

## FLAVESCENCE DOREE

### PROBLEMATIQUE DE DROIT PUBLIC :

#### UNE LUTTE OBLIGATOIRE INCOMPLETEMENT MISE EN OEUVRE

Comme cela ressort des études scientifiques, jusque dans les années cinquante, déjà repérée, la Flavescence dorée de la vigne présentait un caractère endémique. C'est à cette période que l'utilisation de ceps provenant d'Amérique a introduit un insecte (la cicadelle) à l'origine de la diffusion d'un phytoplasme. Quelques années plus tard, sa diffusion sur le territoire français étant devenue préoccupante, ce vecteur de la flavescence dorée était rangé parmi les organismes nuisibles par arrêté du ministre de l'agriculture du 31 juillet 2000. Autrement dit, pour la puissance publique, il devenait nécessaire de prévoir un dispositif de lutte et de veiller à son application.

#### **L'édiction d'un dispositif de lutte obligatoire**

Au regard de l'importance du péril pesant sur l'ensemble du vignoble français, c'est un dispositif de lutte obligatoire qui a été édicté par arrêté en date du 9 juillet 2003 modifié par l'arrêté du 19 décembre 2013. Un tel dispositif ne surgit pas du néant. Il s'inscrit dans un cadre juridique plus vaste vers lequel il convient de se tourner pour trouver des éléments de réponse en cas d'interrogation.

Parmi ses principales sources, au niveau européen, on trouve la directive 2000/29/CE du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la communauté. Au passage, on peut observer qu'à compter du mois de décembre 2019 entrera en vigueur le règlement 2016/2031 du parlement et du conseil visant à réduire l'afflux de parasites en autorisant notamment les Etats membres à imposer des mesures d'éradication dans les lieux privés dans la limite nécessaire à la protection de l'intérêt public.

Bien évidemment, c'est la loi française qui constitue la source essentielle du dispositif de lutte obligatoire. A ce titre, il convient de mentionner le Code rural et de la pêche maritime dont le titre V du livre II concerne « *La protection des végétaux* ». A titre d'exemple, outre celles relatives au régime des inspections et contrôle ou bien encore à la surveillance biologique du territoire, on y trouve des dispositions concernant les mesures de protection contre les organismes nuisibles ainsi que des dispositions pénales. A côté de ces dispositions d'ordre général, il existe un dispositif spécifique à la lutte contre la flavescence dorée. Ce dispositif résulte de l'arrêté du ministre de l'agriculture du 19 décembre 2013 (modifiant l'arrêté du 9 juillet 2003). A l'échelon local, le dispositif est complété par des arrêtés préfectoraux. Dans le cas de l'Occitanie, on peut ainsi mentionner l'arrêté du Préfet de région intervenu au mois de juillet 2018.

De manière à en optimiser ses effets, le champ d'application du dispositif a été conçu de façon particulièrement large. Sans limitation de durée, il s'étend à l'ensemble du territoire ainsi qu'à tous les « *propriétaires ou détenteurs de vignes* » sans distinction entre les personnes publiques et les personnes privées. Dès lors, qu'elles soient cultivées ou pas, toutes les vignes sont soumises au dispositif, y compris par exemple des vignes se trouvant en bordure d'autoroutes.

Signe d'une vigilance n'excluant pas une certaine souplesse, le dispositif de lutte obligatoire se décline suivant un processus à double détente suivant que le propriétaire ou détenteur de vignes se trouve dans une zone désignée, par arrêté préfectoral, en tant que « *périmètre de lutte* ». De façon indistincte, tout propriétaire ou détenteur de vigne est, d'abord, soumis à une double obligation : une obligation de surveillance indissociable d'une obligation de déclaration en cas de présence des symptômes de la flavescence dorée. Dès lors que sa parcelle se situe dans un périmètre de lutte, outre ces deux obligations, tout propriétaire ou détenteur de vignes se trouve ensuite soumis à une série d'obligations supplémentaires à commencer par l'obligation de faire réaliser une surveillance visant à détecter les symptômes de la flavescence dorée. Suivant diverses modalités, cette opération de prospection s'effectue en lien avec l'organisme à vocation sanitaire afin de déterminer l'existence d'une contamination ; si tel est le cas, il existe une obligation de procéder à l'arrachage de tout cep contaminé avant le 31 mars de l'année suivante. Et si le taux de contamination de la parcelle dépasse le seuil de 20%, c'est l'ensemble de la parcelle qui devra être arrachée.

En dehors de cette obligation d'arrachage s'applique l'obligation de lutter contre la cicadelle au moyen de produits phytopharmaceutiques suivant les modalités (fréquence) prescrites par l'autorité administrative. Une attention particulière doit être accordée à cette obligation dès lors que, d'un point de vue réglementaire, elle doit s'articuler avec l'obligation de respect des zones non traitées. Sur ce point, il convient de se tourner vers les prescriptions contenues par l'arrêté préfectoral applicable. A défaut d'y trouver une possibilité de déroger à l'obligation de les exclure de tout traitement, l'application de produits phytopharmaceutiques ne peut s'étendre à ces zones. A titre d'exemple, à la différence de l'arrêté préfectoral édictée en 2017 pour la région PACA, l'arrêté préfectoral de juillet 2018 ne prévoit pas pour l'Occitanie de possibilité de déroger à l'obligation de respect des zones non traitées. Plus simplement dit, pour permettre, en Occitanie, une application sans discontinuité du traitement, il appartient au préfet de la région de prévoir une telle dérogation.

### **Les moyens de mise en œuvre du dispositif de lutte obligatoire**

A l'évidence, au niveau de sa mise en œuvre, le dispositif de lutte obligatoire contre la flavescence dorée repose sur l'idée d'une adhésion volontaire plutôt que sur un rapport de force avec les personnes concernées par son application.

Autrement dit, en cas de réticences, c'est d'abord la recherche de la conciliation qui est privilégiée par les différents acteurs intervenant dans le processus. D'un point de vue institutionnel, à côté des services préfectoraux (DRAAF-SRAL), on trouve l'organisme à vocation sanitaire dans le domaine du végétal d'Occitanie (FREDON) ainsi que les groupements locaux (GEDON) formés par les propriétaires et détenteurs de vignes regroupées au niveau départemental dans le cadre de la FEDON. Comme cela ressort par exemple du cahier des charges auquel la FREDON doit se conformer, en cas de localisation d'une parcelle

contaminée, la fédération doit informer le propriétaire de l'état des lieux ainsi que de la nécessité de se conformer aux mesures prévues au niveau préfectoral. De même, en cas de contamination supérieure à 20%, une visite sur la parcelle est organisée en présence du propriétaire et un délai est convenu pour qu'il soit procédé à l'arrachage volontaire. Et en cas de difficultés dans la mise en œuvre du dispositif, le dossier est communiqué à l'autorité administrative

En effet, à côté de la recherche de l'adhésion, il existe une série de mesures de contraintes de nature à rendre effectif le dispositif de lutte obligatoire.

Dans ce sens, l'autorité administrative dispose de pouvoirs de police administrative. C'est ainsi qu'en application des dispositions du code rural, elle dispose du pouvoir d'accéder, notamment, aux locaux professionnels et parcelles. De même, elle peut obtenir la communication et procéder à la saisie des documents professionnels. Il lui est également possible de procéder à des prélèvements aux fins d'analyse. Et le code rural met à la charge du propriétaire, ou du détenteur du produit en cause les frais engendrés par les mesures de police administrative. En d'autres termes, en cas de refus d'effectuer dans les délais prescrits les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte imposées, l'autorité administrative, en respectant les formes requises peut prendre les mesures nécessaires. Et, d'une façon notable, il convient de relever que le préfet peut exécuter d'office ces mesures tandis qu'à défaut de paiement par les intéressés dans un délai de trois mois, le recouvrement est opéré comme en matière de contributions directes (sur ce point v. art. 1663 CGI). Le cas échéant, outre des mesures d'exécution classique (telles que des saisies), la somme due est alors majorée de 25%.

Outre la mise en œuvre de ces pouvoirs de police administrative, le refus de respecter le dispositif expose son auteur à des sanctions pénales : 6 mois d'emprisonnement et 150 000 € d'amende (art. L251-20 II CRPM). A titre d'exemple, on peut mentionner une condamnation au paiement d'une amende de 1 000 € dont 500 avec sursis prononcée par le tribunal correctionnel de Dijon en date du 7 avril 2014.

### **Les sources de faiblesse du dispositif de lutte obligatoire**

En pratique, le dispositif possède des sources de faiblesse qui compromettent son succès.

D'emblée, il est difficile de ne pas observer un réel déséquilibre entre l'étendue des obligations imposées aux personnes entrant dans le champ d'application du dispositif de lutte et l'absence de droit à indemnisation. Déjà, en 2015, le Rapport d'information parlementaire sur les maladies de la vigne et du bois (Rapport QUERE-SERMIER) soulignait la nécessité de prévoir un dispositif d'indemnisation. A l'heure actuelle, en matière de lutte contre la flavescence dorée, le droit à indemnisation reste théorique. Rien ne s'oppose pourtant à la mise en place d'un dispositif d'indemnisation. De façon générale, le code rural prévoit le droit à indemnité en cas de destruction. A cet effet, peut être mis en place un fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux afin de contribuer à l'indemnisation des pertes occasionnées par des organismes nuisibles (art. R361-50 CRPM). Dans un domaine comparable, tel que la sharka du pêcher, un tel dispositif a été conçu et rendu applicable.

Dans les faits, c'est ensuite l'attitude adoptée par l'autorité administrative face aux refus de se conformer aux mesures découlant du dispositif de lutte obligatoire qui limite la pleine

effectivité du dispositif. Il y a quelques années, un rapport de la cour des comptes avait mis en cause la faible portée des contrôles opérés par l'administration. Outre qu'ils étaient suivis de peu d'effet, effectués en nombre limité, les contrôles semblaient se concentrer essentiellement sur les bénéficiaires d'aides européennes. Dans le cas de la flavescence dorée, une des principales difficultés tient à l'existence de personnes qui refusent de procéder aux mesures de prospection imposées au titre du dispositif de lutte obligatoire. Pourtant, l'autorité administrative semble peu désireuse de faire usage de ses pouvoirs de police administrative pour procéder d'office aux mesures de prévention. Du coup, c'est la portée de la lutte dans son ensemble qui se trouve fragilisée.

Pour conclure, il faut rappeler que le dispositif de lutte obligatoire contre la flavescence dorée a le mérite d'exister. De cette manière, de façon permanente et étendue, il soumet au respect d'un certain nombre d'obligations les principales personnes concernées. Et il est vrai que, dans leur grande majorité, les propriétaires et les détenteurs de vigne jouent le jeu en respectant les mesures prescrites au titre de ce dispositif qui a vocation à susciter l'adhésion spontanée.

Toutefois, reposant sur la bonne volonté de chacun, la mise en œuvre de ce dispositif connaît des limites. Même si ce cas de figure paraît limité, on ne peut exclure que l'absence d'un dispositif d'indemnisation des préjudices ne soit un obstacle à une adhésion généralisée.

Enfin, face à la menace que constitue l'existence de cas de refus d'application des mesures préconisées telle que la prospection, on ne peut ignorer qu'en n'exerçant pas les pouvoirs qu'elle détient l'autorité administrative fragilise le dispositif. De manière exclusive, la stratégie consiste à donner la priorité à l'adhésion et donc à ne pas utiliser les mesures de contrainte qui existent pourtant. Ce faisant, en se montrant défaillante, l'autorité administrative s'expose à ce que, pour l'amener à réagir, soit mise en jeu sa responsabilité.

F. Lazaud  
Docteur en droit  
Avocat au barreau de Marseille