HAL
open science

Utilisation des pesticides : la nécessaire protection du voisinage

Benoît Grimonprez

To cite this version:

Benoît Grimonprez. Utilisation des pesticides : la nécessaire protection du voisinage. Revue de droit rural, 2019, pp.comm. 118. hal-02407190v1

HAL Id: hal-02407190

https://hal.science/hal-02407190v1

Submitted on 12 Dec 2019 (v1), last revised 23 Dec 2019 (v2)

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

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

Utilisation des pesticides : la nécessaire protection du voisinage

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers
Institut de droit rural

A travers l'annulation partielle de l'arrêté du 4 mai 2017 réglementant les conditions d'usage des produits phytosanitaires, le Conseil d'Etat intime l'ordre au pouvoir politique de prendre des mesures de protection du voisinage des cultures traitées.

CE, 26 juin 2019, n°s 415426 et 415431.

L'usage des pesticides en agriculture n'en finit pas d'empoisonner le débat public. La volonté politique est désormais claire de sortir de la dépendance à la chimie de synthèse et de promouvoir des formes d'agriculture plus respectueuses de l'environnement et de la santé humaine (V. le plan d'actions gouvernemental lancé en 2018 et le programme prioritaire de recherche « Cultiver et protéger autrement », auquel participe l'Institut de droit rural de Poitiers). Depuis plusieurs années en effet, les accusations se multiplient à l'endroit des produits phytosanitaires. Autant leurs effets dévastateurs sur la biodiversité, la vie des sols et les milieux aquatiques s'étalent à longueur de rapports et d'études, autant les conséquences des nombreuses expositions de l'Homme à ces substances sont toujours en cours d'étude (V. CGEDD n° 012475-01, IGAS n° 2018-96, CGAAER n° 18107, mars 2019, p. 42). On sait, d'ores et déjà, que « selon les modes de contamination, ce sont plus d'un million de professionnels de l'agriculture, la population des riverains et, plus largement, l'ensemble des consommateurs qui sont potentiellement exposés aux dangers que peuvent présenter les pesticides. Le Haut conseil de la santé publique (HCSP) rappelle que le coût en Europe des conséquences de santé de l'ensemble des pesticides via leurs mécanismes de perturbation endocrinienne est estimé à 120 milliards d'euros par an » (Rapport « L'utilisation des produits phytopharmaceutiques », IGAS n°2017-124R, CGEDD n°011624-01, CGAAER n°17096, déc. 2017). Par-delà les incertitudes scientifiques, il est un constat : les populations s'inquiètent de plus en plus des effets combinés des différentes molécules sur leur santé et celle des futures générations ; peurs nourries par l'hégémonie de grandes firmes phytopharmaceutiques et par l'absence de transparence des procédures d'homologation des produits mis sur le marché. Si le citadin craint pour son alimentation, moins gourmet le « rural » se rebelle sur la question des épandages à proximité des lieux de résidence.

Même à la campagne, ce type de trouble de voisinage est jugé de moins en moins normal. Pour cause, la dispersion des pesticides dans l'environnement immédiat, en s'affranchissant des limites physiques des fonds, porte atteinte au droit de propriété d'autrui, sans même parler de celui de vivre dans un environnement sain (Charte de l'environnement, art. 1er). Une étude de l'Inserm faisait à ce sujet observer que « de par leur emploi, généralement en circuit ouvert, et de par leur capacité à se disperser au-delà de la cible visée, les pesticides constituent un risque pour les organismes « non cibles » » (Pesticides, Effets sur la santé, Expertise collective, 2013, Synthèse, p. 20).

La stratégie nationale de santé 2018-2022 intègre cette préoccupation : elle met l'accent sur la nécessité de réduire les expositions de la population, avec une attention particulière à la situation des riverains de zones d'épandage, surtout les femmes enceintes et les enfants. Si les intentions sont belles, leur traduction en termes juridiques est laborieuse. Force normative rime ici avec faiblesse ! Dans ce contexte, l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 ébranle l'immobilisme des décideurs publics.

I. - Hier : une protection défaillante du voisinage

Alors que les substances actives sont approuvées au plan européen, il revient à chaque Etat d'autoriser la mise sur le marché des produits qui les contiennent. Deux textes de l'Union européenne encadrent cette prérogative : le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et la directive n° 2009/128/CE également datée du 21 octobre 2009 « instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ». Le législateur français a transposé ces règles à l'article L. 253-7 du Code rural et de la pêche maritime : « l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits ». De ce texte est découlé l'arrêté interministériel du 12 septembre 2006 remplacé, après son annulation (pour raison procédurale : CE, 6 juill. 2016, no 391684), par l'arrêté du 4 mai 2017 (Arr. 4 mai 2017, NOR : AGRG1632554A). C'est ce dernier acte réglementaire qui était la cible des attaques de deux associations de protection de l'environnement.

La question posée au juge était de savoir jusqu'où l'autorité administrative est tenue d'aller pour prévenir les risques sanitaires et environnementaux liés à l'utilisation des pesticides.

La réponse se trouve en remontant à l'échelle de la directive européenne du 21 octobre 2009. En son article 11, elle prescrit aux Etats membres qui autorisent les substances de prendre des mesures appropriées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable. La directive (art. 12) impose aussi de restreindre ou d'interdire les traitements dans certaines « zones spécifiques » pour des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité.

Saisi de l'examen de la légalité de l'arrêté du 4 mai 2017, le Conseil d'Etat rappelle cette pyramide normative et en profite pour gommer la rédaction, trop complaisante, de l'article L. 253-7 du Code rural. Ce texte énonce que l'administration « peut » interdire ou encadrer l'usage des pesticides aux fins de préservation de l'environnement et de la santé. A la lumière de la directive précitée, le juge corrige : l'autorité compétente « doit ». L'obligation justifie, en l'occurrence, la censure de plusieurs passages de l'arrêté.

Les deux premiers ont trait à la protection des milieux aquatiques. Pour la juridiction administrative, l'Etat est tenu, conformément aux objectifs de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, de définir les conditions permettant d'épargner la ressource en eau des risques de pollution, que ce soit par dérive, drainage ou ruissellement. Sur ce fondement, reproche est fait à l'arrêté de n'avoir pas réglementé toutes les formes d'utilisation des pesticides à proximité des zones à ne pas traiter. L'administration a ici commis l'erreur de ne viser que la pulvérisation ou le poudrage du produit, et non d'autres méthodes comme

l'épandage de granulés ou l'injection de produits dans les sols, sources également de pollution des eaux de surface, notamment par ruissellement.

Un autre grief porte sur l'absence de prise en compte de toutes les conditions météorologiques. De façon classique, l'arrêté interdit d'épandre par vent au-dessus de la force 3 de l'échelle de Beaufort. Mais il pêche en ne prévoyant rien pour éviter ou réduire le risque de pollution par ruissellement en cas de forte pluviosité

La protection des personnes est l'autre grand point faible de l'arrêté litigieux. Déjà le Conseil d'Etat enjoint au pouvoir réglementaire d'assurer la santé des travailleurs agricoles et de toute personne susceptible d'accéder à des zones récemment traitées. Certes l'arrêté attaqué impose le respect de délais pour revenir sur la zone lorsque les produits ont été utilisés en pulvérisation ou poudrage sur une végétation en place, mais il omet de viser les cas où l'épandage a été fait sur sols nus ; carence qui justifie, là encore, l'amputation du texte (art. 1er).

De manière plus significative, le Conseil d'Etat critique la protection insuffisante des riverains des parcelles traitées aux pesticides. En effet, la directive du 21 octobre 2009 (art. 12) ordonne aux États membres de veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques, comme celles fréquentées par le grand public ou par des groupes vulnérables. L'article L. 253-7, I du Code rural en reprend le principe. Les « groupes vulnérables » sont définis à l'article 3 du règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 : il s'agit des « personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé. Font partie de ces groupes les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme ».

Pour sa défense, le ministre de l'agriculture invoquait les instruments de protection créés par la loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 et inscrites à l'article L. 253-7-1 du Code rural. Le texte interdit l'utilisation des pesticides dans les cours et espaces publics habituellement peuplés par des enfants. A proximité de ces lieux, ainsi que des hôpitaux, cliniques, maisons de retraite, centres accueillant des handicapés, l'usage des produits phytosanitaires est subordonné à la mise en œuvre de mesures spécifiques : création de haies, choix des dates et horaires de traitement, et à défaut seulement, prescription de distances minimales (v. Instr. tech. DGAL/SDQPV/2016-80, 27 janv. 2016). Ces dispositifs sont cependant loin de s'adresser à tous les riverains des parcelles traitées. Or, comme le souligne le juge administratif, les riverains font partie des groupes vulnérables au sens du droit européen car doivent être regardés comme des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme » (en plus d'être souvent des enfants, des femmes enceintes…). D'où le verdict qu'« aucune disposition réglementaire ne prévoit de mesures d'interdiction, de limitation ou d'encadrement de l'utilisation de pesticides aux fins de protection des riverains des zones traitées ». 6 mois est le délai laissé au gouvernement pour revoir sa copie.

II. - Demain : une protection suffisante du voisinage ?

Il y a de cela un an, la loi Egalim n° 2018-938 du 30 octobre 2018 cherchait à combler ce trou juridique béant. L'ambition du texte est toujours de soumettre, à partir du 1er janvier 2020, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en bordure des zones habitées à des mesures de protection des résidents compte tenu des techniques d'application employées et du contexte topographique et environnemental local (C. rur., art. L. 253-8). Pour y parvenir, la loi a imaginé un mécanisme à double détente, amiable puis forcé.

Elle mise en premier sur la stratégie, très *soft*, de la concertation entre le monde agricole et les populations locales au travers d'une charte d'engagement départementale. Si quelques documents du genre ont déjà été « négociés » (avec des contenus extrêmement variables), c'était sans méthodologie, ni cadre aucun. Pour cause, le décret censé les prévoir vient tout juste d'être dévoilé et mis en consultation publique (C. env., art. L. 123-19-1). Le texte en dit plus sur les mesures de protection que la charte devra obligatoirement inclure, sur ses modalités d'élaboration et de diffusion, ainsi que sur son approbation par l'autorité préfectorale. La valeur et la portée juridique de l'outil demeurent cependant mystérieuses : quelle intensité des obligations posées (moyen, résultat) ? moyennant quels contrôles et sanctions pour les contrevenants ?

En second ressort, si aucune charte n'est adoptée ou « dans l'intérêt de la santé publique », le préfet retrouve son pouvoir de réglementer l'usage des pesticides à proximité des habitations (C. rur., art. L. 253-8).

En attendant ce type d'action, nombre d'élus locaux ont décidé d'interdire les épandages sur leur territoire, ou bien de les cantonner à une certaine distance (souvent 150 mètres) des habitations. Comme l'ont démontré plusieurs jugements récents (TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033, TA Besançon, 16 sept. 2019), l'initiative était condamnée à l'échec. La jurisprudence administrative est en effet très stricte : le pouvoir de police administrative générale du maire (CGCT, art. L. 2212-2) ne saurait interférer avec le pouvoir de police spéciale attribué à des autorités déterminées (CE, 24 sept. 2012, n°342990) ; ce qui est le cas en matière de réglementation des produits phytosanitaires dont la compétence relève des ministres de l'agriculture et de l'environnement (C. rur., art. R. 253-1).

La délimitation de zones non traitées aux portes des habitations est désormais au cœur de l'arrêté correctif, dont le projet a également été soumis à l'avis du public. Très mal à l'aise sur la question, le gouvernement a choisi de calquer son texte sur un avis de l'ANSES du 14 juin 2019 préconisant la mise en place de distances de sécurité au moins égales à celles prises en compte dans l'évaluation des produits lors de leur mise sur le marché (ANSES, 14 juin 2019, n°2019-SA-0020).

Dans le détail, le projet d'arrêté prévoit qu'en l'absence de prescriptions particulières de l'autorisation de mise sur le marché (AMM), les substances jugées les plus dangereuses se verraient imposer une bande tampon de 10 mètres ; les autres produits seraient soumis à un éloignement de 10 mètres pour les cultures hautes (viticulture, arboriculture) et de 5 mètres pour les cultures basses (céréales). Les chartes départementales auraient la possibilité d'adapter ces distances, en les ramenant à 3 ou 5 mètres lorsqu'il sera fait usage de matériels de pulvérisation les plus performants sur le plan environnemental.

Il est à craindre que ces prescriptions, minimalistes, ne convainquent pas totalement les intéressés, qu'ils soient riverains ou utilisateurs. En un sens, elles font l'aveu de la très probable dangerosité des produits incriminés pour les populations qui vivent à leur contact. Raison pour laquelle des distances de sécurité ont (tout juste) commencé à être intégrées par l'ANSES dans chaque décision d'autorisation de mise sur le marché. Quant au compromis capable d'inscrire durablement la production agricole dans le paysage du vivant, il dépend des connaissances scientifiques, malheureusement encore très lacunaires sur les différents types d'exposition (l'« effet cocktail »), et sur les modes de dégradation des molécules (sous forme de métabolites dont la toxicité n'est pas mesurée). La méthodologie de l'ANSES, référence du gouvernement, se base sur le document guide de l'EFSA de 2014 qui précise que « l'évaluation de l'exposition des personnes présentes et des résidents repose sur des données limitées issues d'études effectuées dans les années 1980 et sur les données de l'US EPA » (ANSES, 14 juin 2019, préc.). C'est ce qui explique que d'autres rapports officiels, plus alarmistes, optaient pour des servitudes bien plus importantes (par ex. 50 mètres : « Évaluation du dispositif réglementant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des lieux accueillant des personnes vulnérables », CGEDD n° 012475-01, IGAS n° 2018-96, CGAAER n° 18107, mars 2019, p. 78). Fragiles et contestées, les normes d'usage sont donc fatalement amenées à bouger en fonction des nouvelles données scientifiques disponibles.