



HAL
open science

Pesticides et riverains : l'impossible conciliation juridique ?

Benoît Grimonprez, Inès Bouchemma

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez, Inès Bouchemma. Pesticides et riverains : l'impossible conciliation juridique ?. La Semaine juridique. Édition générale, 2020, n° 6 (doctrine 174). hal-02491337

HAL Id: hal-02491337

<https://hal.science/hal-02491337>

Submitted on 3 Mar 2020

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.

Pesticides et riverains : l'impossible conciliation juridique¹ ?

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers, Institut de droit rural
Inès Bouchema
Doctorante, Master 2 Droit économique Ecole de droit de Science Po

« Mon ignorance vaut autant que vos connaissances ».
Isaac Asimov

Alors que l'emploi généralisé des pesticides agricoles n'en finit pas de susciter la controverse, deux textes réglementaires du 27 décembre 2019 tentent d'harmoniser leur usage avec l'indispensable protection des populations riveraines. Le nouveau dispositif est étagé sur deux niveaux : à la base, sont mises en place des zones non traitées variables selon la dangerosité des produits et les types de cultures ; s'y superposent des chartes d'engagement départementales, négociées pour préciser et aménager les conditions d'épandage des pesticides près des habitations.

1. Psychodrame et consultation généralisée. Espérées autant que redoutées, les « mesures de protection des personnes lors de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation » ont été prises par le gouvernement au terme d'un long suspense. Elles ressortent du décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 et de l'arrêté du même jour, dont les projets avaient été dévoilés et soumis à la consultation publique. Celle-ci avait alors recueilli 53674 contributions, preuve que le sujet des épandages de pesticides mobilise et clive fortement. Une majorité de la profession agricole défend leur usage inconditionnel², quand une part de plus en plus importante des citoyens, galvanisée par les associations de défense de la nature, plaide pour leur abandon pur et simple.

Rien qu'à leur évocation, les « pesticides » suscitent de nos jours l'effroi. Le terme englobe les produits dits biocides³ et les produits phytosanitaires. Ces derniers sont, au sens de l'article 2 du règlement européen n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, l'ensemble des produits permettant de protéger les végétaux, d'améliorer leur croissance ou, au contraire de freiner ou détruire ceux dont la prolifération nuit aux plantes cultivées. On distingue trois catégories au sein de la famille des « phyto » : les produits chimiques de synthèse (allant de ceux à faibles risques⁴ à ceux dont on envisage la substitution⁵), les produits « naturels » (produits de

¹ Etude rédigée dans le cadre du Projet Prioritaire de Recherche (PPR) FAST (Facilitate public Action to exit peSTicides, 2020).

² Les ventes de produits phytosanitaires ont augmenté de 12,4 % en France entre 2009 et 2016 (Note de suivi du plan Ecophyto 2017, p. 26).

³ Comme les désinfectants, insecticides ou acaricides à usage vétérinaire ou domestique. Selon Santé publique France (communiqué, 3 sept. 2019), les « polluants du quotidien » imprègnent les organismes de l'ensemble de la population.

⁴ Règl. CE n° 1107/2009, art. 47.

⁵ Produits dont au moins une substance est considérée comme particulièrement dangereuse pour l'homme ou l'environnement (Règl. CE n° 1107/2009, art. 23 et annexe II. 4.).

biocontrôle⁶ et préparations naturelles peu préoccupantes⁷), et ceux dont l'usage est toléré en agriculture biologique⁸.

2. Effets indésirables. C'est la toxicité prêtée aux produits chimiques antiparasitaires à usage agricole qui provoque actuellement la réprobation sociale. Depuis des années déjà, leurs impacts négatifs sur la vie des sols, la biodiversité et les milieux aquatiques sont répertoriés⁹ et justifient, à eux seuls, des plans de réductions massives¹⁰. Ce sont dorénavant les conséquences des multiples contacts de l'Homme avec ces substances qui inquiètent légitimement et appellent à faire jouer le principe de précaution (Charte de l'environnement, art. 5)¹¹. Pour tordre le cou à certaines rumeurs, plus aucun doute scientifique ne subsiste sur la dangerosité des pesticides pour la santé humaine, et en particulier celle des femmes enceintes et des enfants¹². L'inconnue porte uniquement sur l'appréciation des degrés d'expositions des populations aux différentes molécules – y compris à faibles doses –, et sur leurs effets cumulés à long terme¹³. Référence dans ce domaine, les travaux de l'Inserm soulignent que « l'exposition à proximité des lieux d'épandages est considérée comme non négligeable »¹⁴; et de rappeler que ne pas être en mesure, aujourd'hui, de conclure ne veut pas obligatoirement dire qu'il n'y a pas de risque, dès lors que de très nombreuses substances n'ont pas fait l'objet d'études épidémiologiques.

A cette problématique, déjà sensible, s'ajoutent de nouveaux rapports de voisinage entre exploitations agricoles et résidents en milieu rural. L'étalement urbain ininterrompu a rapproché les lieux de vie des lieux de production, tandis que d'autres profils de personnes, animées de préoccupations environnementales parfois candides, ont choisi d'aller vivre à la campagne. Force est de constater qu'au cours des dernières décennies, l'espace rural a acquis une dimension multifonctionnelle, comme théâtre d'usages toujours plus nombreux et variés

⁶ Qui sont ceux qui emploient des mécanismes de prédation ou de confusion naturels (par ex. les coccinelles contre les pucerons) (C. rur., art. L. 253-6).

⁷ Les PNPP sont les produits élaborés par un procédé accessible à l'utilisateur final à partir de substances naturelles et/ou de substance de base (C. rur., art. L.253-1).

⁸ Règl. CE n° 834/2007 du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques : art. 12 et 16.

⁹ CGDD, Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions, Études et documents n° 136, déc. 2015 ; E. Charbonnier et alii., Pesticides. Des impacts au changement de pratiques, Quae, 2013 ; Expertise scientifique collective : Réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts sur l'environnement, 2005. D'autant que des substances pourtant interdites (ex. néonicotinoïdes) continuent d'être détectées dans les cultures non traitées (D. Wintermantel et alii., *Neonicotinoid-induced mortality risk for bees foraging on oilseed rape nectar persists despite EU moratorium*, Science of the total Environment, 28 nov. 2019).

¹⁰ Plans Ecophyto I, Ecophyto II et II+, intégrant le plan d'actions du 25 avril 2018 sur « les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides » et le « plan de sortie du glyphosate » (22 juin 2018). V. D. n° 2019-1519, 31 déc. 2019 : interdisant deux nouvelles substances (le sulfoxaflor et la flupyradifurone) aux modes d'actions similaires aux néonicotinoïdes déjà proscrits depuis le 1^{er} sept. 2018 (C. rur., art. L. 253-8, II).

¹¹ Au vu de la présomption de risques, suffisamment sérieuse, pour la santé humaine : v. en ce sens, Rapport d'information parlementaire n° 42, N. Bonnefoy, « Pesticides : vers le risque zéro », oct. 2012 ; *adde*, Comité de la prévention et de la précaution, Rapport « Risques sanitaires liés à l'utilisation des produits phytosanitaires », 2002.

¹² Inserm, Pesticides, Effets sur la santé, Expertise collective, 2013, Synthèse, p. 76-77. V. aussi, l'alerte sanitaire concernant les pesticides contenant des SDHI (P. Bénéit et alii., *Evolutionarily conserved susceptibility of the mitochondrial respiratory chain to SDHI pesticides and its consequence on the impact of SDHIs on human cultured cells*, PLOS ONE, 7 nov. 2019) et la récente décision de l'Anses de retirer du marché 36 produits à base de glyphosate et de refuser d'en autoriser 4 nouveaux en l'absence de preuve de leur innocuité.

¹³ Inserm, rapport préc., p. 21.

¹⁴ Inserm, rapport préc., p. 12.

(habitation, loisir, tourisme et préservation de ce qui reste de biodiversité). Autant d'intérêts avec lesquels la production agricole – qui n'est plus monopolistique - doit composer, au prix certainement d'un changement des habitudes culturelles héritées de l'ère productiviste.

3. Nid à contentieux. Les textes aujourd'hui forgés par le pouvoir exécutif font suite aux péripéties concernant la réglementation de l'usage des pesticides. Depuis la directive européenne n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009 «instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable », les États membres sont tenus de mettre en œuvre des mesures de protection des personnes faisant partie de « groupes vulnérables » (art. 12). La France avait certes pris, en 2014, les mesures nécessaires pour mettre à l'abri les établissements accueillant un public considéré comme particulièrement fragile (enfants, femmes enceintes, personnes malades ou âgées) (C. rur., art. L. 253-7-1)¹⁵ ; mais elle n'avait prévu aucune disposition propre à limiter l'exposition des riverains aux risques de contamination aiguë ou chronique sur la durée.

Saisi par deux associations de protection de l'environnement reprochant un cadre juridique insuffisamment protecteur des milieux aquatiques et des voisins des lieux de pulvérisation, le Conseil d'Etat a logiquement annulé certains articles de l'arrêté du 4 mai 2017 et enjoint le gouvernement d'opérer les modifications nécessaires dans un délai de 6 mois¹⁶.

4. C'est arrivé demain : la loi Egalim. Avant même cet épisode jurisprudentiel, le législateur avait voulu combler ce malencontreux oubli juridique. A l'article 83 de la loi « Egalim » n° 2018-938 du 30 octobre 2018, est écrit que l'utilisation des pesticides près des habitations est subordonnée à la mise en place de mesures de protection compte tenu du contexte pédoclimatique, topographique, environnemental ou sanitaire local, des matériels et des techniques utilisés. Celles-ci sont censées prendre la forme de chartes d'engagement départementales, validées par le préfet après consultation des riverains ou de leurs représentants (C. rur., art. L. 253-8).

L'application de cette disposition, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020, a parfois été anticipée. Ainsi certaines chartes ont été impulsées volontairement par les organisations agricoles ou les pouvoirs publics à différents échelons territoriaux¹⁷. Comme on pouvait s'y attendre, la teneur des engagements, de même que les parties prenantes des négociations, s'avèrent très variables d'une charte à une autre¹⁸.

5. Fronde municipale. Dernier fait en date, près d'une centaine de maires de communes plus ou moins grandes¹⁹, et deux départements (Seine Saint-Denis et Val de Marne), ont décidé d'interdire sur leur territoire ou de réglementer les usages de pesticides aux abords des

¹⁵ L. n° 2014-1170, art. 53, modifiant C. rur. pêche mar., art. L. 253-7-1.

¹⁶ CE, 26 juin 2019, n°s 415426 et 415431 : RD rur. 2019, comm. 118, note B. Grimonprez.

¹⁷ C'est notamment le cas en Bourgogne avec la Charte régionale « engager nos terroirs dans nos territoires : bien vivre ensemble et maîtriser les risques Santé/Environnement des pratiques phytosanitaires des Vins de Bourgogne », ou encore dans l'Oise avec la Charte de bon voisinage du département de l'Oise.

¹⁸ Charte du 20 mars 2017, signée par les producteurs de l'AOP « Pomme du Limousin » ; Charte de « bonnes pratiques pour l'épandage de PPP à proximité des lieux accueillant des personnes vulnérables » dans les Pays de la Loire.

¹⁹ Pionnière, la commune de Langouët (35) fut imitée par des petites (Saint-Pierre-d'Entremont, Audincourt, Gif-sur-Yvette) comme des grandes villes (Paris, Lille, Nantes, Poitiers, Grenoble). V. la cartographie des communes ayant pris des arrêtés anti-pesticides : <https://www.liberation.fr/apps/2019/09/chronologie-des-arretes-anti-pesticides/>

habitations, avec des distances minimales d'épandage pouvant atteindre 150 mètres. Initiative d'ordre surtout symbolique, dès lors que les édiles n'ont a priori pas de compétence en la matière²⁰. Pour cause, celle-ci appartient entièrement et exclusivement au ministre chargé de l'agriculture (C. rur., art. L. 253-7 et R. 253-45)²¹.

Dans ce climat de tension croissante au sein de la société, l'autorité gouvernementale a réécrit l'arrêté relatif aux conditions générales d'utilisation des pesticides et élaboré le décret précisant les modalités de déploiement des fameuses chartes²². Le substrat réglementaire définissant les mesures de protection des riverains (I) peut donc être amendé par la concertation entre les différents usagers du territoire (II).

I. – Le substrat réglementaire de la protection des riverains

6. Conditions générales d'utilisation des pesticides. Les règles sont maintenant posées par le nouvel arrêté du 27 décembre 2019 modifiant celui du 4 mai 2017. Sans surprise, la mouture actuelle corrige les défauts reprochés par le Conseil d'État s'agissant de la protection des milieux aquatiques. Plus controversées sont les mesures qu'il contient en faveur du voisinage habité des zones d'épandage.

7. Nouvelles zones non traitées. La protection des riverains consiste principalement dans la mise en place de distances de sécurité entre les lieux traités²³ et les résidences voisines. L'institution de zones vierges de substances chimiques est loin d'être une première, puisque certains espaces sont déjà affranchis de telles pratiques agronomiques pour des raisons environnementales²⁴. L'interdiction dans ces endroits de recourir aux pesticides n'est évidemment pas synonyme d'interdiction de cultiver, ce dont témoignent des productions de plus en plus nombreuses.

L'arrêté du 27 décembre 2019 précise que les nouvelles zones tampons ne s'appliquent qu'en l'absence de distance spécifique fixée par l'autorisation de mise sur le marché (AMM). Ainsi, les produits dont l'AMM prescrit déjà une distance pour leur utilisation échappent aux présentes dispositions²⁵. Ces dernières ne sont pas non plus applicables aux produits de

²⁰ TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033 en référé suspension ; TA Rennes, 24 oct. 2019, n° 1904029 Commune de Langouët c/ Préfecture d'Ille-et-Vilaine. V. toutefois TA Cergy Pontoise, 25 nov. 2019, n° 1913835 justifiant le pouvoir de police du maire (en l'espèce en milieu urbain) par la préservation des populations d'un danger grave.

²¹ Sauf dans certains cas où est requis un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation (C. rur., art. R. 253-45).

²² Les textes sont en principe applicables à compter du 1^{er} janvier 2020. Toutefois, pour les parcelles déjà semées à cette date, les distances de sécurité ne vaudront qu'à partir du 1^{er} juillet 2020 (hormis pour les substances les plus préoccupantes).

²³ Les traitements sont ceux des parties aériennes des plantes en milieu non fermé. *A contrario*, les traitements des semences elles-mêmes, ou encore ceux réalisés à l'intérieur des serres, ne sont pas concernés.

²⁴ V. les zones non traitées le long des cours d'eau, à la périphérie des points de captage d'eau potable, ou encore pour les terrains touchés par un arrêté de protection de biotope, sans parler de ceux inclus dans des périmètres protégés...

²⁵ Ces prescriptions, directement contenues dans les AMM, ont vocation à se généraliser : v. par ex., l'herbicide Sunfire autorisé sous réserve du respect d'une distance de 3 mètres entre la rampe de pulvérisation et les lieux susceptibles d'être fréquenté par des voisins (Anses, AMM n°2190608, Sunfire, 18 sept. 2019) ; v. le fongicide FBR-C avec une distance de 10 mètres (Anses, AMM n°2190316, FBR-C, 27 sept. 2019).

biocontrôle, ainsi qu'aux produits composés uniquement de substances de bases²⁶ ou de substances à faible risque²⁷.

Lorsqu'elles s'imposent, les zones non traitées varient en amplitude selon une distinction faite entre deux types de produits phytopharmaceutiques. Pour ceux classés parmi les perturbateurs endocriniens ou présentant des mentions de dangers particulièrement graves (mort, cancer, risque pour la fertilité et/ou le fœtus, ou pouvant induire des anomalies génétiques)²⁸, une distance irréductible de 20 mètres est instituée par rapport aux « zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments » (C. rur., art. L. 253-8, III).

Pour les autres produits phytopharmaceutiques de synthèse, les mesures d'éloignement sont normalement de 10 mètres pour les « cultures hautes » : l'arboriculture, la vigne, les petits fruits et cultures ornementales d'au moins 50 cm, les bananiers et le houblon ; et de 5 mètres pour les « cultures basses » (céréales) et autres types d'utilisations (agricoles ou non). S'agissant de ces produits moins nocifs, une « adaptation » des distances (comprendre une baisse) peut résulter des chartes départementales d'engagement sous condition d'apporter des garanties équivalentes de protection²⁹. Enfin, en cas de présence d'organismes nuisibles (menaces pour la biodiversité, pestes), les traitements nécessaires à leur destruction ou à la prévention de leur propagation qui sont exigés par les autorités sanitaires dérogent aux règles de distances³⁰.

8. Jugement de Salomon. Si le gouvernement avait précédemment refusé l'instauration de telles zones non traitées, c'est que leur délimitation était un art périlleux ne pouvant que mécontenter toutes les parties prenantes. Bien qu'officiellement engagés dans la transition écologique, les exploitants agricoles continuent d'y être farouchement hostiles, quand les porte-paroles de la société civile sont prompts à réclamer jusqu'à une centaine de mètres. Le ministre de l'agriculture justifie aujourd'hui son arbitrage par un avis de l'Anses du 14 juin 2019 qui préconisait des distances minimales de 3 à 10 mètres en fonction des types de cultures³¹. La science aurait donc parlé ! Rien n'est moins sûr, dès lors que le même avis concède que les méthodologies permettant de mesurer l'exposition des riverains sont fondées sur des données partielles et anciennes³². L'Anses affirme d'ailleurs conduire d'autres études de phytopharmacovigilance (toujours en cours) pour parfaire son évaluation des risques³³. Dans ce contexte d'incertitude notoire, d'autres rapports officiels, tel celui remis par le CGAAER, l'IGAS et le CGEDD en mars 2019, appelaient, par précaution, à la création de bandes tampons un tantinet plus substantielles (50 mètres)³⁴.

²⁶ Les substances de base (art. 23, § 1 du règl. n°1107/2009) sont celles utilisées comme produits phytosanitaires alors même que ce n'est pas leur destination première.

²⁷ A. 4 mai 2017, mod. art. 14-2.

²⁸ V. la classification des mentions de danger : https://clp-info.ineris.fr/sites/clp-info.gesreg.fr/files/documents/tableau_cl_fr.pdf

²⁹ Ces moyens de maîtrise du risque d'exposition sont fixés à l'annexe 4 de l'arrêté, après avis de l'ANSES.

³⁰ Arr. 4 mai 2017, mod. art. 14-2 I, al. 3.

³¹ Avis relatif à une demande d'appui scientifique sur les mesures de protection des riverains lors de l'utilisation des produits phytosanitaires, ANSES, 14 juin 2019, p. 16.

³² Avis préc. 14 juin 2019, p. 5 : elle repose sur le document guide de l'EFSA de 2014 indiquant 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 ».

³³ V. notamment l'étude PESTIRIV sur l'imprégnation aux pesticides des riverains des cultures agricoles.

³⁴ CGEDD n° 0012475-01, IGAS n°2018-96, CGAAER n°18107 : Evaluation du dispositif réglementant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des lieux accueillant des personnes vulnérables, mars 2019, p. 78.

9. Nature de la nouvelle obligation. Les agriculteurs, pestant contre cette énième atteinte à leur liberté d'exploiter, seraient-ils fondés à demander réparation du préjudice économique subi ? Non formellement abordée par les textes, cette problématique soulève celle de la nature de l'obligation réglementaire de ne pas traiter au seuil des habitations.

La tentation est forte d'y voir une servitude légale de droit privé, au sens d'une charge imposée sur un héritage pour l'utilité du fonds voisin (C. civ., art. 637 et 651). De même qu'on ne peut planter, voire construire qu'à une certaine distance de la limite divisoire des terrains (C. civ., art. 671 et 674), on ne saurait pulvériser des produits jugés potentiellement nocifs. Simple respect dû à la propriété d'autrui, qui n'est pas tenue de souffrir l'intrusion diffuse de substances étrangères. Cela dit, la contrainte d'éloignement semble plus instituée dans l'intérêt des personnes résidentes que de l'immeuble lui-même, l'objectif relevant ici de la protection de la santé humaine. D'où la création, plus vraisemblable, d'une servitude administrative, laquelle « n'a pour effet que de contraindre à l'observation de règles d'utilité générale et non de servir un fonds dominant auquel la servitude n'est accordée qu'accessoirement, comme conséquence de l'intérêt public »³⁵. Entre dans cette catégorie nombre de charges environnementales consistant à limiter ou interdire certains usages du sol susceptibles de porter atteinte à la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, ou à l'intégrité de la nature et des paysages³⁶. Ce type de servitude est, selon les cas, susceptible d'ouvrir un droit à indemnisation en cas de préjudice direct, matériel et spécial subi par les propriétaires³⁷.

A moins d'analyser la nouvelle prescription comme une simple mesure de police, qui ne crée pas de charge grevant un fonds particulier, mais se contente de régir une activité économique³⁸. En réalité, c'est davantage l'acte d'épandre un produit déterminé qui est réglementé que l'usage qu'un propriétaire fait de son sol. La preuve est que les distances peuvent directement résulter des autorisations de mise sur le marché des pesticides³⁹. Il va de soi, en pareille hypothèse, qu'aucune indemnisation ne saurait être due, dès lors que la norme s'applique à l'ensemble des utilisateurs du produit quel que soit l'endroit concerné. Elle ne pèse pas sur les personnes « non-pratiquantes » ou adeptes d'autres types de substances (produits à faible risque ou de biocontrôle). Le comble serait ici de dédommager, pour perte d'exploitation, les sujets dépendants des produits phytosanitaires, quand ceux qui ont fait l'effort de « décrocher » ne seraient pas récompensés pour leur bonne conduite.

A notre sens, c'est une autre stratégie, moins dogmatique et stérile, qu'auraient dû entreprendre les représentants de la profession agricole. Faire en sorte d'être rémunérés – et non pas indemnisés – pour les services environnementaux désormais procurés par la suppression des traitements et la restauration d'infrastructures écologiques tangibles (bandes enherbées ou fleuries, haies, arbres...) profitables à tous (voisins, faune, flore). En attendant ce nécessaire renversement de perspectives, la concertation est promue comme voie de la réconciliation entre les paysans et leur pays.

³⁵ Cass. 1re civ., 8 mai 1963 : JCP G 1963, II, 13314, note Esmein, RTD civ. 1963, p. 760, obs. Bredin.

³⁶ V. par ex., les servitudes établies autour de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (C. env., art. L. 515-8).

³⁷ J.-Cl. Administratif, Fasc. 390, V° Servitudes administratives. Théorie générale, n° 80 et s.

³⁸ CE, 5 nov. 2003, n° 237383, SCI Les Blés d'or : Rec. CE 2003, p. 455.

³⁹ On peut d'ailleurs penser que les futures AMM contiendront toutes déjà des prescriptions spéciales d'éloignement, rendant inutiles les dispositions générales.

II. – Les amendements « concertés » de la protection des riverains

10. Protection à la carte. Aux obligations issues des textes réglementaires, s'ajoute désormais l'instrument des chartes départementales doté du pouvoir d'amender le dispositif des zones non traitées (C. rur., art. D. 253-46-1-2). Le décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 détermine le processus d'élaboration et le contenu minimal de tels documents.

11. Cadre de l'élaboration des chartes. Il appartient aux utilisateurs des produits de formaliser, dans une charte, les mesures de protection des riverains (C. rur., art. L. 253-8). La responsabilité est donc confiée aux organisations syndicales agricoles représentatives à l'échelle du département ou chambres d'agriculture de donner corps aux engagements (C. rur., art. D. 253-46-1-3). Ceux-ci sont soumis à une concertation publique permettant de recueillir les observations des riverains, des associations qui les défendent⁴⁰, voire des maires des communes impactées. Un avis publié dans un journal local largement diffusé dans le département doit annoncer la concertation et préciser les modalités d'accès au dossier, la durée de la concertation (1 mois minimum), et la manière dont sont recueillies les observations. Cette étape achevée, le projet de charte est transmis au préfet de département pour approbation dans un délai de 2 mois.

12. Contenu des chartes. Le décret dicte aux chartes un contenu minimum obligatoire (C. rur., art. D. 253-46-1-2, al. 1^{er}). Il consiste en le rappel des distances de sécurité réglementaires (C. rur., art. L. 253-7), la définition des modalités d'information des résidents et des passants, et l'organisation du dialogue entre les utilisateurs de produits et les habitants concernés.

Au titre des éléments facultatifs, les documents peuvent prévoir : des mesures d'informations préalables aux épandages (comme des délais de prévenance des résidents) ; des indications sur les horaires et dates de traitement les plus adaptés⁴¹ ; les détails pratiques de l'application des distances de sécurité ou encore des bonnes pratiques. Les chartes ont, en outre, la possibilité d'inclure le recours à des techniques de réduction de la dérive ou de l'exposition des riverains (haies, buses anti-dérive par ex.). Ces mesures peuvent être additionnelles aux normes d'éloignement prévues réglementairement, ou venir s'y substituer partiellement en les abaissant⁴². En tous les cas, les agriculteurs du territoire doivent disposer – tenir à disposition ? - d'un exemplaire de la charte qu'ils mettent en œuvre (C. rur., art. D. 253-46-1-3).

13. « Archipellisation » du droit. Selon le choix opéré par les acteurs locaux, les dispositifs de limitation de la dérive pourront donc, soit permettre de diminuer les distances de sécurité, soit s'ajouter à elles. En sus, la profession agricole pourra opter pour la rédaction de chartes spécifiques à telle ou telle production (viticulture, arboriculture, grandes cultures), ce qui défigurera davantage encore le paysage normatif. Inévitablement, les latitudes laissées aux auteurs des chartes conduiront à des régimes éclectiques de protection des riverains. Le

⁴⁰ Les associations sont celles « dont l'objet statutaire comporte la défense des intérêts collectifs des habitants concernés et dont le périmètre d'action géographique correspond à celui du projet de charte » (C. rur., art. D. 253-46-1-3). Cette condition de coïncidence entre le champ d'action de l'association et le périmètre de la charte semble très difficile à remplir. Elle exclut, de fait, toutes les associations de riverains constituées au niveau local, à l'inverse donc de l'esprit de dialogue qui anime par le dispositif.

⁴¹ Par ex., en évitant les traitements les week-end (v. charte départementale de bon voisinage du Lot-et-Garonne).

⁴² Dans les conditions fixées par l'annexe 4 de l'arrêté du 27 déc. 2019. Ces « adaptations » ne concernent pas les produits les plus dangereux pour lesquels la distance de 20 mètres est maintenue.

constat est déjà vérifiable lorsqu'il s'agit, pour les préfets, d'appliquer l'instruction du ministère de l'agriculture relative aux mesures de protection des lieux accueillant des populations vulnérables⁴³. Or, comment justifier que des personnes placées dans des situations identiques ne bénéficient pas des mêmes garanties de sécurité ?

14. Portée incertaine du dispositif. Le décret reste silencieux sur la force contraignante des chartes. Outre qu'il ne mentionne pas de mécanisme de contrôle particulier, il n'édicte pas non plus de sanction des contrevenants aux engagements pris⁴⁴.

Le décryptage de la nature de la charte devrait éclairer son régime d'exécution. Dans quelle mesure, en effet, les usagers des produits sont-ils liés par des obligations qu'ils n'ont pas personnellement souscrites ? Plusieurs réponses possibles. La première est que les chartes n'ont de valeur que déclarative, ce que révélerait l'intensité molle des obligations - essentiellement de moyens - y figurant. Cette lecture a minima irait dans le sens de l'absence de sanction civile propre, si ce n'est sur le terrain délictuel, au titre de la faute commise par celui qui s'affranchirait des termes de la charte. Encore faudrait-il que le voisin puisse établir un préjudice direct et personnel causé par la mauvaise utilisation des produits, ce qui n'est aujourd'hui guère envisageable.

Une seconde interprétation épouse mieux l'esprit de la loi : la somme des engagements pris par les représentants de la profession agricole l'est en lieu et place des utilisateurs de pesticides. Techniquement, soit le décret institue un mandat légal par lequel tous les agriculteurs d'un territoire donnent automatiquement pouvoir aux organisations agricoles de s'obliger en leur nom et pour leur compte. Soit l'on se trouve en présence d'une sorte de « stipulation collective pour autrui » au sens de l'article 1205 du Code civil. L'organisation ferait promettre aux utilisateurs de s'engager auprès des tiers que sont les riverains des parcelles traitées. Ces tiers disposeraient alors d'un droit direct à la prestation à l'encontre des promettants (C. civ., art. 1206). L'avantage serait de pouvoir contraindre juridiquement les débiteurs à l'exécution de leurs obligations contractuelles.

15. Lue et approuvée. Tel qu'il est conçu, le dispositif des chartes doit recevoir l'aval du préfet qui vérifie le caractère adapté des mesures et leur conformité aux exigences légales et réglementaires (C. rur., art. D. 253-46-1-5). Toute la question est de savoir le rôle joué par la formalité d'approbation étatique. Les chartes, dès lors qu'elles existent et sont publiées sur le site des organisations professionnelles, n'ont-elles pas, en soi, une valeur ?

En principe, une charte quelconque peut produire des effets indépendamment de toute intervention administrative. En témoignent les documents déjà volontairement adoptés sur certains territoires. Sauf que les chartes entrant dans le moule du décret autorisent des aménagements aux règles générales d'épandage ; dérogation qui n'est admise qu'avec le sceau du représentant de l'Etat (A. 4 mai 2017, mod., art. 14-2). Tant et si bien que les

⁴³ En ce qui concerne l'application de l'instruction technique DGAL/SDQP/2016-80 du ministère de l'agriculture, il existe plus de 6 types d'arrêtés reprenant une combinaison de mesures plus ou moins protectrices des personnes fréquentant les établissements sensibles (écoles, maternités, hôpitaux et maisons de retraite) sans que les différences de régime puissent s'expliquer par des contraintes biophysiques particulières : v. Rapp. « L'utilisation des produits phytopharmaceutiques », IGAS n° 2017-124R, CGEDD n° 011624-01, CGAAER n° 17096, déc. 2017, Tome 2, p. 41 et s.

⁴⁴ En dehors de la sanction pénale (plus qu'hypothétique) visant toute utilisation des produits non conforme aux dispositions légales et réglementaires (C. rur., art. L. 253-17), avec le doute que l'infraction puisse réellement concerner tous les aspects des chartes étant donné leur normativité incertaine.

chartes, pour pouvoir remplir toutes leurs fonctions, doivent faire l'objet d'une validation formelle par le préfet.

D'une question à l'autre : quel caractère l'approbation et la publication sur le site de la préfecture confèrent-elles à la charte ? Le sûr est que la décision d'approbation est de celles qui sont susceptibles de recours administratif. Mais l'approbation préfectorale paraît transformer la nature même de la charte qui, d'acte simplement volontaire, deviendrait un acte réglementaire. Comme en cas d'extension des accords interprofessionnels, la conséquence serait de rendre obligatoires les mesures pour tous les utilisateurs concernés. La charte accéderait ainsi au même statut juridique que les normes administratives directement émanées des pouvoirs publics ; nous aurions alors complètement quitté l'univers du simple contrat.

16. Superpouvoirs du préfet. Selon l'article L. 253-8 du Code rural, lorsque les chartes ne sont pas mises en place, ou dans l'intérêt de la santé publique, le préfet peut lui-même prendre les dispositions réglementaires nécessaires à la protection des populations voisines. Pouvoir est donc reconnu au préfet de passer outre l'inertie des acteurs privés ou de compléter les engagements pris lorsqu'ils s'avèrent insuffisants. Ainsi le représentant de l'Etat reste-t-il le principal pilier du dispositif, d'abord par la garantie de la validité des chartes puis, en cas d'absence ou de carence, par des dispositions complémentaires de protection des zones habitées.

17. Efficacité douteuse des normes. En définitive, la fragilité du dispositif des zones non traitées est en grande partie due à son architecture. Ne valant que pour les pesticides de synthèse dont l'autorisation de mise sur le marché est vide de distance de sécurité⁴⁵, il varie selon les classes de dangers des substances, le type de cultures et l'existence ou non de chartes locales. L'imbrication complexe des normes rend illusoire tant la bonne information du public que leur respect scrupuleux par les agriculteurs. Du reste, qui pour vérifier, au bout du champ, la gamme des produits épandus – quand ils n'auront pas été mélangés ! -, le type de matériel utilisé, et calculer la distance effectivement mise avec la clôture voisine ?

Alors que les chartes sont censées permettre l'apaisement des relations et le dialogue entre agriculteurs et riverains, la question des zones non traitées sème déjà la discorde. Aussi, nul ne peut penser que l'actuel compromis soit de nature à clore le débat public⁴⁶. Seule autorité reconnue à trancher, la science n'en est qu'à ses balbutiements sur l'évaluation des risques sanitaires des produits chimiques⁴⁷. L'étude nationale PESTIRIV (sur l'exposition aux produits phytopharmaceutiques des riverains de zone agricole) est tout juste lancée et ne livrera ses résultats que dans 4 ans. Convertir la science en réglementation est donc affaire de volonté politique et de temps. « Alors que la recherche évolue de plus en plus vite, que de nouvelles études sortent chaque semaine, que de nouveaux mécanismes de toxicité sont sans cesse découverts, les agences, handicapées par le manque de moyens et par la puissance du lobbying industriel, suivent avec beaucoup de retard »⁴⁸.

⁴⁵ Seuls les AMM des produits les plus dangereux pour la santé humaine comportent actuellement des distances de sécurité. Par ex., l'herbicide Polaire-Tolgride de BASF n° AMM 2190591 est reconnu toxique pour les milieux aquatiques et classé comme « susceptible de provoquer le cancer » (H351) ; pourtant, son usage n'est assorti d'aucune distance de sécurité vis-à-vis des riverains.

⁴⁶ V. les travaux pertinents de la mission commune d'information sur les pesticides : rapport préc. N. Bonnefoy, « Pesticides : vers le risque zéro », 2012. Sur les défaillances du processus de consultation publique concernant les textes sur les distances d'épandage des pesticides : CNDP, avis 19 déc. 2019.

⁴⁷ « Pesticides. Le casse-tête de la protection des riverains », Science et vie, n° 1228, janv. 2020, p. 37.

⁴⁸ « Pesticides. Le casse-tête de la protection des riverains », art. préc.

A cette lumière, l'agriculture est-elle condamnée à vivre dans la dépendance de quelques molécules, peut-être bannies demain ? La résilience de notre modèle productif, face aux multiples risques qui le menacent, passe nécessairement par une intensification des efforts en faveur de la transition agro-écologique. Celle-ci pourrait déjà commencer par le déploiement d'un vaste programme de replantation de haies sur nos territoires ruraux⁴⁹. Outre qu'elles peuvent faire rempart aux produits, ces infrastructures naturelles présentent de multiples bénéfices tant pour la fertilité des sols que pour la richesse des agro-écosystèmes. Quant à l'objectif ultime de produire (presque) sans chimie, il suppose une révolution des consciences et des savoirs. L'espoir vient de ce que les connaissances sur les alternatives aux pesticides ne cessent de progresser, grâce aux travaux pionniers de cultivateurs hors normes. Reste à forger collectivement les outils socio-économiques de leur large adoption.

⁴⁹ L'association « la haie donneurs » estime qu'1,4 million de km de haies vitales pour la biodiversité ont disparu depuis 1910.