

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 440346

**COLLECTIF DES MAIRES
ANTIPESTICIDES**

Ordonnance du 15 mai 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrée le 29 avril et le 11 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Collectif des maires antipesticides demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du décret du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation et ensemble, de l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits pharmaceutiques et leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à son conseil de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie, en ce que, en premier lieu, les distances d'épandage de 5 et 10 mètres préconisées par l'ANSES sont insuffisantes, eu égard en particulier aux mesures de confinement des populations qui sont, par suite, confrontées à la pollution sans interruption en période d'épandage des pesticides, en deuxième lieu, par une circulaire prise dans le cadre de l'épidémie de covid-19 et par de nombreuses dérogations, les textes attaqués se trouvent dépourvue de portée pratique, rendant leur suspension pertinente dès lors que l'argument selon lequel mieux vaut l'application d'une règle limitée qu'une absence d'application n'est plus pertinent et, en dernier lieu, la pollution atmosphérique, et en particulier la pollution agricole, aggrave les risques de développer des formes graves en cas d'exposition au virus covid-19 ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité des actes contestés ;
- le décret et l'arrêté contestés ont été adoptés au terme d'une procédure de consultation entachée d'irrégularité dès lors, en premier lieu, que le dossier de consultation ne comportait pas la note de présentation qu'imposent les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, en deuxième lieu, que les observations et les propositions déposées par voie électronique n'ont pas été rendues publiques et, en dernier lieu, qu'aucun document ne fait état des motifs de la décision finale du gouvernement, en méconnaissance du principe de participation rappelé à l'article 7 de la Charte de l'environnement ;
- les décisions contestées sont entachées d'un vice tenant à l'interprétation erronée de l'avis n° 2019-SA-0020 rendu le 14 juin 2019 par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) qu'elles visent, dès lors que, en premier lieu, cet avis relève l'insuffisance et l'ancienneté des études évaluant les risques que pose l'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour les riverains, en deuxième lieu, il ne préconise des distances de sécurité de cinq mètres et dix mètres qu'à titre de seuil minimal et, en troisième lieu, les décisions contestées ne retiennent pas les recommandations émises par l'ANSES en matière de généralisation des dispositifs limitant la dérive et d'information préalable des résidents ;
- elles méconnaissent les obligations résultant de la directive 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 et du règlement 1107/2009/CE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, ainsi que de son règlement d'application n° 284/2013 du 1^{er} mars 2013, qui imposent de garantir aux personnes présentes sur les lieux où sont utilisés des produits phytopharmaceutiques un niveau d'exposition qui n'excède pas celui qui est défini pour la substance active de ces produits lors de leur autorisation, alors qu'aucun test n'est effectué sur l'ensemble des éléments entrant dans la composition des produits et leur interaction ;
- le décret et l'arrêté contestés méconnaissent également ces dispositions en ce qu'ils ne répondent pas à l'objectif de réduction de l'utilisation des pesticides qu'elles fixent ;
- le décret et l'arrêté contestés sont entachés d'une erreur manifeste dans l'appréciation des mesures qu'appelle l'application du principe de précaution garanti tant par l'article 5 de la Charte de l'environnement que par le droit de l'Union européenne, qui impose de proscrire toute exposition des personnes résidentes aux produits phytopharmaceutiques ;
- le décret et l'arrêté contestés méconnaissent l'article 17 de la directive du 21 octobre 2009, qui impose de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour en assurer la mise en œuvre ;
- les chartes d'engagement des utilisateurs prévues par le décret contesté méconnaissent également les dispositions du droit de l'Union européenne mentionnées ci-dessus, en ce qu'elles permettent des dérogations aux règles minimales de distances sans apporter des garanties suffisantes sur l'efficacité des mesures de protection qu'elles comportent, et sans prévoir d'information obligatoire des résidents avant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;
- la différence de traitement établie par le décret contesté entre les maires des communes rurales, qui sont associés à la concertation sur les projets de chartes des usages agricoles, et les maires des communes urbaines, qui ne sont pas associés à la concertation sur les chartes d'engagements concernant les usages non agricoles, est contraire au principe d'égalité ;
- l'arrêté contesté méconnaît tant le principe de précaution que les dispositions mentionnées ci-dessus du droit de l'Union européenne en ce qu'il fixe des distances minimales de cinq, dix et vingt mètres manifestement insuffisantes pour assurer la protection des résidents, alors qu'il résulte de l'avis de l'ANSES que ces distances correspondent à des niveaux élevés d'exposition et qu'elles ne sont pas assorties de mesures complémentaires de protection suffisantes ni de sanction ;

- ces distances sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation alors que la distance de 150 mètres retenue par les maires qui ont pris en ce sens des arrêtés municipaux est seule à même de permettre la protection des résidents.

Par mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que la requête n'est pas recevable, que la condition d'urgence de l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas remplie et qu'aucun des moyens invoqués par le requérant n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des textes attaqués.

La requête a été communiquée à la ministre de la transition écologique et solidaire, à la ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'économie et des finances, qui n'ont pas produit d'observations.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le Collectif des maires antipesticides et, d'autre part, la ministre de la transition écologique et solidaire, le ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 12 mai 2020 à 10 heures :

- les représentantes du Collectif des maires antipesticides ;
- les représentants du ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 13 mai 2020 à 17 heures puis au 14 mai 2020 à 14 heures.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ;
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 2019-938 du 30 octobre 2018 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de*

l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

2. Il résulte de ces dispositions que l'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

Sur le cadre juridique applicables à l'usage des pesticides dans le secteur agricole :

3. Aux termes de l'article 12 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable : *« Les Etats membres, tenant dûment compte des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité ou des résultats des évaluations des risques appropriées, veillent à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques. (...) Les zones spécifiques en question sont : / a) les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 (...) »*. L'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 dispose que font partie de ces groupes vulnérables *« les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme »*.

4. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : *« Les conditions dans lesquelles la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants vendus seuls ou en mélange et leur expérimentation sont autorisées, ainsi que les conditions selon lesquelles sont approuvés les substances actives, les coformulants, les phytoprotecteurs et les synergistes contenus dans ces produits, sont définies par le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil, et par les dispositions du présent chapitre. (...) »*. Aux termes du I de l'article L. 253-7 du même code, pris pour la transposition de l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 précitée : *« I. – (...) l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. / 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 ; (...) »*. Aux termes du III inséré à l'article L. 253-8 du même code par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous : *« (...) l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments est subordonnée à des mesures*

de protection des personnes habitant ces lieux. Ces mesures tiennent compte, notamment, des techniques et matériels d'application employés et sont adaptées au contexte topographique, pédoclimatique, environnemental et sanitaire. Les utilisateurs formalisent ces mesures dans une charte d'engagements à l'échelle départementale, après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique. / Lorsque de telles mesures ne sont pas mises en place, ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut, sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones définies au premier alinéa du présent III. / Un décret précise les conditions d'application du présent III ».

5. Le décret du 27 décembre 2019 a été pris pour l'application des dispositions citées ci-dessus du III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. Il a pour objet de fixer le contenu des chartes d'engagements des utilisateurs que prévoient ces dispositions ainsi que leurs modalités d'élaboration et d'approbation. L'arrêté contesté modifie l'arrêté du 4 mai 2017 partiellement annulé par la décision n° 415426 du 26 juin 2019 du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Il insère dans cet arrêté des articles 14-1 et 14-2 dont les dispositions prévoient que, en l'absence de distance de sécurité spécifique fixée par l'autorisation de mise sur le marché du produit concerné, l'utilisation doit respecter une distance minimale de 20 mètres qui ne peut être réduite, pour ceux contenant les substances les plus dangereuses et une distance de 10 mètres ou de 5 mètres, suivant les cultures concernées, pour les autres produits, ces dernières distances pouvant être réduites, respectivement à 5 mètres et 3 mètres, lorsque des mesures, prévues à l'annexe 4 de l'arrêté, apportant des garanties équivalentes en matière d'exposition des résidents par rapport aux conditions normales d'application des produits sont mises en œuvre conformément à des chartes d'engagements approuvées par le préfet du département concerné.

6. Par une ordonnance n° 437814 en date du 14 février 2020, le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté une requête du Collectif des maires antipesticides tendant à la suspension de l'exécution du décret du 27 décembre 2019 et à l'arrêté du même jour au motif que la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne pouvait être regardée comme remplie.

Sur la condition d'urgence :

7. Par la présente requête, le Collectif des maires antipesticides demande à nouveau au Conseil d'Etat d'ordonner la suspension de l'exécution du décret du 27 décembre 2019 et de l'arrêté du même jour. Il reprend à l'appui de cette nouvelle demande les mêmes éléments que ceux développés à l'appui de sa précédente relatif au risque pour la santé inhérent à l'utilisation des pesticides tout en se prévalant de plusieurs éléments nouveaux : d'une part, en particulier, une étude néerlandaise, conduite sous la direction du professeur Vermeulen, sur l'exposition aux pesticides utilisés dans le cadre des cultures horticoles aux Pays-Bas, dont il résulte que des traces des pesticides utilisés peuvent être retrouvés jusqu'à 250 mètres des terres cultivées ; d'autre part, le contexte particulier créé par l'épidémie de covid-19 et l'existence d'un lien entre la pollution de l'air, en particulier par les particules PM10 et PM2,5, et le développement des maladies respiratoires en général et du covid-19 en particulier.

8. Toutefois, il résulte des éléments versés au dossier et des échanges lors de l'audience publique que l'étude néerlandaise, qui porte sur le cas particulier de la culture horticole dans laquelle l'usage des pesticides est particulièrement important, si elle souligne la grande capacité de dispersion des produits en cause, n'apporte aucun élément nouveau sur les effets d'une

exposition à ces produits, qui plus est à des doses plus réduites compte tenu de leur diminution avec l'éloignement, sur la santé. Par ailleurs, si certaines études récentes, en particulier une étude italienne versée au dossier par le requérant, souligne la corrélation entre les dépassements répétés du seuil de 50 µg / m³ pour les PM10 dans l'air survenus en Lombardie sur la période du 10 au 29 février 2020 et la virulence de l'épidémie de covid-19 dans cette région à compter du 3 mars de cette année, ces études ne portent pas sur la question spécifique des effets à court et moyen termes de l'épandage de pesticides à des fins agricoles sur la santé des habitants des zones situées à proximité. Elles n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction, de nature à remettre en cause l'avis rendu sur ce sujet par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 4 juin 2019 qui recommandait les distances minimales de sécurité que l'arrêté du 27 décembre 2019 a retenu.

9. Il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie. Par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ni de se prononcer sur la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux sur la légalité du décret et de l'arrêté contestés, la requête du Collectif des maires antipesticides doit être rejetée, y compris, par voie de conséquence, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1 : La requête du Collectif des maires antipesticides est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au Collectif des maires antipesticides et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique et solidaire, à la ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'économie et des finances.