

¹⁰ Les risques liés aux pesticides pour la santé et l'environnement

Enjeux juridiques

Le 12 décembre 2017 s'est tenu la première journée d'étude pluridisciplinaire entre sciences et droit portée par AgroParisTech dans le cadre de son partenariat avec l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Le thème abordé, d'une actualité brûlante au moment des débats, concernait l'épineuse question des enjeux pour la santé et pour l'environnement de l'usage des pesticides en agriculture alors que l'ANSES avait publié l'année précédente un rapport qui pointait la difficulté à traiter ce sujet compte-tenu du manque de données scientifiques et des carences dans le domaine de l'expertise juridique.

Cette journée d'étude du 12 décembre 2017, organisée dans l'amphithéâtre René Dumont d'AgroParisTech, en partenariat avec l'École de Droit de la Sorbonne, l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne, et LexisNexis, a ainsi permis à une quinzaine d'intervenants, juristes, représentants de l'ANSES, industriels et membres de la société civile, de s'exprimer et de débattre autour de leurs présentations. Le présent dossier, constitué par les membres du PREDA (Pôle de recherche et d'enseignement en droit d'AgroParisTech) pour LexisNexis, a pour objet de revenir sur quelques-unes de ces présentations.

11 Propos introductifs à la journée d'étude : contexte et enjeux

Louis DE REDON,

maître de conférences en environnement et droit de l'environnement à AgroParisTech, responsable du pôle de recherche et d'enseignement en droit à AgroParisTech (PREDA), chercheur à l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS)

Gaël THEVENOT,

docteure en droit et inspectrice en chef de la santé publique vétérinaire, responsable du mastère spécialisé alimentation, santé et environnement à AgroParisTech, chercheuse à l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS)

Pierre-Etienne BOUILLOT,

maître de conférences en alimentation et droit de l'alimentation à AgroParisTech, chercheur à l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS)

Yves SOYEUX,

professeur honoraire en droit alimentaire à AgroParisTech, chercheur à l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS)

C'est dans le cadre défini par le rapport de l'ANSES sur les « expositions professionnelles aux pesticides en agriculture » que le Pôle de Recherche et d'Enseignement en Droit d'AgroParisTech¹ a décidé d'organiser sa première journée d'étude intitulée « Les risques pour la santé et l'environnement liés à l'usage des pesticides en agriculture : enjeux juridiques » de manière à identifier les premières pistes de réflexion juridiques nécessaires à la structuration de la réponse qui devra être apportée aux lacunes identifiées dans le rapport précité.

1 - Alors que la question de l'utilisation de pesticides est devenue un élément majeur du débat public, notamment en ce qui concerne leurs effets sur la santé et l'environnement, l'Agence de la sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) s'est autosaisie le 20 juillet 2011 pour conduire des travaux d'expertise visant à investiguer la thématique de l'exposition des personnes travaillant dans l'agriculture. L'objectif de l'autosaisine était de mener une expertise collective visant à « identifier, évaluer et caractériser les expositions à risque des travailleurs agricoles aux pesticides dans l'agriculture afin de proposer des actions de réduction ciblées et proportionnées par des moyens de prévention »². Il faut souligner ici que le terme « pesticide » regroupe, dans l'expertise collective de l'ANSES, trois catégories de produits utilisés en agriculture, à savoir les produits phytopharmaceutiques, les biocides et les médicaments vétérinaires.

2 - En juillet 2016, l'ANSES a publié son rapport sur les « expositions professionnelles aux pesticides en agriculture » dans

lequel elle dresse, notamment, une liste de huit recommandations³ :

« Diminuer l'usage des pesticides avec l'objectif explicite de réduire les expositions professionnelles des personnes travaillant dans l'agriculture » ;

« Produire des données sur les situations d'expositions considérant la diversité des personnes exposées en soutenant le développement d'études indépendantes » ;

« Favoriser l'accessibilité, la centralisation et la capitalisation des informations sur les expositions aux pesticides » ;

« Evaluer et agir sur l'environnement technique de l'exposition en intégrant les contraintes des utilisateurs » ;

« Réorganiser le conseil pour réduire les expositions aux pesticides » ;

« Evaluer et améliorer la qualité des formations proposées sur les expositions professionnelles aux pesticides aux personnes travaillant dans l'agriculture » ;

« Ouvrir une réflexion sur l'évaluation des expositions dans la procédure de mise sur le marché des pesticides, y intégrer des données de sources diverses, rendre ces données publiques » ;

Et enfin « réduire la complexité des réglementations concernant les pesticides ».

3 - Pour cette huitième et dernière recommandation, l'ANSES pointe cependant l'« absence de compétence juridique suffisante » au sein du groupe de travail ne permettant de « formuler qu'un avis incomplet ». Une présentation du rapport par l'ANSES en date du 13 décembre 2016 conclut ainsi sur la nécessité d'« ouvrir une réflexion sur la clarification et l'harmonisation des réglementations concernant les pesticides » ; cette réflexion devant « être conduite avec des spécialistes du droit et s'appuyer sur une démarche pluridisciplinaire permettant de discuter de l'opérationnalité des modifications envisagées ».

1. AgroParisTech est une grande école d'ingénieur qui forme environ 500 ingénieurs et docteurs en sciences de l'alimentation, du vivant et de l'environnement chaque année (Y. Soyeux, C. Moiroud et L. de Redon, *Le Droit est une discipline vivace dans la formation des ingénieurs agronomes* : JCP C 2013, 863). Compte-tenu des enjeux liés au droit dans les enseignements et la recherche agronomiques, l'école a intégré depuis une quinzaine d'années une équipe de juristes structurée au sein du pôle de recherche et d'enseignement en droit d'AgroParisTech (PREDA).

Le PREDA est rattaché à l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS) depuis le 1^{er} janvier 2016 par une convention signée entre AgroParisTech et l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ce partenariat scientifique prévoit, notamment, l'organisation d'un colloque biennal et pluridisciplinaire. La journée d'étude sur les enjeux juridiques pour la santé et l'environnement liés à l'usage des pesticides en agriculture s'inscrit donc comme le premier rendez-vous entre sciences et droit organisé par le PREDA dans le cadre de la collaboration entre AgroParisTech et l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

2. Autosaisine de l'ANSES n° 2011-SA-0192, 20 juill. 2011.

3. *Rapport d'expertise collective du Comité d'experts spécialisé « Évaluation des risques liés aux milieux aériens » – « Groupe de travail « Expositions professionnelles aux pesticides en agriculture » – juill. 2016 ; rapport librement téléchargeable au format pdf sur le lien suivant : www.anses.fr/fr/system/files/AIR2011SA0192Ra.pdf*

4 - Plus inquiétant encore, le groupe de travail constate dans le résumé de son avis, concernant la complexité des réglementations, qu'« en dépit du très grand nombre de procédures réglementaires en place », « personne ne semble avoir de vision globale de l'ensemble du dispositif réglementaire qui encadre l'usage des pesticides, leur homologation, les procédures visant à éviter ou reconnaître leurs effets négatifs »⁴. Cette situation amène « à rendre inopérantes un grand nombre de ces réglementations », « à diluer les responsabilités » et, finalement, à « reporter sur les utilisateurs finaux la charge de faire des arbitrages complexes en vue d'assurer leur propre protection ».

5 - Ainsi, « la mise en œuvre des équipements de protection pour prévenir les expositions aux pesticides comporte de nombreux enjeux juridiques », alors que plusieurs réglementations les concernent, mais aussi techniques « du point de vue de leur conception et de leur efficacité ». Le groupe de travail note ainsi que « ces enjeux sont décisifs pour organiser la prévention des risques induits par les expositions professionnelles aux pesticides en agriculture »⁵.

6 - Alors que les conclusions de l'Agence confirment le manque de données relatives aux expositions aux pesticides des personnes travaillant dans l'agriculture (« la centralisation, l'accessibilité et l'exploitation faite de l'ensemble des données » apparaissant à ce jour comme « insuffisantes » aux niveaux national et européen), celle-ci pointe aussi le fait que « les politiques de prévention des risques sont en grande partie centrées sur quelques déterminants matériels de l'exposition relevant du comportement individuel des personnes au travail : mesures d'hygiène, port d'équipements de protection individuelle ».

7 - Or, le groupe de travail rappelle que, « selon les principes généraux de prévention en santé travail », « ces mesures ne devraient être utilisées qu'en dernière intention après la substitution et la mise en œuvre de mesures de prévention collective ». Face à ce triste constat, « l'Agence rappelle l'objectif explicite du Code du travail, qui est d'éviter les risques, en particulier par la suppression des dangers exposant des travailleurs ». Dans ce cadre, plusieurs pistes d'amélioration existent comme « la diminution du recours aux pesticides » qui « constitue un objectif en soi, visant à la réduction de l'exposition à ces substances des personnes travaillant dans l'agriculture » mais aussi la nécessaire poursuite des « travaux et actions engagées visant à harmoniser et à faire évoluer l'évaluation des risques et des expositions dans la procédure de mise sur le marché des pesticides » et l'« amélioration de la lisibilité des réglementations applicables »⁶.

1. Les enjeux juridiques liés à l'utilisation de pesticides en agriculture dans les domaines de la santé et de l'environnement

8 - L'expertise collective précitée met en évidence un manque de données en matière d'expositions professionnelles aux pesticides en agriculture. Régulièrement souligné pour le processus général d'évaluation des risques liés aux pesticides, ce manque

4. V. p. 16 du rapport préc.

5. V. p. 138 du rapport préc.

6. V. résumé du rapport préc.

de données est particulièrement criant pour la seule étape de l'exposition.

9 - L'évaluation des risques liés à ces produits a ainsi tendance à s'intéresser plus aux effets de ces produits pour la santé et l'environnement qu'à l'exploration des déterminants de l'exposition à ces produits. À titre d'exemple de ces déterminants, l'expertise montre que différents types de populations peuvent être exposés aux pesticides dans le cadre de leur travail : à côté des agriculteurs sont aussi concernés les travailleurs agricoles réguliers et surtout occasionnels, les stagiaires et la famille de l'agriculteur, populations qui sont plus rarement prises en compte dans les études. Les pratiques quotidiennes et les systèmes agricoles adoptés ont également une influence importante sur les modalités d'exposition des personnes intervenant sur une exploitation.

10 - Face à cette multiplicité de déterminants de l'exposition et à leur manque d'exploration, il s'ensuit une approximation de l'évaluation des risques, alors que la réglementation autorise la mise sur le marché des seuls produits phytopharmaceutiques qui ne présentent aucun effet nocif pour la santé humaine. La réglementation relative aux pesticides et, plus généralement, le droit, offrent pourtant un cadre plus ou moins abouti pour appréhender les situations d'incertitude scientifique, cadre que le juge tend à préciser.

11 - Le défaut d'évaluation des risques pour la santé liés à l'usage des pesticides est aussi lié au fait que les évaluations des risques des trois types de produits – produits phytopharmaceutiques, biocides et médicaments vétérinaires – sont conduites indépendamment les unes des autres, selon des exigences spécifiques. Ce constat scientifique fait écho à une problématique juridique bien connue, celle du cloisonnement des réglementations et des législations. La complexité du dispositif réglementaire qui s'ensuit est d'ailleurs soulevée par l'expertise de l'ANSES. Il est vrai que les règles qui encadrent la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques appartiennent au droit agricole. Elles portent donc ses valeurs, à savoir la productivité et la compétitivité de l'agriculture, parfois difficiles à concilier avec la protection de la santé et de l'environnement.

2. La qualité de l'expertise en matière d'expositions professionnelles aux pesticides en agriculture

12 - Le rapport de l'ANSES souligne également les conflits d'intérêts qui peuvent intervenir à différents stades, de l'évaluation des risques liés aux pesticides, au conseil à leur utilisation apporté aux professionnels agricoles, en passant par la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché. Des règles existent pour prévenir ces conflits d'intérêts. Ainsi, les étapes d'évaluation et de gestion des risques sont désormais séparées. Mais il n'est pas évident qu'elles soient en l'état suffisantes pour éviter tout conflit d'intérêts.

Au-delà des conflits d'intérêts, la question plus générale de la qualité de l'évaluation des risques liés aux pesticides attire l'attention. Le cadre juridique relatif à l'évaluation des risques liés aux pesticides et, plus généralement, celui relatif à l'expertise, doit être interrogé pour identifier les manques actuels et les points qui pourraient être améliorés.

3. La mise en œuvre des différents mécanismes de responsabilité liés à l'usage de pesticides en agriculture

13 - L'avis de l'ANSES sur les expositions professionnelles aux pesticides en agriculture pose plusieurs problèmes en lien avec la mise en œuvre du droit de la responsabilité. Il met en évidence la complexité du lien de causalité entre l'exposition aux pesticides et la survenance d'un dommage sur les personnes. De plus, l'analyse des causes de l'exposition se focalise sur le dernier

événement à l'origine de l'exposition : le geste de la personne qui manipule le produit. Dès lors, un défaut dans le port d'équipements individuels de protection ou un manque de formation de la personne exposée peuvent devenir autant de causes d'exonération de la responsabilité des fabricants ou des autorités compétentes.

L'objectif de cette troisième partie est donc d'apporter un éclairage juridique et pratique sur ces problèmes qui concernent l'ensemble de la société et les travailleurs agricoles en particulier. ■

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Questions sectorielles - Agriculture - Pesticides