

**A Mesdames et Messieurs les Président et Conseillers de la Section
Contentieux du Conseil d'Etat**

**RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR
Devant le Conseil d'Etat**

POUR :

GENERATIONS FUTURES

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est situé 935, rue de la Montagne, 60650
Ons-en-Bray, représentée par sa présidente, Madame Maria PELLETIER.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est situé 81/83 Boulevard Port Royal, 75013
PARIS, représentée par son président, Monsieur Michel DUBROMEL.

UFC QUE CHOISIR

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est sis 233, Boulevard Voltaire à PARIS
(75011), représentée par son Président en exercice, Monsieur Alain BAZOT.

COLLECTIF VIGILANCE OGM ET PESTICIDES 16

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est sis 50, rue Hergé à ANGOULEME
(16000), représentée par son Président en exercice.

SOLIDAIRES

L'Union syndicale Solidaires, ayant son siège social 144 bd de la Villette, 75019 PARIS, représentée par son co-
délégué général Eric BEYNEL, dûment habilité par l'article 12 des statuts.

EAU ET RIVIÈRES DE BRETAGNE

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est situé 2, rue Crec'h Ugen, 22 810 Belle-
Isle-en-Terre, représentée par son président, Monsieur Alain BONNEC.

AML (Alerte des médecins sur les pesticides)

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est situé 18 rue Séverine, 87000 Limoges,
représentée par son Président, Monsieur Pierre-Michel PERINAUD.

COLLECTIF DE SOUTIEN AUX VICTIMES DES PESTICIDES DE L'OUEST

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est situé à La Primelais 35830 BETTON,
représentée par son président, Monsieur Michel BESNARD.

LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX

Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 dont le siège social est sis aux Fonderies royales, 8 rue du
Docteur Pujos, BP 90263 à ROCHEFORT Cedex (17305), représentée par son président, Monsieur Allain
BOUGRAIN-DUBOURG.

REQUERANTES

Avant pour avocats :

TEISSONNIERE-TOPALOFF-LAFFORGUE-ANDREU & ASSOCIES
Représenté par Maître François LAFFORGUE, avocat au Barreau de Paris
29, rue des Pyramides 75001 PARIS Tél. 01.44.32.08.20

CONTRE :

- l'instruction technique DGAL/SDQSPV/2020-87 du 3 février 2020 (N° NOR AGRG2003727C),
- le communiqué de presse « Distances de sécurité pour les traitements phytopharmaceutiques à proximité des habitations », publié le 30 mars 2020 sur le site internet du Ministère de l'agriculture,
- la note « Éléments de mise en œuvre », dans sa 4^e version du 30 mars 2020, mise en ligne sur le site internet du Ministère de l'agriculture.

En présence de :

- Madame la ministre de la transition écologique et solidaire
- Monsieur le ministre de l'agriculture et de l'alimentation
- Monsieur le ministre de l'économie et des finances
- Madame la ministre des solidarités et de la santé

PLAISE AU CONSEIL D'ETAT

I. LES FAITS ET LA PROCEDURE

L'article 83 de la loi n° 2018-938 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 a modifié l'article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime, y ajoutant un paragraphe III :

« (...) III.-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. (...) »

Le 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 a été pris en application de cet article.

Ce décret s'articule également avec les dispositions 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 phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime.

Cet arrêté a été adopté en exécution d'un arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 (CE, 26 juin 2019, n° 415426, 415431), ayant annulé certaines dispositions de 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.

Il prévoit, par son article 8, la création d'un titre IV à l'arrêté du 4 mai 2017, qui porte sur les « dispositions particulières relatives aux distances de sécurité au voisinage des zones d'habitation et des zones accueillant des groupes de personnes vulnérables », comprenant notamment un article 14-2, qui renvoie aux chartes visées à l'article L.253-8-II du Code rural et de la pêche maritime :

« (...) II.-Ces distances peuvent être adaptées dans les conditions prévues à l'annexe 4 lorsque le traitement est réalisé à proximité des lieux mentionnés au III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et que des mesures 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.

Ces mesures consistent en la mise en œuvre d'un ou plusieurs moyens permettant de maîtriser le risque d'exposition des résidents ou des personnes présentes, par type de culture et de matériel, conformément aux recommandations de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). (...) »

L'arrêté et le décret du 27 décembre 2019 ont été déférés à la censure de votre juridiction par les associations requérantes, par recours du 26 février 2020 (recours n°439100 et n°439127).

En complément de ces textes, une instruction technique (DGAL/SDQSPV/2020-87 – PG n°1) du 3 février 2020, a été prise conjointement par la Direction générale de la prévention des risques (Ministère de la transition écologique et solidaire), la Direction générale de la santé (Ministère des solidarités et de la santé), la Direction générale de l'alimentation (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation) et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Ministère de l'économie et des finances).

Cette instruction a pour objet le « *Renforcement de la protection des riverains susceptibles d'être exposés aux produits phytopharmaceutiques* ».

Elle prévoit notamment : « *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 telles que définies à l'annexe 4 de l'arrêté du 27 décembre 2019 peuvent, à titre individuel, appliquer ces réductions de distance, à condition qu'ils respectent les conditions prévues à cette annexe.* »

Par ailleurs, une note « Eléments de mise en œuvre » est venue également préciser et modifier les conditions de mise en œuvre de ces textes, faisant l'objet de différentes versions (PG n°3 et 4).

Dans sa version V4, du 30 mars 2020, cette note précise :

« *Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception.* »

Enfin, un communiqué de presse « Distances de sécurité pour les traitements phytopharmaceutiques à proximité des habitations » paru sur le site internet du Ministère de l'agriculture le 30 mars 2020 (PG n°2) va dans le même sens :

« *Par dérogation, jusqu'au 30 juin 2020, la réduction des distances à 5 et 3 mètres sera possible dans les départements dès lors que la concertation aura été lancée – sans attendre sa validation –, et que les agriculteurs utilisent du matériel performant tel que défini par arrêté ministériel (voir la circulaire du 3 mars 2020).*

Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception. »

Ainsi, l'instruction technique du 3 février 2020 prévoit que les « *utilisateurs engagés dans un projet de charte soumis à concertation publique* » peuvent, jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance sans attendre que les chartes soient approuvées et les deux autres textes (le communiqué de presse et la note « *éléments de mise en œuvre* » du 30 mars 2020) vont plus loin encore en prévoyant que cela vaut pour les « *utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra* ».

Si ces textes dérogent tous aux dispositions du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019, l'exigence originellement prévue par l'instruction technique d'initier la concertation publique préalablement à la mise en œuvre de la réduction de distance est abandonnée en raison du « *contexte Covid19* ».

Ce sont ces trois textes que les requérantes défèrent à la censure du Conseil d'Etat en tous les chefs qui leur font grief dans les circonstances de fait et par les moyens de droit ci-après développés.

II. L'INTERET A AGIR DES REQUERANTES

- **GENERATIONS FUTURES (PSA n°1 à 3)**

Selon l'article 2 de ses statuts, l'association Générations Futures a pour objet d'agir, par tous moyens légaux, tant localement qu'à l'échelle nationale ou internationale, pour la défense de l'environnement et de la santé, en particulier dans les domaines suivants :

« - Les conséquences négatives de l'agriculture ou de toute autre activité humaine utilisant les produits phytosanitaires et les engrais de synthèse ; »

L'intérêt à agir de l'association « Générations futures » est incontestable.

Il a d'ailleurs été retenu à l'occasion de l'arrêt du 26 juin 2019 (CE, 26 juin 2019, n°415426 et n°415431), dans le cadre du recours engagé par cette association contre l'arrêté du 4 mai 2017.

- **FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (PSA n°4 à 6)**

Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, France Nature Environnement, association agréée au titre de la protection de l'environnement au plan national, par arrêté ministériel du 29 mai 1978, renouvelé les 20 décembre 2012 et 1er janvier 2018, qui se propose notamment de conserver les « ressources, milieux et habitats naturels, (...) l'eau », de « lutter contre les pollutions et nuisances », et de « prévenir les dommages écologiques », a bien intérêt pour agir contre les textes attaqués qui lui font grief au regard de ses statuts.

En application de l'article 9 des statuts, le bureau a délibéré favorablement le 20 avril 2020 à l'engagement du présent recours.

- **L'UFC-QUE CHOISIR (PSA n°7 à 9)**

L'UNION FEDERALE DES CONSOMMATEURS – QUE CHOISIR (dite UFC – QUE CHOISIR), première association de consommateurs de France, est une association à but non lucratif créée en 1951 qui fédère 139 associations locales qui sont principalement animées par des bénévoles et réparties sur l'ensemble du territoire.

Totalement indépendante, elle a pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs et usagers et œuvre à cet effet tant au niveau local que national, représentant en tous lieux et auprès de toutes les instances leurs intérêts matériels et moraux (article 2 des statuts).

Ainsi, l'UFC – QUE CHOISIR alerte les consommateurs sur les pratiques qui peuvent leur porter préjudice, leur explique leurs droits et la manière dont ils peuvent les exercer, les tient informés des réformes législatives et réglementaires, des sanctions prononcées dans le secteur concerné ou encore leur prodigue des conseils sur le comportement à adopter.

L'UFC – QUE CHOISIR est reconnue en qualité d'organisation de consommateurs au sens des articles L 811-1 et suivants et R 811-1 et suivants du code de la consommation et est agréée pour agir en justice au nom de l'intérêt collectif des consommateurs. Grâce à cet agrément, l'UFC – QUE CHOISIR mène de nombreuses actions judiciaires dans le but de faire cesser des pratiques préjudiciables aux consommateurs.

Cet agrément ne limite cependant pas son champ d'action car l'UFC – QUE CHOISIR a également pour objet statutaire de « représenter les groupements et personnes qui se préoccupent de définir et de soutenir l'action des consommateurs et usagers en vue de leur permettre de conquérir et d'exercer leur pouvoir dans la société, afin d'aboutir à une amélioration de leurs contributions de vie dans tous les domaines, que ce soit au niveau de la production, de la distribution, des services publics ou privés, marchands ou non-marchands y compris dans les domaines du logement, de la santé et de l'environnement ».

Plus largement, l'UFC – QUE CHOISIR milite pour l'amélioration du cadre de vie des consommateurs et la protection de leur santé.

Ainsi, le recours à des produits phytosanitaires et leur incidence sur l'environnement et la santé des consommateurs, la pollution de l'air intérieur ou celle de l'eau font partie de ses préoccupations.

A ce titre, l'UFC – QUE CHOISIR publie notamment sur son site www.quechoisir.org des cartes interactives relatives à la qualité de l'eau du robinet ou encore la pollution des sols au radon, ou encore des études à l'image de celle de 2018 sur la pollution des cours d'eau par les pesticides agricoles. En 2013, elle a également largement relayé l'étude de l'INSERM intitulée « Pesticides et santé » concluant au caractère néfaste des pesticides pour la santé. En région, les bénévoles des associations locales de l'UFC – QUE CHOISIR sont membres de nombreuses structures de concertation dont l'objet est de limiter les pollutions, notamment en pesticides, dans les eaux de surfaces et de nappes phréatiques utilisées pour la fabrication de l'eau potable (Comité de bassin des agences de l'eau, Commissions locales de l'eau, CODERST...).

L'UFC – QUE CHOISIR présente donc un intérêt suffisant à agir.

- **COLLECTIF VIGILANCE OGM ET PESTICIDES 16 (PSA n°10, 10bis)**

L'article 2 des statuts de l'association prévoit qu'elle a pour objet de :

*« - sensibiliser par tous les moyens légaux l'opinion publique et les décideurs politiques et économiques aux questions soulevées par la recherche, la culture et la consommation de produits génétiquement modifiés, ainsi que par l'usage des pesticides, tant au niveau des risques sanitaires que de la contamination de l'environnement et que des conséquences économiques et sociales qui peuvent en découler ;
- promouvoir, comme alternative aux Plantes Génétiquement Modifiées (PGM), une agriculture diversifiée, qui valorise l'agronomie et qui respecte l'environnement, créatrice d'emploi et de lien social.
- étendre son champ d'action à toute innovation dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, de la santé et de notre patrimoine environnemental, dont l'application apparaîtrait contraire au principe de précaution, à l'intérêt des hommes et de la biodiversité, et, d'une façon générale, à tout ce qui peut se rattacher au présent objet. »*

Le Collectif présente donc un intérêt suffisant à agir à l'encontre de l'arrêté, objet de la présente requête.

- **SOLIDAIRES (PSA n°11, 12)**

L'article 2 des statuts de Solidaires dispose :

*« L'Union syndicale Solidaires a pour objet : de rassembler dans le respect des valeurs et des principes fixés dans le préambule des présents statuts¹, toutes les organisations syndicales et à travers elles tous les salarié-es qui pensent que la faiblesse du syndicalisme français réside en premier lieu dans ses divisions, qu'elles ne considèrent pas comme définitives et irrémédiables. Ce rassemblement n'est pas une fin en soi.
C'est une étape pour être plus fort-es ensemble, dans l'action collective pour la défense des revendications et pour peser davantage en faveur de rapprochements interprofessionnels encore plus larges, de renforcer la défense des intérêts des adhérent-es des syndicats ou fédérations membres et de l'ensemble du monde du travail par tous les moyens ».*

Le préambule susvisé énonce :

« Préambule

Le syndicalisme lutte pour l'amélioration des acquis sociaux. Le syndicalisme défend les revendications spécifiques de chacun tout en cherchant à dépasser la vision sectorielle pour unifier les revendications des travailleuses et travailleurs, salarié-es, précaires, chômeuses et chômeurs, retraité-es. (...)

C'est à partir de la défense des salarié-es et de l'affirmation de leur citoyenneté dans l'entreprise et sur le lieu de travail que le syndicalisme contribue à l'avènement d'une société plus juste, plus humaine et plus démocratique. Cette société devrait permettre à chacune et à chacun, quelle que soit son origine, de grandir, de vieillir et de mourir dans la dignité sur une planète protégée des effets pervers des progrès techniques.

Dans ce cadre, la lutte pour la défense de l'environnement et un aménagement du territoire est un élément du combat des syndicalistes.

Le respect de l'intégrité physique et mentale de chaque être humain est une valeur fondamentale du syndicalisme. (...)

Le syndicalisme doit être présent à tous ces niveaux pour impulser la solidarité et la coopération entre les peuples, et pour agir pour que les pays riches aident au développement équilibré des pays pauvres, participent à l'amélioration des moyens éducatifs et sanitaires de leurs populations. »

Est ainsi affirmé d'une part le droit pour les travailleurs à ce que leur santé ne soit altérée ni par la mise sur le marché, ni par l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et, d'autre part, leur droit tout aussi fondamental à ce que le fruit de leur travail n'altère pas l'environnement.

Aussi, le syndicat est-il recevable à agir contre l'arrêté attaqué car les travaux impliquant l'utilisation de pesticides sont effectués par des travailleurs qui, au-delà de l'impact de ces activités sur leur santé et leur sécurité, ont des revendications spécifiques, des sensibilités, des aspirations qui convergent vers une défense nécessaire d'un environnement sain. C'est là l'affirmation de leur citoyenneté dans l'entreprise et sur le lieu du travail.

Partant le syndicat est recevable à intervenir à l'instance.

- **L'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE (PSA n°13 à 15)**

Eau & Rivières Bretagne est une association agréée pour la protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement par arrêté préfectoral du 11 décembre 2018.

L'association a pour mission selon l'article 2 de ses statuts « *de participer à la lutte contre la pollution directe et indirecte de l'eau, des milieux et écosystèmes aquatiques (...),* ». Les mêmes statuts lui confèrent également la mission de « *défendre les intérêts des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, en particulier des consommateurs, notamment du fait des atteintes à la qualité de l'eau affectant directement ou indirectement la santé publique* »

La définition lacunaire des règles d'épandage des produits phytopharmaceutiques au regard de la protection des points d'eau, comme au regard de la protection des riverains, ne va pas permettre d'assurer la prévention de la contamination des eaux par ces produits, ni de garantir la protection de la santé publique.

Votre juridiction a déjà accueilli favorablement les recours d'Eau & Rivières de Bretagne à l'encontre de textes réglementaires nationaux. Ainsi, par arrêt n°415426 et n°415431 du 26 juin 2019, le conseil a admis la recevabilité du recours engagé par l'association à l'encontre de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017.

Eu égard aux incidences de la décision sur ses intérêts statutaires, Eau & Rivières de Bretagne est recevable à demander au Conseil d'Etat d'annuler les textes litigieux.

- **L'association AMLP (PSA n°16, 17)**

L'association Alerte des médecins sur les pesticides (AMLP) a pour objet général (article 2) « *la protection de la santé et de l'environnement face à l'utilisation des produits pesticides et biocides* » et a notamment pour objet de « *promouvoir des mesures de protection ou de prévention contre les pesticides* ». Enfin son Conseil d'Administration a compétence (article 12) pour « *décider d'ester devant les juridictions et mandater à cette fin le président ou tout adhérent de l'association jouissant du plein exercice de ses droits civils* ».

L'association Alerte des médecins sur les pesticides (AMLP) présente donc un intérêt suffisant à agir.

- **Le Collectif de soutien aux victimes des pesticides de l'Ouest (PSA n°18, 19)**

L'association a pour objet (art.2 des statuts) d'agir, par tous moyens légaux, pour la défense de l'environnement et de la santé. L'association a notamment pour objectif de soutenir et d'accompagner les victimes des pesticides et leurs familles et, plus généralement les personnes subissant les conséquences nocives de toute autre activité humaine utilisant des produits chimiques dangereux pour la santé et pour l'environnement...L'association agit également pour améliorer la réglementation existante afin de mieux prendre en compte les préoccupations sanitaires et environnementales. L'association engage toute action, devant toute juridiction, administration.

Le Collectif de Soutien aux Victimes des Pesticides de l'Ouest présente donc un intérêt suffisant à agir.

- **La Ligue pour la Protection des Oiseaux (PSA n°20, 21, 22, 23)**

La Ligue pour la Protection des Oiseaux a notamment pour objet (art. 1^{er} des statuts) « *la défense des différentes espèces et, en particulier, celles qui sont rares ou menacées de disparition ; (...) favoriser leurs conditions d'existence et leur reproduction notamment par le développement des outils de protection et de gestion de leurs habitats ; obtenir une stricte application des lois et règlements ayant trait aux oiseaux et aux écosystèmes dont ils dépendent* ».

L'usage des pesticides de synthèse nuit fortement à la biodiversité et à la santé humaine. La politique agricole actuelle est une des principales causes de destruction de nombreux écosystèmes de milieux agricoles dans toute l'Europe, impactant directement les populations d'oiseaux des espaces agricoles. Selon les données récoltées par BirdLife international et le Conseil européen pour le recensement des oiseaux, le déclin de ces populations se poursuit : 300 millions d'oiseaux ont disparu des milieux agricoles depuis 1980.

La LPO mène ainsi de nombreuses actions en milieu agricole (prairies des zones humides, vallées alluviales, plaines cérésières...) que ce soit en zone remarquable Natura 2000 ou en milieu agricole ordinaire et œuvre pour préserver des systèmes agricoles respectueux des ressources naturelles et de la biodiversité, garants de la qualité des produits et de la santé publique.

L'intérêt à agir de la LPO est donc démontré.

III. DISCUSSION

A. Recevabilité de la requête

Le Conseil d'Etat dans un arrêt de principe du 18 décembre 2002 (CE, Sect. 18 décembre 2002, Dame Duvignères, n°233618, voir également CE, 26 décembre 2012, n°358226), a jugé :

« Considérant que l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si, alors même qu'elles ont été compétemment prises, il est soutenu à bon droit qu'elles sont illégales pour d'autres motifs ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter, soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure; »

Le Conseil d'Etat considère plus largement que peut être déféré à la censure du juge de l'excès de pouvoir tout acte, peu important son support, qui révèle une décision faisant grief.

Dans une décision du 6 février 2017 (CE, 6 février 2017, n°407349), votre juridiction a ainsi considéré :
« *Contrairement à ce qui est soutenu en défense, il résulte clairement des déclarations par lesquelles l'existence de la décision et son contenu ont été rendus publics par la réponse de la ministre à une question parlementaire orale à l'assemblée nationale le 25 janvier 2017 que la décision n'invite pas les agents à privilégier la pédagogie plutôt que la répression, mais leur prescrit sans aucune exception de ne pas sanctionner les actes illégaux qu'ils pourraient constater.* »

Dans une décision du 15 mars 2017 (CE, 12 mars 2017, n°391654), a été accueillie une décision révélée par un discours prononcé par le Premier ministre.

Une solution similaire est retenue en ce qui concerne les communiqués de presse (CE, 26 juin 2015, n°386595).

En l'espèce, tant l'instruction technique que le communiqué de presse et la note « Eléments de mise en œuvre » ont été adoptés pour la mise en œuvre du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019, et de l'article L.253-8 du Code de l'environnement (article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018).

En prévoyant expressément l'instauration d'une dérogation aux règles contenues dans ces textes législatifs et réglementaires, les textes litigieux :

- comportent des dispositions impératives à caractère général ;
- révèlent une décision du gouvernement, allant au-delà de la simple interprétation.

Ils sont donc susceptibles d'être déférés au juge de l'excès de pouvoir. Le présent recours est donc recevable.

B. Moyens de légalité externe

1. Les textes litigieux ont été pris par des autorités incompétentes

Les textes litigieux ne se contentent pas de préciser l'interprétation du gouvernement sur l'article L.253-8 du Code de l'environnement, le décret et l'arrêté du 27 décembre 2019, mais fixent des règles nouvelles qui dérogent, par des dispositions impératives à caractère général, aux dispositions prévues par ces textes (voir infra).

Votre juridiction a tout récemment considéré (CE, 10ème et 9ème chambres réunies, 30 janvier 2020, n° 426956) :

« 3. *La note attaquée du ministre de l'éducation nationale met en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement auprès des fonctionnaires affectés à Mayotte de maintenir, pendant deux années supplémentaires, pour ceux d'entre eux qui ont été affectés à Mayotte en 2012 et 2013, l'indemnité d'éloignement à taux plein dans les conditions prévues par les dispositions du décret du 27 novembre 1996. En outre, elle prévoit que les fonctionnaires concernés ne bénéficieront de cette indemnité d'éloignement dans sa version dégressive instituée par le décret du 28 octobre 2013 que pendant une durée de deux ans au lieu de quatre. Ce faisant, elle fixe une règle nouvelle qui déroge, par des dispositions impératives à caractère général, aux dispositions du II de l'article 8 du décret du 28 octobre 2013. Il s'ensuit que le ministre n'était pas compétent pour prendre la note attaquée.* »

L'instruction technique est signée par le directeur général de la prévention des risques (Ministère de la transition écologique et solidaire), le directeur général de la santé (Ministère des solidarités et de la santé), le directeur général de l'alimentation (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation) et la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Ministère de l'économie et des finances).

Le communiqué de presse du 30 mars 2020 et la note « Eléments de mise en œuvre » du même jour ont été mis en ligne sur le site du Ministère de l'agriculture. Ils ne sont pas signés.

Les documents litigieux n'ont pas été pris par une autorité compétente et encourent donc l'annulation.

2. L'absence de procédure de consultation du public

L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

L'article L.123-19-1 du Code de l'environnement :

« définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. ».

Il prévoit notamment :

« (...) II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique ».

En l'espèce, les textes litigieux ne se contentent pas de préciser l'interprétation du gouvernement sur l'article L.253-8 du Code de l'environnement (article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018), le décret et l'arrêté du 27 décembre 2019, mais fixent une règle nouvelle, en créant une dérogation non prévue par ces textes. Ils doivent donc être regardés comme des décisions ayant une incidence sur l'environnement. A ce titre, ils auraient dû faire l'objet d'une consultation du public, comme cela a été le cas pour le décret et l'arrêté du 27 décembre 2019.

Ils encourent ainsi une annulation certaine.

C. Moyens de légalité interne

Rappelons que votre juridiction a jugé (CE, 26 12 2012, n°358226) que :

« le recours formé contre les dispositions impératives à caractère général d'une telle circulaire du Premier ministre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle dont il est soutenu à bon droit qu'elle est illégale ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que les mesures ou l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter soit méconnaissent le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait mettre en œuvre ou expliciter, soit réitèrent une règle contraire à une norme juridique supérieure ; ».

Les textes litigieux entendent mettre en œuvre :

- le paragraphe III de l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime (article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018) ;
- le 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 ;
- l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

Ces textes prévoient :

- l'obligation de mettre en œuvre des mesures de protection des riverains lors d'épandage à proximité des habitations, par le biais de chartes d'engagements (article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime et décret du 27 décembre 2019) ;

- le respect de distances de sécurité au voisinage des zones d'habitation et des zones accueillant des groupes de personnes vulnérables (arrêté du 27 décembre 2019) ;
- la possibilité de déroger à ces distances de sécurité par la mise en œuvre de « *mesures apportant des garanties équivalentes* », définies dans le cadre de chartes élaborées en concertation avec les parties prenantes et approuvées par le préfet (arrêté et décret du 27 décembre 2019).

Ainsi, la concertation est un préalable indispensable à l'élaboration desdites chartes, qui doivent ensuite être approuvées par le préfet. Ces deux exigences conditionnent l'adoption des chartes à laquelle est subordonnée la possibilité d'appliquer une réduction des distances de sécurité.

Or, les trois textes contestés permettent des dérogations à ces dispositions :

- l'instruction technique DGAL/SDQSPV/2020-87 du 3 février 2020 prévoit : « 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 telles que définies à l'annexe 4 de l'arrêté du 27 décembre 2019 peuvent, à titre individuel, appliquer ces réductions de distance, à condition qu'ils respectent les conditions prévues à cette annexe. » ;
- le communiqué de presse du Ministère de l'Agriculture du 30 mars 2020 prévoit : « Par dérogation, jusqu'au 30 juin 2020, la réduction des distances à 5 et 3 mètres sera possible dans les départements dès lors que la concertation aura été lancée – sans attendre sa validation –, et que les agriculteurs utilisent du matériel performant tel que défini par arrêté ministériel (voir la circulaire du 3 mars 2020). Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception. »
- la note « Eléments de mise en œuvre », dans sa version du 30 mars 2020, prévoit : « Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception. »

Les mesures que les dispositions litigieuses prescrivent d'adopter méconnaissent le sens et la portée des dispositions législatives et réglementaires qu'elles entendent mettre en œuvre.

1. Les textes litigieux méconnaissent l'article L.253-8, III du Code de l'environnement (article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018)

L'article L.253-8 du Code de l'environnement dispose en son III, issu de l'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 :

« (...) III.-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 » (souligné ajouté).

Cet article conditionne ainsi l'utilisation des pesticides aux abords des habitations à des mesures de protection des riverains, dont la mise en œuvre est elle-même conditionnée à l'élaboration de chartes d'engagements, soumises à concertation, qui constituent donc un préalable obligatoire.

En prévoyant la possibilité de procéder à des opérations d'épandage de pesticides aux abords des habitations sans que les mesures de protection ne soient formalisées dans des chartes ayant fait l'objet d'une concertation, les dispositions litigieuses méconnaissent donc les dispositions susvisées.

Elles encourent donc l'annulation.

2. Les textes litigieux méconnaissent le décret du 27 décembre 2019

Ces trois textes méconnaissent également ouvertement les dispositions du décret du 27 décembre 2019. En effet, ce décret prévoit la procédure devant régir l'adoption des chartes.

Son article 1^{er} prévoit notamment la création d'un article D.253-46-1-2 dans le Code de l'environnement, qui dispose :

« 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. (...) » (souligné par nos soins)

Est également créé un article D. 253-46-1-3 qui dispose :

« (...) Ces utilisateurs ou organisations d'utilisateurs soumettent leur projet de charte à une concertation publique permettant de recueillir par tout moyen les observations des personnes habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec des produits phytopharmaceutiques ou leurs représentants, ainsi que celles des associations dont l'objet statutaire comporte la défense des intérêts collectifs des habitants concernés et dont le périmètre d'action géographique correspond à celui du projet de charte. Les maires des communes concernées, ainsi que l'association des maires du département sont associés à la concertation.

La concertation est annoncée par un avis publié dans un journal de la presse locale largement diffusé dans le département. Il précise notamment les modalités d'accès au dossier de présentation du projet de charte, les conditions de recueil des observations, la durée de la concertation, qui ne peut être inférieure à un mois, ainsi que les modalités de réalisation et de publication de la synthèse des observations recueillies. Le dossier de présentation du projet de charte est également rendu accessible sur internet pendant la durée de la concertation.

A l'issue de la concertation, la charte formalisée est transmise avec le résultat de la concertation et la synthèse des observations au préfet du département concerné. Elle est publiée, dans un délai de deux mois, sur au moins un site internet par les organisations mentionnées au premier alinéa.

Chaque charte d'engagements indique les modalités de son élaboration et de sa diffusion.

L'utilisateur de produits phytopharmaceutiques dispose d'un exemplaire, le cas échéant dématérialisé, de la charte d'engagements qu'il met en œuvre lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones mentionnées au III de l'article L. 253-8. » (souligné par nous)

Ainsi, la concertation est un préalable indispensable à l'adoption de la charte, à laquelle est conditionnée la possibilité d'appliquer une réduction des distances.

En prévoyant la possibilité de procéder à de telles opérations sans respect des dispositions du décret du 27 décembre 2019, les textes litigieux encourent l'annulation.

3. Les textes litigieux méconnaissent l'arrêté du 27 décembre 2019

L'arrêté du 27 décembre 2019 prévoit l'ajout d'un article 14-2 à l'arrêté du 4 mai 2017 :

« I.-*En l'absence de distance de sécurité spécifique fixée par l'autorisation de mise sur le marché du produit concerné, et à l'exclusion des produits de biocontrôle mentionnés à l'article L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime, 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, le traitement en milieu non fermé des parties aériennes des plantes réalisé à proximité des lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime et au III de l'article L. 253-8 du même code est subordonné au respect d'une distance de sécurité minimale de :*

-10 mètres pour l'arboriculture, la viticulture, les arbres et arbustes, la forêt, les petits fruits et cultures ornementales de plus de 50 cm de hauteur, les bananiers et le houblon ;

-5 mètres pour les autres utilisations agricoles et non agricoles.

Les distances minimales de sécurité ne s'appliquent pas aux traitements nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles réglementés au sens du I de l'article L. 251-3 du code rural et de la pêche maritime, ordonnés en application du II de l'article L. 201-4 du même code. L'arrêté de lutte, précise, en tant que de besoin, les modalités d'application des produits à mettre en œuvre, en particulier pour protéger les lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime et au III de l'article L. 253-8 du même code.

II.- Ces distances peuvent être adaptées dans les conditions prévues à l'annexe 4 lorsque le traitement est réalisé à proximité des lieux mentionnés au III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et que des mesures 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.

Ces mesures consistent en la mise en œuvre d'un ou plusieurs moyens permettant de maîtriser le risque d'exposition des résidents ou des personnes présentes, par type de culture et de matériel, conformément aux recommandations de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). (...) » (souligné par nous).

Ainsi, ces dispositions précisent sans ambiguïté que l'adaptation des distances de sécurité ne peut être mise en œuvre qu'à deux conditions cumulatives :

- la mise en place de mesures apportant des garanties équivalentes, et expressément prévues par l'annexe 4 de l'arrêté du 27 décembre 2019 (qui doivent être validées par l'ANSES¹) ;
- l'encadrement des mesures par une charte d'engagement approuvée par le préfet.

Toute dérogation aux distances minimales prévues par l'arrêté doit donc obligatoirement être précédée de la signature d'une charte, et ne peut intervenir hors de ce cadre.

Or, les trois textes contestés prévoient la possibilité d'y passer outre.

L'instruction, la note et le communiqué de presse contestés méconnaissent donc l'exigence posée par l'arrêté du 27 décembre 2019. Ils encourent donc l'annulation.

¹ La liste des matériels visés par l'annexe 4 figure pour l'heure dans une Note de Service n° DGAL/SDQSPV/2020-132 du 19 février 2020, venue remplacer la note n°DGAL/SDQSPV/2019-859 du 23 décembre 2019. Le matériel « validé » pour la réduction de la distance de sécurité consiste essentiellement en du matériel de pulvérisation : buses, rampes, capots, descentes avec ou sans panneaux récupérateurs, pulvérisateurs à flux dirigés ou tangentiel.

Par conséquent l'instruction technique DGAL/SDQSPV/2020-87 du 3 février 2020 (N° NOR AGRG2003727C) est entachée d'illégalité en ce qu'elle prévoit : « *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 telles que définies à l'annexe 4 de l'arrêté du 27 décembre 2019 peuvent, à titre individuel, appliquer ces réductions de distance, à condition qu'ils respectent les conditions prévues à cette annexe.* »

Elle doit donc être annulée.

Le communiqué de presse « Distances de sécurité pour les traitements phytopharmaceutiques à proximité des habitations », publié le 30 mars 2020 sur le site internet du Ministère de l'agriculture est entaché d'illégalité en ce qu'il prévoit : « *Par dérogation, jusqu'au 30 juin 2020, la réduction des distances à 5 et 3 mètres sera possible dans les départements dès lors que la concertation aura été lancée – sans attendre sa validation -, et que les agriculteurs utilisent du matériel performant tel que défini par arrêté ministériel (voir la circulaire du 3 mars 2020).*

Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception. »

Il doit donc être annulé.

La note « Eléments de mise en œuvre » du 30 mars 2020 est entaché d'illégalité en ce qu'elle prévoit : « *Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception.* »

Elle doit donc être annulée.

Il serait inéquitable de laisser à la charge des requérantes les frais engagés au titre des frais irrépétibles.

Il est demandé au Conseil d'Etat de condamner l'Etat à verser aux requérantes la somme de 2.000 euros chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire ou suppléer
au besoin même d'office

Les requérantes concluent qu'il plaise au Conseil d'État :

- **d'annuler :**
 - l'instruction technique DGAL/SDQSPV/2020-87 du 3 février 2020 (N° NOR AGRG2003727C), en ce qu'elle prévoit : « *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 telles que définies à l'annexe 4 de l'arrêté du 27 décembre 2019 peuvent, à titre individuel, appliquer ces réductions de distance, à condition qu'ils respectent les conditions prévues à cette annexe.* »
 - le communiqué de presse « Distances de sécurité pour les traitements phytopharmaceutiques à proximité des habitations », publié le 30 mars 2020 sur le site internet du Ministère de l'agriculture, en ce qu'il prévoit : « *Par dérogation, jusqu'au 30 juin 2020, la réduction des distances à 5 et 3 mètres sera possible dans les départements dès lors que la concertation aura été lancée – sans attendre sa validation –, et que les agriculteurs utilisent du matériel performant tel que défini par arrêté ministériel (voir la circulaire du 3 mars 2020).*
Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception. »
 - la note « Eléments de mise en œuvre », dans sa 4^e version du 30 mars 2020, mise en ligne sur le site internet du Ministère de l'agriculture en ce qu'elle prévoit : « *Compte-tenu de la difficulté à mener la concertation publique, dans le contexte en cours de la crise Covid19, les utilisateurs engagés dans un projet de charte pour lequel les promoteurs s'engagent à mener la concertation dès que le contexte Covid19 le permettra, peuvent, dans l'attente de l'approbation de la charte et jusqu'au 30 juin 2020, appliquer les réductions de distance selon les modalités prévues par l'arrêté du 27 décembre 2019. Les promoteurs en informent le Préfet qui en accuse réception.* »
- **de condamner l'Etat** à verser aux requérantes la somme de 2 000 euros chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES,

A Paris, le 22 avril 2020,

François LAFFORGUE

