



HAL
open science

Protection des riverains des épandages de pesticides : il n'y a pas urgence

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Protection des riverains des épandages de pesticides : il n'y a pas urgence. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2020, n° 290 (214). hal-02989543

HAL Id: hal-02989543

<https://hal.science/hal-02989543v1>

Submitted on 5 Nov 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.

Protection des riverains des épandages de pesticides : il n'y a pas urgence

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

Par deux ordonnances du 15 mai 2020, le Conseil d'Etat repousse, en référé, les requêtes tendant à suspendre le dispositif des distances minimales de traitement des cultures près des habitations édicté par le décret et l'arrêté du 27 décembre 2019. Le juge administratif, faute d'éléments nouveaux prouvant une atteinte suffisamment grave et immédiate à la situation des riverains des parcelles agricoles, ne voit aucune urgence justifiant de paralyser le cadre réglementaire, ni même d'interdire l'application anticipée, pour cause de crise sanitaire, de la réduction des zones non-traitées prévue par les futures chartes départementales de voisinage.

L'épandage agricole des pesticides fait l'objet, depuis près d'un an, d'une véritable saga juridique dont on ne voit pas la fin arriver. Les textes, aujourd'hui contestés, avaient été pris à la suite d'un contentieux administratif relatif à la réglementation, très dense, de l'utilisation des produits phytosanitaires en agriculture¹.

En vertu de l'article 12 de 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, compte tenu des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité, veillent à ce que l'utilisation de ces produits soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques. Parmi ces zones, figurent celles fréquentées par le grand public ou par des groupes de personnes vulnérables. Le règlement (CE) n° 1107/2009 (art. 3) définit les personnes vulnérables comme étant les femmes enceintes et celles qui allaitent, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés sur le long terme. Le législateur français avait transposé ces principes à l'article L. 253-7 du Code rural et de la pêche maritime : « l'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : 1° Sans préjudice des mesures prévues à l'article L. 253-7-1, les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ». En est résulté, dans notre droit, l'arrêté interministériel du 21 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (A. n° AGRG1632554A, 4 mai 2017).

Certes la France avait adopté, par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, un certain nombre de 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) ; mais l'arrêté du 21 mai 2017 n'avait rien dit pour les riverains confrontés aux risques de contamination aiguë ou chronique sur la durée. Saisi par deux associations de protection de

¹ B. Grimonprez et I. Bouchemas, « Pesticides et riverains : l'impossible conciliation juridique ? », RD rur. 2020, Etude 3.

l'environnement reprochant un cadre juridique insuffisamment protecteur, notamment des voisins des lieux de pulvérisation, le Conseil d'Etat avait alors annulé, le 26 juin 2019, certains articles de l'arrêté du 4 mai 2017 et enjoint le gouvernement d'opérer les modifications nécessaires dans un délai de 6 mois².

Avant même cet épisode jurisprudentiel, le législateur avait voulu combler le vide juridique au sein de sa loi « Egalim » n° 2018-938 du 30 octobre 2018 (art. 83). L'article L. 253-8 du Code rural qui en est issu prévoit désormais 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 doivent prendre la forme de chartes d'engagement départementales, validées par le préfet après consultation des riverains ou de leurs représentants. De là viennent l'arrêté et le décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 respectivement consacrés aux conditions générales d'utilisation des pesticides et aux modalités de déploiement desdites chartes.

C'est l'ensemble de cet édifice réglementaire, par beaucoup d'aspects décevant, que les requérants cherchaient ici à faire vaciller, puis tomber, en attaquant par voie de référé. Autant la première décision du Conseil d'Etat se penche sur la légalité intrinsèque des zones de non-traitement (I), autant la seconde valide la mise en œuvre anticipée de certaines règles dérogatoires dans le contexte particulier de la crise sanitaire (II).

I. Légalité apparente du dispositif des zones non-traitées près des habitations

La première action émanait du « collectif des maires antipesticides » et visait à faire juger la légalité même des règles destinées à assurer la protection des riverains des zones d'épandage. Une demande similaire avait déjà été introduite le 14 février 2020, sans succès à l'époque, au motif que la condition d'urgence fondant la procédure de référé était manquante³. Rappelons, en effet, que la suspension d'une décision administrative peut être prononcée par le juge des référés lorsque, d'une part, l'urgence le justifie et que, d'autre part, existe un doute sérieux quant à la légalité de l'acte (C. just. adm., art. L. 521-1). Selon le Conseil d'Etat, l'urgence – appréciée objectivement et dans son contexte – implique que l'exécution d'un acte administratif porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

Aujourd'hui comme hier, l'urgence à paralyser le dispositif réglementaire n'est pas reconnue par la plus haute juridiction administrative⁴. Dans son arrêt du mois de février, le juge relevait le caractère très général et non étayé des critiques à l'encontre des distances réglementaires fixées à 20, 10 et 5 mètres selon le type de produit et de culture⁵. Il s'en remettait à des études et travaux en cours de réalisation en France et à l'étranger qui, tant qu'ils n'étaient pas connus, ne pouvaient invalider les préconisations de l'Anses du 14 juin 2019⁶ ayant inspiré la doctrine gouvernementale.

Seuls des éléments nouveaux auraient pu faire que le Conseil d'Etat se déjuge. Ceux avancés par les maires en colère s'avèrent, derechef, trop maigres. Il s'agissait, en premier lieu, d'une étude néerlandaise portant sur l'exposition aux pesticides dans la cadre des cultures horticoles au Pays-Bas,

² CE 26 juin 2019, n° 415426 et 415431 : RD rur. 2019, comm. 118, note B. Grimonprez.

³ CE, Ord. 14 févr. 2020, n° 437814, Collectif des maires antipesticides.

⁴ V. déjà le rejet des recours formés par la Coordination rurale et la chambre d'agriculture de la Vienne : CE, 10 mars 2020, n° 438592.

⁵ CE, Ord. 14 févr. 2020, préc.

⁶ ANSES, Avis n° 2019-SA-0020 relatif à une demande d'appui scientifique sur les mesures de protection des riverains lors de l'utilisation des produits phytosanitaires, 14 juin 2019 : <https://www.anses.fr/fr/system/files/PHYTO2019SA0020.pdf>

démontrant que des traces de ces substances pouvaient se retrouver jusqu'à 250 mètres des terres traitées. Seulement, comme le note le juge, la conclusion ne vaut que dans un cadre très particulier, celui de l'horticulture, fortement consommatrice de pesticides par rapport aux cultures agricoles dominantes. De plus, elle prouve simplement la dispersion dans l'espace des molécules, mais sans dire quelles conséquences en résultent pour la santé, en fonction de l'éloignement. Pas de quoi, là non plus, discréditer les distances minimales de sécurité appuyées sur l'avis de l'Anses du 14 juin 2019.

Le second argument discuté est l'existence d'un lien entre la pollution de l'air, à laquelle participent les épandages agricoles à travers l'émission de particules fines (PM 10 et PM 2,5), et le développement de maladies respiratoires, tel que le covid-19 durant la période épidémique. Sur ce point en vérité, le Conseil d'Etat avait, là encore, déjà rendu son verdict dans une ordonnance de référé du 20 avril 2020 à la suite d'une saisine par l'association « Respire »⁷. Le juge avait alors estimé que les trois études (chinoise, américaine et italienne) sur lesquelles la requête était fondée ne permettaient pas de conclure à la nécessité de mesures complémentaires. En particulier, la recherche menée en Lombardie du 10 au 19 février 2020⁸ mettant en avant un dépassement répété des seuils de particules admis dans l'air et la corrélation avec la propagation du virus quelques semaines plus tard, ne portait pas réellement sur les effets à court terme sur la santé des riverains des zones d'épandage. Du reste, si de tels dépassements avaient été constatés en France⁹, ils auraient conduit au déclenchement des procédures d'interventions préfectorales prévues par l'arrêté du 7 avril 2016 en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant¹⁰. Dans ces circonstances-là, l'adoption d'autres mesures n'était donc pas indispensable¹¹.

En l'état des connaissances scientifiques, la propagation du coronavirus dans l'air demeure au stade de l'hypothèse, débattue certes, mais non corroborée par des études suffisamment nombreuses et concordantes¹². De plus, par ignorance semble-t-il, une confusion est entretenue entre plusieurs substances¹³. Les émissions de particules polluantes de l'atmosphère par le secteur agricole, notamment en période printanière, sont le fait des épandages d'engrais azotés dégageant de l'ammoniac (NH₃)¹⁴, et non de l'emploi des produits phytosanitaires¹⁵. Si bien que les distances de traitement applicables aux pesticides ne sont nullement en cause ici¹⁶.

⁷ CE, 20 avr. 2020, n° 440005 : Dr. de l'env. mai 2019, p. 179, note F. Jamay.

⁸ Au 20 avril 2020, l'étude n'était pas publiée dans une revue scientifique dotée d'un comité de lecture.

⁹ Au cours de la période du 15 mars au 14 avril 2020, dans un contexte de forte réduction de la pollution, aucun dépassement du seuil d'alerte n'a été constaté, contrairement à ce qui avait pu être observé pendant la même période au cours de l'année 2019.

¹⁰ A. 7 avr. 2016 : NOR: DEVR1603792A : dans le secteur agricole ces restrictions peuvent consister à recourir à des procédés d'épandage faiblement émetteurs d'ammoniac ; à recourir à des enfouissements rapides des effluents ; à suspendre la pratique de l'écobuage et les opérations de brûlage à l'air libre des sous-produits agricoles ; à reporter les épandages de fertilisants minéraux et organiques ; à reporter les travaux du sol.

¹¹ En l'absence de lien prouvé entre la pollution de l'air aux particules fines et la diffusion du virus, le Conseil d'Etat juge donc que l'abstention de l'État à prendre, hors hypothèses prévues par l'arrêté du 7 avril 2016, des mesures de réduction des activités agricoles susceptibles d'émettre des particules PM10 et PM2,5 ne constitue pas une atteinte grave et manifestement illégale aux droits au respect à la vie et à la protection de la santé (CE, 20 avr. 2020, préc.).

¹² F. Jamay, note préc., p. 179. V. aussi Atmo France, « Interactions entre covid-19 et qualité de l'air » : <https://atmofrance.org/point-dinformation-sur-les-interactions-entre-covid-19-et-qualitede-lair-2/>

¹³ A l'origine de la polémique, la tribune intitulée « Epandages agricoles et propagation des virus » publiée le 23 mars 2020 ne vise pas les pesticides en particulier.

¹⁴ Selon la répartition suivante : 22 % gestion des effluents au bâtiment, 18 % stockage du fumier/lisier, 18 % épandage du fumier/lisier, 26 % fertilisation minérale, 8 animaux en pâture (Ademe, Guide des bonnes pratiques agricoles pour améliorer la qualité de l'air, 2019, p. 12).

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat estime qu'aucune urgence ne justifiait de suspendre l'application de l'arrêté et du décret du 27 décembre 2019. D'ailleurs, a-t-on pensé aux conséquences d'une telle sanction si elle avait été prononcée ? Car une fois ces dispositions éliminées, plus aucune zone indemne de traitement n'aurait existé, donc plus aucune mesure de protection des riverains ! Quant à basculer subitement dans une interdiction générale des techniques de protection chimique des plantes cultivées, la chose n'est pas même pensable. On en revenait donc mécaniquement à la question des distances, sans nouvelle assise scientifique disponible... Or, dans le contexte de crise sanitaire et de tensions sur l'approvisionnement alimentaire, les menaces pesant sur la production agricole auraient pu avoir des conséquences bien plus dramatiques d'un point de vue social et même sanitaire. Comme si un élémentaire principe de prévention – visant à éviter un dommage certain et grave - venait ici contrebalancer le principe très tentant de précaution. C'est cette même balance entre des intérêts contraires qu'opère le juge administratif pour valider un droit d'exception peu attentatoire aux règles de protection des riverains.

II. Validité de la réduction anticipée des distances d'épandage

L'autre contentieux avait trait aux chartes départementales d'engagement mises en place par le décret du 27 décembre 2019, transcrit aux articles D. 253-46-1 et suivants du Code rural. Plus précisément, le problème juridique portait sur la possibilité de réduire, par le biais de ces documents, les distances réglementaires d'épandage : ainsi les 10 mètres peuvent être ramenés à 5, et les 5 mètres à 3 (Arr. 27 déc. 2020, art. 14-2, II)¹⁷. Les conditions sont que des mesures, détaillées à l'annexe 4 de l'arrêté du 27 décembre, présentent des garanties équivalentes de protection des résidents de proximité et qu'elles soient prévues par les chartes dûment approuvées par le préfet de département. Sujet déjà épineux, auquel le confinement du printemps 2020 venait ajouter une dose de souffre.

En effet, par une instruction technique du 3 février 2020, le ministre de l'agriculture a considéré que, dans l'attente de l'approbation des chartes et jusqu'au 30 juin 2020, les utilisateurs engagés dans un projet de charte soumis à concertation publique et comportant des mesures de réduction des distances pouvaient les appliquer par anticipation dans le respect des conditions prévues à l'arrêté du 27 décembre. Dans un communiqué de presse et une note du 30 mars, le ministère réitérait cette position face à l'impossibilité, pendant le confinement, d'organiser les procédures de concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Cette décision exceptionnelle venait pallier l'absence de mesure transitoire dans les textes réglementaires, alors que la situation sanitaire rendait manifestement impossible l'élaboration des chartes dans un délai compatible avec les travaux de la saison culturale.

Pour revendiquer l'abrogation de ce régime d'exception, les associations requérantes invoquaient : la brièveté du délai d'application de la mesure ne permettant pas un contrôle judiciaire satisfaisant, et l'atteinte au droit des populations concernées d'être consultées sur les chartes, alors qu'elles sont davantage en proie aux pesticides assignées à résidence. Aucun de ces griefs n'est retenu par le juge.

Dans son considérant n° 10, l'ordonnance rappelle que l'avis de l'Anses ayant servi à l'élaboration des distances avait fondé ses calculs sur l'exposition des riverains lorsqu'ils sont effectivement présents pendant l'épandage. Dès lors, le confinement n'était pas une donnée nouvelle pouvant remettre en

¹⁵ Ademe, Guide des bonnes pratiques agricoles pour améliorer la qualité de l'air, préc.

¹⁶ Quant aux pesticides présents dans l'air, selon l'étude Atmo France, ils sont en 2017 de l'ordre du centième de nanogramme par mètre cube, soit en dessous du million de fois moins que la dose journalière admissible (DJA).

¹⁷ La distance de 20 mètres applicable aux substances les plus dangereuses ne peut pas être abaissée.

cause cette analyse scientifique. Surtout, l'entorse à la réglementation semblait minime et en partie caduque : elle a seulement permis aux agriculteurs d'anticiper l'application des chartes, dans les conditions prévues par l'arrêté, avant leur validation définitive par le préfet. Or, ce fait n'est pas en soi de nature à créer un risque imminent pour la santé. Qui plus est, la levée du confinement a rendu de nouveau obligatoire la procédure de concertation conformément au droit commun. De sorte qu'après le 11 mai, la dérogation ne vaut plus que pour les épandages correspondant à un projet de charte pour lequel la concertation publique a été effectivement lancée.

Au-delà du regret de voir réduites des zones non-traitées déjà ridiculement faibles, l'interrogation doit être la suivante : la concertation et l'approbation du préfet constituent-elles des éléments cardinaux du dispositif de protection des riverains ? La réponse est, d'un point de vue substantiel, négative. La concertation publique est un élément procédural de l'élaboration des chartes purement formel, qui nous semble inapte à remettre en cause leur contenu. Cela tient, en partie, au rayon géographique départemental des chartes : bien que les personnes habitant à proximité des zones traitées puissent formuler leur avis, ce sont surtout les associations qui les représentent au niveau du département qui auront voix au chapitre. L'on est donc très loin d'un traitement localisé des rapports de voisinage, mais plutôt dans des prescriptions stéréotypées pour tout un département.

Surtout, les projets de chartes, élaborés par la profession agricole et déjà consultables en ligne¹⁸, révèlent leur véritable nature : derrière un discours pédagogique – et surtout corporatiste –, ces documents ne sont qu'un simple rappel de la réglementation existante, sans le moindre engagement supplémentaire de la part des utilisateurs des produits¹⁹. Aussi considérera-t-on cyniquement que rien, dans la concertation, ne permet vraiment d'infléchir le contenu des projets de chartes. Quant au préfet, pourrait-il ne pas approuver un document trop peu disant et autorisant une réduction des distances d'épandage ? C'est pour le moins improbable dès lors que les textes eux-mêmes autorisent de telles dérogations en précisant les conditions strictes. Autrement dit, le préfet ne devrait se livrer qu'à un simple contrôle de légalité de la charte, sans possibilité d'apprécier l'opportunité de son contenu.

Le problème de la protection des populations vivant au contact des pesticides tient donc plus à une question de politique juridique qu'à ses adaptations de circonstance, aux incidences dérisoires. Outre l'inutilité patente des chartes, c'est le sujet de la sanction du non-respect de la police des produits phytosanitaires qui déjà se pose. Elle existe bien en théorie, sur le front du droit pénal : ne pas respecter les conditions d'utilisation des produits constitue une infraction punie de six mois d'emprisonnement et 150 000 € d'amende²⁰. Dans les faits cependant, les contrôles sur place sont rarissimes et la preuve de l'infraction difficile à administrer vu, la plupart du temps, l'ignorance sur la nature des substances épandues. Rien d'étonnant donc à ce que les nouvelles distances, même dans leur version minimaliste, ne soient pas vraiment observées à la lisière des champs.

En rangeant les arguments idéologiques, les spécialistes du sujet s'accordent à dire que la question de l'usage des pesticides, à proximité ou non des zones résidentielles, ne se réglera pas sur le terrain de ce contentieux « coup de poing ». Les systèmes de production ne pouvant se transformer du jour au lendemain, les exploitations concernées – en grande partie familiales – ne sont pas en mesure de faire face à une interdiction brutale des pesticides de grande ampleur, que ce soit d'un point de vue

¹⁸ Par ex. sur les sites des chambres d'agriculture de la Charente, des Deux-Sèvres, de l'Eure...

¹⁹ A part la reprise des distances réglementaires et leurs modalités de réduction, le reste du contenu de la charte n'est pas suffisamment consistant pour pouvoir faire l'objet d'une sanction.

²⁰ C. rur., art. L. 253-17, 3° : « Dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits ».

économique, mais surtout agronomique. Elles seraient, de fait, condamnées à la faillite avec ses conséquences humaines hélas trop bien connues. Mieux vaut donc réfléchir collectivement à la construction d'alternatives crédibles et d'itinéraires techniques qui amènent l'agriculture sur la voie pentue du « produire autrement ».

Si les ordonnances rendues peuvent déplaire, c'est qu'elles dénotent aussi que la situation de crise justifie d'évincer des normes environnementales, considérées comme une sorte de luxe, qu'en « temps de guerre », il n'est pas possible de se payer. Ce n'est sûrement pas faux. De fait, la gravité de la crise bouscule l'ordre des priorités d'une société et conduit à des arbitrages particuliers. Quand la nourriture est sur le point de manquer, l'insécurité alimentaire se révèle un danger plus prégnant qu'un risque écologique diffus et lointain. De même qu'une épidémie de cette ampleur, charriant des dizaines de milliers de morts en France, relativise un risque sanitaire lié aux pesticides très compliqué à mesurer²¹.

En ultime observation, on est marqué par la place que le droit – en particulier de l'environnement - accorde désormais à la science, comme si elle devenait le cœur des décisions aussi bien politiques que juridictionnelles. Or, les rapports entre les normes juridiques et scientifiques apparaissent tout sauf simples et univoques. Pour sûr, il nous semble que le droit doit être guidé par un devoir de prise en compte des données scientifiques, pour éviter les écueils de l'obscurantisme et de la soumission aveugle aux logiques marchandes. Dans ce sens, l'intégration progressive dans notre système juridique de connaissances nouvelles liées à la biodiversité, la sensibilité animale, les services écosystémiques, l'unité de la ressource en eau, les gaz à effet de serre... constitue un indéniable progrès social et environnemental.

Ceci étant dit, la norme juridique devrait conserver son autonomie par rapport au fait scientifique et ne pas y être inféodée par une obligation de conformité. La loi de la république, parce qu'elle repose sur des bases démocratiques, ne se confond pas avec la loi scientifique révélée par les experts. Le sens du droit est de ne pas être écrit, à l'avance et dans le marbre ; il est d'arbitrer, selon des mécanismes institutionnels, entre des valeurs et des intérêts très divers. De sorte que toute la science, rien que la science, n'a pas à dicter le droit. Ce serait d'ailleurs commettre la double erreur d'oublier, d'une part, que les sciences sont plurielles : qu'aux sciences dures, s'ajoutent les sciences humaines (économie, sociologie, gestion, histoire...) non moins essentielles ; et d'autre part, que les sciences ne sont jamais exactes : qu'à travers les études partielles, les débats et les controverses, elles avancent, elles-aussi, dans l'obscurité et ne détiennent pas la clé de tous les champs, notamment celle qui ouvre la porte de la sortie des pesticides.

²¹ Aschan-Leygonie et alii., « Comment évaluer l'exposition aux pesticides de l'air en population générale ? Enseignements d'une revue bibliographique » : Cybergeog : European Journal of Geography, 2015.