



HAL
open science

Pollutions par les pesticides : l'État doit politiquement répondre du préjudice écologique

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Pollutions par les pesticides : l'État doit politiquement répondre du préjudice écologique. 2023. hal-04190778

HAL Id: hal-04190778

<https://hal.science/hal-04190778v1>

Preprint submitted on 30 Aug 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.

Pollutions par les pesticides : l'État doit politiquement répondre du préjudice écologique

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

Solution. - Dans un jugement très médiatisé, le tribunal administratif de Paris a reconnu l'État responsable du préjudice écologique lié au déclin de la biodiversité et à la contamination généralisée des sols et eaux par les produits phytosanitaires. Ces dommages sont attribués à des carences fautives de l'État s'agissant du non-respect des objectifs de réduction de l'usage des pesticides et de son obligation de protection de la qualité des eaux souterraines.

Impact. – La solution enjoint au gouvernement, d'ici le 30 juin 2024, d'adopter toutes les mesures utiles pour rétablir la cohérence du rythme de diminution de l'utilisation des pesticides avec les objectifs quantitatifs fixés au sein des plans « Ecophyto ».

TA Paris, 29 juin 2023, n° 2200534/4-1

Affaire « justice pour le vivant ». L'insuffisance de l'action publique environnementale est désormais un nid à procès. Exactement sur le même *modus operandi* que l'*Affaire du siècle* à propos de la question climatique (*TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967, JCP G 2021, 305, Torre-Schaub*), cinq associations ont assigné l'État en réparation du préjudice écologique causé par ses carences en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires. Le tribunal administratif, sans surprise, a admis la qualité à agir des associations de protection de la nature (C. civ., art. 1248 et C. env., art. L. 142-1). Plus remarquable est sa décision sur le fond, qui fera date. Dans la lignée des conclusions de la rapporteure publique, la solution reconnaît l'État français responsable des dommages que l'usage généralisé des pesticides inflige aux écosystèmes.

Même s'il ne s'agit que d'un jugement de première instance, la solution participe d'un puissant courant jurisprudentiel qui charrie les politiques étatiques environnementales en général, et celles relatives aux pesticides en particulier. On se souvient, à cet égard, de plusieurs arrêts du Conseil d'État ayant intimé l'ordre au gouvernement de réécrire ses textes encadrant l'usage des produits phytosanitaires pour mieux protéger les milieux naturels et les personnes vivant à proximité des zones d'épandage (CE, 26 juin 2019, n°415426 ; CE 26 juill. 2021, n° 437815).

La justice franchit, en l'espèce, un nouveau cran en déclarant l'État, du fait de ses manquements, en partie responsable des atteintes graves à l'environnement causés par les pesticides. Relayant le discours scientifique alarmiste et enjoignant le pouvoir de modifier sa trajectoire politique, le droit affiche un symbole fort (1). Mais sitôt le verdict énoncé, ne

demeure plus qu'une sanction symbolique, qui masque à peine la faiblesse réelle du droit (2).

1. L'État condamné à défaut d'agir : la force du symbole

Traiter tue ! Le jugement est remarquable par la reconnaissance, relativement exceptionnelle, du préjudice écologique lié à l'usage des pesticides, mais aussi du rôle fautif de l'État français dans cette dégradation.

Introduit dans le Code civil par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, le préjudice écologique (pur) consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement (art. 1247). Les substances utilisées dans les champs pour protéger les cultures détruisent-elles à ce point les milieux naturels, sachant que leur mise sur le marché est censée n'avoir « aucun effet inacceptable sur l'environnement » (Règl. 1107/2009, art. 4. 2) ? Sans l'ombre d'un doute pour les juges qui retiennent trois types de préjudices : la contamination généralisée, diffuse, chronique et durable des eaux et des sols par les pesticides ; le déclin de la biodiversité (insectes, pollinisateurs) et de la biomasse ; et l'atteinte aux bénéfices tirés par l'homme de l'environnement.

Vérité scientifico-judiciaire. L'argumentation du tribunal, très proche de celle de *l'Affaire du siècle* (TA Paris, 3 févr. 2021, préc.), repose là-aussi sur une assise scientifique large et consensuelle. La justice fait sienne ce que nombre de données et de rapports de recherche relatent : à savoir que les pesticides sont une des principales causes du déclin des invertébrés terrestres et des pollinisateurs, ainsi que des oiseaux (INRAE et IFREMER, *Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques*, 2022). Si la science n'éclaire pas toujours l'obscurité des décisions politiques, au moins sert-elle de support à la motivation des décisions judiciaires. Un point frappant est qu'aucun des faits décrits et reprochés (omniprésence des substances actives, toxicité avérée, déclin des pollinisateurs) n'est, en l'occurrence, contesté par les pouvoirs publics. Et pour cause, ces derniers sont souvent à l'origine des données, quand ils ne sont pas les commanditaires directs des études incriminantes !

A qui la faute ? Une seule question juridique, à vrai dire, se posait : l'État a-t-il personnellement failli en se montrant trop laxiste avec l'autorisation de certains pesticides ? Ou bien la responsabilité incombe-t-elle aux failles du système européen de mise sur le marché des pesticides ?

Le principe de précaution en toile de fond. La mise sur le marché des produits phytosanitaires obéit en effet à un cadre juridique complexe à double détente : l'approbation de la substance active par les autorités européennes, et l'autorisation du produit final, dans sa formulation définitive, par chaque État membre. Selon le règlement 1107/2009 du 21 octobre 2009 (art. 1^{er}), ces dispositions « se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement ». Surtout, les États membres ne sont pas empêchés de l'appliquer lorsqu'il existe une incertitude scientifique sur les risques d'un produit à autoriser sur leur territoire. Ainsi, un État peut parfaitement exiger, lorsque les

éléments d'un dossier fournis sont insuffisants, la délivrance d'informations supplémentaires ; il peut aussi refuser d'homologuer un produit dont il pense raisonnablement qu'il présente toujours un risque inacceptable pour la santé humaine ou animale ou l'environnement (Règl. 1107/2009, art. 36 et 37), voire activer les mesures d'urgence pour restreindre l'utilisation ou la vente de certaines substances litigieuses (Règl. 1107/2009, art. 69 et 71). Dans les textes, il s'agit de libertés pour les États de renforcer le contrôle des effets des pesticides. Sauf que ne pas les exercer correctement, selon les juges, est constitutif d'une faute. Le « peut » se mue alors en « doit ». Pour la simple et bonne raison que la France a décidé de s'imposer à elle-même le principe de précaution (Charte de l'environnement, art. 5).

Absolution partielle. Les associations requérantes formulaient une avalanche de critiques à l'endroit de l'État français. Le tribunal en écarte toute une série. Il s'agit des fautes alléguées concernant les procédures de suivi et de surveillance des effets des produits phytopharmaceutiques, le défaut d'indépendance des missions d'évaluation et d'autorisation de l'ANSES, la violation de l'interdiction des produits présentant un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement, le non-respect de l'obligation de protection des eaux de surface et celui des objectifs européens d'amélioration de la qualité chimique des eaux.

Quant aux reproches faits aux procédures nationales d'évaluation des produits, le tribunal les valide mais sans les sanctionner. Les juges relèvent, sur la base de rapports convergents d'organismes scientifiques, des insuffisances notables dans les protocoles suivis par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : par exemple, l'absence de prise en compte des effets indirects, et des effets cocktails entre plusieurs substances... Ces biais méthodologiques sont, cela dit, qualifiés d'inhérents aux procédures d'évaluation des substances actives conduites au niveau européen, sans défaillance particulière de l'ANSES par rapport aux autres agences. Nonobstant, « cette seule circonstance n'est pas de nature à exonérer l'État de toute responsabilité au regard du principe de précaution », dès lors que l'ANSES pourrait aller plus loin en exigeant systématiquement des pétitionnaires la fourniture d'informations et d'études supplémentaires, notamment sur les effets synergiques et chroniques des produits. D'où la carence fautive de l'État ! En revanche, la certitude d'un lien de causalité entre ce grief et le préjudice écologique n'est pas admise au motif – qui est plutôt un prétexte – qu'on ne sait pas si de nouvelles procédures modifieraient substantiellement l'importance et le type de produits mis à la disposition des agriculteurs.

Fautes politiques. La condamnation de l'État intervient sur deux autres « chefs d'accusation ». En premier, la défaillance dans la mise en œuvre des politiques de réduction de l'usage et des risques des pesticides. Selon le jugement, autant les objectifs initialement fixés par la loi Grenelle I n° 2009-967 du 3 août 2009 n'avaient pas de portée normative, autant ceux inscrits dans les plans nationaux « Ecophyto » (institués par l'article L. 253-6 du Code rural en vertu de la directive dite SUD 2009/128/CE du 21 octobre 2009) sont bien dotés d'un effet contraignant, tout du moins à l'encontre de l'État qui les porte. Voilà qui tranche avec le discours officiel qui a toujours considéré ces objectifs comme purement indicatifs et insusceptibles de la moindre sanction.

Cette normativité affirmée, les magistrats ne peuvent que constater, rapports (notamment de la Cour des comptes : « le bilan des plans Ecophyto », 2020) à l'appui, la méconnaissance par l'État des objectifs qu'il s'est fixé de diminution de l'usage des pesticides, les utilisations ayant même constamment augmenté (entre 2009-2011 et 2016-2018) selon les indicateurs et les notes de suivi des plans. Cet échec des autorités est considéré comme certainement et directement responsable de l'ampleur du déclin de la biodiversité, puisque des mesures plus fortes, en termes de normes, de régulation et d'information, auraient pu permettre de limiter les dégâts.

En second lieu, l'État voit sa responsabilité engagée pour ne pas avoir rempli son obligation de protection de la qualité des eaux souterraines (C. env., art. L. 211-1 ; C. rur., art. L. 253-7), régulièrement et massivement polluées par les produits chimiques phytosanitaires. Ce résultat est le fruit direct de la politique lacunaire des autorités nationales, laquelle a laissé perdurer des niveaux d'utilisation excessifs plaçant la France au deuxième rang européen pour la quantité de substances actives vendues et au neuvième rang pour l'emploi à l'hectare.

2. L'État sommé d'agir : la faiblesse du symbolique

Force exécutoire du jugement ? Condamner l'État – moralement, juridiquement – certes, mais à quoi ? Réponse des juges : à la réparation du préjudice et la prévention de son aggravation. Mais si l'État est responsable, il ne l'est « qu'autant que le non-respect des objectifs de réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a contribué à la contamination des sols et des eaux et à la méconnaissance de son obligation de protection des eaux souterraines ». Façon d'édulcorer, dans cette affaire, le rôle de la puissance publique. Façon surtout de dire que le dommage infligé à la nature ne sera pas réparé en nature.

D'ailleurs, la majeure partie du préjudice écologique est en soi irrémédiable : les eaux polluées le resteront, la biodiversité perdue l'est à tout jamais... A l'État, il n'est pas ici demandé de restaurer ce qui a été détruit, mais de réparer les règles, absentes ou défectueuses, pour qu'elles remplissent, à l'avenir, leurs fonctions. Comment ? Les juges se gardent bien de le dire – ce qui est sage tellement le sujet est complexe ! -, laissant au gouvernement la liberté de la marche à suivre. Aussi la décision enjoint-elle au pouvoir exécutif de prendre, d'ici le 30 juin 2024, toutes les mesures utiles en rétablissant la cohérence du rythme de diminution de l'utilisation des pesticides avec la trajectoire des plans « Ecophyto ».

On avoue être très mitigé sur la sentence. D'un côté, il est réjouissant de voir les plans d'action nationaux enfin dotés d'un minimum de valeur normative. Ceci est en parfait accord avec la proposition de la Commission européenne de réforme du cadre général d'usage des pesticides au sein de l'Union (Com. Eur., Proposition de Règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable, Com(2022) 305 final, 22 juin 2022). De l'autre, l'objectif de « retrouver la cohérence du rythme » laisse perplexe tant il est flou et sera concrètement difficile à apprécier. Soyons honnêtes : il est impossible, d'ici un an, que des décisions politiques puissent vraiment inverser ou même infléchir des courbes qui se dessinent sur des temps beaucoup plus longs. On peut surtout craindre que le gouvernement, dans le plan « Ecophyto 2030 » en

préparation, s'abstienne désormais de donner des objectifs chiffrés de peur de ne pas tenir ses promesses. Silence coupable ? Pourquoi, du reste, le pouvoir exécutif prendrait-il l'initiative de mesures plus drastiques, non-imitées par nos voisins, en l'absence d'astreinte financière prononcée à son encontre ? Tout comme l'État devra verser un euro symbolique aux associations moralement affectées, force est d'observer que sa condamnation demeure, elle-aussi, hautement symbolique.

Procédures d'évaluation : à l'impossible l'État n'est pas tenu. La justice a-t-elle vraiment les moyens de se montrer plus ferme ? Contrairement à l'avis de sa rapporteure publique, le tribunal n'est pas allé jusqu'à ordonner à l'ANSES de modifier, dans le sens d'une plus grande exigence, ses procédures d'évaluation, à défaut – il est écrit – de lien de causalité certain avec la baisse de l'usage des pesticides. L'argument est d'opportunité. Les associations comptent d'ailleurs faire appel de cette partie du jugement. Quoi qu'il en soit, il y a peu de chance que des décisions de justice puissent résoudre ce problème, qui est double.

D'une part, évaluer les protocoles d'évaluation des produits est une tâche ardue et titanesque, où les dires d'experts s'affrontent. L'EFSA (agence sanitaire européenne) vient de nous en donner l'exemple avec sa récente évaluation de l'impact du glyphosate sur la santé et l'environnement qui a conclu à l'absence de « domaine de préoccupation critique » ([EFSA, 6 juill. 2023](#)). En outre, il demeurera toujours des conséquences pratiquement impossibles à mesurer (effets diffus, sur le long terme, interactions entre molécules...), ou à un coût exorbitant. Le champ de l'inconnu grandit avec les progrès de la science ! C'est pourquoi la méthodologie idéale, décalque du principe de précaution, conduirait à ne plus autoriser du tout les pesticides de synthèse dans un monde déjà toxique (N. Jas et S. Boudia, *Gouverner un monde toxique*, Quae, 2019).

D'autre part, le cadre européen pousse à une harmonisation maximale des règles de la mise sur le marché, non seulement pour que les pesticides circulent librement, mais aussi pour éviter les distorsions de concurrence, entre États membres, dans les modes de production des denrées alimentaires qui, elles aussi, passent les frontières. D'où l'existence, par exemple, d'une procédure dite de « reconnaissance mutuelle » qui permet de faire valider dans un État une autorisation délivrée par un autre État membre sans réévaluation complète du dossier d'autorisation (Règl. 1107/2009, art. 40). Il est ainsi difficile de concevoir, en raison de la structure même de la réglementation, qu'une agence nationale adopte des procédures et critères beaucoup plus stricts que ses homologues.

Au final, le droit sort-il réellement grandi de telles « décisions-spectacle » ? Après l'aveu d'échec des gouvernants à réguler l'usage des substances chimiques, la justice, avec ce genre d'exhortation, ne fait-elle pas aveu d'impuissance ? Au risque, demain, que les juges aboient, et la politique passe...