

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

agb

N° 2204632

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION X et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme P.
Rapporteure

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme D.
Rapporteure publique

(2^{ème} chambre)

Audience du 14 décembre 2023
Décision du 8 janvier 2024

44-05

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 30 décembre 2022 et le 15 novembre 2023, l'association X, l'Union fédérales des consommateurs du Cher – Que Choisir (UFC Que Choisir) et l'Union syndicale solidaires, représentées par Me L., demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 26 juillet 2022 par lequel le préfet du Cher a approuvé la charte départementale d'engagements des utilisateurs agricoles de produits phytopharmaceutiques ainsi que la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté est entaché d'incompétence en ce que le préfet a fixé des règles nouvelles relatives à l'application des distances de sécurité selon la durée et la fréquence de présence des personnes dans les zones ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur de droit en ce que l'interprétation donnée par le préfet des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contigües à ces bâtiments méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives et réglementaires ;

- l'arrêté méconnaît les dispositions des articles 14-1 et 14-2 de l'arrêté interministériel 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 ;

- il méconnaît les dispositions de l'article D. 253-46-1-2 du code rural et de la pêche maritime compte tenu du défaut d'information préalable des résidents et personnes présentes et de l'absence de définition des modalités de dialogue et de conciliation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 avril 2023, le préfet du Cher conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association X et autres ne sont pas fondés.

Par une intervention enregistrée le 3 novembre 2023 et un mémoire enregistré le 21 novembre 2023, non communiqué, la Chambre d'agriculture France et la Chambre d'agriculture du Cher, représentées par Me M., demandent que le tribunal rejette la requête de l'association X et autres.

Elles soutiennent que :

- les associations requérantes et l'Union syndicale n'ont pas intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes et l'Union syndicale ne sont pas fondés.

Par une lettre du 11 septembre 2023, les parties ont été informées, par application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que l'affaire serait inscrite à une audience en décembre 2023 et que l'instruction est susceptible d'être close à partir du 15 novembre 2023.

Par une ordonnance à effet immédiat du 29 novembre 2023, la clôture de l'instruction a été prononcée à cette date.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 2019-938 du 30 octobre 2018 ;
- le décret n°2022-62 du 25 janvier 2022 ;
- 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 ;
- l'arrêté du 25 janvier 2022 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme P,
- les conclusions de Mme D., rapporteure publique,
- et les observations de Me G., représentant les requérants, et de Me M., représentant la chambre d'agriculture France et la chambre d'agriculture du Cher.

Une note en délibéré présentée par le préfet du Cher a été enregistrée le 18 décembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 26 juillet 2022, le préfet du Cher a approuvé la charte départementale d'engagements des utilisateurs agricoles des produits phytopharmaceutiques. L'ASSOCIATION X et autres ont formé un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté par un courrier du 23 septembre 2022 qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Par la requête ci-dessus analysée, L'ASSOCIATION X et autres demandent l'annulation de l'arrêté du 26 juillet 2022 et de la décision implicite de rejet de leur recours gracieux.

Sur l'intervention :

2. La chambre d'agriculture France et la chambre d'agriculture du Cher justifient d'un intérêt suffisant au rejet de la requête. Leur intervention est recevable.

Sur la fin de non-recevoir :

3. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. / Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ».

4. Il résulte de l'application combinée des dispositions des articles L. 141-1 et L. 142-1 du code de l'environnement que les associations de protection de l'environnement titulaires d'un agrément attribué dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État justifient d'un intérêt à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément, dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément.

5. Il résulte de l'instruction que L'ASSOCIATION X, association agréée de protection de l'environnement en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, a notamment pour objet, au regard de l'article 2 de ses statuts, d'agir dans les domaines relatifs « aux conséquences négatives de l'agriculture ou de toute autre activité humaine utilisant les produits phytosanitaires et les engrais de synthèse » ou « ayant recours à des organismes génétiquement modifiés » ou de dénoncer et informer sur les impacts sanitaires et environnementaux, y compris en milieu professionnel, causés par des dégradations de l'environnement et par des pollutions diverses. Dans ces conditions, et eu égard à l'objet de la décision attaquée laquelle est relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les utilisateurs agricoles, l'association requérante justifie, en application de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, d'un intérêt pour agir contre l'arrêté du préfet du Cher du 26 juillet 2022. Par suite, les conclusions à fin d'annulation de la requête collective sont recevables sans qu'il soit besoin de se prononcer sur leur recevabilité en tant qu'elles émanent de chacun des autres demandeurs. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir doit être écartée.

Sur la légalité de l'arrêté approuvant la charte départementale d'engagements des utilisateurs agricoles de produits phytopharmaceutiques :

En ce qui concerne le cadre juridique du litige :

6. D'une part, aux termes du I de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime : « *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 (...) / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : / 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 (...) / L'autorité administrative peut aussi prendre des mesures pour encadrer : (...) / 4° Les dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code pour éviter leur entraînement hors de la parcelle.* » Il résulte de l'article R. 253-45 du même code que, lorsque le produit est soumis à autorisation de mise sur le marché, les mesures mentionnées par ces dispositions sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation.

7. Par 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, ces ministres ont notamment fixé les dispositions particulières relatives aux distances de sécurité au voisinage des zones d'habitation et des zones accueillant des groupes de personnes vulnérables. Les articles 14-1 et 14-2 de cet arrêté, dans leur rédaction issue de l'arrêté du 25 janvier 2022, prévoient, en l'absence de distance minimale de sécurité fixée par l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique, des distances minimales de sécurité destinées à protéger les personnes habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées. L'article 14-1 impose une distance de sécurité minimale de 20 mètres qui ne peut être réduite, lorsque sont utilisés des produits phytopharmaceutiques comportant certaines mentions de danger ou contenant une substance considérée comme ayant des effets perturbateurs endocriniens néfastes pour l'homme. L'article 14-2 retient, pour d'autres produits phytopharmaceutiques, une distance minimale de sécurité de 10 mètres pour les cultures hautes et de 5 mètres pour les cultures basses, ces distances pouvant être adaptées dans les conditions prévues à l'annexe 4 de l'arrêté du 4 mai 2017 modifié. Elles le sont notamment lorsque les techniques de réduction de la dérive sont mises en œuvre conformément à des chartes d'engagements.

8. D'autre part, aux termes du III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime : « *A l'exclusion des produits de biocontrôle mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 253-6, des produits composés uniquement de substances de base ou de substances à faible risque au sens du 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, 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. »

9. Aux termes de l'article D. 253-46-1-2 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue du décret du 25 janvier 2022 : « *L'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnée au III de l'article L. 253-8 est réalisée dans le cadre de chartes d'engagements des utilisateurs, qui intègrent au moins les mesures de protection suivantes : / - des modalités d'information des résidents ou des personnes présentes au sens du règlement (UE) 284/2013 ; / - les distances de sécurité et les mesures apportant des garanties équivalentes définies en application de l'article L. 253-7 ; / - des modalités de dialogue et de conciliation entre les utilisateurs et les habitants concernés ; / - des modalités d'information des résidents et des personnes présentes au sens du règlement (UE) n° 284/2013 préalables à l'utilisation des produits ; / Les chartes peuvent également inclure : / - le recours à des techniques ou moyens de réduction de la dérive ou de l'exposition des résidents ou des personnes présentes au sens du règlement (UE) 284/2013 ; / - des bonnes pratiques pour l'application des produits phytopharmaceutiques ; / - des modalités relatives aux dates ou horaires de traitements les plus adaptés ; / - des modalités pratiques d'application des distances de sécurité ou de déploiement de mesures anti-dérives. »*

10. Aux termes de l'article D. 253-46-1-5 du même code : « *Dans les deux mois qui suivent la transmission d'un projet de charte, le préfet se prononce sur le caractère adapté des mesures de protection proposées aux objectifs de l'article L. 253-8 et sur sa conformité aux exigences mentionnées à l'article D. 253-46-1-2. / Le préfet peut demander aux organisations concernées de modifier le projet dans un délai qui ne peut être supérieur à deux mois. Le préfet peut réduire ce délai, notamment en cas d'impératif de santé publique. / Lorsque le préfet constate que les mesures prévues par une charte sont adaptées et conformes, il met en œuvre la consultation du public conformément à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement en vue de son adoption. (...) / Les décisions préfectorales et les chartes adoptées sont publiées au recueil des actes administratifs et sur le site internet de chaque préfecture concernée. (...) »*

11. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que, pour porter un effet juridique, et notamment autoriser d'adapter les distances minimales de sécurité fixées aux articles 14-1 et 14-2 de l'arrêté du 4 mai 2017 modifié, les chartes d'engagements des utilisateurs doivent nécessairement faire l'objet d'une approbation par le préfet de département. Celui-ci doit alors s'assurer que, lorsque les produits phytopharmaceutiques sont utilisés à proximité des « zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments », cette utilisation est subordonnée à des mesures suffisantes pour protéger les personnes habitant à proximité des zones traitées. Ces zones, ainsi mentionnées au III de l'article L. 253-8 du même code, ne sont pas davantage définies par les dispositions de l'article D. 253-46-1-2 du code rural et de la pêche maritime qui laissent également le soin aux chartes de définir les modalités pratiques d'application des distances de sécurité ou de déploiement des mesures anti-dérives. Enfin, à défaut d'adaptation explicite résultant d'une charte d'engagement régulièrement approuvée, les distances minimales de sécurité fixées par l'arrêté interministériel demeurent applicables.

En ce qui concerne la méconnaissance du III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime :

12. La charte approuvée par l'arrêté litigieux dispose que : « *En cas de caractère irrégulier ou discontinu de l'occupation d'un bâtiment habité, les traitements peuvent être effectués en limite de propriété, dès lors que le bâtiment n'est pas occupé le jour du traitement et dans les 2 jours suivants le traitement.* » et « *Les distances de sécurité s'établissent, dans les cas les plus courants d'une maison individuelle construite sur un terrain de quelques centaines de m², à la limite de la propriété. S'il s'agit d'une très grande propriété, seule la zone d'agrément régulièrement fréquentée est à protéger par des distances de sécurité. Les distances de sécurité sont alors [incluses] dans la partie de la grande propriété non régulièrement fréquentée* ». Pour les lieux accueillant des travailleurs présents de façon régulière, la charte reprend à l'identique ces éléments en précisant que : « *En cas de caractère irrégulier ou discontinu de l'occupation d'un bâtiment accueillant des travailleurs (...)* » et que « *S'il s'agit d'un lieu très étendu, seule la zone non régulièrement fréquentée est à protéger par les distances de sécurité. (...)* » En soutenant que la charte amoindrit la notion de zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments en utilisant des termes flous ne permettant pas de garantir une réelle protection des riverains, l'association requérante doit être regardée comme soutenant que ces dispositions sont entachées d'erreur de droit.

13. D'une part, il ressort notamment des travaux parlementaires de la loi EGalim du 30 octobre 2018, dont sont issues les dispositions du III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime citées au point 8, que les « zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments » sont définies par les limites des bâtiments dans lesquelles les résidents sont susceptibles de se rendre et des parcelles d'agrément contiguës à ces bâtiments, telles que des cours ou jardins. Toutefois, la mention ajoutée par la charte du caractère irrégulier ou discontinu de l'occupation d'un bâtiment constitue une condition à laquelle les dispositions législatives et réglementaires ne renvoient pas. En ajoutant une telle condition, au surplus subjective et difficile à contrôler, le préfet du Cher a méconnu le sens et la portée des dispositions législatives et réglementaires citées ci-dessus.

14. D'autre part, en fixant des règles particulières applicables à l'épandage à proximité d'une « très grande propriété » et d'un « lieu très étendu », notions qui laissent à la libre appréciation des utilisateurs des produits phytopharmaceutiques le soin de définir ce qui constitue une très grande propriété ou un lieu très étendu, la charte n'a pas déterminé des mesures de protection adaptées aux objectifs de l'article L. 253-8 et aux exigences mentionnées à l'article D. 253-46-1-2 du code rural et de la pêche maritime.

15. Par suite, les requérantes sont fondées à prétendre qu'en approuvant ces dispositions de la charte, le préfet du Cher a entaché sa décision d'erreur de droit.

En ce qui concerne les modalités d'information des résidents et des personnes présentes préalables à l'utilisation des produits :

16. L'association X et autres soutiennent que les modalités d'information des résidents et des personnes présentes préalables à l'utilisation des produits sont insuffisantes en ce que notamment cette information n'est pas préalable, alors que l'article D. 253-46-1-2 du code rural et de la pêche maritime, cité au point 9, prévoit que les chartes d'engagements des utilisateurs intègrent au moins, notamment, des modalités d'information des résidents et des personnes présentes au sens du règlement (UE) n° 284/2013 préalables à l'utilisation des produits.

17. En l'espèce, la charte d'engagement approuvée par l'arrêté litigieux prévoit, au titre des modalités d'information préalable des résidents et des personnes présentes, un dispositif collectif couplé à un dispositif individuel. La charte indique que « *le dispositif collectif peut reposer sur un bulletin mis en ligne sur le site de la Chambre d'agriculture s'appuyant notamment sur les calendriers indicatifs des interventions ainsi que sur les bulletins de santé des végétaux s'ils existent et actualisé à plusieurs reprises pendant la campagne culturale* ». Elle liste ensuite les cultures couvertes par lesdits bulletins. S'agissant du dispositif individuel d'information, la charte prévoit qu'il repose sur chaque utilisateur procédant à des traitements, avant toute réalisation d'un traitement phytopharmaceutique. Elle indique que cette modalité doit permettre à toute personne à proximité de la zone traitée, résident ou personne présente, d'avoir connaissance du moment effectif où intervient la réalisation d'un traitement phytosanitaire et que « *pour ce faire l'agriculteur peut utiliser différents dispositifs, qu'ils soient de type visuel ou numérique pour prévenir les résidents et les personnes présentes de la réalisation d'un traitement. A minima, il allume le gyrophare de son équipement de pulvérisation, de son entrée au champ et jusqu'à la fin de l'opération de pulvérisation.* »

18. D'une part, le dispositif collectif est un calendrier indicatif qui ne permet pas à lui seul d'informer préalablement et de manière effective les résidents et les personnes présentes, la charte précisant au demeurant que ce dispositif collectif « peut » reposer sur la mise en ligne d'un tel bulletin, sans l'imposer strictement. D'autre part, s'agissant du dispositif individuel, les termes de la charte énoncés au point précédent se bornent à fixer une obligation de résultat sans définir davantage les modalités d'information, puisqu'ils indiquent que l'utilisateur de produits phytopharmaceutiques peut utiliser différents dispositifs, de type visuel ou numérique. Si la charte précise que le gyrophare est allumé, un tel dispositif, lequel en toute hypothèse ne constitue pas une information préalable à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, ne peut être regardé comme suffisant. Si le préfet fait valoir en défense que la charte ne peut prescrire une unique modalité d'information préalable justifiant son choix de prescrire des obligations de résultats et non de moyens, l'article D. 253-46-1-2 impose que les chartes contiennent des modalités d'information préalable et les classe parmi les mesures de protection.

19. Par suite, compte tenu de l'insuffisante précision des modalités d'information préalable à l'utilisation des produits des résidents et des personnes présentes au sens du règlement (UE) n° 284/2013 et sans qu'il soit besoin de distinguer ces deux catégories de personnes, l'arrêté litigieux approuvant la charte méconnaît les dispositions de l'article D. 253-46-1-2 du code rural et de la pêche maritime.

20. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, L'association X et autres sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du préfet du Cher du 26 juillet 2022 dont, en raison notamment du vice affectant les modalités d'information préalable, les dispositions ne sont pas divisibles, ainsi que celle du rejet de leur recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 2 000 euros à verser à L'association X et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la chambre d'agriculture France et de la chambre d'agriculture du Cher est admise.

Article 2 : L'arrêté du préfet du Cher du 26 juillet 2022 et le rejet du recours gracieux sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera la somme globale de 2 000 euros aux requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association X, à la l'Union Fédérale des Consommateurs du Cher, à l'Union Syndicale solidaires, aux ministres de la santé, de l'agriculture et de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la chambre d'agriculture France et à la chambre d'agriculture du Cher.

Copie en sera adressée au préfet du Cher.

Délibéré après l'audience du 14 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. L., président,
M. J., premier conseiller,
Mme P, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 janvier 2024.

La rapporteure,

Le président,

Signé.

Signé

La greffière,

Signé.

La République mande et ordonne aux ministres de l'agriculture, de la santé et de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui les concernent ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement