



HAL
open science

ZNT Riverains : Bilan de trois ans de relation à distance

Inès Bouchema

► **To cite this version:**

Inès Bouchema. ZNT Riverains : Bilan de trois ans de relation à distance. Agridroit, 2023, Quinzomadaire (4). hal-04022864

HAL Id: hal-04022864

<https://hal.science/hal-04022864v1>

Submitted on 10 Mar 2023

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.

Copyright

ZNT Riverains: Bilan de trois ans de relation à distance

Edito Agridroit, Quinzomadaire n°4, 15 février 2023

Inès Bouchema – Doctorante en droit rural, Université de Poitiers

Création chaotique. Entrée en vigueur à grand bruit, les zones de non-traitement à proximité des habitations fêtent leur troisième bougie. Depuis le 1^{er} janvier 2020, les agriculteurs sont tenus de respecter des distances de non-traitement allant de 5 à 20 mètres en fonction des produits et des types de cultures à proximité des lieux de vie lorsqu'ils utilisent des produits phytosanitaires de synthèse.¹ Ces distances peuvent être ramenées à 3 ou 5 mètres si une charte départementale prévoit des moyens de protection alternatifs².

Les premières années de vie des ZNT ont été mouvementées, ponctuées par les nombreux contentieux et d'inévitables évolutions. Tant et si bien que 2023 sera la première année culturale pour laquelle les chartes complètement légales seront applicables. La mise en place du dispositif a d'abord été retardée par l'annulation des chartes élaborées par la profession agricole en 2021. En effet, l'articulation imaginée par le gouvernement pour la négociation des chartes était contraire au principe de participation du public aux décisions ayant trait à l'environnement³. Les Chartes déjà rédigées ont dû repasser par la case consultation et obtenir une nouvelle validation du Préfet pour bénéficier de leur plein effet. Ensuite, c'est l'étendue de la protection accordée au public qui s'est vu renforcée après l'intervention du juge. Celui-ci considérait en effet que le dispositif, en ne s'appliquant pas à l'ensemble des lieux de vie, comme par exemple les bâtiments accueillant des travailleurs, était insuffisamment protecteur des populations. De même, le décret relatif à l'élaboration et au contenu des chartes de bon voisinage⁴ a été annulé en tant qu'il ne prévoyait pas que les Chartes contiennent obligatoirement des dispositifs d'information des riverains avant les traitements. Le même arrêt du juge administratif sanctionnait aussi la protection des riverains vis-à-vis des substances suspectées d'être cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques (CMR 2)⁵. Alors que tous ces points semblaient

¹ Arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, n°0108, JORF, 7 mai 2017, art. 14-2.

² Attention toutefois, les produits contenant déjà des distances sécurité dans leur autorisation de mise sur le marché ne sont pas concernés par la réduction. De même, les produits CMR se voient appliquer une distance fixe de 20mètres.

³ Conseil Constitutionnel, *Association générations futures et autres*, 19 mars 2021, 2021-891 QPC, *JurisData* n° 2021-003598 ; C. LEPAGE, « Décision du Conseil constitutionnel du 19 mars 2021 : les chartes d'épandage de pesticides sont inconstitutionnelles », *Energie - Environnement - Infrastructure*, juin 2021, n° 6 ; P. BILLET, « L'invalidation constitutionnelle de la procédure d'adoption des chartes d'engagement en matière d'épandage de pesticides dans certaines zones », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, mai 2021, n° 18 ; Comm. S. SYDORYK, « Concertation nécessaire des riverains pour l'épandage de pesticides », *Dalloz actualité*, mars 2021.

⁴ Décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, 2019-1500, 27 décembre 2019.

⁵ Conseil d'État, *Collectif des maires anti-pesticides et autres*, 26 juillet 2021, 437815 ; C. ROUILLIER, « Nouveaux ajustements de l'encadrement de l'épandage des pesticides – Clément Rouillier », *AJDA*, 2021, p. 2408 ; M.-C. DE MONTECLER, « L'encadrement de l'épandage des pesticides est encore à revoir », *AJDA*, 2021, p. 1590 ; M. MOLINER-DUBOST, « Epandage de pesticides : le pouvoir réglementaire doit à nouveau revoir sa copie », *AJ Collectivités Territoriales*, 2021, p. 600 ; L. DE FOURNOUX, « Chronique Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'UE - Pesticides et protection des personnes : le gouvernement doit procéder à de nouveaux ajustements », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. p.283.

corrigés⁶, à la veille de Noël 2022 le juge administratif a à nouveau considéré que la distance de protection de 10 mètres pour les produits classés comme CMR 2 (CMR suspectés) était encore insuffisante⁷.

Des chartes pas si locales. Après tout ce tumulte, le temps est venu pour un premier bilan. Les chartes d'engagement départementales ont été validées par les préfets⁸ à l'été 2022, et sont publiées sur les sites internet des préfetures. Il est alors aisé de comparer leur contenu avec les préconisations et obligations du Code rural. L'article D. 253-46-1-2 du Code rural rend en effet obligatoire la présence de certaines prescriptions dans les chartes (comme la présence de modalités d'informations des riverains préalablement au traitement⁹) et suggère la présence d'autres stipulations (telles que la mention des méthodes permettant de limiter la dérive sur les fonds voisins ou l'adaptation des horaires de traitement). L'analyse d'une dizaine de chartes¹⁰ montre que les agriculteurs sont rarement allés au-delà des prescriptions légales. On note également une ressemblance confondante entre les chartes¹¹. Au fond, les mêmes mesures semblent avoir été adoptées par la plupart des départements. À tel point que l'organisation générale des chartes et même certaines formules se retrouvent *in extenso* d'une charte à l'autre. Cela s'explique par le rôle majeur des chambres d'agriculture dans la confection de ces chartes et des liens qui les unissent. L'on peut d'ailleurs supposer que les syndicats agricoles ont, pour partie, préparé des modèles nationaux de chartes adaptables en fonction des circonstances locales.

ZNT pour les zones fréquentées. D'abord, les chartes précisent le point de départ des zones de non-traitement. Les dispositions réglementaires manquaient un peu de précision sur ce point. D'après l'arrêté du 4 mai 2017, les zones tampons s'appliquent en effet à « *proximité des lieux mentionnés au III de l'article L.253-8 du code rural, c'est-à-dire aux « zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments* ». Sans doute que l'application des zones de non-traitement aurait été simplifiée en prenant pour point de départ les limites de propriétés, celles-ci étant clairement établies et connues. Mais c'est une définition plus filante qui l'a majoritairement emportée dans les chartes. Les limites de propriété des bâtiments sont utilisées uniquement lorsque les zones d'agréments ne font que quelques centaines de mètres carrés. Pour les grandes propriétés en revanche, le point de départ choisi est celui de l'usage réel des zones par les riverains. Ainsi les chartes indiquent que « *seule la zone d'agrément régulièrement fréquentée est à protéger par des distances de sécurité* »¹². En fonction des territoires, des dispositions spécifiques aux habitations de villégiatures sont ainsi prévues pour les territoires privilégiés par

⁶ Arrêté du 25 janvier 2022 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime - Légifrance, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000045073804/2022-01-27/> (Consulté le 26 septembre 2022).

⁷ Conseil d'État, 3ème chambre, 22 décembre 2022, 462352, *Inédit au recueil Lebon*, disponible sur https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046978618?init=true&page=1&query=462352&searchField=ALL&tab_selection=all (Consulté le 13 février 2023).

⁸ Elles sont accessibles assez facilement sur les pages des Préfectures.

⁹ Cette prescription a été intégrée par le décret n°2022-62 du 25 janvier 2022 (NOR : AGRG2202402D) suite à l'annulation (Conseil d'Etat, *Collectif des maires anti-pesticides et autres*, 26 juillet 2021, *op. cit.*) en tant que ne pas du décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019.

¹⁰ Ardèche, Aube, Côte d'Or, Gironde, Haute-Loire, Hautes-Pyrénées, Ille-et-Vilaine, Loiret, Moselle, Sarthe, Var, Vienne et Yonne

¹¹ Les Chartes de l'Ardèche, de la Côte d'Or (hors viticulture), de la Loire, du Loiret, de la Sarthe et du Var d'une part ou encore celles de la Moselle et de l'Yonne d'autre part sont strictement identiques du point de vue de la mise en forme.

¹² Par exemple pour les départements de l'Aube, du Loiret, de l'Yonne, du Var et de la Vienne.

les touristes et les vacanciers ¹³ afin de ne pas appliquer ces distances en période d'absence des touristes. Particulièrement créative, la charte d'Ille-et-Vilaine propose même un modèle de convention entre les propriétaires de gîtes et de résidences secondaires et l'agriculteur permettant de réduire les distances de sécurité.

Gyrophare allumé = danger. Les modalités d'informations des riverains avant les traitements sont flexibles et laissées au libre arbitre des exploitants agricoles. Sur ce point, les chartes font état de stipulations plutôt évasives¹⁴. En pratique, une grande variété de moyens d'information est à disposition des agriculteurs pour prévenir les voisins. Par exemple, l'information peut tout aussi bien prendre la forme d'un message (SMS) pour les riverains en ayant fait la demande, d'une application mobile ou plus simplement d'un dispositif d'information à proximité des parcelles traitées (présence d'un fanion ou tout autre signe distinctif). Plus étonnant, l'allumage du gyrophare lors des traitements est cité comme un moyen pertinent et suffisant, même seul, pour avertir les riverains de l'usage en cours de pesticides. En outre, cette information délivrée directement par les chefs d'exploitation est doublée d'un dispositif d'information collectif dont se chargent les chambres d'agriculture. À partir des bulletins de santé des végétaux (BSV)¹⁵, les chambres d'agriculture s'engagent à publier un bulletin d'information sur leur site indiquant que des traitements sont susceptibles d'être menés. Sur ce point, les chambres sont plus ou moins proactives. Certaines se contentent d'expliquer sur une page web la raison des traitements, quand d'autres prévoient des dispositifs d'alertes en fonction des remontées de la BSV¹⁶.

Surtout, la majorité des chartes prévoient des actions à destination des riverains pour expliquer la finalité, la période et les types des traitements. Une meilleure information sur les nécessités de l'agriculture et les efforts déjà menés par les agriculteurs devant permettre d'apaiser les tensions lorsqu'elles existent. A cet égard, la charte « bien vivre ensemble » applicable en Gironde est particulièrement intéressante. Il revient en effet aux élus locaux de prévenir les conflits liés aux pesticides, de sensibiliser leurs administrés sur l'activité agricole. Plus original, les élus sont les relais pour avertir les habitants des traitements en cours et à venir.

Volontarisme des vignobles. Le code rural invitait les organisations agricoles à inciter d'autres engagements dans les chartes, relatifs à l'usage de méthodes de réduction de la dérive permettant de protéger aussi efficacement les riverains que des zones sans traitement ou encore l'adaptation des horaires de traitements à la présence de riverains. En ce qui concerne les méthodes autorisant les agriculteurs à réduire les zones de non-traitement, les chartes se calquent sans surprise sur celles prévues par l'arrêté et renvoient à la note de service en vigueur¹⁷. En pratique, il s'agit de matériel permettant de limiter la dérive telle que certaines

¹³ Ainsi, l'article 2.2.1, 2° de la charte départementale d'Ille-et-Vilaine précise que « *les distances de sécurité prévues par l'arrêté du 4 mai 2017 modifié ne trouvent pas à s'appliquer - aux zones d'habitation qui ne sont pas régulièrement occupées ou fréquentées, sous réserve qu'elles n'accueillent aucun travailleur de façon régulière. Sont ici visés les résidences de vacances, les centres de vacances, les campings et toute autre hôtellerie de plein air, pendant la période de fermeture annuelle des établissements* ». La même charte va même encore plus loin puisque elle propose des formulaires d'accords avec les propriétaires pour réduire les distances de sécurité à proximité des grandes propriétés foncières ou des résidences secondaires.

¹⁴ Par exemple, la charte départementale du Loiret indique que « *Différents moyens de type visuel ou numérique peuvent être mis en œuvre, seuls ou en association. Il peut s'agir, par exemple, de l'utilisation du gyrophare sur le tracteur* ». La charte départementale de la Vienne va dans le même sens puisqu'elle indique à propos des moyens d'informations individuels « *qu'il peut s'agir, par exemple, de l'envoi d'un SMS, de la distribution d'un courrier ou autre document écrit, de l'allumage du gyrophare du tracteur, de la pose d'un panneau à l'entrée du champ ou de tout autre matériel de signalisation* »

¹⁵ Le réseau de surveillance des parcelles au risque phytosanitaires

¹⁶ Par exemple la charte du Var prévoit une actualisation au moins 4 fois par ans pour les 4 filières principales du département.

¹⁷ Note de service DGAL/SDSPV/2022-425 inscription au Bulletin officiel du ministère de l'agriculture et de l'alimentation des moyens permettant de diminuer la dérive de pulvérisation des produits phytopharmaceutiques,

buses ou rampes d'épandage. Les chartes auraient pu être le moyen de mettre en valeur d'autres pratiques vertueuses. Dans les faits, elles restent assez évasives, voire muettes, sur d'autres pratiques permettant de réduire le risque sanitaire et environnemental.

Une exception notable concerne les territoires viticoles. La charte départementale de la Côte d'Or renvoie à d'autres engagements pris par les viticulteurs et notamment celui d'user en priorité les produits les moins dangereux. La charte girondine mentionne également les efforts faits sur l'ensemble du vignoble pour réduire la consommation de pesticides. Par ailleurs, c'est la seule charte à prévoir l'adaptation des horaires de traitement en fonction de la présence des riverains¹⁸.

Réponse partielle aux urgences. La mise en place des ZNT et des chartes de non-traitement répondait à une double urgence. D'abord, il s'agissait d'éteindre l'incendie allumé par l'arrêté « anti-pesticides » du maire de Langouët proscrivant l'usage des pesticides sur sa commune à moins de 150 mètres des habitations qui se propageait sur l'ensemble du territoire. Systématiquement annulés par la justice pour incompétence¹⁹, ces arrêtés ont braqué les projecteurs sur l'absence totale de protection des populations vivant à proximité des exploitations agricoles vis-à-vis des pesticides. Soudainement, l'ensemble de la société civile réalisa qu'en France, les riverains de parcelles agricoles n'étaient pas protégés. Et ce, en dépit des exigences européennes. Cette réalité nécessitait une réponse rapide et parlante de la part du gouvernement. Deuxième urgence, apaiser les tensions avec le monde agricole et prévenir « l'agri-bashing ». La création des chartes et le renforcement du dialogue local devaient ainsi permettre la réconciliation des riverains avec les agriculteurs²⁰.

Pour ce qui est de l'apaisement, le volume contentieux lié à la mise en œuvre des ZNT et des Chartes témoigne du fait que le pari n'est pas encore gagné. Quant à la sécurisation des riverains, des doutes demeurent. Des études récentes ont montré que des résidus de pesticides pouvaient être retrouvés à l'intérieur des habitations se situant à plusieurs dizaines de mètres des parcelles²¹. L'avis de l'Anses qui a conduit à la détermination des distances allant jusqu'à 10 mètres convenait surtout de la nécessité de faire des recherches complémentaires. Par ailleurs, le choix de l'Anses se porte sur ces distances non pas parce qu'elles seraient particulièrement protectrices des personnes, mais parce que ce sont celles utilisées lors des tests pour

2022-425, 1 juin 2022, disponible sur <https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2022-425> (Consulté le 12 décembre 2022).

¹⁸ Il n'est toutefois pas nécessaire que de tels mentions soient inscrites dans les chartes pour qu'elles existent en pratique. Les observations de terrains de deux géographes de l'Université de Poitiers démontrent que les agriculteurs adoptent spontanément des micro-ajustements. Ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes telles que l'adaptation des horaires de traitement (tôt le matin ou tard le soir, pas les weekend) lorsque cela est possible et la mise à distance des riverains par les infrastructures écologiques. Les parcelles jouxtant les bâtiments ou les chemins sont souvent celles sur lesquelles des infrastructures écologiques sont implantées (prairies permanentes, haies...). Une proportion de surface d'intérêt écologique étant exigée pour la conditionnalité de la PAC, les exploitants tendent à les installer en limite des propriétés. M. HERMELIN-BURNOL et T. PREUX, « Proximité entre riverains et pesticides en territoire de grandes cultures. Visibilité et invisibilité des micro-adaptations agricoles », *VertigO: La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement*, décembre 2021, disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03868513> (Consulté le 5 décembre 2022).

¹⁹ CAA Nantes, *Commune Langouët*, 5 février 2021, 19NT04981 ; Conseil d'État, 31 décembre 2020, 439253 et n°440923, *Inédit au recueil Lebon* ; L. FRIEL, « L'illégalité des arrêtés municipaux « anti-pesticides », étude 10 », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, juin 2021, n° 6.

²⁰ C'est d'ailleurs la raison pour laquelle de nombreuses chartes comportent des dispositions visant à mieux expliquer les contraintes de l'activité agricole. De même, certaines chartes rappellent également aux riverains leurs devoirs (notamment des respecter les propriétés privées, en n'empruntant que les chemins).

²¹ F. VEILLERETTE, P. CERVAN et N. LAUVERJAT, *Pesticides: c'est dans l'air! Quelle dérive des pesticides et quelle efficacité réelle d'une Zone Non Traitée de 10 mètres?*, Générations futures, s.d. ; R. BERANGER *et al.*, « Agricultural and domestic pesticides in house dust from different agricultural areas in France », *Environmental Science and Pollution Research*, juillet 2019, vol. 26, n° 19, pp. 19632-19645.

l'homologation des produits²². Dès lors, la mise en place des ZNT et des chartes ne répond que partiellement aux urgences identifiées.

Beaucoup de bruit pour rien ? Faute de répondre pleinement à la protection des riverains et l'apaisement des tensions, la mise en œuvre des ZNT peut être lue comme un moyen de décourager l'usage des pesticides et d'entraîner les exploitants agricoles sur la voie de la réduction. Sans doute, de telles mesures envoient un signal fort à la profession agricole. Toutefois, leur impact réel sur le choix des exploitants demeure pour l'instant limité. En effet, des chercheurs de l'Inrae ont établi que seul 0,2% des terres agricoles françaises se situaient à moins de 10 mètres de lieux de vie²³. De plus, il s'agit, dans la plupart des cas, de prairies permanentes exemptes de traitements phytosanitaires. Quelles que soient les alarmes de la profession agricole, la mise en œuvre des ZNT (pour compliquée qu'elle soit) ne concerne, à ce jour, qu'une poignée de parcelles. La donne changerait toutefois complètement, si les zones de non-traitement s'élargissaient. La même étude estimait à respectivement 5% et 16% la surface agricole utile concernée par des zones de non-traitement si celles-ci étaient portées à 50 ou 100mètres et estimait que « *la mise en place de zones tampons sans pesticides autour des habitations peut avoir un fort impact sur la production agricole à l'échelle nationale en raison des pertes de rendement et de qualité qui y sont probablement associées sur de grandes surfaces* ». Dès lors, la mise en place de telles distances fragiliserait, le temps d'une transition, la productivité agricole française, et des compensations seraient sans doute attendues par les agriculteurs ²⁴.

²² ANSES, « Avis relatif à une demande d'appui scientifique sur les mesures de protection des riverains lors de l'utilisation des produits phytosanitaires », 14 juin 2019, p. 16.

²³ N. GUILPART *et al.*, « How much agricultural land is there close to residential areas? An assessment at the national scale in France », *Building and Environment*, décembre 2022, vol. 226, p. 109662.

²⁴ D'ailleurs le droit semble d'ores et déjà faire une place à ces compensations. A l'occasion de l'inclusion des bâtiments fréquentés par les travailleurs dans le dispositif, le préambule de l'arrêté du 25 janvier 2022 indiquait « *la réalisation d'un état des lieux destiné à identifier, à l'issue de cette période, les situations d'impasse qui engendreraient des pertes de production agricole, et les besoins de compensation correspondants* ».