

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1963.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi modifiant la loi du 2 novembre 1943
relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasi-
taires à usage agricole,*

Par M. Maurice LALLOY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat a pour objet de modifier la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole. Cette modification ne porte que sur l'article 11 de cette loi, relatif à la répres-

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuill, Pierre de Villoutreys.*

Voir le numéro :

Sénat : 66 (1962-1963).

sion des infractions aux textes législatifs et réglementaires traitant de la fabrication et de la commercialisation de ces produits.

Malgré la simplicité apparente du problème ainsi posé, il paraît cependant utile de rappeler les conditions de la fabrication, la mise en vente et de l'emploi des produits antiparasitaires en agriculture.

*

* *

La fabrication et la mise en vente des quelque 3.000 spécialités phytosanitaires que l'on trouve sur le marché français sont subordonnées à l'application des textes essentiels suivants :

1. — Code de la Santé publique en ce qui concerne la réglementation du commerce des substances vénéneuses en vue de la prévention des accidents.

2. — Décret du 11 mai 1937 pris pour l'application de la loi du 4 août 1903 modifiée par la loi du 10 mars 1935 sur le commerce des produits antiparasitaires.

3. — Loi du 2 novembre 1943 validée par l'ordonnance du 13 avril 1945 qui organise le contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole.

1. — CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Les substances antiparasitaires à usage agricole sont très nombreuses, qu'il s'agisse d'insecticides, fongicides, herbicides, désinfectants des semences, raticides, corvicides, etc., mais très rares sont celles que l'on peut considérer comme étant dénuées de toxicité pour l'homme. Par nature la substance antiparasitaire est en effet une matière destinée à détruire des organismes vivants, végétaux ou animaux ; elle est donc susceptible de comporter un danger pour l'être humain.

La préoccupation des Pouvoirs publics a été de prémunir l'agriculteur et les consommateurs contre des risques éventuels. Il y a plus d'un siècle — la législation sur les substances vénéneuses remonte au 19 juillet 1845 — les premières dispositions réglementaires furent promulguées.

Actuellement, c'est dans le Code de la Santé publique, articles R 5149 à R 5169 qu'il faut rechercher les dispositions en vigueur.

Les principes de la réglementation applicable aux substances vénéneuses ont été d'établir une distinction entre les emplois qui sont donnés à ces substances : d'une part, emplois agricoles, industriels et domestiques ; d'autre part, emplois en médecine humaine et vétérinaire. Il a été fait, en outre, une classification basée sur le degré de toxicité des substances elles-mêmes : poisons, stupéfiants.

A partir de cette classification, des dispositions diverses ont été prises qui concernent essentiellement : la prohibition d'emploi en agriculture des substances trop toxiques, la dénaturation par des corps colorants ou odoriférants, la limitation de la concentration des spécialités commerciales, la solidité des emballages, l'apposition d'étiquettes de sécurité, la distribution des notices explicatives, les précautions à prendre lors du stockage et de la vente, surtout en vue d'éviter toute confusion avec des denrées alimentaires ; les époques et conditions d'utilisation, doses et précautions d'emploi.

2. — DÉCRET DU 11 MAI 1937

Nous n'analyserons pas en détail ce texte dont l'objectif principal est d'assurer la loyauté du commerce des produits antiparasitaires et d'assurer à l'acheteur les garanties nécessaires. Il s'agit, en particulier, de l'étiquetage des produits.

3. — LOI DU 2 NOVEMBRE 1943

C'est cette loi qui est concernée par le texte soumis à votre appréciation et nous y reviendrons plus en détail (1).

(1) *Loi du 2 novembre 1943*, relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole (validée et modifiée par ordonnance du 13 avril 1945).

Article premier. — Est interdite, à dater du 1^{er} janvier 1944, la vente, la mise en vente ou la distribution, à titre gratuit, de produits antiparasitaires à usage agricole n'ayant pas fait l'objet d'une homologation.

Art. 2. — Les produits visés par l'article précédent comprennent tous les antiseptiques et anticryptogamiques destinés à la protection des cultures et des matières végétales, les herbicides, les produits de défense contre les vertébrés et invertébrés nuisibles aux cultures et aux produits agricoles, ainsi que les adjuvants vendus seuls ou en mélange et destinés à améliorer les conditions d'utilisation des produits ci-dessus définis.

*

* *

Pour ce qui concerne *l'emploi* des produits antiparasitaires à usage agricole pour lesquels les agriculteurs ont l'obligation de se conformer strictement aux prescriptions d'emploi (doses à mettre en œuvre et date des traitements) et aussi aux précautions à prendre pour éviter tout accident, un certain nombre de textes réglementaires, en forme d'arrêtés du Ministre de l'Agriculture, sont applicables ; leur objet est généralement de limiter les périodes où l'emploi de certains produits est autorisé.

Outre ces dispositions réglementaires, les conseils prodigués par les stations d'avertissements agricoles rattachées à chacune des 14 circonscriptions du Service de la protection des végétaux indiquent les dates d'emploi les plus opportunes et la gamme des produits les plus efficaces dans la lutte contre tel ou tel déprédateur, évitant à la fois des erreurs de choix et de techniques d'application, évitant également la multiplication inconsidérée des traitements, source de dépenses inutiles pour l'exploitant et d'excessive pollution du milieu ambiant.

*

* *

Par dérogation à ces dispositions, le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement et le Secrétaire d'Etat à la Production industrielle et aux Communications pourront fixer par arrêtés interministériels la liste des produits industriels simples répondant aux usages ci-dessus définis qui ne seront pas soumis à homologation et pour lesquels seules sont applicables les dispositions du décret du 11 mai 1937.

Ces produits ne pourront faire l'objet d'aucune publicité destinée aux milieux agricoles lorsqu'elle se réclamerait pour une marque particulière d'une efficacité supérieure à celle du produit normalisé ou d'un emploi non indiqué dans les arrêtés interministériels prévus ci-dessus et leur emballage ne devra porter aucune mention d'efficacité.

Art. 3. — L'homologation n'est accordée qu'aux produits antiparasitaires à usage agricole ayant fait l'objet d'un examen pouvant comporter en particulier des essais physiques, chimiques ou biologiques dans les laboratoires dépendant du Secrétariat d'Etat à la Production industrielle ou du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement.

Les produits homologués sont inscrits sur un registre tenu au Secrétariat d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement.

Contrôle de la fabrication, de la mise en vente et de l'utilisation des produits antiparasitaires à usage agricole.

Deux départements ministériels sont directement concernés pour l'exercice de ces contrôles :

1. — Le Ministre de l'Industrie et du Commerce contrôle et oriente la fabrication des produits chimiques de base ; il lui appartient, en fonction de certaines considérations d'opportunité ou d'ordre économique, de conseiller l'utilisation de tel produit, voire de tels sous-produits de remplacement, plutôt que de tels autres qui s'intégreraient moins logiquement dans les programmes généraux dont il assure l'harmonisation.

2. — Le Ministre de l'Agriculture exerce son action :

— d'une part, sur le commerce des produits et des conditions d'application de ceux-ci par son Service de la répression des fraudes. Celui-ci, en effet, a pour mission de surveiller, prélever, analyser les produits antiparasitaires eux-mêmes et les denrées végétales qui sont commercialisées après traitement ;

— d'autre part, en ce qui concerne la nature et l'intérêt des traitements à appliquer, la vérification de leur efficacité, ce sont les Services de la recherche agronomique et ceux de la protection des végétaux qui sont compétents pour en faire l'appréciation.

Art. 4. — Il est institué une commission des produits antiparasitaires à usage agricole. Cette commission a pour rôle :

1° De proposer aux Secrétaires d'Etat intéressés toutes les mesures susceptibles de contribuer à la normalisation des produits antiparasitaires à usage agricole et, d'une manière générale, d'entourer les utilisateurs de toutes garanties d'efficacité de ces produits ;

2° De définir les méthodes de contrôle de la composition et de l'efficacité des produits soumis à l'homologation ;

3° De donner son avis sur toutes les questions qui lui seront soumises par les Secrétaires d'Etat intéressés.

Art. 5. — Il est constitué un comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole. Ce comité a pour rôle :

1° De faire effectuer sur les produits destinés à être mis en vente et dans les conditions fixées par la commission des produits antiparasitaires à usage agricole les essais prévus à l'article 3 ci-dessus ;

2° De soumettre aux Secrétaires d'Etat intéressés un rapport comportant les propositions quant à la suite à donner à la demande d'homologation ;

3° De proposer aux Secrétaires d'Etat intéressés de faire entreprendre toute étude scientifique jugée susceptible d'améliorer les conditions de lutte contre les parasites agricoles.

*

* *

Cet exposé liminaire ne serait pas complet si nous ne signalions, avec une vive satisfaction, qu'un effort d'harmonisation et d'unification des textes réglementaires qui régissent la matière se poursuit à l'échelon du Conseil de l'Europe, d'une part, et sur le plan mondial, d'autre part. Les six pays membres du Marché Commun et le Royaume-Uni ont réalisé des accords précis sur les points suivants :

a) Classement toxicologique des substances et des formulations commerciales en quatre catégories : produits toxiques, nocifs, à faibles risques, pratiquement sans danger. Un livre « jaune » a été publié, portant cette classification ;

b) Détermination des principes servant de base à ce classement, de telle sorte qu'il puisse, dans l'avenir, demeurer uniforme dans les sept nations concernées. Ces principes sont analysés dans un ouvrage intitulé : « Les pesticides agricoles » ;

c) Détermination des quantités de résidus de produits de traitement qu'il est possible — donc licite — d'admettre sur les denrées végétales mises en vente. Ce travail est en cours.

Par ailleurs, l'O. A. A. a réuni à Rome, en octobre 1962, une première conférence sur les pesticides agricoles pour que s'établisse, au plan mondial, une unité des pratiques du commerce et de l'emploi de ces produits.

Art. 6. — Par dérogation à l'article 1^{er}, des autorisations provisoires de vente pourront être données sur proposition du comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole pour les produits en instance d'homologation.

Ces autorisations provisoires sont consignées sur un registre spécial.

Art. 7. — Les emballages ou étiquettes des produits antiparasitaires dont la vente est autorisée doivent porter d'une façon apparente, en plus des indications déjà prescrites par le décret du 11 mai 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 4 août 1903, modifiée par la loi du 10 mars 1935, la dose et le mode d'emploi tels qu'ils figurent au registre d'homologation, ainsi que la date et le numéro d'inscription dudit registre. Ils doivent mentionner également les précautions à prendre par les utilisateurs.

Les produits antiparasitaires renfermant des toxiques classés aux tableaux annexés au décret du 14 septembre 1916 (1) sur le commerce des substances vénéneuses demeurent également soumis aux règles fixées par ce dernier décret.

Art. 8. — Toute modification dans la composition physique, chimique ou biologique d'un produit homologué en application des dispositions du présent décret doit faire l'objet d'une nouvelle demande d'homologation.

(1) Abrogé et remplacé par le décret du 19 novembre 1948.

*
* *

ETUDE DU PROJET DE LOI

L'exposé des motifs du projet de loi exprime les raisons qui ont amené le Gouvernement à proposer une modification de l'ancien article 11 de la loi. Celui-ci, en effet, ne permettait pas d'ajuster exactement la répression des manquements aux dispositions de la loi à la gravité des infractions et ne faisait pas apparaître, non plus, la notion de bonne ou de mauvaise foi qui était à l'origine des infractions constatées.

Il n'envisageait que des délits contraventionnels impliquant automatiquement l'intervention des tribunaux correctionnels. Deux exemples illustrant des situations que chacun a déplorées — sans pouvoir, en l'état des textes, soustraire les contrevenants aux rigueurs de la loi — peuvent être évoqués ; celui d'un producteur d'un produit phytosanitaire, dûment homologué, mais qui avait omis de reproduire le numéro de référence d'homologation sur les étiquettes ; celui d'un autre industriel qui avait commis le délit d'affirmer que son produit, très sérieusement élaboré, était d'une efficacité supérieure au simple sulfate de cuivre !

Il devenait donc indispensable, ainsi que l'exprime l'exposé des motifs, « de faire une distinction plus nette entre les différentes infractions et de ne pas appliquer les mêmes sanctions ».

Art. 9. — Toute publicité commerciale pour les produits antiparasitaires à usage agricole n'ayant pas fait l'objet d'une homologation ou d'une autorisation provisoire de vente est interdite à dater du 1^{er} janvier 1944.

Art. 10. — Les frais de toute nature résultant du contrôle des produits soumis à l'homologation seront couverts par des versements effectués par les organisations professionnelles intéressées au profit des budgets des secrétariats à l'Agriculture et au Ravitaillement et à la Production industrielle et aux Communications.

Art. 11. — Les infractions aux dispositions de la présente loi seront punies d'une amende de 5.000 à 100.000 francs, sans préjudice des sanctions administratives et, le cas échéant, des peines prévues par la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, par la loi du 10 mars 1935 sur le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs des cultures, par la loi du 12 juillet 1916 sur le commerce des substances vénéneuses ainsi que par toutes autres dispositions législatives.

L'article 463 du Code Pénal est applicable aux peines prévues par le présent article.

Rappel de l'article 11 ancien.

Art. 11. — Les infractions aux dispositions de la présente loi seront punies d'une amende de 5.000 à 100.000 F, sans préjudice des sanctions administratives et, le cas échéant, des peines prévues par la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, par la loi du 10 mars 1935 sur le commerce des produits utilisés pour la destruction des ravageurs de cultures, par la loi du 12 juillet 1916 sur le commerce des substances vénéneuses, ainsi que par toutes autres dispositions législatives.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines prévues par le présent article.

Analyse de l'article 11 modifié.

a) *Sur le montant des amendes :*

Dans le texte ancien elles se situaient entre 50 et 1.000 F actuels ; le texte proposé les échelonne entre 1.500 et 30.000 F.

On constate donc, sur ce plan, un durcissement de la répression.

b) *Sur la nature des infractions :*

Alors que le texte ancien appréhendait toutes les infractions à la loi, sans aucune discrimination, le texte proposé limite l'application des pénalités correctionnelles aux infractions portant :

— sur l'obligation d'une homologation préalable à la mise en vente du produit concerné, à moins qu'il ne s'agisse de produits industriels simples (art. 2, alinéa 2) ou de produits ayant reçu une autorisation provisoire de vente (art. 6) ;

Art. 12. — Sont qualifiés pour procéder aux recherches, constater les infractions à la présente loi et opérer des prélèvements, les officiers de police judiciaire et les inspecteurs et agents de la répression des fraudes.

Ils devront se conformer à la procédure instituée par le décret du 22 janvier 1919, complété par le décret du 31 décembre 1928 pris en application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes des marchandises.

Art. 13. — Des arrêtés concertés entre le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement et le Secrétaire d'Etat à la Production industrielle et aux Communications fixeront la composition et le mode de fonctionnement de la commission des produits antiparasitaires à usage agricole et du comité d'études visés aux articles 4 et 5 ainsi que les modalités d'application de la présente loi et les dispositions transitoires.

Art. 14. — Toutes dispositions contraires au présent décret sont abrogées.

— sur l'obligation d'une nouvelle demande d'homologation en cas de modifications dans la composition physique, chimique ou biologique d'un produit homologué (art. 8) ;

— sur l'interdiction de faire de la publicité pour des produits qui ne seraient ni homologués ni bénéficiaires d'une autorisation provisoire de vente (art. 9) ;

— sur l'obligation de mentionner sur les étiquettes les précautions à prendre par les utilisateurs.

En outre, l'article 11 nouveau introduit la notion de bonne foi ou de mauvaise foi, ce qui exclut des pénalités de la juridiction correctionnelle les infractions commises de bonne foi et reconnues telles. Indiquons, au passage, que cette disposition a été inscrite dans le projet de loi à l'instigation du Conseil d'Etat.

c) On ne manquera pas d'observer que l'article 11 nouveau est muet sur la répression des infractions de bonne foi ou considérées comme mineures, celles qui ne sont pas incluses dans l'énumération des catégories 1 à 4 que nous rappelions plus haut.

L'exposé des motifs s'en explique en ces termes :

« Le présent projet de loi, *qui sera complété par un décret sur les pénalités de police*, répond à cet objectif. Il apporte à la législation la souplesse d'application qui est désirable et assure la protection de la loyauté des transactions commerciales, sans modifier, pour autant, les conditions de sécurité dans l'emploi des substances pesticides. »

On pouvait se demander s'il ne convenait pas d'inclure dans l'article 11 nouveau, par voie d'amendement, une disposition prévoyant qu'un décret établissant des pénalités contraventionnelles pour les infractions exclues du champ d'application de l'article 11 sera publié.

Des informations que nous avons recueillies, il apparaît que cette précaution serait inutile en l'état de nos règles constitutionnelles ; à l'appui de cette information, précisons que le Gouvernement a déjà saisi le Conseil d'Etat du projet de décret concerné.

CONCLUSIONS

La nécessité, pour l'agriculture, de se défendre contre les fléaux qui l'assaillent est évidente en fonction de son économie dans la nation et aussi des problèmes de nutrition qui se posent dans le monde.

Certes, la lutte contre les déprédateurs de toute nature, impliquant la mise en œuvre de produits toxiques ou dangereux, n'est pas sans inconvénients, sans risques mêmes, si les précautions indispensables sont négligées.

Ces précautions, ces mesures de protection sont assurées par la législation en vigueur dans notre pays, en voie d'harmonisation, d'ailleurs, ainsi que nous l'avons noté, avec les législations de nos partenaires du Marché Commun. Elles tendent :

— à garantir l'hygiène publique (législation sur les substances vénéneuses) ;

— à prévenir et à couvrir les risques dans la fabrication, les transports, l'usage des pesticides (législation sur les accidents du travail et les transports) ;

— à lutter contre la fraude (législation sur les fongicides cupriques étendue à tous les pesticides) ;

— à garantir l'efficacité des produits (loi du 2 novembre 1943 : homologation des produits) ;

— à intensifier la lutte antiparasitaire (législation sur la protection des végétaux).

Par l'action soutenue et vigilante des stations d'avertissements agricoles, ces mesures de protection sont diffusées et appliquées à bon escient dans le sens du meilleur et plus judicieux emploi des produits concernés.

A cette occasion, votre Commission tient à rendre l'hommage qui lui est dû au Service de la répression des fraudes qui, malgré des moyens qui demeurent bien inférieurs aux nécessités évidentes de son action, assure avec une haute conscience scientifique la lourde charge de contrôler l'exacte application des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Et, citant M. le Doyen René Fabre, membre de l'Institut, président de l'Académie nationale de médecine, nous dirons avec lui que « dans l'utilisation des poisons en agriculture, il faut tempérer la hardiesse par la prudence, sans, pour autant, prendre toujours des positions négatives stériles. Toute exploration, toute marche en avant, comportent des dangers inconnus auxquels il faut, par avance, essayer de parer. Science, étude et prévision doivent rester des mots d'ordre dans l'emploi des pesticides ».

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter sans modification le projet de loi présenté par le Gouvernement, dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Les dispositions de l'article 11 de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, complétée et modifiée par l'ordonnance du 13 avril 1945, sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Art. 11. — Seront punis d'une amende de 1.500 F à 30.000 F :

« 1° Ceux qui, de mauvaise foi, auront commis une infraction soit aux dispositions édictées aux articles 1^{er} et 2 sous réserve des dérogations prévues à l'article 2 (alinéa 2) et à l'article 6, soit aux prescriptions édictées aux articles 8 ou 9 ;

« 2° Ceux qui, de mauvaise foi, contrairement aux prescriptions de l'article 7 (alinéa 1), n'auront pas mentionné, sur les emballages ou étiquettes des produits antiparasitaires dont la vente est autorisée, les précautions à prendre par les utilisateurs. »

Art. 2.

Les dispositions de la présente loi n'entreront en vigueur que trois mois après sa promulgation.