



LES SUBSTANCES CHIMIQUES ET LES PESTICIDES

La législation de l'Union européenne en matière de substances chimiques et de pesticides vise à protéger la santé humaine et l'environnement ainsi qu'à prévenir les obstacles au commerce. Elle se compose de règles régissant la commercialisation et l'utilisation de catégories particulières de substances chimiques, d'un ensemble de restrictions harmonisées s'appliquant à la mise sur le marché et à l'utilisation de substances et préparations dangereuses spécifiques, et de règles régissant les accidents graves et les exportations de substances dangereuses. Sous le terme de pesticides sont regroupées les substances qui contrôlent, détruisent ou préviennent les organismes considérés nuisibles. Ces substances comprennent les produits biocides et les produits phytopharmaceutiques (PPP). La principale réalisation au niveau de l'Union est le règlement REACH, qui régit l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances dangereuses ainsi que les restrictions qui s'y appliquent. Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, et en particulier des nouvelles stratégies «pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques», «de la ferme à la table» et «en faveur de la biodiversité», la législation européenne en la matière sera révisée dans un proche avenir.

BASE JURIDIQUE

Articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

RÉALISATIONS

A. Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques et restrictions applicables à ces substances (REACH)

La politique de l'Union en matière de substances chimiques a subi un bouleversement majeur avec l'introduction, en 2006, du règlement (CE) n° 1907/2006 (règlement REACH). Ce règlement, entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, établit un nouveau cadre juridique réglementant le développement et les essais, la production, la mise sur le marché et l'utilisation des substances chimiques, et remplaçant environ 40 actes législatifs alors en vigueur. Le règlement REACH vise à mieux protéger la population et l'environnement contre les risques chimiques potentiels et à favoriser le développement durable. Il a établi un système unique pour l'ensemble des substances chimiques et a transféré la charge de la preuve relative à l'évaluation des risques de ces substances des pouvoirs publics vers le secteur privé. En outre, il appelle au remplacement des substances les plus dangereuses par des alternatives adéquates.



L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), créée par le règlement REACH et basée à Helsinki, est responsable de la gestion des aspects techniques, scientifiques et administratifs de REACH, et chargée de garantir la cohérence de son application. Novembre 2010 était le premier délai pour l'enregistrement par le secteur industriel: i) de toutes les substances en quantités égales ou supérieures à 1 000 tonnes par an; ii) des substances très toxiques pour le milieu aquatique, en quantités égales ou supérieures à 100 tonnes par an; et iii) des substances les plus dangereuses (cancérogènes, mutagènes ou reprotoxiques [CMR]), produites ou importées en quantités égales ou supérieures à une tonne par an. Le délai d'enregistrement de toutes les substances produites ou importées en quantités allant de 100 à 1 000 tonnes par an était fixé à juin 2013. Le processus s'est conclu en juin 2018 avec l'enregistrement de substances mises sur le marché en quantités allant de 1 à 100 tonnes par an.

En février 2013, la Commission a publié un examen du règlement REACH, dans lequel elle concluait que le dispositif de ce dernier ne nécessite aucune modification, même si des avancées pourraient être enregistrées en réduisant la charge financière et administrative pesant sur le secteur industriel et en trouvant des méthodes pour remplacer les essais sur les animaux. En 2017, la Commission a effectué une deuxième évaluation au titre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), dont les résultats ont été publiés dans le document COM(2018)0116. L'évaluation conclut globalement que le règlement REACH est efficace, mais recense des possibilités d'amélioration, de simplification et de réduction des charges, qui peuvent être développées en réalisant les actions décrites dans le rapport. Celles-ci devraient être mises en œuvre conformément à la stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE, au plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire et au septième programme d'action pour l'environnement.

Le 14 octobre 2020, la Commission a publié une nouvelle [stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques](#). Elle fait partie de l'objectif «zéro pollution» de l'Union, qui est l'un des principaux engagements du pacte vert pour l'Europe. Cette stratégie comprend une révision du règlement REACH interdisant l'utilisation des substances chimiques les plus nocives dans les produits de consommation tels que les jouets, les articles de puériculture, les cosmétiques, les détergents, les matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et les textiles, sauf lorsqu'il est démontré que cette utilisation est essentielle pour la société, et garantissant une utilisation sûre et durable de ces substances.

B. Classification, étiquetage et emballage

Afin d'élever le niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement, les mêmes critères d'identification et étiquettes de description des risques chimiques devraient être utilisés dans l'ensemble de l'Union et du monde. Adopté en 2008, le règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges a été instauré pour adapter le système de l'Union au système général harmonisé (SGH) de l'ONU. Les directives antérieures sur les substances et les mélanges dangereux ont été abrogées en juin 2015.



C. Exportation et importation de substances dangereuses

Les règles de l'Union sur les exportations et les importations de substances chimiques dangereuses ont été définies dans le règlement (UE) n° 649/2012, qui visait à encourager le partage des responsabilités et la coopération dans le domaine du mouvement international des produits chimiques dangereux et à mettre en œuvre la convention de Rotterdam sur le consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international. La procédure relative au consentement préalable en connaissance de cause consiste à partager des informations sur les substances chimiques toxiques et à attendre l'accord explicite d'un pays avant d'exporter la substance en question.

D. Accidents graves

Tenant son nom de la municipalité italienne qui a été contaminée en 1976 par un rejet accidentel de dioxine sur un site industriel des alentours, la directive Seveso (82/501/CEE) visait à prévenir les accidents graves, tels que les incendies et les explosions, et à limiter les conséquences des accidents n'ayant pu être prévenus en imposant des rapports de sécurité, des plans d'urgence et la communication d'informations au public. En 1996, la directive Seveso II (96/82/CE) concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses a introduit de nouvelles dispositions relatives aux systèmes de gestion de la sécurité, aux plans d'urgence et à l'aménagement du territoire, et a renforcé les dispositions relatives aux inspections effectuées par les États membres. À la suite de graves accidents industriels (Toulouse, en France, Baia Mare, en Roumanie, et Enschede, aux Pays-Bas) et à la lumière d'études portant sur les substances cancérigènes et dangereuses pour l'environnement, le champ d'application de la directive Seveso II a été étendu par la [directive 2003/105/CE](#). La directive Seveso III (2012/18/UE) a été publiée en juillet 2012 après avoir été approuvée par le Parlement et le Conseil. Elle tient compte des nouvelles classifications internationales des substances, adoptées par les Nations unies, qui permettent une meilleure évaluation des risques et améliorent le traitement des substances.

E. Utilisation durable des pesticides

Les substances qui contrôlent, détruisent ou préviennent les organismes considérés nuisibles sont regroupées sous le terme de pesticides. Ce terme recouvre à la fois les produits phytopharmaceutiques (utilisés sur les végétaux dans l'agriculture, l'horticulture, les parcs ou les jardins) et les produits biocides (utilisés pour d'autres applications, par exemple pour protéger les matériaux ou désinfecter). Le paquet sur les pesticides adopté en 2009 se compose de la directive 2009/128/CE sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, dont l'objectif est de réduire les risques pour l'environnement et la santé tout en maintenant la productivité des cultures et en améliorant les contrôles de l'utilisation et de la distribution des pesticides, du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et du règlement (CE) n° 1185/2009 relatif aux statistiques sur les pesticides, qui définit des règles sur la collecte d'informations



relatives aux quantités annuelles de pesticides mises sur le marché et utilisées dans chaque État membre.

La directive 2009/128/CE a imposé aux États membres d'adopter des plans d'action nationaux visant à fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures et des calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. La pulvérisation aérienne des cultures est interdite de manière générale et aucune pulvérisation n'est autorisée à proximité immédiate des zones résidentielles. Le règlement relatif à la production et à l'autorisation des pesticides contient une liste positive de «substances actives» (les ingrédients chimiques des pesticides) approuvées, établie au niveau de l'Union. Les pesticides sont ensuite autorisés au niveau national sur la base de cette liste.

Une controverse a lieu depuis 2015 au sujet du renouvellement de l'approbation du glyphosate, l'une des substances actives les plus communément utilisées au niveau mondial dans la composition des herbicides à large spectre. La controverse a débuté en raison d'évaluations divergentes quant à sa cancérogénicité: le Centre international de recherche sur le cancer, une agence de l'Organisation mondiale de la santé, a classé le glyphosate parmi les substances probablement cancérogènes pour l'homme, tandis que l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a estimé improbable que cette substance présente un risque cancérogène pour l'homme. L'ECHA a ensuite conclu que le glyphosate ne faisait pas partie des substances cancérogènes. Plusieurs autorités nationales extérieures à l'Union européenne sont également arrivées à la même conclusion. Finalement, en décembre 2017, la Commission européenne a renouvelé l'approbation du glyphosate pour cinq ans.

Un [rapport sur la mise en œuvre de la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, publié le 20 mai 2020](#), a montré que bien que les États membres aient réalisé des progrès dans la mise en œuvre de cette directive, ils sont moins d'un sur trois à avoir terminé la révision de leurs plans d'action nationaux dans le délai de cinq ans qui leur était imparti. En outre, la plupart des États membres qui ont révisé leurs plans d'action nationaux n'ont pas remédié aux faiblesses identifiées par la Commission dans leurs premiers plans d'action nationaux.

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, et en particulier des stratégies «de la ferme à la table» et «en faveur de la biodiversité», la Commission prendra des mesures afin de réduire de 50 % l'utilisation et le risque des pesticides chimiques, y compris l'utilisation des pesticides les plus dangereux, d'ici 2030. À cet effet, la Commission révisera la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et elle encouragera l'utilisation accrue de solutions alternatives afin de protéger les récoltes des parasites et des maladies.

F. Produits biocides

Le règlement (UE) n° 528/2012 est entré en vigueur en 2013 afin de simplifier les mécanismes d'autorisation et de renforcer le rôle de l'ECHA par le biais d'un examen des dossiers d'approbation sur la base de conditions plus strictes. La législation reflète ce qui a été instauré dans le cadre du régime précédent, à savoir des contrôles sur la commercialisation et l'utilisation des produits biocides (pesticides non agricoles comme les désinfectants antibactériens et les sprays insecticides) de manière à



gérer les risques qu'ils présentent pour l'environnement ainsi que pour la santé humaine et animale. Ces substances sont autorisées uniquement si elles figurent sur une liste positive, tandis qu'une interdiction s'applique aux substances les plus toxiques, notamment celles qui sont cancérigènes, ont des effets néfastes sur la fertilité ou interfèrent avec les gènes ou les hormones (perturbateurs endocriniens). Conformément au principe de la reconnaissance mutuelle, une substance autorisée dans l'un des États membres pourra être utilisée dans l'ensemble de l'Union. Le règlement (CE) n° 1107/2009 établit des critères scientifiques pour la détermination des propriétés de perturbation endocrinienne des produits biocides, ainsi que des PPP.

G. Polluants organiques persistants (POP)

Les POP sont des substances chimiques qui persistent dans l'environnement du fait de leur résistance aux différentes formes de dégradation (chimique, biologique, etc.). Elles font l'objet d'une bioaccumulation tout au long de la chaîne alimentaire et peuvent provoquer des effets indésirables sur la santé humaine et l'environnement. Ce groupe de polluants prioritaires comprend les pesticides (comme le DDT), les produits chimiques industriels (comme les polychlorobiphényles [PCB]) et les sous-produits non désirés des processus industriels (comme les dioxines et les furannes). L'Union s'est engagée au niveau international à contrôler le traitement, l'exportation et l'importation des POP au titre du protocole d'Aarhus à la convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux POP (en vigueur depuis 2003), et de la convention de Stockholm sur les POP (en vigueur depuis 2004). L'Union a accompli des progrès supplémentaires avec le [règlement \(CE\) n° 850/2004](#), qui complète la législation européenne antérieure sur les POP et l'adapte aux dispositions des accords internationaux.

Le [règlement \(UE\) 2019/1021](#) (refonte) comprend l'ensemble des amendements et des rectificatifs au règlement relatif aux POP jusqu'au 25 juin 2019. Il prévoit, entre autres, l'ajout du retardateur de flamme décaBDE aux annexes I et IV. La valeur limite est fixée à 10 mg/kg lorsqu'il est présent non intentionnellement sous forme de contaminant à l'état de trace dans des substances. Dans le cas d'une telle présence dans des mélanges ou des articles, cette valeur limite est fixée à 500 mg/kg pour la somme de tous les diphenyléthers bromés (BDE), y compris le décaBDE. La Commission a été invitée à fixer la même limite de concentration pour la somme de ces substances contenues dans les déchets. Des dérogations spécifiques concernant l'utilisation du décaBDE ont été introduites pour les aéronefs, les véhicules à moteur et les équipements électriques et électroniques, et ont été étendues aux importations.

H. Amiante

L'amiante est un minéral à structure fibreuse, qui est dangereux en cas d'inhalation. Elle était couramment utilisée par le passé à des fins d'isolation et autres en raison de sa résistance au feu et à la chaleur. Grâce à la directive 1999/77/CE, une interdiction de l'utilisation de l'amiante est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 au sein de l'Union. De plus, l'extraction, la production et le traitement des produits de l'amiante sont interdits en vertu de la directive 2003/18/CE, qui prévoit également des stratégies de désamiantage devant être mises en œuvre par les États membres.



I. Détergents

Le règlement (CE) n° 648/2004 harmonise les règles applicables à la biodégradabilité des agents de surface, aux restrictions et aux interdictions les visant, aux informations que doivent communiquer les fabricants et à l'étiquetage des ingrédients des détergents. Il a ensuite été modifié en 2006 [règlement (CE) n° 907/2006], en 2009 [règlement (CE) n° 551/2009] et en 2012 [règlement (UE) n° 259/2012], afin de mettre en place de nouveaux tests de biodégradabilité destinés à améliorer le niveau de protection de l'environnement aquatique. En outre, la portée des tests a été étendue à toutes les classes d'agents de surface, incluant dès lors les 10 % des agents de surface qui, jusqu'alors, échappaient à la législation. Le règlement (CE) n° 907/2006 élargit également les règles d'étiquetage de façon à inclure les substances parfumantes allergisantes et fait obligation aux fabricants de communiquer une liste complète d'ingrédients aux médecins traitant les patients souffrant d'allergies. À compter du 30 juin 2013, l'utilisation des phosphates dans les détergents de lessive est interdite et la teneur en autres composés contenant du phosphore est limitée.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a joué un rôle-clé dans l'élaboration du règlement REACH. Il a veillé à l'insertion de certaines dispositions en première lecture, notamment le chapitre sur l'enregistrement, une approche ciblée en ce qui concerne les exigences en matière d'information pour les substances existantes produites à de faibles tonnages (1 à 10 tonnes) et l'approche dite «une substance, un enregistrement» (OSOR) destinée à réduire les coûts au minimum, en introduisant une clause d'exemption dans des conditions spécifiques. Pour limiter le plus possible les essais sur les animaux, le Parlement a obtenu l'adoption d'une exigence imposant aux entreprises de partager les données des essais réalisés sur les animaux (en échange d'une indemnisation raisonnable) afin d'éviter la duplication des expériences. En ce qui concerne le chapitre consacré à l'autorisation, le Parlement a préconisé une approche plus ferme, prévoyant que toutes les substances les plus dangereuses ne pourront être autorisées que lorsqu'il n'existe aucune alternative ou technologie appropriée.

Au cours de la longue discussion menée en 2008 sur le paquet sur les pesticides, les amendements du Parlement ont garanti la création de zones tampons de taille adéquate pour la protection des organismes aquatiques ainsi que l'introduction de mesures de protection pour les groupes les plus vulnérables, en interdisant l'utilisation des pesticides dans les jardins publics, sur les terrains de sport et de récréation, dans les cours d'école et sur les terrains de jeux, ainsi qu'à proximité immédiate des établissements de soins de santé. Début 2013, après la publication d'un rapport de l'EFSA sur les effets néfastes de certains insecticides néonicotinoïdes, le Parlement a demandé à la Commission de prendre des mesures résolues pour préserver les populations d'abeilles. En mars 2013, le Parlement a adopté une résolution sur les risques liés à l'amiante pour la santé au travail et les perspectives d'élimination complète de l'amiante encore existante.

La décision du Parlement du 6 février 2018 relative à la création d'une commission spéciale chargée d'examiner la procédure d'autorisation des pesticides dans l'Union



(PEST) constitue une réponse aux inquiétudes soulevées quant au risque posé par la substance herbicide glyphosate. En décembre 2017, l'autorisation de mise sur le marché de l'herbicide a été renouvelée par la Commission pour cinq ans. La commission spéciale a évalué: a) la procédure d'autorisation des pesticides dans l'Union européenne; b) les défaillances potentielles dans la manière dont les substances sont évaluées scientifiquement et approuvées; c) le rôle de la Commission dans le renouvellement de l'autorisation du glyphosate; d) les éventuels conflits d'intérêts dans la procédure d'approbation; et e) le rôle des agences de l'Union, et la question de savoir si elles disposent du personnel suffisant et sont adéquatement financées pour pouvoir remplir leurs obligations.

Le 16 janvier 2019, le Parlement a adopté le rapport de la commission spéciale PEST, qui a notamment conclu ce qui suit: le public devrait avoir accès aux études utilisées dans les procédures d'autorisation; le cadre de l'Union devrait stimuler l'innovation et promouvoir les pesticides à faible risque; les experts scientifiques devraient examiner les études sur la cancérogénicité du glyphosate; et les exigences en matière de données applicables aux PPP devraient inclure la toxicité à long terme.

Le 10 juillet 2020, le Parlement a adopté une [résolution dans laquelle il définit ses priorités en ce qui concerne la future stratégie pour la durabilité relative aux produits chimiques](#). Le Parlement a demandé, entre autres, que cette stratégie soit utilisée pour développer la cohérence et les synergies entre la législation en matière de produits chimiques, la législation en matière de santé et de sécurité au travail ainsi que la législation européenne connexe, notamment la législation spécifique et générale relative aux produits, la législation relative à l'eau, au sol et à l'air, la législation sur les sources de pollution, notamment les installations industrielles, et la législation sur les déchets. Il a insisté sur le fait que la stratégie devrait s'appuyer sur des preuves scientifiques solides et à jour et qu'elle devrait prendre en compte les risques posés par les perturbateurs endocriniens, les substances chimiques dangereuses contenues dans les produits importés et les effets combinés de différentes substances chimiques et des produits chimiques très persistants.

Georgios Amanatidis
12/2020

