



22.02.2019

## COMMUNICATION AUX MEMBRES

**Objet: Pétition n° 0328/2016, présentée par Serge Le Quéau, de nationalité française, accompagnée de douze signatures, sur l'exposition des travailleurs agricoles aux pesticides**

### 1. Résumé de la pétition

Les pétitionnaires, anciennement ou actuellement salariés d'une entreprise élaborant des produits agricoles transformés ou des proches des employés de cette société, tant ceux qui sont décédés que ceux qui sont malades, ont été exposés à des produits chimiques dangereux pendant un certain temps sans avoir été dûment informés par l'employeur et sans avoir bénéficié d'équipements de protection appropriés. Ils réclament la reconnaissance des problèmes de santé résultant de cette exposition, qui a entraîné des incapacités de travail partielles ou totales, voire des décès, et contestent le refus de leur mutuelle de santé de leur verser des indemnités compensatoires. Ils appellent à l'examen du respect par la France de la directive 2009/128/CE sur l'utilisation des pesticides, du règlement (CE) n° 882/2004 relatif aux aliments pour animaux, ainsi que des directives 98/24/CE et 2004/37/CE concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

### 2. Recevabilité

Déclarée recevable le 31 août 2016. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 216, paragraphe 6, du règlement).

### 3. Réponse de la Commission, reçue le 21 décembre 2016

Le règlement (CE) n° 1107/2009<sup>1</sup> établit un cadre juridique pour l'autorisation et le contrôle des produits phytopharmaceutiques (aussi appelés «pesticides»). Les substances actives

---

<sup>1</sup> 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, JO L 309 du 24.11.2009, p. 1 à 50

contenues dans les produits phytopharmaceutiques sont soumises à une évaluation complète et à un examen par les pairs au niveau de l'Union qui portent sur tous les éléments pertinents, y compris la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement. La Commission, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et les États membres participent à ce processus: les responsabilités qui leur incombent sont définies avec précision par le règlement susmentionné. Pour qu'une substance active puisse entrer dans la composition d'un produit dans l'Union, elle doit avoir été préalablement approuvée au niveau de l'Union. On peut considérer que le système d'autorisation de l'Union constitue pratiquement le cadre réglementaire le plus strict au monde en ce qui concerne les exigences en matière de données.

L'autorisation des produits phytopharmaceutiques relève de la responsabilité de chaque État membre et découle d'un processus s'opérant au niveau national. Une fois qu'une substance active a été approuvée au niveau de l'Union, les États membres sont en mesure d'autoriser, de refuser ou de restreindre l'utilisation de produits spécifiques contenant ladite substance. Aucun produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé sans l'autorisation préalable des États membres concernés.

Si l'autorisation des produits phytopharmaceutiques relève de la responsabilité des États membres, les titulaires d'une autorisation sont quant à eux tenus d'étiqueter leurs produits conformément aux conditions d'autorisation. Les produits phytopharmaceutiques sont des substances chimiques susceptibles d'être dotées de propriétés dangereuses. C'est pourquoi l'étiquette de chaque produit de ce type comporte les mentions de danger et les conseils de prudence adaptés visant à informer les utilisateurs des risques liés à l'utilisation du produit et à fournir des consignes pour une utilisation en toute sécurité, par exemple grâce au port d'équipements de protection individuelle (gants de protection, masque respiratoire, etc.). Le respect de ces consignes est indispensable pour protéger l'environnement ainsi que la santé des utilisateurs et de l'ensemble de la population.

En outre, la directive 2009/128/CE<sup>1</sup> établit un cadre pour une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. C'est aux États membres qu'il revient de mettre en œuvre ladite directive en tenant compte des caractéristiques agricoles nationales. La directive prévoit l'adoption par les États membres de plans d'action nationaux visant à fixer des objectifs, cibles, mesures et calendriers nationaux en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. Des exigences spécifiques portent sur la manipulation et le stockage des pesticides, le traitement de leurs emballages et des restes de produits, l'élimination des mélanges restant dans les cuves après application et le nettoyage du matériel utilisé.

La Commission réalise des audits portant sur l'application des règles relatives aux pesticides. Ces audits donnent lieu à la publication de rapports contenant des recommandations à l'intention des autorités compétentes pour combler les lacunes qui ont été recensées. En France, les deux audits les plus récents sur les pesticides ont été réalisés en 2012<sup>2</sup> et en 2015<sup>3</sup>. Les régions citées par les pétitionnaires n'ont pas été visitées à l'occasion de ces audits. Ceux-

---

<sup>1</sup> 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, JO L 309 du 24.11.2009, p. 71

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=2980](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=2980)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3535](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3535)

ci prévoient l'examen des systèmes de contrôle nationaux et, habituellement, la visite de deux régions dans le but de vérifier comment les contrôles officiels sont menés sur place. Au cours des audits susmentionnés, certains manquements ont été mis en évidence concernant les contrôles relatifs à la commercialisation et à l'utilisation des pesticides. La France a présenté des plans d'action conçus pour remédier à ces défaillances. La plupart des recommandations ont d'ores et déjà été suivies et des mesures correctives sont actuellement mises en œuvre.

En ce qui concerne le dichlorvos, la Commission a pris la décision de ne pas approuver cette substance en 2007<sup>1</sup>. Dans les cas où les États membres avaient accordé un délai de grâce pour l'utilisation des stocks existants de pesticides contenant du dichlorvos, celui-ci devait être le plus court possible et expirer au plus tard le 6 décembre 2008.

Par ailleurs, la directive 98/24/CE<sup>2</sup> et la directive 2004/37/CE<sup>3</sup> s'appliquent dans le cas où les travailleurs sont exposés à des pesticides définis comme étant «des agents chimiques dangereux» ou «des agents cancérigènes» et/ou «mutagènes» au sens de ces directives. Le règlement (CE) n° 1107/2009 devrait s'appliquer sans préjudice des directives susmentionnées<sup>4</sup>.

Les directives précitées ont un large champ d'application. La directive 98/24/CE fixe les prescriptions minimales pour la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs applicables dans les cas où des «agents chimiques dangereux» sont ou peuvent être présents sur le lieu de travail. Le terme «agent chimique dangereux» est défini, au sens large, comme tout agent chimique qui satisfait aux critères de classification en tant qu'agent dangereux dans l'une des classes de dangers physiques et/ou de dangers pour la santé énoncées dans le règlement (CE) n° 1272/2008<sup>5</sup>, ou tout agent chimique qui, bien que ne satisfaisant pas aux critères de classification en tant qu'agent dangereux, peut présenter un risque pour la sécurité et la santé des travailleurs en raison de ses propriétés physico-chimiques, chimiques ou toxicologiques et de par la manière dont il est utilisé ou présent sur le lieu de travail. La directive 2004/37/CE fixe les prescriptions minimales pour la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs applicables à toutes les activités dans lesquelles les travailleurs sont exposés ou susceptibles d'être exposés à des agents cancérigènes ou mutagènes résultant de leur travail. Le terme «agent cancérigène» est défini comme une substance ou un mélange qui répond aux critères de classification des catégories 1A ou 1B des cancérigènes, tels que fixés à l'annexe I du règlement (CE) n° 1272/2008, ou une substance, un mélange ou un procédé visé à l'annexe I de ladite directive, ainsi qu'une substance ou un mélange dégagé par un procédé visé à ladite annexe. On entend par «agent mutagène» une substance ou un mélange

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007D0387>

<sup>2</sup> Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail (quatorzième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), JO L 131 du 5.5.1998, p. 11.

<sup>3</sup> Directive 2004/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE du Conseil), JO L 158 du 30.4.2004, p. 50 à 76.

<sup>4</sup> Considérant 47 du règlement (CE) n° 1107/2009.

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 353 du 31.12.2008, p. 1.

qui répond aux critères de classification dans la catégorie 1A ou 1B des mutagènes sur les cellules germinales, tels que fixés à l'annexe I du règlement (CE) n° 1272/2008.

La directive 98/24/CE constitue le cadre législatif général applicable au domaine relevant de la directive 2004/37/CE, sans préjudice des mesures plus contraignantes et/ou spécifiques prévues par cette dernière. Elle prévoit un certain nombre de prescriptions minimales d'ordre général visant à supprimer ou à réduire l'exposition aux agents chimiques relevant de son champ d'application, complétées par des dispositions spécifiques aux différentes substances, notamment sous la forme de valeurs limites indicatives et contraignantes d'exposition professionnelle ainsi que de valeurs limites biologiques. Les directives précitées imposent en particulier à l'employeur de déterminer si des agents chimiques dangereux sont présents sur le lieu de travail, d'évaluer tout risque pour la sécurité et la santé des travailleurs et de prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer ou réduire au minimum l'exposition des travailleurs. L'employeur est tenu d'informer les travailleurs des résultats de l'évaluation des risques et d'organiser des formations sur les précautions appropriées et sur les mesures à prendre à des fins de protection individuelle et collective.

De même, la directive 2004/37/CE fixe un certain nombre de prescriptions minimales d'ordre général visant à supprimer ou à réduire l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes, complétées par des dispositions spécifiques aux différentes substances sous la forme de valeurs limites contraignantes d'exposition professionnelle. Les employeurs ont l'obligation de recenser et d'évaluer les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs liés à une exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes spécifiques; ils sont tenus d'éviter une telle exposition si ces risques sont avérés. Le remplacement par un procédé, une substance ou un mélange non ou moins dangereux est obligatoire, quand cela est techniquement possible. Si tel n'est pas le cas, les agents cancérigènes chimiques doivent, dans la mesure des possibilités techniques, être fabriqués et utilisés en système clos pour éviter l'exposition. Si l'application d'un système clos n'est pas techniquement possible, le niveau d'exposition des travailleurs doit être réduit à un niveau aussi bas qu'il est techniquement possible. Telle est l'obligation de minimisation des risques découlant de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive. Cette dernière impose également à l'employeur de prendre les mesures appropriées pour que les travailleurs et/ou leurs représentants dans l'entreprise ou l'établissement reçoivent une formation à la fois suffisante et adéquate, notamment sous forme d'informations et d'instructions concernant les risques potentiels pour la santé, les précautions à prendre pour prévenir l'exposition, les prescriptions en matière d'hygiène, le port et l'emploi des équipements et des vêtements de protection et la prévention d'incidents.

À ce stade, il convient de souligner que les directives doivent être transposées en droit national par les États membres et que la France a informé la Commission des mesures nationales prises afin de transposer les directives susmentionnées.

Il incombe au premier chef aux autorités nationales compétentes (généralement l'inspection nationale du travail) d'appliquer les dispositions nationales de transposition des directives de l'Union sur la santé et la sécurité au travail. Il revient donc aux principaux organes administratifs et/ou juridiques des États membres de contrôler la conformité avec le droit de l'Union.

Il convient également de noter que le manquement d'un État à l'obligation susmentionnée «[...] ne peut être établi que grâce à une démonstration suffisamment documentée et

*circonstanciée de la pratique reprochée à l'administration et/ou aux juridictions nationales et imputable à l'État membre concerné»<sup>1</sup>.*

À cet égard, la Commission observe que, dans le cas présent, il n'existe aucun signe suggérant que les pétitionnaires se sont adressés aux autorités administratives et/ou judiciaires de l'État membre concerné.

Compte tenu de ce qui précède, il est conseillé aux pétitionnaires de porter la question devant les autorités nationales compétentes, afin de déterminer si la législation française en matière de santé et sécurité transposant les directives européennes susmentionnées a été respectée dans ce cas précis.

En second lieu, concernant la question de la responsabilité de la France quant à son incapacité à prendre des mesures permettant de garantir le respect par les employeurs des obligations fixées par les directives précitées, on peut considérer que le principe de la responsabilité de l'État pour des pertes et des dommages causés aux particuliers par la violation du droit de l'Union est inhérent au système du traité<sup>2</sup> et s'étend à toute infraction au droit de l'Union<sup>3</sup>. La Commission rappelle que, dans ce cas, le droit à réparation existe dès lors que la règle de droit de l'Union violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers ayant subi des dommages ou des pertes, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation et le dommage subi par les personnes lésées<sup>4</sup>. Sous ces conditions, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État membre concerné de réparer les conséquences du préjudice causé par la violation du droit de l'Union qui lui est imputable.

Il en résulte que les actions pour la réparation, imputable aux autorités nationales, des dommages causés aux travailleurs dont l'exposition aux pesticides est due à une violation des directives de l'Union sur la santé et la sécurité au travail devraient être portées devant les organes juridiques nationaux compétents.

Enfin, il convient de noter que la question de la reconnaissance et de l'indemnisation des maladies professionnelles, soulevée par les pétitionnaires, relève de la compétence des États membres, lesquels sont libres de décider des prestations à accorder et des conditions d'octroi. La Commission a publié une recommandation concernant la liste européenne des maladies professionnelles<sup>5</sup> qui invite notamment les États membres à :

- introduire la liste européenne dans les meilleurs délais, dans leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives relatives aux maladies reconnues scientifiquement comme d'origine professionnelle, susceptibles d'indemnisation et devant faire l'objet de mesures préventives, et

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de justice du 12 mai 2005, Commission/Belgique, C-287/03, ECLI:EU:C:2005:282, point 28.

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci/Italie, C-6/90 et C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

<sup>3</sup> Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a., C-46/93 et C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Recommandation 2003/670/CE de la Commission du 19 septembre 2003 concernant la liste européenne des maladies professionnelles, JO L 238 du 25.9.2003, p. 28.

- s'employer à introduire dans leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives un droit à l'indemnisation du travailleur au titre de ces maladies professionnelles.

Il convient toutefois de noter que cette recommandation n'est pas contraignante et ne saurait par conséquent créer des droits que les particuliers pourraient invoquer devant un juge national. Les juges nationaux sont néanmoins tenus de prendre les recommandations en considération pour la résolution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsque celles-ci éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre, ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions de l'Union ayant un caractère contraignant<sup>1</sup>.

### Conclusion

C'est aux États membres qu'il revient d'accorder et de retirer les autorisations des produits phytopharmaceutiques sur leur territoire. Ce sont également eux qui ont la responsabilité de veiller à l'exécution de contrôles officiels des exploitants afin de faire respecter la législation en matière de pesticides. La Commission assure quant à elle de manière continue le suivi de la mise en œuvre des contrôles dans les États membres, fondé sur l'évaluation des risques.

De même, il incombe au premier chef aux autorités nationales compétentes d'appliquer les dispositions nationales de transposition des directives de l'Union dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail et la Commission conseille aux pétitionnaires d'adresser leur requête aux organes administratifs et/ou juridiques des États membres chargés de contrôler la conformité avec le droit de l'Union. Les actions en réparation des dommages causés aux travailleurs et résultant d'une violation des directives de l'Union sur la santé et la sécurité au travail imputable aux autorités nationales devraient être portées devant les organes juridiques nationaux compétents.

#### **4. Réponse de la Commission (REV), reçue le 31 octobre 2017**

Comme l'a indiqué la Commission dans sa communication du 21 décembre 2016, il incombe aux États membres d'accorder ou de retirer les autorisations des produits phytopharmaceutiques sur leur territoire. Les États membres sont également responsables du contrôle des exploitants afin de garantir l'utilisation en toute sécurité des produits phytopharmaceutiques.

La Commission réaffirme, comme elle l'avait déjà souligné dans la communication susmentionnée, qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales compétentes d'appliquer les dispositions nationales de transposition des directives de l'Union dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Les actions en réparation des dommages causés aux travailleurs et résultant d'une violation des directives de l'Union dans ce domaine imputable aux autorités nationales devraient être portées devant les organes juridiques nationaux compétents.

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 1989, Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles, C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, point 18.

Dans les observations complémentaires que les pétitionnaires ont envoyées le 21 mars 2017, ils font référence au non-respect par les autorités françaises du droit de l'Union. La Commission prend acte des affaires pour lesquelles les pétitionnaires déclarent disposer de preuves qu'ils peuvent fournir sur demande. Ces affaires individuelles ne prouvent, néanmoins, pas la non-conformité du système de contrôle des pesticides en France. Les pétitionnaires font allusion à une conclusion négative faite dans le rapport d'un audit de la Commission effectué en France en 2015 (DG SANTÉ/2015-7473), qui a évalué le système de contrôle en place. Cette conclusion s'est traduite par une recommandation dans le rapport d'audit. Toutefois, le rapport s'achève sur une conclusion globale positive, qui indique que le système de contrôle était bien organisé, couvrant toutes les catégories d'exploitants qui interviennent dans la commercialisation et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et caractérisé en général par une très bonne coopération entre les autorités compétentes. La Commission souhaite rassurer les pétitionnaires sur le fait que les recommandations formulées dans le rapport d'audit sont suivies par les services de la Commission. Les autorités françaises ont fourni un plan d'action, qui a été publié sur le site internet de la Commission<sup>1</sup>, et le déploiement de ce plan d'action fait l'objet d'un suivi.

La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire prévoit de réaliser un audit en France en 2018 pour évaluer la mise en application de la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides. Cette directive couvre différents domaines en lien avec l'utilisation sûre des pesticides, y compris la surveillance des intoxications chroniques et aiguës. Cet audit portera sur les systèmes en place afin de remédier à ces problèmes en France et prendra en compte les questions soulevées par les pétitionnaires. La Commission demandera aux autorités françaises d'inclure une visite de la région Bretagne au cours de cet audit.

### Conclusion

Les questions relèvent principalement de la compétence des États membres et les services de la Commission sont d'avis qu'il incombe aux autorités nationales compétentes de les traiter. Il n'existe aucune preuve de la non-conformité du système de contrôle français avec le droit de l'Union correspondant. Néanmoins, les informations fournies par les pétitionnaires seront prises en compte dans le cadre de l'organisation d'un nouvel audit de routine de la Commission en France.

## **5. Réponse de la Commission (REV II.), reçue le 22 février 2019**

L'audit de la Commission mené en France sur la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable<sup>2</sup> a eu lieu du 29 mai au 6 juin 2018. Au cours de cet audit, les auditeurs de la Commission ont évoqué la pétition avec les autorités compétentes le 30 mai 2018 à Paris et le 6 juin 2018 à Rennes. Une réunion s'est tenue le 6 juin 2018 avec les pétitionnaires et Solidaires Bretagne (groupe de soutien aux pétitionnaires).

Au cours de ces réunions, des informations supplémentaires ont été fournies aux auditeurs de

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3535](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3535)

<sup>2</sup> 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 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 309 du 24.11.2009, p. 71-86.

la Commission. À leur retour, les auditeurs de la Commission ont examiné ces informations supplémentaires et sont parvenus à la conclusion qu'il restait un certain nombre de points à éclaircir.

En vue d'obtenir ces éclaircissements, un certain nombre de questions ont été adressées à la direction générale de l'alimentation du ministère français de l'agriculture (DGAL) par un courrier du 13 juillet 2018. Dans sa réponse du 19 septembre 2018, la DGAL a fourni des informations sur certains points. Cependant, certains points nécessitent des éclaircissements supplémentaires de la part des autorités françaises.

Le commissaire chargé de la santé et de la sécurité alimentaire a rencontré les pétitionnaires le 17 septembre 2018 à Bruxelles et s'est vu communiquer des informations supplémentaires sur les allégations formulées dans la pétition initiale et sur un certain nombre d'éléments nouveaux, mais liés. La Commission est en train d'examiner ces informations supplémentaires.

### Conclusions

Les problèmes soulevés dans la pétition et dans les informations supplémentaires fournies ultérieurement par les pétitionnaires seront examinés hors du cadre du rapport d'audit sur la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, et feront l'objet d'une évaluation séparée, qui sera finalisée à la lumière de la législation de l'Union en matière de santé et de protection des travailleurs. Cependant, il convient de noter que cette finalisation dépendra de la transmission par les autorités françaises d'informations/clarifications sur un certain nombre de points essentiels. Par conséquent, les examens de la Commission sont toujours en cours et celle-ci n'est pas encore en mesure de fournir un rapport final à la commission des pétitions. Au regard de l'importance de ces questions, la Commission propose de poursuivre son enquête afin de produire un rapport lors d'une prochaine réunion de la commission.