

# Les PNPP en droit français, droit espagnol, et droit européen

Marcela Delormel, ITAB, août 2010

L'agriculture biologique (AB) est aujourd'hui vue en France comme une agriculture de qualité. Cependant, n'oublions pas que dès le début de cette pratique, ce sont des objectifs environnementaux, et des idéaux liés à une meilleure exploitation de la terre qui ont été mis en avant. Il est important, et aujourd'hui plus que jamais, d'allier l'économie à la sauvegarde de l'environnement. C'est ce que traduit en une partie le concept du développement durable.

Des textes communautaires reprennent aujourd'hui cette préoccupation liée à une limitation des effets négatifs des moyens de protection des végétaux vis-à-vis de l'environnement et de la santé. Le règlement (CE) n° 1107/2009 *concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/ CEE*, ainsi que la directive 2009/128/CE *instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable*, viennent démontrer que cette question doit être cernée par la recherche de nouvelles méthodes dans le domaine des produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques. Le premier de ces textes va remplacer d'ici 2011 la directive 91/414/CEE *concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques*. Cette dernière démontre que l'utilisation et la commercialisation de ces produits sont prises avec beaucoup de précautions et que la procédure d'autorisation de leur mise sur le marché est envisagée au niveau communautaire. On peut parler d'harmonisation des conditions d'utilisation et de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques entre les différents pays de l'Union européenne.

Ce droit communautaire sur l'utilisation des produits phytopharmaceutique doit être appliqué par les producteurs en AB, en même temps que la réglementation dédiée spécifiquement à cette branche de l'agriculture. Cependant, cette dernière réglementation a parfois du mal à s'appliquer par rapport à la réglementation sur la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en ce qui concerne les produits et substances utilisés en agriculture et les critères pour leur autorisation. Les producteurs en AB de végétaux, utilisent pour la protection de ceux-ci les produits prévus par le règlement (CE) 834/2007 *relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n°2092/91*, complété par le règlement (CE) 889/2008 *portant modalités d'application du règlement (CE) 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.* Ce sont des produits naturels compatibles avec des moyens de production moins dangereux pour l'être humain et plus respectueux de l'environnement.

Toutefois, vu que ces produits ont comme but la protection des végétaux tel que définie par la directive 91/414/CEE déjà citée, ils sont donc soumis à la double réglementation. Le problème qui se pose dans ce cadre, est que ces produits naturels, dits aussi préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP), sont soumis au niveau communautaire par la directive ici citée, aux mêmes conditions d'utilisation et de mise sur le marché que les produits chimiques de synthèse. Si nous faisons un comparatif scientifique et pratique entre ces deux types de produits, nous pourrions facilement nous rendre compte que les premiers sont beaucoup moins dangereux que les seconds. Pour confirmer ces dires, il est possible de dire que ces produits sont utilisés depuis de nombreuses années par les agricultures biologiques ainsi que les agriculteurs conventionnels, les jardiniers, et désormais, les collectivités locales ; sans avoir eu des graves conséquences à notre connaissance. En général, ce sont des recettes traditionnelles à base de produits naturels qui servent de lutte contre les ennemis des cultures, ou bien, qui fortifient la plante pour améliorer sa production et ses défenses. Ainsi, un cadre réglementaire spécifique plus approprié à ces produits naturels devrait être élaboré afin que leurs vertus phytopharmaceutiques puissent être largement utilisées en AB ou autre, et trouver ainsi une alternative aux produits chimiques de synthèse.

En France la reconnaissance d'un tel régime a été entamée grâce à la loi du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques*. Son article 36 introduit dans le code rural la disposition selon laquelle les dispositions générales concernant les produits phytopharmaceutiques ne s'appliquent pas aux PNPP. Mais d'un autre côté, le décret du 23 juin 2009 *relatif à la mise sur le marché de préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique*, à son article 1 (qu'insère un nouvel article R 253-86 dans le code rural), après avoir énoncé que les dispositions concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ne sont pas applicables aux PNPP, renvoi à ces mêmes dispositions et prévoit l'inscription des substances actives des PNPP sur la liste communautaire des substances actives des produits phytopharmaceutiques (annexe I de la directive 91/414/CEE).

Le droit communautaire chapeaute toutes les législations nationales avec l'objectif d'atteindre l'harmonisation des différents droits nationaux. Le nouveau règlement (CE) 1107/2009 sur les produits phytopharmaceutiques prend en compte la particularité de certaines substances, dites de « **base** », et qui bénéficient d'un régime sur leur utilisation et mise sur le marché beaucoup

moins complexe que celui destiné aux autres substances actives (substances actives en générale, et des substances actives à faible risque). Ce régime est prévu à l'**article 23 sur les substances de base**. Elles sont définies comme suit : « ...une substance de base est une substance active :

a) qui n'est pas une substance préoccupante ; et

b) qui n'est pas intrinsèquement capable de provoquer des effets perturbateurs sur le système endocrinien, des effets neurotoxiques ou des effets immunotoxiques ; et

c) dont la destination principale n'est pas d'être utilisée à des fins phytosanitaires, mais qui est néanmoins utile dans la protection phytosanitaire, soit directement, soit dans un produit constitué par la substance et un simple diluant ; et

d) qui n'est pas mise sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique.

« Pour l'application du présent règlement, une substance active qui répond aux critères des « denrées alimentaires » définis à l'article 2 du règlement CE n° 178/2002 est considérée comme une substance de base ».

Ainsi, une substance de base n'est pas en principe destinée à être utilisée à des fins phytopharmaceutiques, et n'est pas mise sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique. Il est fait exception au régime général d'approbation des substances actives, lequel implique une procédure lourde et longue. Le régime d'approbation qui leur est applicable, est celui qui découle des autres textes communautaires les concernant. Ils doivent être pris en compte pour déterminer que la substance n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine ou animale, ni d'effet inacceptable sur l'environnement. Il est dit : « (...), une substance de base est approuvée lorsque toutes les évaluations pertinentes effectuées conformément à d'autres législations communautaires régissant l'utilisation de cette substance (...) montrent que la substance n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine ou animale ni d'effet inacceptable sur l'environnement ».

De plus, ce régime comporte aussi la simplification pour l'utilisation des produits contenant ces substances de base. L'article 28 §2 du règlement nous dit que « Par dérogation au paragraphe 1, aucune autorisation n'est requise dans les cas suivants : a) utilisation de produits contenant une ou plusieurs substances de base ;... ». Par conséquent, les substances appartenant à cette famille et qui auront été inscrites sur la liste communautaire en respectant la procédure qui vient d'être décrite de manière succincte, pourront être « librement » utilisés car tel que l'énonce le texte cité, « aucune autorisation n'est requise ». Le paragraphe 1 auquel fait référence l'article 28§2 dispose qu'un « produit phytopharmaceutique ne peut être

*mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'Etat membre concerné conformément au présent règlement ».*

Il faut savoir que pour que les substances actives, dont relèvent les substances de base, soient inscrites à la liste communautaire, elles ne doivent pas avoir fait l'objet d'un refus d'inscription précédent, si ce refus est motivé par la toxicité.

Contrairement aux autres substances actives, l'inscription européenne des substances de base peut être demandée « *par toute partie intéressée* ».

Ce règlement a une double entrée en vigueur ; il est dit qu'il entre en vigueur vingt jours après sa publication (24 novembre 2009), le 14 décembre 2009, mais qu'il est applicable à partir du 14 juin 2011. D'ici cette date, c'est la directive 91/414/CEE sur les produits phytopharmaceutiques qui s'applique au premier plan. Le fait qu'il soit déjà entré en vigueur fait sentir certaines obligations de mise en œuvre sur les Etats membres. La date du 14 juin 2011 est celle qui lui fera entièrement produire des effets juridiques.

Ce dernier texte recouvre la définition des produits phytopharmaceutiques, mais nous verrons que cette dénomination est souvent assimilée à celle de « produits phytosanitaires ». Nous pouvons avoir l'impression que les institutions européennes essayent de les différencier dans l'objectif de ne plus créer de confusion dans l'esprit des personnes.

**L'article 2 de la directive 91/414/CEE** sur les « définitions » énonce que les produits phytopharmaceutiques sont : « *Les substances actives et les préparations contenant une ou plusieurs substances actives qui sont présentées sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur et qui sont destinées à :*

*1.1 protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action, pour autant que ces substances ou préparations ne soient pas autrement définies ci-après ;*

*1.2. exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, pour autant qu'il ne s'agisse pas de substances nutritives (par exemple, les régulateurs de croissance) ;*

*1.3. assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions particulières du Conseil ou de la Commission concernant les agents conservateurs ;*

*1.4. détruire les parties des végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux ».*

Par conséquent, tous les produits qui rentrent dans cette définition doivent être soumis aux dispositions de la directive. Ces produits doivent donc avoir les effets visés par cet article

(point 1.1), et en même temps être composés d'une ou plusieurs substances actives (alinéa 1 de cet article). Ce texte dit aussi, que bien que des produits aient les effets visés sur des végétaux, ils ne rentrent pas dans le cadre de la directive s'ils sont des substances nutritives, ou des agents conservateurs.

Le nouveau règlement (CE) n°1107/2009 reprend cette définition mais l'élargit en même temps. Ce travail ne compte pas faire un comparatif entre la directive 91/414/CE et le règlement (CE) 1107/2009, mais essayer de comprendre quelle est la différence qui peut exister entre les textes visant les produits phytopharmaceutiques et ceux visant les produits phytosanitaires. De ce fait, les textes communautaires y faisant référence de manière générale, seront ciblés.

D'autres textes communautaires font références à ces produits. Le règlement (CE) n°834/2007 sur la production en agriculture biologique et son règlement d'application (règlement (CE) n°889/2008) prévoient les produits pouvant être utilisés pour la protection des végétaux en AB. Ces deux textes visent expressément les produits phytopharmaceutiques. Dans le premier, ceci est fait dans un de ses considérants (13) ; il évoque que l'AB se fonde en premier lieu sur des pratiques « de gestion de la production végétale », telles que la rotation des cultures, le choix des espèces et des variétés, et autre, pour enfin ne faire appel aux produits phytopharmaceutiques (parmi d'autres) que dans la mesure où ce recours est compatible « avec les objectifs et principes de la production biologique ». Grâce à ces énonciations, nous pouvons entendre que la production en AB doit impérativement porter une attention particulière à l'utilisation des produits dits phytopharmaceutiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que le règlement 889/2009 donne une liste avec ce type de produits utilisables en AB (liste qui devrait être élargie avec des substances nécessaires à la production en AB). L'article 16 du règlement 834/2007 poursuit avec les règles relatives à l'application des produits phytopharmaceutiques, en énonçant que la Commission donne l'autorisation d'utiliser ce genre de produits et établit « *la liste des produits et substances susceptibles d'être utilisés* ». La Commission doit exercer cette compétence dans le cadre de la procédure décisionnelle prévue à l'article 37.2 du même texte ; c'est-à-dire, la procédure de comitologie. C'est l'article 5 du règlement 889/2008 qui prévoit la liste des produits en question lorsqu'il fait référence à son annexe II ; pour protéger les végétaux contre les ravageurs et les maladies (à titre exceptionnel, vu que ce sont les méthodes déjà évoquées qui sont sensées lutter dans un premier temps contre les ennemies des cultures) « *seuls les produits énumérés à l'annexe II du présent règlement peuvent être utilisés dans la production biologique...* ». Le point sur lequel porte notre intérêt est composé par les règles d'utilisation et de mise sur le marché de

ces produits, car c'est à partir du moment que ces produits ont une autorisation de mise sur le marché qu'ils vont pouvoir être utiles à une meilleure préservation des ressources naturelles et à la production en AB. Cette annexe renvoie à l'article 16 §3, point c) du règlement 834/2007, et dit que les substances énumérées, sont autorisées en AB au titre de ce règlement. En fait, ce qu'a fait le nouveau règlement sur la production biologique, c'est reprendre les substances déjà prévues par l'ancien règlement (CEE) n° 2092/91 à son annexe II, B. Nous arrivons à ce règlement datant d'avant la directive 91/414/CEE (précisément du 24 juin 1991) qui date du 15 juillet 1991. Si nous reprenons l'ancienne annexe II du règlement 2092/91, il est possible de voir qu'elle visait dans son point B les « *Pesticides* », au titre desquels figuraient « *1. Produits phytosanitaires* », et non pas les produits phytopharmaceutiques, tel qu'ils figurent dans actuelle l'annexe II du règlement 889/2008. Il n'empêche qu'à la lecture de ces annexes, ce sont les mêmes substances que nous retrouvons, mis à part le fait que certaines substances ont été rajoutées et d'autres enlevées. Par exemple, nous retrouvons dans les deux cas « *l'azadirachtine extraite d'Azadirachta indica (neem ou margousier), la gélatine, la cire d'abeille, les huiles végétales...* », et autres substances, tel que le cuivre.

Ceci est encore une utilisation indifférenciée des termes. Tel qu'il a été dit, le règlement (CEE) n° 2092/91 (premier texte réglementant la production biologique), a été adopté à peu près un mois avant la directive sur les produits phytopharmaceutiques, ce qui nous laisse penser que la confusion liée au langage n'avait pas encore été cernée par les institutions européennes, lesquelles ont par la suite trouvé nécessaire de clarifier les choses. Ce serait alors pour cette raison que dans la « nouvelle annexe II », il y a la référence aux produits phytopharmaceutiques, et que dans l'article 2 du règlement 834/2007 sur les définitions, ces derniers sont ceux définis par la directive 91/414/CEE. Ainsi, ce dernier texte est directement visé (article 2, s)).

Bien que ces précisions soient apportées sur la réglementation relative à l'AB, il est possible de voir que le droit communautaire continue de traiter indifféremment les produits destinés à la protection des végétaux sous les appellations de produits phytosanitaires et phytopharmaceutiques. Par exemple, sur le site internet d'EUROLEX (sur l'accès au droit de l'Union européenne), nous trouvons sous la désignation « législation phytosanitaire », de textes faisant référence à la directive 91/414/CEE ; à celle du 21 octobre 2009 *instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable* ; ainsi (à titre d'exemple) une décision de la Commission relative aux mesures d'urgence destinées à éviter l'introduction dans l'Union d'*Anaplophora*

*chinensis*. Cette association des mots se poursuit même dans les définitions du droit communautaire. Parfois il est dit que le principal objectif de « la législation phytosanitaire de l'Union consiste à protéger la sécurité des denrées alimentaires produites à partir des végétaux et à garantir la santé et la qualité des cultures dans tous les Etats membres ». Il est aussi dit qu'elle régit les échanges des végétaux et de leurs produits, à l'intérieur de l'Union, mais aussi avec les pays tiers. Nous pouvons voir que les produits phytopharmaceutiques et pesticides font partie des produits phytosanitaires ; cependant, ceci apporte une difficulté supplémentaire, à partir du moment où par exemple les produits phytosanitaires de la liste de l'annexe II du règlement (CE) n°889/2008 ne visent, presque exclusivement, que la lutte contre les ravageurs et les maladies (nous retrouvons dans les conditions d'emploi : insecticide, fongicide, appât, molluscicide, acaricide). La législation phytosanitaire européenne vise aussi les critères de qualité dans le cadre de la vente de semences et des matériels de multiplication. Finalement, ce sont les droits de propriété intellectuelle qui sont encadrés par cette législation, en ce qui concerne les variétés végétales, ainsi que la conservation et l'utilisation des ressources génétiques. Par conséquent, il est donc possible de voir que les points d'intérêt d'une telle législation sont vastes et parfois sans frontières précises. Aussi, que les mots phytosanitaires, phytopharmaceutiques et pesticides, sont employés indistinctement.

De ce fait nous allons essayer de donner une définition plus précise à ces mots. Ainsi, une approche sur le vocabulaire aide à la compréhension de ces assimilations de langage pour voir que finalement des dissemblances existent. D'abord, dans le dictionnaire de langue française, le mot **phytosanitaire** (terme qui date du XXe siècle) renvoie aux notions de « *phyto* » de plante, végétal, et à celle de « *sanitaire* », de santé. Sa définition est : « *relatif aux soins à donner aux végétaux* ». Cela peut par conséquent englober tout ce qui touche aux bonnes pratiques culturales, caractérisées par les dispositions du règlement (CE) n°834/2007 sur les méthodes à utiliser pour prévenir les maladies des végétaux, mais aussi, les soins apportés par des produits qui tendent à les entretenir en bonne santé et à les soigner. En ce qui concerne le mot « **phytopharmaceutique** », la notion de *phyto* est aussi présente, donc de plante, végétal ; la définition trouvée pour *pharmaceutique*, est « *science de la composition et de l'emploi des médicaments* ». Ce dernier mot renvoie en général à la notion de préparation, de spécialité pharmaceutique, de recueil de formules pharmaceutiques. Le mot « **pesticide** » quant à lui, vient de l'anglais, de *pest* qui veut dire « *insecte ou plante nuisible* », et du suffixe *-cide*

(vient du latin) et qui veut dire « tuer » ; de ce fait « pesticide » est défini comme « *substance utilisée contre les parasites animaux et végétaux des cultures* ».

Une différenciation des sens entre ces mots peut donc être faite. Le mot phytosanitaire renvoi à la santé des plantes et aux soins de celles-ci. Quant au mot phytopharmaceutique, il renvoi à des préparations visant les plantes. Et spécifiquement, le mot pesticide renvoi à une substance pour tuer des parasites animaux ou végétaux. Par conséquent, les **produits phytopharmaceutiques** sont ceux qui touchent aux « médicaments » administrés aux végétaux, ce qui nous fait penser à des produits plus composés et complexes, faisant intervenir des méthodes lourdes de fabrication. **Les produits phytosanitaires** sont ceux qui servent à gérer la santé des plantes (avant ou après l'apparition d'un mal). **Les produits pesticides** sont ceux qui luttent contre les organismes nuisibles une fois présents. Dans ce cadre ces derniers ont des similitudes avec les produits phytopharmaceutiques. Il faut se demander si tous les soins administrés aux plantes sont des médicaments. En santé humaine, depuis toujours l'homme a utilisé les plantes pour soigner, guérir, prévenir, etc. Cela est aussi le cas en santé animale. Est-ce que les soins apportés par des produits naturels (issus de plantes ou des minéraux grâce à des recettes simples, tels que les PNPP) doivent être traités de la même façon que les « médicaments » produits issus de la chimie de synthèse ?

La définition des PNPP donnée par le décret du 23 juin 2009 montre bien cette notion de produit simple. Ces PNPP sont constituées de plantes, par fois mélangées avec de l'eau. Leur composition comporte par fois des minéraux comme l'argile (ce qui n'est pas envisagé par la réglementation nationale). Elles sont obtenues par des moyens accessibles à tout utilisateur final (nouvel article R 253-86 du code rural). Sous quel angle est-ce que les PNPP rentrent dans la notion à la quelle renvoi le mot phytopharmaceutique ? Selon le droit communautaire, en ce qu'elles sont destinées à produire les effets prévus par l'article 2 de la directive 91/414/CEE. Cependant, l'adoption du nouveau règlement (CE) n° 1107/2009 en donnant un régime spécifique aux « substances de base », démontre qu'il y a des produits, composés de certaines substances, qui doivent être traités de manière particulière. Ce régime est prévue en fonction de la toxicité des substances et non pas en fonction de l'effet de la substance sur la plante. Tel que les produits dits dangereux disposent d'un régime juridique particulier pour garantir un haut niveau de protection, les produits contenant des substances peu dangereuses devraient aussi bénéficier d'un régime juridique leur étant approprié. L'arrêté d'application du décret du 23 juin 2009, laisse de côté la réalité sur les PNPP en limitant leur composition à des plantes et à des extraits de plantes. Quant au décret lui-même, il continue à les soumettre les substances les constituant à l'inscription sur la liste de l'annexe I de la directive

91/414/CEE sur *les substances actives dont l'incorporation dans les produits phytopharmaceutiques est autorisée*. La procédure liée à cette directive est très lourde et inappropriée pour des substances moins dangereuses. Toutefois, n'oublions pas les dispositions du règlement (CE) n°1107/2009 sur les substances de base, qui bien qu'elles supposent l'inscription de celles-ci sur cette liste communautaire, la procédure prévue à cette fin leur est adaptée.

Dans le même contexte, l'Espagne autorise la commercialisation des certains produits ayant parfois les effets prévues par l'article 2 de la directive 91/414/CEE (c'est-à-dire, protéger et fortifier les végétaux). Cependant, la législation espagnole ne suppose pas l'inscription sur la liste communautaire de l'annexe I les substances composant ce type de produits. L'Espagne, l'Allemagne, ainsi que d'autres Etats membres, considèrent que l'utilisation des produits naturels pour protéger les végétaux doit être favorisée par rapport à celle des pesticides chimiques de synthèse. Ces Etats membres classent ces préparations naturelles dans les produits phytosanitaires en général. En Espagne une autre qualification est attribuée aux produits moins dangereux. D'abord, n'oublions pas que le droit applicable en Espagne est aussi dirigé par le droit communautaire. Ce sont donc les règlements sur l'AB qui régissent ce type de production, dont la liste de l'annexe II du règlement (CE) n° 889/2008 en ce qui concerne les produits phytosanitaires (pour reprendre le vocabulaire utilisé dans ce pays). Ces derniers doivent être inscrits sur *el Registro de productos y material fitosanitario* ou bien sur *el Registro de Otros medios de Defensa fitosanitaria* (registre d'autres moyens de défense phytosanitaire), tenus par « el Ministerio de Medio Ambiente y de Medio Rural y Marino ». La directive 91/414/CEE a été introduite par le Décret Royal n° 2163/94 « à travers duquel se pose le système harmonisé communautaire d'autorisation pour commercialiser et utiliser les produits phytosanitaires ». Les produits qui nous intéressent sont prévus par la loi royale 43/2002 du 2 novembre 2002 *de sanidad vegetal* (sur la santé des végétaux) à son article 45 sur « les autres moyens de défense phytosanitaires ». En espagnol, ils sont dits *Otros medios de defensa fitosanitaria (OMDF)* ; l'alinéa premier du paragraphe 1 de cet article évoque : « les moyens de défense phytosanitaire autres que les produits phytosanitaires » (ils seront expliqués après). La loi en question traite de différents points sur les matières actives entrant dans la composition des produits phytosanitaires, tel que leur définition (article 2), la procédure pour leur inscription sur la liste communautaire, et celle relative à l'octroi d'une autorisation de mise sur le marché. Son article 23 « sur les conditions générales de commercialisation et d'utilisation », énonce que « les produits pour la défense phytosanitaire

doivent remplir pour leur commercialisation et utilisation » certaines conditions générales, telles que « a) Etre autorisées conformément aux dispositions de la présente loi, sauf pour les exceptions prévues aux articles 44 et 45 de celle-ci, pour lesquelles, une notification préalable à l'autorité compétente est suffisante ». Ainsi, nous arrivons à ces produits intéressant l'AB en Espagne. Ils sont inscrits sur le « Registre d'autres moyens de défense phytosanitaire » et divisés en deux genres. D'abord, l'article 44 traite des « moyens biologiques » ou « organismes de contrôle biologique » (*medios biológicos o organismos de control biológico (OCB)*). Ceux-ci sont composés par les auxiliaires des cultures, parfois d'origine tropicale (qui ne bénéficient pas du régime de notification préalable). Les seconds, ceux de l'article 45 déjà cité correspondent à des microorganismes (champignons) ; à des algues et extraits d'algues ; des extraits végétaux avec des flavonoïdes et des acides organiques ; des phéromones ; des structures en plastique et des plaques en carton ; sel de potassium ; à l'acide ascorbique ; etc... Tel qu'il a déjà été dit ces autres moyens de défense ne sont pas soumis à la procédure normale prévue par la loi royale 43/2002 et à l'inscription de leurs substances actives sur la liste communautaire. C'est un arrêté ministériel qui prévoit leur régime de commercialisation et d'utilisation (*Orden APA/1470/2007 por la que se regula la comunicación de comercialización de determinados medios de defensa fitosanitaria*). Les produits visés sont donc ceux déjà évoqués, ainsi que les pièges, et d'autres produits qui peuvent favoriser le fait que les cultures développent une résistance ou une tolérance face à des pathogènes ou des conditions environnantes adverses, tel que les « fortifiants ou phytofortifiants ». Tous les produits en cause tendent aussi à contrôler et à diminuer les dommages causés par les ravageurs des cultures. Tel qu'il a déjà été dit, la commercialisation et l'utilisation de ces produits ne sont soumises qu'à la déclaration préalable auprès de l'autorité compétente qui est le *Ministerio de la Agricultura de la Pesca y de la Alimentación*.

Ainsi, bien que des différences puissent être établies selon les termes employés pour les produits ayant les vertus que nous avons ici traitées, il ne s'agit pas, en ce qui concerne l'Espagne, de soumettre certains produits à une procédure d'autorisation de mise sur le marché simplifiée car ils relèvent de l'appellation « phytosanitaires », mais plus, parce qu'ils sont composés de matières actives moins dangereuses pour l'être humain et son environnement, nécessaires pour diminuer l'utilisation de produits phytosanitaires chimiques de synthèse, et au développement de l'agriculture biologique.

Au niveau du droit communautaire et des règles d'harmonisation des législations nationales, il est nécessaire de comprendre comment les institutions européennes font en sorte que le droit applicable dans les matières qui relèvent de leur compétence soient les mêmes à l'intérieur des Etats membres. Il est possible de dire que pour l'application du droit européen les institutions nationales disposent d'une marge de manœuvre. Les directives communautaires doivent être transposées dans les droits nationaux ; la marge de manœuvre laissée aux Etats membres peut être plus grande que celle laissée lorsqu'un règlement communautaire intervient. Lorsque les institutions européennes ne procèdent pas à une harmonisation en légiférant directement dans une matière donnée, c'est **le principe de reconnaissance mutuelle qui intervient**. Selon ce principe, dans les secteurs non harmonisés, les États membres décident simplement d'accorder aux lois et normes techniques en vigueur dans un autre État membre la même validité qu'aux leurs. Un autre des principes fondamentaux de l'UE est celui de garantir la libre circulation des marchandises pour arriver à la constitution du marché unique européen. Ainsi, l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), dispose que « *les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que les mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres* ». La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), a reconnu le principe de reconnaissance mutuelle en 1979 dans l'arrêt dit *Cassis de Dijon* (CJCE 20 févr. 1979 *Rewe-Zentral*), en considérant que peuvent constituer des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, des réglementations techniques relatives non pas seulement à la commercialisation des produits mais à leur production ou à leur fabrication. Un autre aspect de ce principe est qu'il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges entre les Etats membres, pour être considérées comme des mesures restrictives, sans qu'il soit nécessaire qu'elles soient de nature à affecter sensiblement les échanges intracommunautaires. Nous pouvons donc voir que l'application de ce principe suppose l'échange intracommunautaire des produits. Un Etat membre ne pourra pas interdire sur son territoire les produits légalement commercialisés dans un autre Etat membre. De ce fait, les produits étrangers (en provenance d'un Etat membre) que l'on cherche à commercialiser dans un autre Etat membre, vont être soumis à des règles discriminatoires par rapport à des mêmes produits nationaux ; ainsi, leur commercialisation deviendrait bien plus difficile que celle des produits nationaux. Ces entraves à la commercialisation doivent donc avoir un caractère discriminatoire (exemple de réglementation interdisant, sauf enregistrement administratif préalable, la commercialisation de certains produits). Dans le cas où les mesures faisant entrave à la libre circulation des marchandises touchent indifféremment les produits importés

et les produits nationaux, la Cour de justice (et les juges nationaux) vont aussi constater cette entrave. Parmi ces dernières mesures, se trouvent celles relatives aux produits eux-mêmes (par rapport au nom, forme, dimension, composition, étiquetage, conditionnement...), et celles relatives à leurs utilisation, ces deux catégories restent en tout état de cause des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives ; d'un autre côté, on trouve celles relatives à la commercialisation des produits (modalités de vente) qui ne sont des mesures à effet équivalent que si elles sont discriminatoires. Il est possible de se demander quelle serait la situation dans le cas où les règles nationales ne viseraient que les produits nationaux ? En principe la Cour de justice se refuse à contrôler ces mesures. Cependant, sa jurisprudence a commencé à évoluer car elle a accepté de contrôler le caractère discriminatoire d'une mesure nationale alors que la situation en cause était purement interne et ne comportait que des éléments cantonnés à l'intérieur d'un seul Etat membre (CJCE 7 mai 1997 *Pistre*). Dans le cas d'espèce, la Cour a contrôlé les mesures mises en cause vis-à-vis des articles 30 et 36 du Traité de Rome (articles 34 et 36 du TFUE) sur les entraves à la libre circulation des marchandises et ses exceptions. Ainsi, bien que les faits au principal se limitent au territoire national (ressortissants nationaux, produits nationaux, commercialisation nationale), les articles du traité cités s'appliquent bien. Par ce fait, les mesures nationales qui n'impliquaient que des faits nationaux ont été analysées aux vues de ces articles et considérées comme contraires car discriminatoires envers les produits importés. Cependant, du fait que la réglementation nationale était bien discriminatoire, la Cour n'a pas eu à vérifier dans quelle mesure une telle législation qui ne comporterait pas de discrimination, pourrait être contraire aux exigences des ces articles du traité. Cet arrêt laisse entendre qu'il suffit que le marché communautaire soit potentiellement concerné pour que le contrôle juridictionnel se fasse.

Les mesures prévues par l'article 34 du TFUE (faisant obstacle aux échanges) peuvent être justifiées si elles rentrent dans le cadre de l'article 36 TFUE. Il dispose que « *Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportations ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent pas constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres* ». Cet article fixe la liste des objectifs visés par l'intérêt général qui peuvent faire justifier l'adoption de mesures restrictives aux échanges intracommunautaires. D'un autre

côté, il pose le principe de proportionnalité des mesures restrictives dans la recherche d'un juste équilibre entre la préservation de la libre circulation des marchandises et la sauvegarde des objectifs d'intérêt général invoqués. Si une harmonisation totale est intervenue au niveau du droit communautaire, c'est par rapport aux règles d'harmonisation que la mesure en cause doit être contrôlée afin de savoir s'il peut y avoir des dérogations, et non pas par référence à l'article 36 TFUE. Dans ce même sens, l'article 114 TFUE précise qu'un Etat membre peut laisser subsister des dispositions nationales après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par des institutions européennes, si ceci est justifié par des exigences importantes visées à l'article 36 (TFUE) ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail ; il faut dans ce cas que l'Etat en question notifie ces mesures à la Commission qui doit les approuver. Dans la mesure où l'article 36 porte exception au principe de la libre circulation des marchandises, il est d'interprétation stricte. Parmi les justifications liées à l'intérêt public, celles qui peuvent intéresser le commerce et l'utilisation des PNPP, seraient, *la sécurité publique*, en ce qu'elle garantit la survie de la population ; *la protection de la santé et de la vie des personnes*, qui peut justifier un régime d'homologation de produits dangereux ; *la protection de la vie et de la santé des animaux et la préservation des végétaux*, qui rejoignent les objectifs liés à la santé humaine et qui peuvent donc être invoquées avec cette dernière pour justifier des restrictions.

Les Etats membres ne font pas l'intégration du droit européen de la même manière. Même lorsque l'unification est faite par le biais des règlements, les Etats peuvent décider de la manière dont les textes communautaires seront appliqués, sans s'y opposer bien-sûre. C'est pour cette raison qu'il existe différentes législations nationales qui régulent aujourd'hui l'utilisation et la commercialisation des méthodes alternatives de protection des plantes dans l'UE. La directive 91/414/CEE tend à harmoniser les législations nationales ; mais elle laisse aussi un champ d'application au principe de reconnaissance mutuelle. Son article 10 selon lequel «*1. A la requête du demandeur, étayée par ce dernier des pièces justifiant les éléments de la comparabilité invoquée, tout Etat membre auquel est présentée une demande d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique déjà autorisé dans un autre Etat membre doit:*

- *s'abstenir d'exiger la répétition des tests et analyses déjà effectués en liaison avec l'autorisation dudit produit dans ce dernier Etat membre, dans la mesure où les conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales, notamment climatiques, intéressant l'utilisation du produit sont comparables dans les régions concernées*

et

- *dans la mesure où les principes uniformes ont été adoptés conformément à l'article 23, lorsque le produit contient uniquement des substances actives inscrites à l'annexe I, autoriser également la mise sur le marché dudit produit sur son territoire, dans la mesure où les conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales, y compris climatiques, intéressant l'utilisation du produit sont comparables dans les régions concernées. »*

Les produits rentrant dans la catégorie « d'autres moyens de défense phytosanitaire » du droit espagnol, bien qu'ils aient des effets prévues dans la directive, par le fait qu'ils sont nommés « produits autres que phytosanitaires », fait qu'ils ne sont pas soumis aux dispositions de la directive communautaire.