

La nature malgré ou sans les pesticides? Le lent virage des législations

Delphine MISONNE

Collaboratrice scientifique au FNRS – Université Saint-Louis Bruxelles

TABLE DES MATIÈRES

I. Pesticides et biodiversité	70
II. Le droit international	71
III. Le droit de l'Union européenne	72
III.1. L'art de ménager la chèvre et le chou	72
III.2. Les nouvelles législations du «paquet» et l'attention qu'elles portent à la protection de la biodiversité	74
III.3. Les autres législations ayant aussi une incidence possible sur les utilisations de pesticides et sur la préservation de la nature	77
IV. Le droit belge	79
V. Retour sur la protection des abeilles	81

I. Pesticides et biodiversité

1. La scène est bien implantée dans l'imagerie collective: celle de l'agriculteur qui asperge son champ de pesticides, tranquille dans son tracteur traçant sa ligne au travers des jeunes pousses, laissant derrière lui un nuage de gouttelettes. Une autre scène reste tout autant familière: celle du particulier qui pulvérise, réservoir placé sur le dos ou arrosoir à la main, toutes ces herbes indésirables qui envahissent son jardin. Il y a également des souvenirs plus anciens, comme ces œufs empoisonnés dont les coquilles ouvertes parsemaient auparavant les campagnes. Ou des évocations plus exotiques, comme ces épandages effectués massivement dans les rues, aussi naturellement qu'un massage d'immondices, dans des régions où l'on craint les moustiques. Sans oublier ces étranges semences enrobées et colorées qui traînent parfois au bord de parcelles fraîchement travaillées ou encore les avions qui se transforment en gigantesques pulvérisateurs.

Les pesticides sont très présents dans notre quotidien de simple citoyen ou de professionnel, qu'on en soit utilisateur volontaire ou récepteur bien involontaire. Evidemment, comme ces produits sont par essence conçus pour détruire ou pour tuer, ils sont supposés avoir un impact létal sur leur cible principale, qu'il

s'agisse de la maladie ou de l'envahisseur à combattre. Cette nocivité de principe est l'une des raisons pour laquelle ces produits ne peuvent être mis sur le marché sans autorisation préalable. Mais leur impact peut également être bien plus insidieux, se traduire en externalité mettant à mal la santé humaine et la biodiversité. Il est ainsi démontré qu'ils sont susceptibles de contaminer certains milieux de vie essentiels, comme le milieu aquatique, parfois bien des années après leur diffusion dans la nature. Certains de ces produits laissent en effet des traces à long terme. En témoigne la présence importante de résidus dans nos eaux souterraines. Selon les récents Indicateurs Clés de l'Environnement Wallon¹, les pesticides sont présents en concentrations mesurables dans deux tiers des sites de contrôle de la qualité des eaux souterraines et, dans 20 % des cas, les teneurs mesurées sont telles que la qualité des eaux est qualifiée de moyenne à mauvaise².

Le lien qui existe entre l'usage de certains de ces produits et la perte de biodiversité est également source de préoccupation. Faut-il le rappeler? Ce lien fut mis en évidence dès 1962 par la biologiste Rachel Carson qui, dans son livre «Silent Spring»³, nous dépeignait un monde où les oiseaux ne chanteraient plus. «*There was a strange stillness. The birds, for example – Where had they gone? Many people spoke of them, puzzled and disturbed. (...) It was a spring without voices. (...) Only silence lay over the fields and wood and marsh*»⁴. Ces oiseaux n'auraient plus la possibilité de naître vu la fragilisation de leurs coquilles provoquée par l'usage massif de DDT à l'époque⁵. D'autres espèces étaient pareillement menacées, comme les saumons victimes de l'appauvrissement de leur nourriture dans les rivières contaminées. L'intention de l'auteur était de sensibiliser le public à ces effets négatifs, dérivés de ses observations en tant que scientifique, sans en conclure pour autant qu'il fallait bannir la substance mais bien en contrôler l'usage. L'ouvrage provoqua pourtant l'indignation des producteurs et de certains scientifiques, choqués de constater que les atouts du

1. Le dernier rapport datant de 2012. Sixième version du tableau de bord de l'environnement wallon, ICEW 2012, Service public de Wallonie. <http://etat.environnement.wallonie.be>.
2. Rapport précité, p. 80: «En conséquence, 4 masses d'eau souterraine présentent une pollution marquée et 6 autres des signes de détérioration. Les substances actives (et leurs produits de dégradation) les plus problématiques proviennent d'herbicides qui sont ou ont été utilisés par les agriculteurs (atrazine, bentazone...), mais aussi par les particuliers ou les communes (dichlobénil-BaM par ex.).»
3. Dont certains extraits parurent au même moment dans le magazine *The New Yorker*.
4. Extraits de «Silent Spring», Rachel Carson, Houghton Mifflin, New York, 1962, p. 2.
5. Pour dichlorodiphényltrichloroéthane.

DDT dans la lutte contre les maladies n'y étaient pas présentés, et certains entreprirent une campagne médiatique visant à discréditer l'auteur⁶. Le DDT n'en fut pas moins interdit aux États-Unis dès 1972, en raison de son impact avéré sur la faune non ciblée et de la suspicion d'une incidence négative sur la santé humaine, ceci grâce à la sensibilisation de l'opinion publique que provoqua l'ouvrage précité⁷. Il continua toutefois à être exporté et est aujourd'hui encore produit et utilisé dans certaines parties du monde à des fins de lutte contre la malaria, bénéficiant d'une exemption spéciale dans la Convention de Stockholm traitant des polluants organiques persistants.

2. L'impact des pesticides sur la biodiversité et l'inquiétude liée à la possibilité d'un tel impact est toujours une question d'actualité, plus de cinquante ans plus tard. La consommation de pesticides est toujours importante au plan mondial et en Europe, même si les statistiques disponibles commencent à signaler des fluctuations⁸. Les produits de synthèse disponibles sur le marché pour lutter contre tel ou tel fléau, à des fins d'utilisation dans la nature, tant par les professionnels que par les particuliers, sont très nombreux. Il suffit de tendre la main pour s'en servir dans les rayons des magasins. La cause du déclin rapide de certaines espèces ne se trouve-t-elle pourtant pas dans l'usage intensif ou inapproprié de certains de ces produits? Voire dans l'existence même de certains produits? Comment la législation actuelle en matière de pesticides intègre-t-elle la préoccupation de protection de l'environnement, en ce compris la préservation de la biodiversité?

3. La Commission européenne a restreint, en mai 2013 et pour une durée de deux ans, les utilisations de trois substances pesticides appartenant à la famille des néonicotinoïdes, la clothianidine, du thiaméthoxame et l'imidaclopride, invoquant explicitement le risque que ces substances présentent pour la survie des abeilles⁹. En août 2013, la Commission a aussi pris des mesures à l'égard d'une autre substance de type pesticide, le fipronil, sur la base des risques que causeraient, pour ces mêmes abeilles, les semences de maïs enrobées traitées par cette substance. En clair, ce sont le Gaucho de la firme Bayer, le Cruiser de Syngenta ou encore le Régent de la firme BASF qui sont notam-

ment visés ici, des produits contenant ces substances actives et devenus célèbres par l'opposition qu'ils suscitent depuis longtemps déjà dans les milieux apicoles, suspectés de contribuer, parmi d'autres causes, à l'augmentation de la mortalité des abeilles. Ces mesures européennes sont prises à l'égard de substances déjà très répandues, car elles avaient été approuvées en toute légalité dès le milieu des années nonante et bénéficiaient jusqu'en 2013 d'autorisations de mise sur le marché, sauf les restrictions déjà imposées dans certains pays. Les États ont d'ailleurs été invités à retirer ou modifier les autorisations de mise sur le marché contenant ces substances. Ces mesures provisoires n'ont pas été adoptées dans un climat serein et sont d'ailleurs attaquées en justice¹⁰. Elles mettent en exergue des inquiétudes déjà anciennes¹¹. Il n'en reste pas moins que le fait est là: le droit et la décision politique accueillent aujourd'hui la possibilité de restreindre le recours à ces pesticides pour des motifs directement liés à la protection des abeilles.

4. Avant d'approfondir quelque peu ces récents développements, cette législation particulière concernant l'approbation de substances et la mise sur le marché de produits pesticides doit être replacée dans son contexte, de manière à apprécier la manière dont le cadre législatif concernant les pesticides intègre cette préoccupation de protection de la biodiversité.

II. Le droit international

5. La préoccupation de l'impact que les pesticides ont sur l'environnement et sur la santé peut se lire entre les lignes de la Déclaration de Stockholm de 1972¹², mais c'est pourtant principalement par des mesures nationales à l'encontre du DDT qu'elle se traduit à l'époque¹³ et par de premières restrictions portant sur les rejets dans les eaux qui sont insérées dans les traités internationaux concernant le milieu marin¹⁴. La préoccupation de l'impact des pesticides sur l'environnement gagne bien les sphères internationales mais d'abord sous la forme de règles non contraignantes, adoptées sous l'égide du PNUE, de l'OMS, de l'OCDE, du Bureau International du Travail ou encore

6. Ainsi que le rappelle A. GORE dans l'introduction figurant dans la réédition de l'ouvrage en 1994, chez le même éditeur.

7. *Idem*.

8. Selon les données Eurostat: <http://app.eurostat.ec.europa.eu> (forte consommation d'herbicides et de fongicides mais diminution des insecticides). Pour des données concernant la Belgique, voir <http://www.indicators.be>.

9. Règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, J.O.U.E., 25 mai 2013; Règlement d'exécution (UE) n° 781/2013 de la Commission du 14 août 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active fipronil et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active, J.O.U.E., 15 août 2013.

10. Dont notamment un recours introduit devant le Tribunal le 19 août 2013, demandant l'annulation du règlement de la Commission européenne, aff. T-429/13.

11. Les premiers produits de ce type arrivèrent sur le marché en 1991, comme le rappelle J.-M. PELT, avec F. STEFFAN, *Cessons de tuer la terre pour nourrir l'homme – Pour en finir avec les pesticides*, Fayard, 2012, p. 49.

12. Principe 4: «L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés par un concours de facteurs défavorables.»

13. Aux États-Unis et en Suède, notamment.

14. Des interdictions de rejet du DDT sont ainsi prescrites par la Convention de l'environnement marin de la mer Baltique, adoptée en 1974.

de la FAO¹⁵. Les travaux se concentrent sur les risques que présente le commerce international des pesticides mais aussi, plus généralement, sur la promotion d'une gestion plus écologiquement rationnelle de ces substances ainsi que sur une meilleure diffusion de l'information concernant les pollutions constatées. Dans la prolongation de ces travaux, diverses conventions internationales aux effets contraignants sont spécialement conclues pour traiter de la circulation internationale des pesticides, sous l'angle de leur commerce en tant que produits ou déchets, en imposant chacune une procédure de « consentement préalable en connaissance de cause » (*Prior informed consent*) visant à éviter les importations sauvages qui se feraient dans le parfait mépris des souhaits et des capacités du pays d'accueil, et risqueraient de porter ainsi atteinte aux populations et à l'environnement des pays hôtes. Il s'agit de la Convention de Rotterdam de 1998 sur le commerce international de produits chimiques dangereux¹⁶ et de la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux¹⁷.

Les mesures vraiment drastiques, en ce sens qu'elles imposent l'interdiction de production et d'utilisation de certains pesticides en raison de leur impact sur l'environnement et sur la santé, ont été prises dans le cadre du Protocole d'Aarhus à la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique, adopté en 1998 sous l'égide de l'UNECE¹⁸ et spécialement consacré aux polluants organiques persistants, et ensuite dans le cadre de la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants, de portée mondiale et adoptée sous l'égide des Nations-Unies¹⁹. Ce sont de ces fameux 'POPs' que l'on retrouve jusque dans la graisse des ours polaires dont il est question ici. Ces polluants présentent la particularité d'être toxiques et de résister aux dégradations, s'accumulant par conséquent tant dans les organismes vivants (dont les tissus adipeux des grands prédateurs) que dans les écosystèmes terrestres et aquatiques. Les données prises en compte pour la sélection de ces substances tiennent compte de l'impact sur la santé humaine mais aussi de l'impact sur l'environnement, en ce compris l'eau, l'air et les espèces migratrices. Les Parties à la Convention de Stockholm sont invitées à prendre des mesures pour éliminer la production, l'utilisation,

l'importation et l'exportation des pesticides et autres polluants qui sont repris à l'annexe A, qui constitue la liste la plus longue, et où l'on trouve les substances telles que l'aldrine, le chlordane, le dieldrine, l'endrine, l'heptachlore, le mirex, le toxaphène, l'endosulfan, le chlordecone, et le lindane²⁰. Les Parties à la même Convention sont invitées à restreindre la production et l'utilisation de substances reprises à l'annexe B, parmi lesquelles le DDT qui bénéficie de ce régime spécial pour ses utilisations dans le cadre de la lutte contre la malaria.

L'impact que les pesticides ont sur la biodiversité se trouve bien toujours à l'agenda de plusieurs organes internationaux, dont l'IUCN, qui a mis sur pied un groupe de travail spécial sur les pesticides de type néonicotinoïdes, ou encore la FAO, notamment en ce qui concerne les résidus de pesticides que l'on peut retrouver dans les denrées alimentaires²¹. Plusieurs programmes internationaux prônant une utilisation plus rationnelle de ces substances sont également actifs²², recommandant une utilisation « raisonnée » par préférence aux restrictions drastiques.

Les restrictions au commerce international de produits phytosanitaires sont par ailleurs, et dans un tout autre registre, soumises à la vigilance de l'Organisation mondiale du commerce qui, dans son accord de 1994 sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord dit « SPS »), soumet les mesures restrictives nationales favorables à une meilleure protection de l'environnement à de très lourdes exigences, notamment quant à la production de preuves scientifiques. Enfin, une Convention internationale pour la protection des végétaux, adoptée dès 1951 et révisée en 1997, placée désormais sous l'autorité de la FAO, organise depuis bien longtemps la collaboration internationale en matière de lutte contre les maladies des plantes, par l'usage de pesticides notamment.

III. Le droit de l'Union européenne

III.1. L'art de ménager la chèvre et le chou

6. L'Union européenne exerce un rôle déterminant en matière de régulation des pesticides. Elle est sans

15. C. DOMMEN et Ph. CULLET, *Droit international de l'environnement*, Kluwer Law International, 1998, p. 599.

16. La convention, négociée à l'initiative de la FAO et du PNUE et entrée en vigueur le 24 février 2004, instaure une procédure de consentement préalable en connaissance de cause par lequel la partie importatrice manifeste sa volonté ou son refus d'accepter toute cargaison future de produits chimiques inscrits à l'annexe III de la convention, et de garantir le respect de cette décision par les parties exportatrices. Cette annexe III comprend de nombreux pesticides tels que le DDT, l'aldrine, l'aldicarbe, le chlordane, l'endosulfan, le lindane, etc. La définition du terme « produit chimique » que contient la convention inclut en effet la catégorie des pesticides, y compris les préparations pesticides extrêmement dangereuses. La convention a aussi pour ambition de faciliter l'échange d'informations entre les parties sur une très large gamme de produits chimiques potentiellement dangereux. Pour un commentaire critique de la convention de Rotterdam, voir M. PALLEMAERTS, *Toxics and Transnational Law - International and European Regulation of toxic substances as legal symbolism*, Hart Publishing, 2003.

17. Entrée en vigueur le 5 mai 1992, la Convention de Bâle fut adoptée pour tenter de mettre un frein à l'exportation non contrôlée des déchets vers les régions dépourvues de réglementation en la matière, où ces déchets étaient souvent déversés sans discernement dans des conditions totalement inacceptables. Le mécanisme du consentement préalable en connaissance de cause constitue également son élément fondateur. Elle incite au développement des réglementations et elle qualifie le trafic illicite comme une infraction pénale. Elle vise également à assurer que les déchets dangereux soient gérés et éliminés à l'aide de procédés écologiquement rationnels. Les déchets de pesticides tombent bien dans le champ d'application de la convention.

18. La Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe.

19. Négociée à l'invitation du PNUE (Programme des Nations-Unies pour l'Environnement) et qui entra en vigueur le 17 mai 2004.

20. Parmi d'autres encore. Voir <http://chm.pops.int>.

21. Avec la mise en place d'un « Codex Committee on Pesticides Residues », dans le cadre du « Codex Alimentarius ».

22. Parmi lesquels la SAICM (Strategic Approach to International Chemical Management).

conteste compétente pour ce faire, le Traité de Lisbonne lui octroyant toutes les bases légales pertinentes, que le centre de gravité des mesures proposées soit l'agriculture, l'harmonisation du marché intérieur, la protection de l'environnement ou celle de la santé publique. Son intervention dans ce domaine est déjà ancienne²³, mais le cadre législatif a été modifié en profondeur ces dernières années. L'un des reproches qui était fait aux textes préexistants était le manque de prise en compte, lors des procédures d'évaluation des risques, de la manière dont ces pesticides étaient effectivement utilisés sur le terrain. Malgré les mesures mises en place, les pesticides se trouvent toujours bien en quantité excessive dans l'environnement, le sol et l'eau en particulier, mais aussi sous forme de résidus dans l'alimentation. Comme l'indique la *Stratégie thématique de 2006 concernant l'utilisation durable des pesticides*²⁴, il convenait d'encourager une utilisation plus rationnelle et plus précise des pesticides, ainsi que des pratiques appropriées de gestion des cultures et des sols. Il convenait aussi d'améliorer le comportement des utilisateurs de pesticides, responsables d'un certain nombre de mauvaises utilisations, voire d'abus certains. Il convenait aussi de revoir les critères d'exclusion des substances présentant des risques élevés pour l'environnement et la santé humaine, tout en simplifiant certains dispositifs afin de faciliter les échanges commerciaux.

7. Le nouveau cadre qui en résulte n'en continue pas moins à faire le grand écart entre plusieurs préoccupations parfois difficilement conciliables: harmoniser les conditions d'autorisation de mise sur le marché des pesticides afin d'en faciliter la circulation et de garantir la compétitivité de l'agriculture européenne tout en prônant, en parallèle, une importante diminution des quantités utilisées, voire la substitution de certaines pratiques et de substances. Ce «paquet législatif» est dense. Il comporte:

- des règlements fixant les conditions et les procédures conditionnant l'accès au marché européen pour les substances et produits de type «pesticide»;
- une toute nouvelle directive tentant de provoquer une modification des pratiques de vente et de pulvérisation, instaurant notamment l'outil des «phyto-licences» ou des restrictions d'utilisation dans certaines zones;
- une directive fixant de nouvelles conditions applicables aux machines destinées à l'application des pesticides;

- un règlement relatif aux statistiques sur les pesticides, visant à élaborer des indicateurs plus précis concernant l'utilisation des pesticides.

L'on y ajoutera encore, pour un panorama plus complet, d'autres législations susceptibles d'influer sur les utilisations de pesticides:

- le règlement fixant les seuils admissibles de résidus de pesticides sur les denrées alimentaires;
- les mesures spécifiques à l'agriculture, avec le règlement sur l'agriculture biologique mais aussi de nouveaux développements de la PAC;
- d'autres textes abordant depuis longtemps, mais sous un angle particulier, la problématique des pesticides, comme la directive-cadre sur l'eau et son souci de bon état des eaux ou encore, dans un autre registre, les règlements mettant en œuvre les conventions relatives au commerce international des pesticides.

8. Le rôle des agences spécialisées est entériné dans le cadre de ce nouveau «paquet». Agences au pluriel car il s'agit de l'EFSA pour les produits phytopharmaceutiques (l'autorité européenne de sécurité des aliments, située à Parme, en Italie) et de l'ECHA pour les biocides (l'agence européenne pour les produits chimiques, située à Helsinki, en Finlande).

9. L'on remarquera encore que ce paquet législatif est le théâtre du déploiement d'une nouvelle donne en matière de régulation environnementale, surtout lorsque des produits sont concernés, celle du recours au «règlement» qui a la principale caractéristique d'être directement applicable et de ne pas requérir d'exercice de transposition de la part des États membres, ni de publication dans leur journal officiel²⁵, alors même que ces législations européennes leur confient bien des tâches, tant concernant la délivrance d'actes administratifs ou les missions d'inspection et de contrôle. Les États ne sont pas totalement mis de côté mais leur rôle change immanquablement. Le choix du règlement pour la concrétisation des nouveaux actes n'est pas le fruit du hasard mais la conséquence d'un processus instauré par la Commission européenne et visant à «mieux réguler», qui prend pour hypothèse que la directive est source de tracas et de retard là où le règlement offrirait des garanties de simplicité et de rapidité²⁶. L'on veut faciliter la vie des opérateurs en instaurant des règles plus uniformes, plus lisibles, moins susceptibles de fioritures *a posteriori*²⁷. L'on se pose moins la question de savoir si les États auront la capacité d'assimiler et d'absorber vrai-

23. Les premières directives communautaires réglementant les produits phytopharmaceutiques datent de 1979.

24. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides», COM(2006) 373 final.

25. Ce n'est pas la prolongation de données anciennes puisque c'est bien un règlement qui succède à une directive préexistante, la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

26. Comme l'indique le préambule de chacun des textes, dont celui du Règlement portant sur les biocides qui dispose que «compte tenu des principales modifications qui devraient être apportées aux règles existantes, un règlement est l'instrument juridique approprié pour remplacer la directive 98/8/CE afin de fixer des règles claires, précises et directement applicables. De plus, le règlement garantit que les dispositions juridiques sont mises en œuvre au même moment et de façon harmonisée dans l'ensemble de l'Union».

27. Encore appelées «gold-plating».

ment, dans leur propre droit interne, les changements opérés, dès lors qu'ils ne doivent plus procéder aux habituelles sessions de «brainstorming» qu'impliquent les transpositions. On indique par ailleurs que c'est le choix du règlement qui permet de prévenir les différenciations nationales alors que c'est plutôt la base légale retenue qui reste déterminante à cet égard²⁸.

III.2. Les nouvelles législations du «paquet» et l'attention qu'elles portent à la protection de la biodiversité

III.2.1. Les mesures organisant l'approbation des substances et la mise sur le marché des produits

10. Le règlement 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, est le texte qui fixe les règles gouvernant l'accès au marché européen des substances et des produits phytopharmaceutiques²⁹, dont le champ d'application inclut les produits et substances destinés à protéger les végétaux contre les maladies ou les envahisseurs, en ce compris les fongicides et les herbicides, ainsi que les inhibiteurs de croissance. Sa base légale plurielle vise tant l'harmonisation du marché intérieur que la politique agricole et la protection de la santé. C'est en vertu de ce texte qu'ont été adoptées les mesures provisoires de protection des abeilles, évoquées plus haut.

Ce nouveau règlement abroge et remplace la directive 91/414/CEE qui alimenta très régulièrement le contentieux traité par la Cour de justice de l'Union européenne, les inscriptions ou refus d'inscription des substances dans la liste de celles ayant accès au marché européen faisant l'objet de nombreux recours³⁰, qu'il s'agisse d'actions intentées par des producteurs mécontents ou par des États inquiets face à l'approbation de substances qu'ils considèrent, eux, comme inadmissibles. Il est ainsi arrivé qu'une approbation soit contestée avec succès pour des motifs spéciale-

ment liés à l'évaluation des risques pour la santé de la faune sauvage. Ainsi, dans une affaire concernant la substance paraquat³¹, pesticide entrant dans la composition de plusieurs désherbants, la Commission n'avait examiné que de manière incomplète l'effet nocif de cette substance sur la santé animale, en particulier la santé des lièvres et des embryons d'oiseaux. Le Tribunal rappelle que les dispositions que la directive fixe à l'égard de la santé animale imposent qu'il soit concrètement établi que la substance considérée n'ait pas d'impact inacceptable sur les animaux. Il estime que le dossier d'évaluation des risques n'était pas suffisamment probant et que, dès lors, les exigences de base de la directive n'étaient pas rencontrées³².

11. Le nouveau règlement affiche plusieurs ambitions, dont celles de simplifier et de rendre plus cohérentes les règles préexistantes, de préciser les règles d'approbation des substances actives mais aussi les conditions dans lesquelles ces approbations peuvent être retirées ou encore d'envisager de favoriser la substitution de substances préoccupantes. Parmi les critères d'approbation des substances actives, une nouveauté consiste en l'ajout de conditions d'exclusion d'office d'une substance active, avant même le stade de l'évaluation des risques. Ce filtre exclut notamment les polluants organiques persistants ou encore les substances persistantes et bioaccumulables et les substances très persistantes et très bioaccumulables³³. Par ailleurs, une substance active ne pourra être approuvée que s'il est établi, au terme d'une évaluation des risques, qu'elle n'aura pas d'effets perturbateurs endocriniens pouvant être néfastes sur les organismes non ciblés³⁴ mais aussi que s'il est établi que son utilisation entraînera une exposition 'négligeable' des abeilles et qu'elle n'aura pas d'effets 'inacceptables aigus ou chroniques' sur la survie et le développement des colonies d'abeilles, compte tenu de leur effet sur les larves et sur le comportement des abeilles³⁵. Il est encore prévu que la substance ne pourra être approuvée que si le produit qui la contient n'a pas d'effet 'inacceptable' sur l'environnement, compte tenu des éléments suivants: concernant son devenir et sa dissé-

28. Si la base légale est l'article 191 TFUE, l'État pourra adopter d'éventuelles mesures de protection renforcée, que l'acte juridique soit une directive ou un règlement, comme l'indique l'article 193 TFUE. Les autres bases légales n'offrent pas cette même facilité ou pas dans les mêmes conditions.

29. Il s'applique notamment aux 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:

- 1) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux;
- 2) exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, telles les substances, autres que les substances nutritives, exerçant une action sur leur croissance;
- 3) assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions communautaires particulières concernant les agents conservateurs;
- 4) détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux;
- 5) freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux.

Ces produits sont dénommés «produits phytopharmaceutiques».

Le règlement s'applique aussi aux substances, y compris les micro-organismes, exerçant une action générale ou spécifique sur les organismes nuisibles ou sur les végétaux, parties de végétaux ou produits végétaux, ci-après dénommées «substances actives».

30. Par de nombreuses contestations qui en résultèrent concernant la délivrance ou la non-délivrance d'autorisations de mise sur le marché.

31. 11 juillet 2007, Suède c. Commission, T-229/04.

32. Il annule donc la directive 2003/112 de la Commission par laquelle la substance avait été inscrite à l'annexe 1 de la directive 91/414/CEE.

33. Art. 4.1 et Annexe II, pt. 3.7.

34. Art. 4.1 et Annexe II, pt. 3.8.2.

35. Art. 4.1 et Annexe II, pt. 3.8.3.

mination dans l'environnement, en particulier en ce qui concerne la contamination des eaux de surface, y compris les eaux estuariennes et côtières, des eaux souterraines, de l'air et du sol, en tenant compte des endroits éloignés du lieu d'utilisation, en raison de la propagation à longue distance dans l'environnement; son effet sur les espèces non visées, notamment sur le comportement persistant de ces espèces; son effet sur la biodiversité et l'écosystème³⁶.

Une substance pourra être approuvée sous réserve, en tant que «substance dont on envisage la substitution», notamment lorsqu'elle présente un potentiel de risque élevé pour les eaux souterraines³⁷. La Commission peut encore réexaminer à tout moment l'approbation d'une substance active³⁸, que ce soit ou non à l'initiative d'un État membre lorsqu'elle estime, compte tenu de nouvelles connaissances scientifiques et techniques, qu'il y a lieu de penser que les critères d'approbation ne sont plus rencontrés. Elle peut, dans ce cadre, demander l'avis de l'EFSA et des États membres et, si elle arrive à la conclusion qu'il y a effectivement un problème, retirer ou modifier l'approbation des substances concernées. C'est bien ce cas de figure qui a été activé pour le retrait des quatre substances phytopharmaceutiques susceptibles d'être préjudiciables aux abeilles³⁹.

12. Par ailleurs, ce règlement organise la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui contiennent ces substances actives, en simplifiant les règles préexistantes. La délivrance de ces autorisations reste du ressort des États, qui jouent ainsi le rôle de porte d'entrée de ces produits sur le marché européen. Les autorisations délivrées bénéficient en effet d'un principe de reconnaissance mutuelle, mais celui-ci est désormais organisé par zones, qui sont au nombre de trois. La Belgique fait partie de la zone B (centre), aux côtés de la République Tchèque, de l'Allemagne, de l'Irlande, du Luxembourg, de la Hongrie, des Pays-Bas, de l'Autriche, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovaquie et du Royaume-Uni. L'autorisation ne sera accordée que si ces substances actives ont été approuvées et, parmi d'autres conditions, si le produit n'a pas d'effets 'inacceptables' sur l'environnement (il s'agit ici du maintien d'un vocabulaire ancien, caractérisant la directive 91/414 préexistante), en ce compris les effets sur la biodiversité et l'écosystème. Le règlement précise par ailleurs, dans son tout premier article, que «les États membres ne sont pas empêchés

d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire»⁴⁰. En cas de risque grave non maîtrisé pour l'environnement, l'État membre peut demander à la Commission de prendre des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation ou la vente des produits déjà autorisés⁴¹ et même, à défaut d'intervention rapide de la Commission, prendre lui-même des mesures conservatoires provisoires⁴².

Les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques bénéficient cependant d'un étonnant régime spécial, qui leur est particulièrement favorable⁴³. Une clause de libre circulation est prévue à leur égard, indépendamment de la zone dans laquelle se trouvent les États concernés. Il est précisé que les États membres ne peuvent en interdire la mise sur le marché, ni même l'utilisation, si les produits phytopharmaceutiques utilisés pour traiter ces semences ont été autorisés pour cette utilisation «dans un État membre au moins»⁴⁴. Des mesures provisoires peuvent quand même être prises mais uniquement dans les cas graves, soit en cas d'extrême urgence ou d'urgence motivée entre autres par des risques liés à l'environnement, par les États membres ou la Commission, selon les cas⁴⁵. En cas de problème, lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées sont susceptibles de présenter un risque grave pour l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut pas être contenu de manière satisfaisante à l'aide de mesures prises par le ou les États membres concernés, ce sera à la Commission européenne de prendre les mesures définitives, après avoir éventuellement recueilli l'avis de l'EFSA.

Le chapitre détaillant les mesures visant à répondre aux situations d'urgence, dont certaines ont été évoquées ci-avant, autorise la Commission à adopter des mesures restrictives, tant à l'égard de substances approuvées que de produits autorisés, en cas de risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement. Les États membres peuvent solliciter la Commission en ce sens et, à défaut de réaction rapide de celle-ci, prendre des mesures conservatoires provisoires⁴⁶.

13. *Le règlement 528/2012 du Parlement et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation de produits biocides, dont la*

36. Art. 4.

37. Art. 24 et Annexe II du Règlement.

38. Art. 21.

39. De manière cumulée avec les dispositions de l'article 49, § 2 et 78, § 2, du même règlement, concernant les semences, et l'article 78, § 2, concernant les exigences procédurales spécifiques (comitologie).

40. Art. 1^{er}, § 4.

41. Art. 69.

42. Art. 71.

43. Art. 49.

44. Art. 49.

45. Art. 70 et 71.

46. Art. 69 à 71.

base légale unique porte sur l'harmonisation du marché intérieur et qui fixe les règles d'accès au marché européen pour une autre catégorie de pesticides: les biocides. Ce ne sont plus les produits de protection des plantes qui sont ici visés mais plutôt les insecticides, les répulsifs antilimaces, la mort aux rats, les produits de protection du bois ou encore certains désinfectants. Ces biocides sont les produits ou substances destinés à détruire, repousser ou rendre inoffensifs des organismes nuisibles, à en prévenir l'action ou à les combattre de toute autre manière que par une simple action physique ou mécanique. Le règlement vise également les articles traités. Il fixe les conditions d'approbation des substances actives, en prévoyant également un filtre permettant d'écarter d'office les substances les plus dangereuses. Les substances persistantes, bioaccumulables et toxiques, et des substances très persistantes et très bioaccumulables⁴⁷ seront ainsi en principe exclues. La situation spéciale des abeilles n'est pas explicitement mentionnée ici. Ces approbations pourront également être revues à tout moment par la Commission européenne⁴⁸. Concernant les autorisations de mise sur le marché des produits contenant ces substances, le règlement biocide présente la particularité de prévoir, outre l'introduction d'une demande au plan national, la possibilité d'obtenir une autorisation de mise sur le marché de produits biocides qui sera valable dans toute l'Union européenne, soit dans les vingt-huit États membres. C'est l'Agence européenne des produits chimiques qui fournira l'appui technique et scientifique à la Commission et aux États membres en vertu de ce règlement. Ce règlement remplace lui aussi une directive, la directive 98/8/CE concernant la mise sur le marché des produits biocides.

14. L'on remarquera que ce n'est pas le règlement REACH du 18 décembre 2006, connu comme étant pourtant LE texte phare régissant la mise sur le marché et l'utilisation des substances chimiques en Europe, qui est sollicité ici à titre principal mais bien un tout autre corps de règles. Les produits phytopharmaceutiques et les biocides ne figurent pourtant pas dans les exclusions du champ d'application de REACH. Ce règlement leur est donc bien applicable, et on s'y référera notamment pour certaines définitions, mais les pesticides y bénéficient d'un régime de présomptions spéciales: les procédures d'enregistrement et d'autorisation au sens de REACH sont considérées comme accomplies pour les produits phytopharmaceutiques et pour les biocides⁴⁹. Les pesticides présentent la particularité d'être d'emblée soumis à approbation et à au-

torisation préalables, ce qui n'est pas la démarche de principe concernant les produits chimiques en général, dont le moteur principal reste l'expression «no data, no market».

III.2.2. Les mesures visant à limiter les utilisations et à changer les pratiques

15. La directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable⁵⁰. C'est l'une des vraies nouveautés dans ce «paquet législatif», du point de vue de la protection de l'environnement, puisque cette directive est tout entière dirigée vers la mise en place de nouvelles pratiques visant à réduire l'utilisation des pesticides autorisés. Le paquet «pesticides» révèle ici son étrange subtilité: après les textes organisant la mise sur le marché des substances et des produits, voici un autre texte visant à en réduire l'incidence ou les quantités utilisées, que ce soit par une réorientation des pratiques, par des obligations de formation ou encore par la création de zones «pesticides-free». L'une des principales avancées concerne l'obligation d'organiser des formations permettant l'obtention de «phytolicensences»: les utilisateurs professionnels de pesticides mais aussi les distributeurs et les conseillers doivent avoir accès à une telle formation leur garantissant l'acquisition de connaissances portant notamment sur les dangers et risques associés aux pesticides, tant pour la santé humaine que pour l'environnement. Un cran plus loin, les produits destinés à un usage professionnel ne pourront être vendus qu'aux titulaires de tels certificats et tous les distributeurs devront aussi compter dans leurs effectifs un nombre suffisant de personnes en disposant.

16. La directive a pour vocation première la protection de l'environnement, comme l'indique sa base légale. Elle vise par le libellé de son titre l'ensemble des «pesticides», terme couvrant tant les produits phytopharmaceutiques que les biocides, mais son champ d'application se limite provisoirement aux seuls produits «phyto». Elle se présente comme un catalogue d'actions disparates dont la mise en œuvre relève entièrement des États membres. On y trouve l'obligation d'élaborer un plan national de réduction des pesticides, la toute nouvelle obligation d'organiser des formations accessibles aux utilisateurs professionnels ou encore l'obligation de mieux informer les consommateurs potentiels dans les points de vente quant aux

47. Au sens du Règlement REACH.

48. Art. 15.

49. L'article 15 de REACH prévoit en effet que l'enregistrement est considéré comme accompli pour la fabrication ou l'importation en vue de l'utilisation des substances actives et des coformulants en tant que produit phytopharmaceutique. Il prévoit encore que l'enregistrement est considéré comme accompli pour la fabrication ou l'importation en vue de l'utilisation des substances actives en tant que produit biocide. L'article 56 de REACH dispose encore que sa propre procédure d'autorisation ne s'applique pas aux utilisations de substances dans les produits phytopharmaceutiques et biocides. Concernant ce lien avec REACH, voir C. VAN DEN BERGH, «Nieuwe regels doorheen de levenscyclus van pesticiden. Van een nieuwe verordening voor biociden tot de omzetting van de richtlijn duurzaam gebruik pesticiden», *Milieu en Energierecht*, 2013, 4, p. 232.

50. J.O.U.E. L 309 du 24 novembre 2009.

modalités d'utilisation des produits et à quant à leurs risques, ainsi que sur les solutions de substitution⁵¹. Les États membres peuvent aussi prendre des mesures «veillant à ce que la pulvérisation aérienne soit interdite», tout en conservant la possibilité d'actionner des dérogations. La directive renforce les dispositions déjà prévues par ailleurs concernant la protection du milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides, par le choix des techniques d'application limitant la dérive, en ce compris en arboriculture, par la mise en place de zones tampons, ou encore, parmi d'autres mesures encore, en réduisant autant que possible ou en proscrivant les pulvérisations le long des routes et des voies ferrées, sur les surfaces très perméables ou autres infrastructures proches d'eaux de surface ou souterraines, ou sur les surfaces imperméables où le risque de ruissellement dans les eaux de surface ou dans les égouts est élevé⁵².

17. Il est encore imposé aux États membres de veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans d'autres zones spécifiques⁵³, en donnant la priorité à l'utilisation de produits à faible risque ou aux mesures de lutte biologique. Certaines de ces zones sont déjà protégées des pesticides par d'autres législations européennes mais d'autres sont nouvelles. Il s'agit:

- des zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables, comme des parcs ou jardins publics, terrains de sport ou de loisirs, terrains scolaires et terrains de jeux pour enfants ou encore, établissements de soins;
- des zones protégées telles qu'elles sont définies dans la directive-cadre sur l'eau ou dans les directives oiseaux et habitats;
- des zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder.

Aucune dérogation spéciale n'est prévue à l'égard de cette obligation, sauf la mention que, ce faisant, les États membres devront dûment prendre en compte les impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité, ainsi que les résultats des éventuelles évaluations des risques appropriées⁵⁴.

18. Les États doivent encore prendre «toutes les mesures nécessaires» pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides⁵⁵, en privilégiant chaque fois que possible les

méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et les produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemi des cultures. Cette lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides comprend la lutte intégrée contre les ennemis des cultures⁵⁶ ainsi que l'agriculture biologique. Pour ce faire, les États doivent en particulier veiller à ce que les utilisateurs professionnels aient l'information et les outils de surveillance des ennemis des cultures nécessaires, ainsi que des services de conseils appropriés. Ils doivent également développer des incitants appropriés pour encourager les utilisateurs professionnels à appliquer, sur une base volontaire, des lignes directrices pertinentes concernant la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

III.2.3. Machines et statistiques

19. La directive 2009/127/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides⁵⁷. Cette directive impose des exigences de protection de l'environnement applicables à la conception et à la construction de machines neuves destinées à l'application de produits phytopharmaceutiques, qui sont posées comme condition de leur mise sur le marché. La directive prescrit aussi des exigences d'inspection et d'entretien à effectuer sur ces matériels, considérant que cet entretien a un rôle significatif dans la réduction des effets des pesticides sur la santé humaine et l'environnement.

20. Le règlement 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides⁵⁸ vise à combler le manque d'indicateurs standardisés permettant d'apprécier l'évolution des quantités de pesticides mis sur le marché et des quantités de pesticides utilisés.

III.3. Les autres législations ayant aussi une incidence possible sur les utilisations de pesticides et sur la préservation de la nature

21. Outre le 'paquet pesticides' précité, d'autres mesures législatives contribuent également à contrôler,

51. Art. 6.

52. Art. 11.

53. Art. 12.

54. Art. 12.

55. Art. 14.

56. Définie à l'article 3 de la directive comme «la lutte intégrée est définie comme la prise en considération attentive de toutes les méthodes de protection des plans disponibles et, par conséquent, l'intégration des mesures appropriées qui découragent le développement des populations d'organismes nuisibles et maintiennent le recours aux produits phytopharmaceutiques et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental, et réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures privilégie la croissance des cultures saines en veillant à perturber le moins possible les agroécosystèmes et encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures».

57. J.O.U.E., L 310 du 25 novembre 2009.

58. J.O.U.E., L 324 du 10 décembre 2009.

chacune selon son angle d'approche, la pression que les pesticides exercent sur la nature.

III.3.1. Le contrôle des résidus présents dans les denrées alimentaires

22. Le règlement 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale⁵⁹. Ici, il n'est pas question d'autorisations préalables de mise sur le marché mais de la possibilité d'une inspection en continu de la conformité aux standards requis pour avoir accès au marché européen. Qu'il s'agisse d'une poire des vergers de Wallonie ou d'un ananas de Côte d'Ivoire, chacune de ces denrées doit respecter certaines teneurs limites maximales de résidus de pesticides, le respect de ces teneurs impliquant, en principe, un contrôle des pratiques de pulvérisation. Le consommateur européen, par sa consommation de denrées provenant de toutes les régions du monde, que ces régions réglementent ou non l'usage des pesticides, est en effet particulièrement exposé. La base légale du règlement indique qu'il accorde la compétence de l'Union en matière d'agriculture et de santé publique. Des limites maximales de résidus (LMR) sont fixées tant pour les produits d'origine végétale qu'animale, qu'ils soient frais ou transformés, lorsqu'ils sont consommés dans l'Union européenne. Elles doivent s'inspirer des «bonnes pratiques agricoles»⁶⁰, et sont dépendantes des évaluations des risques opérées par l'EFSA. Le niveau de protection offert au consommateur est bien évidemment tributaire des seuils fixés. Avec le nouveau règlement de 2005, les LMR furent harmonisées et lissées pour faciliter la circulation de ces denrées, dans le cadre d'un régime unique supprimant les possibilités de différenciations jusque-là laissées aux États membres, ce qui ne manqua pas de provoquer l'inquiétude des défenseurs de l'environnement et de la santé publique⁶¹.

III.3.2. Les mesures réorientant les pratiques agricoles

23. le règlement 834/2007 du conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement 2092/91⁶². Ce règlement prévoit une restriction stricte des intrants chimiques de synthèse, en ce compris les pesticides, pour qui veut se revendiquer d'une agricul-

ture dite biologique. Les produits phytopharmaceutiques ne peuvent y être utilisés que s'ils sont compatibles avec les objectifs et principes de la production biologique, parmi lesquels se trouvent la contribution à atteindre un niveau élevé de biodiversité, la priorité donnée aux mesures de prévention et une limitation stricte de l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse aux cas exceptionnels suivants: l'absence de pratiques de gestion appropriées, la non-disponibilité sur le marché des intrants autorisés (intrants provenant d'autres productions biologiques, substances naturelles ou substances dérivées de substances naturelles, engrais minéraux faiblement solubles) ou lorsque l'utilisation des intrants extérieurs précités contribue à des effets inacceptables sur l'environnement.

24. La Politique Agricole Commune, soucieuse d'intensification des activités agricoles, a incontestablement contribué à l'essor du recours aux produits pesticides en Europe. Les textes récents sont plus soucieux d'éviter les usages inappropriés. Parmi ceux-ci, le règlement 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) liste dans ses priorités⁶³ la restauration, la préservation et le renforcement des écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie en mettant notamment l'accent sur l'amélioration de la gestion de l'eau, «y compris la gestion des engrais et des pesticides». Il y est prévu également que les conseils prodigués aux agriculteurs devront inclure les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Le règlement dispose que les États membres doivent prévoir une aide, en tant que mesure agro-environnementale, visant à maintenir les pratiques agricoles qui apportent une contribution favorable à l'environnement et à encourager les changements nécessaires à cet égard. Les paiements agro-environnementaux ne concerneront que les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires, et donc, au-delà des exigences minimales applicables à l'utilisation des produits phytosanitaires⁶⁴. Le texte prévoit encore une aide spécifique pour la conversion à l'agriculture biologique, ou au maintien de cette activité. A nouveau, cette aide ne sera accordée que pour les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires établies en vertu du règlement sur l'agriculture biologique et des exigences minimales applicables en matière de produits phytosanitaires.

59. J.O.U.E., L 70 du 16 mars 2005, modifié à plusieurs reprises.

60. Au sens du règlement, les «bonnes pratiques agricoles» (BPA) sont: «les modalités d'emploi des produits phytopharmaceutiques recommandées, autorisées ou considérées comme étant sans danger par la réglementation nationale, en conditions réelles, à tous les stades de la production, du stockage, du transport, de la distribution et de la transformation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux; elles impliquent également l'application, conformément à la directive 91/414/CEE, des principes de lutte intégrée contre les ravageurs dans une zone climatique donnée, ainsi que l'utilisation de la quantité minimale de pesticides et la fixation de LMR et/ou LMR provisoires au niveau le plus faible possible qui permette d'obtenir l'effet désiré».

61. Voir les débats menés à l'occasion de la proposition législative, concernant la protection effective de la santé humaine (<http://www.europa.eu/ceil>, COM 2003/0052).

62. J.O.U.E., L 189 du 20 juillet 2007.

63. Art. 5.

64. Art. 28, § 4.

III.3.3. Les textes relatifs à la conservation de la nature

25. *Les dispositions de la directive-cadre eau*, par leur préoccupation d'atteindre un bon état des eaux, en ce compris leur état chimique et la fixation de seuils acceptables pour la présence de pesticides dans les eaux souterraines et potabilisables, restent bien sûr tout à fait pertinentes, de même que les diverses législations européennes traitant spécifiquement de la *protection des habitats et des espèces*.

IV. Le droit belge

26. Les récentes modifications opérées en droit belge, concernant la législation relative aux pesticides, suivent naturellement les évolutions du droit européen. Evidemment, comme on assiste à la transmutation de nombre de directives en règlements, cette évolution n'imprime que partiellement son empreinte dans les textes publiés récemment au *Moniteur belge*. Les efforts récents se sont concentrés sur la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Parce que celle-ci mêle sans discernement tant les compétences régionales que fédérales, et vu qu'aucun accord de coopération n'a été entrepris en la matière, c'est à la floraison d'une multitude de textes parallèles que l'on assiste depuis peu⁶⁵. Le niveau fédéral tient les cartes en ce qui concerne l'interdiction de principe de la pulvérisation aérienne, les nouvelles obligations des distributeurs et conseillers, les restrictions concernant l'accès aux produits à usage professionnel, les conditions de demande, d'obtention

et d'octroi des phytolicences, les mesures de protection des travailleurs ou encore les conditions de stockage concernant les produits professionnels. Les régions transposent quant à elles les interdictions d'utilisation dans les espaces publics, le renforcement des zones tampons pour la protection des eaux, la formation des utilisateurs professionnels, les mesures de sensibilisation, d'autres dispositions concernant le stockage et les emballages, l'adoption d'indicateurs ou encore, plus timidement, la transition vers la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Chacune de ces autorités prévoit en outre, chacune à son niveau, l'adoption d'un programme de réduction des pesticides.

27. La section de législation du Conseil d'État s'est d'abord montrée extrêmement critique à l'égard du découpage opéré, estimant que l'emprise de l'autorité fédérale sur cette transposition dépassait largement le cadre de ses compétences, au détriment des régions⁶⁶. Elle assouplit par la suite sa position, à l'occasion du contrôle de l'avant-projet d'ordonnance régionale présentant les autres morceaux du même puzzle⁶⁷. Elle estime alors que les multiples domaines d'intervention sollicités par la directive, qui ne se réduit pas à la seule activation de compétences en matière de protection de l'environnement mais qui actionne aussi en Belgique des compétences liées à l'accès à la profession ou encore à la sécurité alimentaire, illustrent l'un de ces nouveaux cas de compétences «complémentaires» évoqués récemment par la Cour constitutionnelle⁶⁸. Elle considère qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause le consensus intervenu entre les différentes instances compétentes sur la manière d'opérer ce découpage, s'en remettant toutefois à une éventuelle intervention de la Cour pour trancher la question. Elle recommande toutefois fortement la conclusion d'un accord de coopération afin que les mesures

65. Au niveau fédéral, tous ayant parmi leurs bases légales la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits: A.R. du 4 septembre 2012 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable (M.B., 19 septembre 2012); A.R. du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable (M.B., 16 avril 2013); A.R. du 15 décembre 2013 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides pour la période 2013-2017 (M.B., 23 décembre 2013); A.R. du 15 janvier 2014 modifiant l'arrêté royal du 13 mars 2011 relatif au contrôle obligatoire des pulvérisateurs et modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (M.B., 12 février 2014). En Région wallonne: décr. du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement, le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture (M.B., 5 septembre 2013); A. Gouv. w. du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon (M.B., 5 septembre 2013). En Région de Bruxelles-Capitale: ord. du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 20 juin 2013) et un Programme régional de réduction des pesticides de la Région de Bruxelles-Capitale 2013-2017 (M.B., 22 janvier 2014). En Région flamande: décr. du 8 février 2013 relatif à une utilisation durable des pesticides en Région flamande (M.B., 22 février 2013); A. Gouv. fl. du 15 mars 2013 portant les modalités relatives à l'utilisation durable des pesticides en Région flamande pour les activités non agricoles et non horticoles et à l'établissement du Plan d'Action flamand pour l'Utilisation durable des Pesticides («Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidegebruik») (M.B., 18 avril 2013).

66. Pourquoi l'interdiction de la pulvérisation aérienne, et le maintien de multiples possibilités de dérogations confiées au ministre, est-elle prescrite au niveau fédéral et non pas au niveau régional? Les mesures visant à réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur l'environnement mais aussi sur la santé humaine relèvent pourtant bien des compétences régionales. Le Conseil d'État rappelle en ce sens que la Cour constitutionnelle précise que la seule circonstance que les mesures à prendre à des fins de protection de l'environnement ont vocation à s'appliquer à des activités relevant à d'autres titres de la compétence fédérale ne suffit pas en soi à démentir cette solution. Pour le Conseil d'État, un tri plus fin aurait encore dû être opéré entre les informations à joindre aux produits mis sur le marché, de compétence fédérale au titre de normes de produits, et les exigences fondamentales s'imposant désormais aux vendeurs et distributeurs de ces produits qui auraient dû verser dans l'escarcelle des régions, quitte à provoquer une étrange fragmentation de ces pratiques de vente. Ainsi, selon l'avis 51.526.3 du Conseil d'État portant sur le projet d'arrêté royal, ce ne sont pas moins que les articles 6, 8, 9, 12 et 13 de la directive 2009/128/CE qui auraient été transposés au mépris des règles de répartition des compétences. Voir à cet égard les extraits publiés dans cette revue concernant la transposition en Belgique de la directive 2009/128, 2013/3, pp. 171-176.

67. Tenant alors compte de l'activation d'autres compétences fédérales touchant tant à la sécurité alimentaire qu'aux conditions d'accès à la profession, le Conseil d'État considère ne pas pouvoir reprocher à la région de ne pas transposer ces mêmes articles 6, *partim* (ventes et phytolicences), 8 (inspection du matériel) et 9 (pulvérisation aérienne) de la directive, ou encore l'article 5 (formation professionnelle, sollicitant ici en outre les Communautés).

68. Par référence à l'arrêt C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.8.

prises au plan interne constituent un ensemble cohérent, organisé et articulé, souhait qu'elle émit d'ailleurs déjà par le passé à l'égard d'autres textes traitant également de pesticides.

Cette demande resta lettre morte. Même le nouveau Plan national de réduction des pesticides (NAPAN – *Nationaal Actie Plan d'Action National*), adopté en exécution de ces diverses dispositions, n'est que la compilation de quatre volets distincts, l'un fédéral, les trois autres régionaux, même si huit mesures transversales communes sont quand même prévues. On considérera que le pli était pris pour gérer ces aspects de manière séparée, puisque l'outil du plan de réduction des pesticides n'est en réalité pas nouveau en Belgique, insérée en 2003 dans la loi de 1998 relative aux normes de produits, dans la suite logique des actions proposées par le Plan fédéral du développement durable 2001-2004⁶⁹ mais aussi du 6^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement⁷⁰, l'obligation a déjà été traduite par de précédents programmes au niveau fédéral⁷¹.

Les consultations publiques qui eurent lieu en 2013 dans le cadre de ce NAPAN n'en générèrent pas moins des documents très didactiques permettant de mieux comprendre la manière dont chacun de ces pouvoirs envisage ce processus de réduction redynamisé.

28. La phytolice est certainement l'une des grandes avancées de la directive européenne. Les pesticides sont mal utilisés? Formons donc les utilisateurs professionnels afin qu'ils connaissent réellement leurs obligations, afin qu'ils soient vraiment au courant des risques pour l'environnement et la santé humaine, afin qu'ils connaissent les méthodes de substitution et afin qu'ils maîtrisent les bonnes pratiques de gestion. Les pesticides sont vendus à outrance aux utilisateurs amateurs ou même aux utilisateurs professionnels? L'on va veiller désormais à ce que les distributeurs et vendeurs soient réellement qualifiés pour prodiguer des conseils aux acheteurs, quitte à les orienter vers des produits de substitution, et que seuls les détenteurs de la phytolice aient accès aux produits dits professionnels. C'est un peu le retour du droguiste maître de l'accès aux produits situés derrière son comptoir, pour ce qui concerne la délivrance de produits aux amateurs, et c'est aussi la transformation de certains métiers qui s'annonce. Les exigences de formation et d'accès à la phytolice sont traduites

par des développements réglementaires à tous les niveaux. On peut imaginer que les pratiques en seront, dans le futur, améliorées.

29. Une autre avancée concerne la généralisation de zones «zéro pesticide», dans certains espaces publics. La fixation des zones sans pesticides, même si elles ne concernent pas les grands terrains agricoles, semble rencontrer des résistances, au-delà des réjouissances de principe affichées dans les médias. Certaines communes seraient particulièrement inquiètes des changements de pratiques qu'implique l'ambition de créer des zones sans pesticides, là où les produits à bannir étaient jusque-là largement utilisés, comme dans les cimetières ou sur certaines routes. Les mesures régionales adoptées sont truffées de délais, pourtant non prévus par la directive, et tirent au maximum sur les possibilités de dérogations. En Région wallonne, le nouveau décret interdit l'application de produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics à partir du 1^{er} juin 2014 mais prévoit que des dérogations peuvent être fixées par voie réglementaire; dans l'arrêt du gouvernement, cette interdiction ne devient effective qu'après le 31 mai 2019 pour certaines applications. Les produits les plus forts restent même acceptables, sans limite de temps semble-t-il, pour combattre certaines espèces particulièrement résistantes ou même les espèces exotiques envahissantes⁷². A Bruxelles, la nouvelle ordonnance impose une interdiction d'application des pesticides dans les espaces publics, tels les parcs et jardins, les bois et les forêts⁷³, avec de multiples dérogations valables jusqu'au 31 décembre 2018, moyennant le respect de toute une série de conditions cumulatives. Une interdiction d'application plus sévère est prescrite dans les zones accueillant des groupes vulnérables, comme les cours de récréation, les aires de jeux ou encore les centres hospitaliers. L'application de pesticides est également interdite dans les zones de protection des captages d'eaux souterraines, au bois de la Cambre, dans les zones de prises d'eaux souterraines, dans les réserves naturelles, dans les réserves forestières ou encore dans les sites Natura 2000. Des dérogations, plus limitées, sont également prévues, dont à nouveau pour lutter contre les espèces envahissantes.

30. L'idée d'une diminution de l'utilisation des pesti-

69. Voir Ch., Doc. 50, 2141 (2002-2003).

70. La décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement invitait à «réduire les incidences des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et, d'une manière plus générale, parvenir à une utilisation plus durable de ces substances ainsi qu'à une réduction globale, sensible des risques et de l'utilisation des pesticides dans une mesure qui permette la protection nécessaire des cultures».

71. Voy. A.R. du 22 février 2005, M.B. 11 mars 2005.

72. Répertoire dans la circulaire du 23 avril 2009 relative aux espèces exotiques envahissantes, à condition quand même de ne pas recourir à ceux portant les symboles correspondant aux impacts les plus graves.

73. La notion d'espaces publics comprend les parcs et les squares, les bois et forêts, les accotements, bermes et autres terrains du domaine public faisant partie de la voirie, en ce compris les autoroutes, les lignes ferroviaires, les voies de tram et les sites propres des bus, les berges de cours d'eau, étangs, marais ou toute autre pièce d'eau relevant du domaine public, les terrains faisant ou non partie du domaine public dont une autorité publique est propriétaire, usufruitière, emphytéote, superficière ou locataire et qui sont utilisés à une fin d'utilité publique ou attenants à un bâtiment utilisé à une fin d'utilité publique. Sont exclus de cette définition les pépinières, les installations de production horticole qui sont exclusivement réservées aux services publics, les institutions situées dans le domaine public dont le but est la production, la recherche et l'enseignement agricole et horticole et encore quelques lieux et bâtiments spécialement énumérés à l'annexe IV de l'Ordonnance où l'on retrouve les zones utilisées par les groupes vulnérables car elles sont soumises à un régime d'interdiction plus strict.

cides en bord des routes⁷⁴ ou à proximité de zones de captage ou encore dans les réserves naturelles n'est évidemment pas nouvelle dans les législations régionales et, à cet égard, les transpositions ne font que renforcer les cadres existants. C'est particulièrement le cas à l'égard de la protection des eaux puisque l'un des autres éléments clés de la directive concerne les mesures spécifiques prescrites afin de protéger les milieux aquatiques et l'eau potable, notamment par la création de zones tampons. La pertinence de celles-ci réside bien évidemment dans la manière dont les futurs détenteurs de phytolices les respecteront et dans les mesures de contrôle et d'inspection qui les accompagneront. Le gouvernement wallon confirme l'importance de ces «zones tampons»⁷⁵ tout en les définissant de manière étonnante, comme une zone de taille appropriée sur laquelle le stockage et l'épandage de produits phytopharmaceutiques est interdit «sauf traitement limité et localisé par pulvérisateur à lance ou à dos» contre certaines espèces⁷⁶. A Bruxelles également, cette application de pesticides reste interdite dans des zones tampons comme le long des eaux de surface sur une largeur minimale de six mètres à partir de la crête de berge, mais là aussi, des dérogations sont prévues, avec des utilisations de pulvérisations possibles pour lutter contre certaines espèces très résistantes ou contre les espèces invasives ou encore contre des organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux.

31. L'on remarquera qu'alors même que cette directive autorise les États à adopter des mesures de protection renforcées, l'occasion n'est pas saisie, dans les récents cadres régionaux, pour y injecter également des régimes spécifiques de protection des riverains, lorsque leurs habitations et leurs jardins bordent des zones agricoles intensément aspergées par les engins au sol, alors même qu'il s'agit pourtant d'un sujet de préoccupation. Cette problématique apparaît bien dans le NAPAN, dans la catégorie des mesures communes au fédéral et aux régions, mais elle ne se tra-

duit pour le moment que par l'annonce de mesures de faisabilité concernant diverses mesures de réduction des épandages.

Quant aux mesures destinées à promouvoir largement la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, prescrites par la directive, elles restent discrètes pour le moment dans les textes récemment adoptés, se traduisant principalement par des habilitations au gouvernement.

V. Retour sur la protection des abeilles

32. Reprenons maintenant le fil de l'histoire concernant les restrictions provisoires, adoptées par la Commission européenne, concernant les utilisations de quatre substances actives soupçonnées, démonstrations scientifiques à l'appui, d'être préjudiciables aux abeilles.

Cette histoire commença en France il y a vingt ans déjà. Dès 1994, de premières observations d'abeilles malades et désorientées attirent l'attention sur l'usage récent d'un nouveau type de pesticide. Les graines de tournesol et de maïs y sont enrobées de Gaucho, un produit de la firme Bayer autorisé quelques années auparavant, qui contient la substance active imidaclopride. Les abeilles des ruches situées à proximité des cultures issues de ces semences semblent développer des comportements anormaux. Un lien de cause à effet est envisagé, mais cette supposition fait rapidement l'objet de virulentes controverses⁷⁷. A l'époque, les connaissances sont bien moins développées qu'aujourd'hui concernant les causes multiples de la mortalité anormale des abeilles. Les effets de ladite substance sont mal connus et les études encore trop imprécises. Ce n'est que plus tard, grâce à l'affinement de techniques de mesure, que l'on confirmera que cette substance se retrouvait bien, en quantités infimes, dans le pollen et le nectar des plantes concernées⁷⁸. La France en interdira dès 1999 l'application pour le tournesol, sur la base du principe de précau-

74. Comme le rappelle le plan de réduction des pesticides soumis à enquête publique en 2013: outre une interdiction promulguée dès 1984, les gestionnaires des voiries furent invités, par une convention «bord des routes» adoptée en 1995, à assurer une gestion écologique de ces espaces. http://www.wallonie-reductionpesticides.be/upload/documents/programme_complet.pdf.

75. Il prévoit à ce titre qu'en dehors des zones de cultures et de prairies, une zone tampon est respectée:

1° le long des eaux de surface sur une largeur minimale de six mètres à partir de la crête de berge ne pouvant être inférieure à celle définie dans l'acte d'agrément de chaque pesticide en vertu de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole;

2° le long des terrains revêtus non cultivables reliés à un réseau de collecte des eaux pluviales, sur une largeur d'un mètre;

3° en amont des terrains meubles non cultivés en permanence sujets au ruissellement en raison d'une pente supérieure ou égale à 10 % et qui sont contigus à une eau de surface ou à un terrain revêtu non cultivable relié à un réseau de collecte des eaux pluviales, sur une largeur d'un mètre à partir de la rupture de pente.

En zone de cultures et/ou de prairies, une zone tampon est respectée:

1° le long des eaux de surface sur une largeur minimale égale à celle définie à l'article R.202, 1°, du Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau ne pouvant être inférieure à celle définie dans l'acte d'agrément de chaque pesticide en vertu de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la mise sur le marché, la conservation et l'utilisation des pesticides à usage agricole;

2° le long des terrains revêtus non cultivables reliés à un réseau de collecte des eaux pluviales sur une largeur d'un mètre;

3° en amont des terrains meubles non cultivés en permanence sujets au ruissellement en raison d'une pente supérieure ou égale à 10 % et qui sont contigus à une eau de surface ou à un terrain revêtu non cultivable relié à un réseau de collecte des eaux pluviales, sur une largeur d'un mètre.

L'application de produits phytopharmaceutiques est par ailleurs interdite sur les terrains revêtus non cultivables reliés à un réseau de collecte des eaux pluviales ou directement aux eaux de surface.

76. Les *Carduus crispus*, *Cirsium lanceolatum*, *Cirsium arvense*, les *Rumex crispus*, *Rumex obtusifolius* et les espèces exotiques envahissantes visées par la circulaire du 23 avril 2009 relative aux espèces exotiques envahissantes.

77. Comme détaillé dans le récent rapport de l'Agence européenne de l'environnement, *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*, vol. II, 2013, dans la contribution de Laura MAXIM et Jeroen VAN DER SLUJIS, «Seed-dressing systemic insecticides and honeybees».

78. Selon le même rapport de l'Agence européenne de l'environnement. Voir aussi les informations disponibles sur le site de l'Union nationale pour l'apiculture française: <http://www.unaf-apiculture.info>.

tion, décision qui fut immédiatement contestée en justice⁷⁹. Ce n'était que le début d'une longue série de procès, la matière se révélant extrêmement sensible et contentieuse, toute action à l'égard de ces substances soupçonnées de porter atteinte aux abeilles, qu'il s'agisse de l'imidaclopride pour le maïs, du fipronil ou du thiamethoxame, provoquant d'importantes oppositions⁸⁰.

En parallèle, au plan européen, un processus de réévaluation des effets de toutes les substances actives déjà approuvées est en cours et la substance active imidaclopride⁸¹ reçoit bien un plein feu vert, en 2008, pour accéder en bonne et due forme au marché européen, de même que les autres substances clothianidine, thiamethoxame et fipronil dans les années qui précèdent. Les associations de protection de l'environnement et certains États critiquèrent vivement le fondement scientifique des rapports de base ayant servi à ces décisions⁸². Ceci d'autant plus qu'à l'époque, plusieurs États membres, mais pas la Belgique, avaient déjà pris des mesures de précaution visant à suspendre temporairement la mise sur le marché de ces substances, inquiets des pertes constatées à l'égard des colonies d'abeilles. Au même moment, le Parlement européen adoptait également une résolution sur la situation du secteur apicole, invitant à plus de vigilance⁸³. Pourtant, à l'occasion du changement de réglementation et de l'adoption du règlement 1107/2009, les substances actives inscrites à l'annexe I de la directive 91/414/CEE furent d'office réputées approuvées⁸⁴.

Le vent commença ensuite à tourner, suite au développement des analyses scientifiques et aux préoccupations des milieux apicoles, de mieux en mieux organisés. Également en raison du fait que le règlement 1107/2009 prévoit bien la possibilité que des réévaluations directement fondées sur un souci de protection de la biodiversité, et en particulier des abeilles, mènent au retrait de substances jusque-là approuvées. En 2010, la Commission européenne prit de premières mesures restrictives à l'égard de l'utilisation de ces substances⁸⁵, visant principalement à en atténuer les risques car elle estimait alors que les accidents signalés par les États membres étaient surtout liés à une

utilisation inappropriée de ces substances actives pour le traitement de semences, tout en invitant les États, lors de la délivrance des autorisations qui leur incombe, à être spécialement attentifs aux aspects de protection de la biodiversité⁸⁶. Mais au printemps 2012, de nouvelles informations scientifiques relatives aux effets sublétaux des néonicotinoïdes sur les abeilles, révélant que ces substances n'avaient jusque-là pas été correctement évaluées⁸⁷, poussent la Commission, conformément à l'article 21, § 2, du règlement 1107/2009 traitant du réexamen des approbations, à solliciter l'intervention de l'EFSA pour examiner ces nouvelles informations et revoir l'évaluation des risques des néonicotinoïdes en ce qui concerne leur incidence sur les abeilles. Dans son rapport du 16 janvier 2013⁸⁸, l'EFSA confirme qu'il y a bien un problème sérieux concernant les utilisations approuvées de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride, tout en indiquant que d'autres analyses sont encore nécessaires. Certaines cultures présentent bien des risques aigus élevés pour les abeilles, liés à l'exposition aux poussières, à la consommation de résidus présents dans le pollen et le nectar contaminés de certaines cultures et à l'exposition à la guttation du maïs. À la lumière de cette évaluation, la Commission a jugé qu'il existait des éléments indiquant que les utilisations approuvées de ces trois substances ne satisfaisaient plus aux critères d'approbation prévus à l'article 4 du règlement 1107/2009, compte tenu de leur incidence sur les abeilles, et qu'on ne pouvait exclure un risque élevé pour les abeilles à moins d'imposer de nouvelles restrictions. Sur la base de cet avis et dans le cadre des procédures afférentes aux actes d'exécution, la Commission a soumis aux États membres une proposition visant à restreindre l'utilisation de ces trois pesticides⁸⁹, mais cette proposition ne fut pas accueillie favorablement par tous les États. Le processus en fut ralenti, faute d'obtenir une majorité qualifiée pour ou contre cette proposition⁹⁰. La Commission finit par adopter les mesures restrictives par un règlement du 24 mai 2013, invitant les États à adapter leurs propres autorisations. C'est ensuite une nouvelle évaluation scientifique du

79. C.E., 29 décembre 1999, n° 205687 207303.

80. Voir not. le récapitulatif dressé dans «La santé des abeilles, notre santé aussi», *SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement*, 23 octobre 2012, pp. 21 et s.

81. Elle fut inscrite à l'annexe I de la directive 91/414/CEE par la directive de la Commission 2008/116/CE.

82. L. MAXIM & J. VAN DER SLUIJS, «Seed-dressing systemic insecticides and honeybees», *op. cit.*

83. Résolution du 25 novembre 201 – P7TA (2010) 10440.

84. Les substances approuvées sont désormais énumérées dans la partie A de l'annexe du règlement d'exécution 540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées.

85. Dir. 2010/21/UE de la Commission du 12 mars 2010 modifiant l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil pour ce qui est des dispositions spécifiques relatives à la clothianidine, au thiamethoxame, au fipronil et à l'imidaclopride.

86. Comme indiqué dans le préambule de la directive 2010/21/UE précitée.

87. «Scientific Opinion on the science behind the development of a risk assessment of Plant Protection Products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees)», *EFSA Journal* 2012; 10(5):2668 [275 pp.].

88. Autorité européenne de sécurité des aliments: «Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin», *EFSA Journal* 2013; 11(1):3066 [58 p.], doi:10.2903/j.efsa.2013.3066.

89. La proposition limite l'utilisation de trois néonicotinoïdes (clothianidine, imidaclopride et thiaméthoxame) pour le traitement des semences, le traitement des sols (granulés) et les applications foliaires sur les plantes et les céréales attirant les abeilles. Les autres utilisations autorisées sont réservées aux professionnels. Le traitement des cultures attirant les abeilles sera exceptionnellement possible pour les cultures sous serre et les cultures de plein champ après la floraison. Les restrictions s'appliqueront à compter du 1^{er} décembre 2013. Dès que de nouvelles informations seront disponibles, et dans deux ans au plus tard, la Commission réexaminera les conditions d'approbation des trois néonicotinoïdes concernés afin de tenir compte des avancées scientifiques et techniques pertinentes.

90. Treize États membres se sont exprimés en faveur des restrictions, dont la Belgique, neuf États membres ont voté contre et cinq se sont abstenus. La proposition a alors été soumise au comité d'appel le 29 avril. Quinze États membres se sont exprimés en faveur des restrictions, huit États membres ont voté contre et quatre se sont abstenus lors du vote en comité d'appel.

risque, réalisée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et publiée le 27 mai 2013, qui a montré que les semences traitées avec des pesticides contenant du fipronil présentaient également un risque grave pour la population d'abeilles en Europe et qui, ici aussi, a conduit la Commission européenne à adopter de nouvelles mesures restrictives.

33. L'histoire n'est bien sûr pas finie et nous n'en prédisons pas la suite ici. Elle se jouera à grand renfort de démonstrations scientifiques mais aussi à la lumière du principe de précaution et de l'exigence qui prévaut, dès lors que les questions de protection de l'environnement et de la santé sont visées au plan européen, d'assurer un niveau élevé de protection. Notre propos visait à démontrer que les législations en vigueur, qu'il s'agisse de droit international, de

droit européen ou de droit interne, intègrent bien, et de manière de plus en plus ferme, un souci de protection de la biodiversité contre l'impact des pesticides. Ce n'est toutefois là que le fruit d'une très lente évolution, alimentée de scandales et d'actions en justice, d'intenses pressions en tous sens, cristallisant la résultante d'importantes tensions. Les législations s'adaptent et se présentent désormais capables de bien mieux, même si elles ne sont pas dépourvues de paradoxes, pour dépasser la quadrature du cercle qui a longtemps caractérisé la relation que les pesticides entretenaient avec la nature. Elles ont certes amorcé un virage, mais elles ne mèneront à de véritables changements que si les diverses clés qu'elles mettent à la disposition des multiples acteurs sont effectivement saisies.