

Quel est le cadre législatif et réglementaire ?

Coordinateur : B. TIREL

Experts : T. BALENGHIEN, X. CABANNES,
E. MALIN, O. YAMADA

L'expertise juridique vise dans une première partie à faire état des dispositions applicables à la lutte contre les maladies vectorielles touchant l'homme et, dans une seconde partie, celles touchant l'animal.

Les développements procèdent essentiellement d'une analyse des textes : Règlement sanitaire international, directives européennes, décisions communautaires, Code de la santé publique, Code général des collectivités territoriales, Code rural, Code de l'environnement, Code de la construction et de l'habitation, Code des assurances, Règlement sanitaire départemental, circulaires ministérielles, jurisprudence.

1. Le cadre législatif et réglementaire de la lutte contre les maladies vectorielles touchant l'homme

1.1. Au niveau international

Les principales dispositions relevées ressortent principalement du Règlement sanitaire international (RSI 2005).

1.1.1. Le Règlement sanitaire international (RSI)

Le RSI vise à limiter la propagation des maladies ; il s'agit d'un instrument juridique international ayant force obligatoire, notamment pour

l'ensemble des États membres de l'OMS. Actuellement 194 États sont partis au RSI (2005).

L'article 24 du RSI (2005) renvoie pour les maladies vectorielles à l'annexe 5 du Règlement. Celle-ci est intitulée « Mesures particulières concernant les maladies à transmissions vectorielles ».

L'article R. 3115-8 CSP dispose que « le règlement sanitaire international reproduit à l'annexe 31-1 régit sur le territoire de la République française le contrôle sanitaire aux frontières, conformément aux dispositions de l'article L. 3115-1 » (le site *Légifrance* reprend à l'annexe 31-1 CSP le RSI (1969), modifié en 1973 et en 1981, mais la France est bien partie, sans réserve, au RSI (2005), comme en atteste le décret 2007-1073 du 4 juillet 2007 portant publication dudit RSI...). À noter que le RSI dans sa version de 2005 nécessite d'être intégré au Code de la santé publique par décret.

Dans le contexte des maladies à transmission vectorielle, ce sont principalement les mesures visant à limiter la propagation des vecteurs potentiellement infectés qui concernent l'expertise. Ces mesures peuvent être appliquées :

- vis-à-vis des moyens de transport et du fret ;
- vis-à-vis des points d'entrée.

L'OMS devrait publier régulièrement la liste des zones en provenance desquelles tout moyen de transport doit faire l'objet de mesures de désinsectisation et définir les méthodes à appliquer (RSI, annexe 5, point 1).

1.1.1.1. LES MOYENS DE TRANSPORT ET DU FRET

Rôle des exploitants de moyens de transport : les exploitants de moyens de transport doivent appliquer les mesures sanitaires recommandées par l'OMS et maintenir les moyens de transport exempts de sources d'infection et de contamination, y compris de réservoirs ou de vecteurs (article 24). Ils doivent faciliter les inspections des navires et des marchandises. À ce jour, seules des méthodes concernant la désinsectisation des aéronefs ont été définies par l'OMS (recommandations sur la désinsectisation des aéronefs. « Relevé épidémiologique hebdomadaire » n° 15, 10 avril 1998, OMS (<http://www.who.int/docstore/wer/pdf/1998:wer7315.pdf>)).

Rôle des autorités compétentes : les autorités compétentes veillent au maintien de l'absence de sources d'infection des bagages, cargaisons en provenance de zones affectées, des installations utilisées par les voyageurs ainsi que des zones de chargement, supervisent les inspections, informent

les exploitants de moyens de transport de leur intention d'appliquer des mesures de lutte (en leur fournissant des informations écrites sur les méthodes à utiliser), supervisent la dératisation, la désinfection et la désinsectisation et s'assurent de la conformité des points d'entrée.

Délivrance des certificats de contrôle sanitaire de navires : la délivrance des certificats d'exemption de contrôle sanitaire de navire et des certificats de contrôle sanitaire nécessite de vérifier la présence ou l'absence de signes d'infection, y compris des vecteurs à tous les stades de leur croissance.

Si des mesures de lutte doivent être mises en œuvre, le RSI (2005) prévoit, dans la mesure du possible, que celles-ci soient faites cales vides.

La présence de vecteurs à bord d'un moyen de transport et les mesures prises doivent être consignées (dans la Déclaration générale d'aéronef ou dans le Certificat de contrôle sanitaire de navire ou, pour les autres moyens de transport, dans une attestation écrite).

Si des mesures de lutte sont mises en œuvre de manière satisfaisante, le certificat est délivré par l'autorité compétente.

1.1.1.2. LES POINTS D'ENTREE

Les capacités requises aux points d'entrée et permettant notamment de limiter les risques¹ liés à la transmission de maladies vectorielles sont présentées au sein de l'annexe 1B. Cette annexe distingue les capacités dont le point d'entrée doit disposer de manière permanente et celles qui sont nécessaires pour faire face aux événements pouvant constituer une urgence de santé publique de portée internationale (USPI).

Parmi les différentes exigences listées par cette annexe, le point d'entrée doit notamment disposer des capacités :

- à fournir les services d'un personnel qualifié pour l'inspection des moyens de transport ;
- à mettre en place, dans la mesure où cela est possible dans la pratique, un programme conduit par du personnel qualifié pour lutter contre les vecteurs et les réservoirs aux points d'entrée et à proximité de ceux-ci ;
- en cas d'USPI, appliquer les mesures recommandées pour désinsectiser, dératiser, désinfecter, décontaminer ou traiter d'une autre

¹ La notion de risque est récurrente dans l'approche du cadre législatif et réglementaire de la LAV. Cette notion de risque est utilisée par le législateur et l'exécutif sans donner lieu à définition, tant la chose est complexe et floue. Si la notion de risque peut recevoir une définition purement mathématique. Elle peut prendre des aspects juridique, financier, géologique, économique ou encore biologique. Seule la suite de ce rapport pourra éclairer de façon concrète ce qui doit, en matière de LAV, être considéré comme un risque.

façon les bagages, cargaisons, conteneurs, moyens de transport, marchandises et colis postaux, y compris, si nécessaire, dans des lieux spécialement affectés et équipés à cette fin.

Les autorités compétentes doivent vérifier la conformité du point d'entrée.

Les États parties doivent également mettre sur pied des programmes pour lutter contre les vecteurs susceptibles de transporter un agent infectieux constituant un risque pour la santé publique, dans un périmètre d'au moins 400 mètres à partir des zones des installations au point d'entrée qui sont utilisées pour les opérations concernant les voyageurs, moyens de transport, conteneurs, cargaisons et colis postaux, voire davantage si les vecteurs présents ont un plus grand rayon d'action.

1.1.1.3. LES OPERATIONS DE CONTROLE

Seules les méthodes concernant les aéronefs ont été définies par l'OMS à ce jour (« Relevé épidémiologique hebdomadaire » n° 15, 10 avril 1998). Concernant les zones à considérer, seule une liste des pays présentant un risque pour le paludisme a été proposée par l'OMS. Il convient néanmoins de compléter celle-ci par les pays à risque de maladies transmises par les moustiques du genre *Aedes* dont la liste est annexée à l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France du 16/01/2004 relatif au CSF.

Concernant les navires, ni méthode ni liste n'ont été proposées par l'OMS. Cependant, toute présence de vecteurs et les mesures de lutte prises pour les supprimer doivent être consignées sur le certificat de contrôle sanitaire du navire.

1.1.1.4. LA NOTION DE MOYEN DE TRANSPORT SUSPECT

Dans le cadre du RSI (2005), un moyen de transport est considéré suspect vis-à-vis des risques à transmission vectorielle si :

- il y a présence à bord d'un cas possible de maladie à transmission vectorielle ;
- un cas possible est survenu au cours du voyage ;
- le navire provient d'une zone affectée alors que les vecteurs présents à bord pouvaient encore être porteurs de l'agent pathogène.

En cas d'alerte, des recommandations, telles que prévues par le titre III du RSI (2005), sont émises par l'OMS. Celles-ci peuvent être temporaires ou permanentes.

S'agissant de la limitation des risques vectoriels, ces recommandations vont principalement concerner les bagages, cargaisons,

conteneurs, moyens de transport et marchandises. L'article 18 détaille la nature des recommandations pouvant être prises à cet effet.

1.1.2. La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP)

L'annexe B de cette Convention internationale du 22 mai 2001 apporte des précisions sur la production et l'utilisation de substances chimiques. Il apparaît que la production et l'utilisation de DDT (1-1-1-trichloro-2, 2-bis (4-chlorophényléthane) ont seulement pour but acceptable la lutte antivectorielle.

Au niveau européen, les dispositions de cette convention ont notamment été reprises par le règlement C4 850/2004 concernant les polluants organiques persistants. Des dispositions dérogatoires étaient prévues concernant le DDT, mais des dispositions devaient être prises par les États membres sur le sujet, pour être valables sur leur territoire. Aucune disposition n'avait été prise en France. Par ailleurs, cette substance n'étant pas soutenue dans le cadre de la réglementation biocide (directive 98/8 CE), elle ne peut plus être mise sur le marché au niveau européen depuis le 1^{er} septembre 2006.

1.1.3. Au niveau européen (droit communautaire)

On peut, d'une part, noter l'existence de la décision 2007/875/CE de la Commission du 18 décembre 2007 modifiant la décision 2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil ainsi que la décision 2000/96/CE en ce qui concerne les maladies transmissibles répertoriées dans ces décisions. Cette décision et celles modifiées accordent une place importante aux maladies transmissibles par le biais d'insectes. La décision 2007/875/CE souligne le rôle important joué par les moustiques dans la transmission de certaines maladies ; elle ajoute expressément les maladies vectorielles à la liste des catégories de maladies transmissibles de la décision 2119/98 CE.

Il faut également souligner que la décision 2000/57/CE de la Commission du 22 décembre 1999 concernant le système d'alerte précoce et de réaction pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles prévu par la décision 2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil trouverait à s'appliquer dans le cas de maladies vectorielles.

Le texte de référence est la directive 98/8 CE « dispositif biocide »

L'utilisation des insecticides, des répulsifs et des appâts en lutte antivectorielle est réglementée par le dispositif communautaire « biocides ». La directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides est à la base de ce dispositif et a été transposée aux articles L. 522-1 à L. 522-19 du Code de

l'environnement. Le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire est l'autorité compétente pour la mise en œuvre de cette réglementation.

L'objectif principal de ce dispositif est de subordonner l'Autorisation de mise sur le marché (AMM) d'un produit biocide à une efficacité suffisante, des risques pour l'homme et l'environnement acceptables, l'absence d'effets inacceptables (développement de résistance, souffrance des organismes cibles, etc.) et une efficacité suffisante. Le second objectif est d'harmoniser les systèmes d'autorisation des produits biocides et le niveau d'exigence au sein de l'Union européenne.

Les usages des biocides sont répartis en 23 types de produits (TP). Les TP d'intérêt pour la lutte antivectorielle sont :

- le TP 18 : insecticides, acaricides et produits utilisés pour lutter contre les autres arthropodes ;
- le TP 19 : répulsifs et appâts.

La mise en œuvre du dispositif réglementaire se déroule en deux temps :

- tout d'abord, une évaluation communautaire des substances actives utilisées à des fins biocides, aboutissant à une l'inscription (ou non) à la liste communautaire « positive » des substances actives autorisées (annexe 1, et 1A et IB de la directive 98/8/CE ;

- ensuite, une fois la substance active inscrite sur la liste positive, évaluation nationale des produits la contenant, aboutissant à la délivrance d'une AMM.

Il convient de rappeler que la directive arrive en révision à la fin de l'année 2008, un projet de la Commission devant être disponible en novembre sera ensuite discuté au Conseil et au Parlement.

La procédure d'évaluation et d'autorisation des produits est la suivante : on distingue les substances actives existantes, présentes sur le marché communautaire au 14 mai 2000, des substances actives nouvelles qui n'ont pas été identifiées comme existantes sur le marché communautaire au 14 mai 2000.

1.1.3.1. LES SUBSTANCES ACTIVES EXISTANTES

Pour ces substances, des mesures transitoires ont été définies à l'article 16 de la directive 98/8 CE. Ces mesures concernent notamment l'examen par les États membres des substances listées à l'annexe II du règlement CE/1451/2007, qui liste les substances actives et leurs usages soutenus par des industriels.

Les étapes successives menant à l'évaluation des substances actives existantes sont les suivantes :

- identification des substances actives existantes sur le marché communautaire au 14 mai 2000 ;
- notification des substances actives qui correspond à la déclaration d'intention d'une société de soutenir une substance active pour un ou plusieurs usages (phase qui s'est déroulée entre 2000 et 2003) ;
- dépôt d'un dossier substance active par un notifiant suivant le calendrier de dépôt défini au niveau européen ;
- évaluation du dossier faite par un État membre rapporteur ensuite discutée au niveau communautaire, pour décision d'inscription ou de non-inscription à la liste des substances actives autorisées.

Les substances sont évaluées par phase, au nombre de quatre, selon le TP. Ainsi, l'évaluation des substances pour les TP 18 et 19 a commencé le 30 avril 2006, date limite de dépôt des dossiers de la deuxième phase.

Les premiers rapports d'évaluation des substances actives pour ces usages commencent à être rendus par les États membres rapporteurs. Les premières autorisations de produits biocides ne sont pas attendues avant la fin de l'année 2010, au plus tôt.

Aujourd'hui, une substance biocide peut avoir un des statuts suivants :

- non identifiée comme une substance active existante sur le marché communautaire au 14/5/00 (non listée à l'annexe 1 du règlement CE 1451/2007) : cette substance active et les produits biocides en contenant ne peuvent pas être mis sur le marché tant que la substance active n'est pas évaluée et inscrite aux annexes de la directive biocide, et que les produits qui les contiennent ne sont pas autorisés selon les exigences introduites par la directive ;
- identifiée mais non notifiée : toute substance active identifiée mais non notifiée ainsi que les produits biocides en contenant ont dû être retirés du marché le 1^{er} décembre 2006 ; ces substances ne figurent pas à l'annexe II du règlement CE/1451/2007 pour le type de produit 18 ou 19 ;
- identifiée et pour laquelle l'intention de soutien n'a pas été suivie par le dépôt d'un dossier au 30 avril 2008 : pour de telles substances, des décisions de non-inscription sont prises par la Commission européenne, entraînant une interdiction d'utilisation de mise sur le marché 12 mois après l'entrée en vigueur de la décision. Une interdiction d'utilisation est ensuite prise par le ministère chargé de l'Environnement. Certaines substances, et les produits qui les contiennent, pour des usages TP 18 et TP 19 sont ainsi visés par la Décision 2007/565/CE : leur mise sur le marché à fins biocides est interdite depuis le 21 août 2008, et leur utilisation sera interdite au 21 février 2009.

– identifiée, notifiée et pour laquelle un dossier a été déposé : cette substance ainsi que les produits biocides en contenant peuvent continuer à être mis sur le marché et utilisés tant que l'évaluation communautaire n'est pas terminée et jusqu'à ce que les produits soient soumis à autorisation nationale prévue par la réglementation,

À l'issue de l'évaluation communautaire de la substance active, l'inscription à la liste des substances actives autorisées est décidée ; l'inscription est *a priori* accordée pour 10 ans, sauf disposition contraire motivée par l'évaluation.. Si les produits doivent être utilisés pour un usage de lutte antivectorielle, une AMM devra être délivrée par le ministère chargé de l'Environnement après examen d'un dossier de demande d'autorisation « produit » au niveau national.

Les produits larvicides et insecticides utilisés dans le cadre d'opération de lutte antivectorielle ne sont pas soumis à autorisation de mise sur le marché tant que les substances actives ne sont pas évaluées au niveau européen.

En conséquence, tout produit qui contiendrait une substance notifiée pour le TP 18 peut être mis sur le marché pour des usages de lutte antivectorielle.

Néanmoins quelques obligations existent pour ces produits :

- ils doivent être étiquetés conformément aux dispositions de l'article 10 de l'arrêté du 19 mai 2004 ;
- ils doivent être déclarés à l'INRS à des fins de toxicovigilance ;
- ils doivent être déclarés au ministère en charge de l'Environnement (<http://biocides.developpement-durable.gouv.fr>).

1.1.3.2. LES SUBSTANCES ACTIVES NOUVELLES

En attendant l'inscription à la liste des substances actives autorisées, un produit contenant une substance active nouvelle peut obtenir une autorisation provisoire de vente n'excédant pas trois ans (articles L. 522-7 et R. 522-30 du Code de l'environnement), une fois que l'autorité compétente nationale a évalué la substance active, avec une prorogation possible d'un an si la décision communautaire d'inscription n'a pas encore été prise.

À noter, l'existence d'une procédure particulière : la demande d'usage essentiel : les États membres peuvent revendiquer un *usage essentiel* pour une substance active auprès de la Commission lorsqu'ils estiment qu'elle leur est essentielle pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection du patrimoine culturel, ou qu'elle est indispensable au bon fonctionnement de la société en l'absence de solutions de remplacement ou de substituts techniquement et économiquement envisageables, qui soient acceptables du point de vue de l'environnement et de la santé. Cet usage

doit faire l'objet d'une demande étayée de l'État membre, examinée par la Commission européenne. La France a, par exemple, recouru à cette procédure pour prolonger l'autorisation du téméphos dans les DOM pour une utilisation en lutte antivectorielle jusqu'au 14 mai 2009.

La liste des produits utilisables en lutte antivectorielle est proposée par la circulaire DPPR/DGS/DGT du 21 juin 2007 relative aux méthodes de lutte contre les moustiques et notamment à l'utilisation de produits insecticides dans ce cadre (et cas particulier de produits à base de téméphos). Cette liste est non exhaustive.

À l'issue de l'inventaire des produits biocides réalisé par le ministère chargé de l'Environnement, une liste exhaustive est disponible depuis septembre 2008.

1.2. Au niveau national

Selon les dispositions en vigueur, il appartient à la Nation de définir sa politique de santé selon des objectifs pluriannuels. Aussi, « la détermination de ces objectifs, la conception des plans, des actions et des programmes de santé mis en œuvre pour les atteindre ainsi que l'évaluation de cette politique relèvent de la responsabilité de l'État » (article L. 1411-1 CSP). Cette politique de santé publique concerne notamment : la surveillance et l'observation de l'état de santé de la population et de ses déterminants ; la lutte contre les épidémies ; la prévention des maladies ; l'information et l'éducation à la santé de la population et l'organisation des débats publics sur les questions de santé et de risques sanitaires. La définition d'une politique de lutte contre les maladies vectorielles entre donc parfaitement dans ce champ.

1.2.1. *La répartition des compétences en matière de lutte contre les insectes vecteurs de maladies*

L'article L. 18-1 de l'ancien CSP, abrogé par l'ordonnance 2000-548 du 15 juin 2000, disposait que « dans les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes et constituant une menace pour la santé de la population, les mesures de lutte nécessaires relèvent de la compétence de l'État. Les dépenses correspondantes sont à la charge de l'État ». Ces dépenses étaient celles relatives à la définition et à la mise en œuvre de mesures.

Désormais, le texte de base en matière de lutte contre les vecteurs est l'article L. 3114-5 CSP ; il constitue le cadre législatif général. L'article L. 3114-5 a été modifié par l'article 72 de la loi 2004-809 du 13 août 2004.

Il précise qu'un « arrêté du ministre chargé de la Santé établit et tient à jour la liste des départements où est constatée l'existence de conditions entraînant un risque de développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes et constituant une menace pour la santé de la population. Dans ces départements, la définition des mesures de lutte nécessaires relève de la compétence de l'État ».

Cette disposition doit faire l'objet d'une lecture en parallèle avec la loi 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques. Cette loi a elle-même été modifiée dans une période récente par les lois 2004-809 du 13 août 2004 (article 72) et 2004-1343 du 9 décembre 2004 (article 78). Elle constitue le cadre législatif particulier relatif à la lutte contre les seuls moustiques. *Il convient de noter que la lutte contre les moustiques est donc encadrée par l'article L. 3114-5 CSP qui concerne tous les insectes dont les moustiques, ainsi que par la loi du 16 décembre 1964.* On peut d'ores et déjà se demander si, d'un point de vue purement pratique et d'un point de vue de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi, il ne conviendrait pas d'envisager une norme législative unique relative à la lutte contre tous les insectes. Cette loi unique pouvant bien évidemment contenir des dispositions spécifiques relatives à la lutte contre les moustiques. Mais cette loi devrait aussi aller au-delà des seuls insectes au sens zoologique. Comme le rappelle, de manière vulgarisée, l'Académie française dans la dernière édition de son *Dictionnaire* (9^e éd., t. 2, 2000), les insectes sont une « classe d'arthropodes formés d'une tête, d'un thorax et d'un abdomen, dotés de six pattes, d'une paire d'antennes, généralement pourvus d'ailes, et qui subissent des mues et une métamorphose »². Si, comme le rappellent toujours les académiciens, « dans l'usage courant, on emploie parfois, de façon impropre, le mot insecte pour désigner d'autres animaux appartenant » à d'autres classes (arachnides, myriapodes...), on ne saurait ici se contenter d'une telle approximation, qui pourrait être source de doutes d'un point de vue juridique au moment de la nécessité d'une action. Ainsi, les tiques qui ne sont pas des insectes, au sens zoologique, peuvent être des vecteurs importants : les tiques sont des acariens qui appartiennent eux-mêmes à l'ordre des arachnides ; ce sont donc bien des arthropodes et non des insectes. Aussi cette loi unique devrait certainement viser les insectes et autres arthropodes hématophages.

² Les arthropodes sont, au sens zoologique, « un embranchement d'animaux invertébrés généralement segmentés, au corps recouvert d'une cuticule formée de chitine, à symétrie bilatérale, et pourvu d'appendices locomoteurs articulés », *Dictionnaire* de l'Académie française, 9^e éd., p. 131, col. 2.

1.2.1.1. ANALYSE DES DEUX PRINCIPALES DISPOSITIONS, LES ARTICLES L. 3114-5 CSP ET 1^{ER} DE LA LOI DU 16 DECEMBRE 1964

●●●●●● L'article L. 3114-5 CSP et la lutte contre les insectes vecteurs de la maladie

Plusieurs éléments de base peuvent être tirés de l'article L. 3114-5 CSP, issu dans sa rédaction actuelle de l'article 72 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 :

– cette disposition concerne *les insectes* et non, seulement les moustiques. Ce texte a donc théoriquement un champ matériel d'application bien plus large que la loi du 16 décembre 1964 qui ne concerne que les moustiques ;

– il appartient au ministre chargé de la Santé de dresser la liste des départements à risque ;

– sont concernés les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant un risque de développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes *et* constituant une menace pour la santé de la population. Les termes employés ici sont suffisamment larges pour laisser place aux interrogations... Quelles sont les conditions entraînant un risque ? À partir de quand y a-t-il menace ? Existe-t-il des critères précis ? Quelle marge d'appréciation est-il utile de laisser à l'État ?

– dans ces départements *la définition des mesures de lutte* relève de la compétence de l'État.

Ce dernier point est problématique. Quelle est la collectivité compétente pour mettre en œuvre ces mesures de lutte ? L'avancée de l'article L. 3114-5 CSP ne peut se comprendre que par une lecture parallèle avec l'article 18-1 de l'ancien CSP : celui-ci précisait que la lutte contre les insectes relevait « de la compétence de l'État » alors que l'article 3114-5 CSP ne précise rien. En toute logique, dès lors que le législateur a précisé que la seule « définition des mesures de lutte » relève de la compétence de l'État, il sous-entend par là que leur mise en œuvre relève d'une autre entité. Laquelle ? *La loi du 16 décembre 1964 n'apporte une réponse à cette question qu'en ce qui concerne les seuls moustiques* (voir ci-dessous). Mais pour les autres insectes ? Sur ce point-là, force est de constater que pas plus le CSP que la loi du 16 décembre 1964 n'apportent de solution. En effet, l'article R. 3114-9 CSP dispose que, dans les départements où s'applique l'article L. 3114-5, le préfet peut prendre certaines mesures³. Il peut notamment :

³ Dans sa rédaction actuelle, cet article est issu de l'article 2 du décret 2005-1763 du 30 décembre 2005.

– afin de réduire la prolifération des insectes vecteurs, d'une part, mettre en œuvre des actions d'information et d'éducation sanitaire de la population ou encore de surveillance et, d'autre part, lorsque les insectes sont des moustiques, prescrire, dans les zones délimitées conformément au 1° de l'article 1^{er} de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 modifiée, des mesures de prospection, de traitement, de travaux et contrôles au sens du dernier alinéa de cet article. On le voit bien, l'article R. 3114-9 CSP distingue bien le cas général des insectes et le cas particulier des moustiques, *mais n'indique en rien qui est compétent pour mettre en œuvre les mesures contre les insectes, autres que les moustiques, définies par l'État* ;

– en cas de menace épidémique ou aux fins de limiter l'extension d'une épidémie, prescrire des mesures de lutte contre les insectes. *Une nouvelle fois, la compétence quant à la mise en œuvre des mesures de lutte reste indéfinie*. Il convient ici de rappeler que l'épidémie désigne

Article R. 3114-9 CSP : « Dans les départements où s'appliquent les dispositions de l'article L. 3114-5, les mesures susceptibles d'être prises par le préfet en vue de lutter contre les maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes sont les suivantes :

[suite note 3] 1° Aux fins de déterminer et d'évaluer la stratégie de lutte contre ces maladies, d'une part, le recueil de données épidémiologiques sur les cas humains de maladies transmises par les insectes et, en tant que de besoin, sur les vecteurs et, en particulier, la surveillance de la résistance des agents infectieux aux traitements, d'autre part, la surveillance entomologique des insectes vecteurs et, en particulier, la surveillance de la résistance de ceux-ci aux produits insecticides, enfin, la surveillance des animaux susceptibles d'être contaminés par des agents pathogènes transmis par des insectes vecteurs, selon les modalités fixées par un arrêté du ministre chargé de l'Agriculture ;

2° Aux fins de réduire la prolifération des insectes vecteurs, d'une part, la mise en œuvre d'actions d'information et d'éducation sanitaire de population et, d'autre part, lorsque les insectes sont des moustiques, la prescription, dans les zones délimitées conformément au 1° de l'article 1^{er} de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 modifiée, des mesures de prospection, de travaux et contrôles au sens du dernier alinéa de cet article .

3° En cas de menace épidémique ou aux fins de limiter l'extension d'une épidémie, l'investigation autour des cas humains de maladies mentionnées au 1°, comprenant, si nécessaire le dépistage clinique et biologique ;

4° Dans le cas où pour les fins mentionnés au 3°, la mise à disposition de moyens permettant le traitement par prophylaxie du paludisme ;

5° Dans le cas où pour les fins mentionnés au 3°, la prescription de mesures de lutte contre les insectes et,

lorsque ces insectes sont des moustiques, des mesures mentionnées au 2° ;

6° En tant que de besoin, la vaccination contre la fièvre jaune. Celle-ci est obligatoire sauf contre-indication médicale pour toutes les personnes âgées de plus d'un an et résidant en Guyane ou y séjournant ».

l'augmentation rapide de l'incidence d'une pathologie sur un moment donné en lieu donné. Il faut donc différencier l'épidémie de l'endémie qui, elle, désigne la présence habituelle d'une maladie (avec un nombre de cas évolutif dans le temps, par exemple en fonction des saisons) dans une région déterminée. Les textes relatifs aux pouvoirs des préfets doivent-ils faire référence seulement aux épidémies ou aux épidémies et endémies ?

En toute logique, la compétence de mise en œuvre des mesures de lutte contre les insectes, autres que les moustiques, n'ayant pas été attribuée explicitement à une collectivité territoriale précise, deux collectivités pourraient être amenées à intervenir si nécessaire : d'une part, l'État au titre de sa compétence de principe en matière de protection de la santé publique et, d'autre part, la commune puisque, selon l'article L. 2212-2 CGCT, la police municipale a pour objet d'assurer notamment la salubrité publique. Le maire peut donc prescrire toutes mesures permettant de faire cesser, « par des précautions convenables », « les maladies épidémiques ou contagieuses ». Si les choses devaient en être autrement, cela devrait être précisé par le législateur.

Sur le plan de l'évolution des textes on notera le décret n° 2008-791 du 20 août 2008 relatif aux modalités de transfert définitif des services ou parties des services déconcentrés de l'État qui participent à l'exercice des compétences transférées aux départements et aux régions par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, et par les articles 51, 53 à 57, 65 et 72 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'article 3 concerne les agents chargés de lutte antivectorielle en Corse :
« dans les conditions prévues à l'article 104 de la loi du 13 août 2004 susvisée, sont transférés aux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse les services ou parties de services de la Direction de la solidarité et de la santé de Corse et de la Corse-du-Sud et de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales de la Haute-Corse qui participent à l'exercice des compétences en matière de lutte antivectorielle transférées depuis le 1^{er} janvier 2006 en application de l'article 72 de la même loi. »

L'article 6 précise que le transfert des services ou parties de services intervient le 1^{er} janvier 2009.

●●●●●● La loi du 16 décembre 1964
et la lutte contre les moustiques

Alors que l'article L. 3114-5 CSP constitue le cadre général de la lutte contre les insectes dont les moustiques, le texte de 1964 en constitue le cadre particulier s'appliquant aux seuls moustiques.

La politique de zonage

La lutte contre les moustiques s'effectue au sein de *zones de lutttes délimitées par arrêté préfectoral* (le contenu de cet arrêté préfectoral délimitant une ou plusieurs zones est précisé à l'article 1^{er} du décret 65-1046 du 1^{er} décembre 1965 modifié par le décret 2005-1763 du 30 décembre 2005).

Initialement, l'article 1^{er} de la loi de 1964 disposait « il sera créé dans les départements visés à l'article 1^{er} du décret 63-580 du 18 juin 1963 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon et il pourra être créé dans les départements qui le demanderaient des zones de lutte contre les moustiques ». Et d'ajouter que ces zones seraient « créées par arrêté préfectoral, pris après avis du conseil départemental d'hygiène ».

Cette disposition avait été utilement précisée par l'article 65 de la loi de finances pour 1975, toujours en vigueur : « Dans les zones de lutte contre les moustiques, créées en application de l'article 1^{er} de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964, *les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à cette action sont réparties entre le département et les communes concernées* à concurrence de la moitié au moins à la charge du département et le reste entre les communes dont il s'agit selon une clé de répartition fixée par le conseil général.

Lorsque plusieurs départements confient la lutte contre les moustiques à un organisme commun, les dépenses de celui-ci sont réparties au prorata des dépenses faites sur leur territoire lors du dernier exercice connu entre ces départements. Les dépenses mises à la charge de chaque département sont ensuite réparties dans les conditions fixées à l'alinéa précédent. Ces dépenses sont obligatoires pour les départements et communes concernées.

Viennent en déduction des dépenses à répartir entre départements et communes les subventions et autres participations susceptibles d'être allouées au titre de la lutte contre les moustiques par l'État et les établissements publics régionaux ».

D'un point de vue strictement financier, on peut avoir du mal à concevoir l'articulation avec l'article 18-1 de l'ancien Code de la santé qui disposait, comme cela a déjà été cité : « dans les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes et constituant une menace pour la santé de la population, les mesures de lutte nécessaires relèvent de la compétence de l'État. *Les dépenses correspondantes sont à la charge de l'État* ».

L'article L. 2321-2, 15°, CGCT, réaffirme que les dépenses obligatoires des communes comprennent notamment « les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques et à l'article 65 de la loi de finance pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) ». Les dépenses en cause doivent donc, si nécessaire, obligatoirement être inscrites au budget communal (même pour mémoire).

Désormais, selon l'article 1^{er} de la loi de 1964 modifiée, ces zones peuvent se situer dans trois « catégories » de départements :

« 1° – dans les départements où est constatée, dans les conditions définies à l'article L. 3114-5 du Code de la santé publique, l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes et dont la liste est fixée par arrêté du ministre en charge de la Santé ;

« 2° – dans les départements où les moustiques constituent une menace pour la santé de la population et dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre en charge de la Santé et du ministre en charge de l'Environnement ».

Les zones de lutte contre les moustiques ne peuvent donc, pour ces deux cas, qu'être situées dans des départements figurant dans une liste fixée soit par arrêté du ministre chargé de la Santé dans le cadre de la lutte contre les insectes vecteurs potentiels, dans les conditions déjà examinées de l'article L. 3114-5 CSP (à ce jour : arrêté du 23 avril 1987 Haute-Corse, Corse-du-Sud, Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) soit par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement de la Santé et de l'Environnement dans le cadre de la lutte contre les seuls moustiques (à noter l'arrêté du 26 août 2008 co-signé des ministres de la Santé et de l'Écologie qui classe le Var comme département où les moustiques constituent une menace pour la santé – en application de l'article 1^{er} de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964).

Se posent ici toujours les mêmes questions quant aux notions de risque, menace et à l'existence de critères et de marges d'appréciation (il y a là, d'ailleurs, un flottement entre les termes de l'article L. 3114-5 CSP et des articles 1^{er} et 7-1 de la loi de 1964 : le premier envisage « l'existence de conditions entraînant *un risque* de développement de maladies humaines » ; les deux autres envisagent « l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines »... est-ce à dire que le premier article envisage le cas du risque, de la potentialité alors que les autres concerneraient l'existence d'un développement de maladies humaines ?

« 3° – en cas de besoin, dans les départements où les conseils généraux le demanderaient ».

Le texte de 1964 modifié regroupe les compétences de lutte contre les moustiques possibles vecteurs de maladies humaines et contre les

moustiques seulement nuisants. En effet, si le 1^o cas vise l'existence de maladies vectorielles, les 2^o et 3^o cas semblent ouverts.

La répartition des compétences

Si pour les insectes de façon générale le législateur n'a pas précisé les compétences en matière de mise en œuvre des mesures de lutte, il en va différemment en ce qui concerne les moustiques.

L'État et la définition des mesures de lutte

L'article L. 3114-4 CSP qui concerne la lutte contre les insectes y compris les moustiques, précise de façon détournée que *seule* la définition des mesures de lutte relève de la compétence de l'État... dans la mesure où est intervenu un arrêté du ministre chargé de la Santé constatant la nécessité de lutte contre les maladies transmises par des insectes dans le département. Dans le cas contraire, l'État au titre de sa compétence de protection de la santé publique, reste compétent pour l'ensemble des opérations (au côté des communes ?)... N'est-il pas paradoxal de conserver la compétence étatique en l'absence de problème et de la transférer en cas de risque (risque induit par l'inscription même sur la liste par le ministre chargé de la Santé) ?

Ici une nouvelle ambiguïté apparaît. L'article 1^{er} de la loi de 1964 ne semble faire aucune distinction entre les trois « catégories » de départements ayant des zones de lutte contre les moustiques. Les services du département peuvent intervenir d'office (qu'il s'agisse là d'un département de la 1^{re}, 2^e ou 3^e « catégorie »). Ils ont donc compétence pour mettre en œuvre diverses mesures (prospections, traitement, travaux, contrôles). Mais, seule la première « catégorie » de départements recoupe le cadre de l'article L. 3114-5 CSP (liste fixée par arrêté du ministre chargé de la Santé). Les deux autres « catégories » de départements (ici arrêté interministériel ou département faisant la demande spontanément) ne correspondent pas au cadre défini par l'article L. 3114-5 CSP... La compétence de l'État telle que définie à l'article L. 3114-5 CSP s'applique-t-elle ? Certainement. Mais on voit bien ici les limites rédactionnelles des dispositions actuellement en vigueur...

Le représentant de l'État dans le département et la définition des opérations

Le préfet, représentant de l'État dans le département, est chargé de définir les conditions de la mise en œuvre des mesures de lutte. Selon l'article 1^{er} du décret 65-1046 du 1^{er} décembre 1965 modifié, l'arrêté préfectoral délimitant les zones de lutte contre les moustiques doit énumérer les communes concernées par les mesures qu'il prescrit, définir les opérations à entreprendre et les procédés à utiliser en tenant compte de leurs effets sur l'environnement. Il fixe la date de début de ces opérations.

De même, il ressort de l'article R. 3114-9 CSP que le préfet détermine et évalue la stratégie de lutte contre la maladie (l'article R. 3114-9 CSP dresse une liste de catégories de mesures susceptibles d'être prises par le préfet en vue de lutter contre les maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes).

De plus, l'article 7-1 de la loi de 1964 précise que, dans les départements « où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire de moustiques et constituant une menace pour la santé de la population », les préfets peuvent prescrire les mesures utiles.

On signalera que, par arrêté du 28 novembre 2008, le préfet du Var a fixé les modalités de prévention et de lutte contre le moustique *Aedes albopictus* afin de protéger la santé des populations, dans la perspective d'une lutte intégrée :

- il définit le périmètre d'intervention de la LAV ;
- il confie, sur la base d'une convention passée le 13 juin 2006, à l'Entente interdépartementale pour la démoustication du littoral méditerranéen (EID Méditerranée), la conduite d'opérations ponctuelles ;
- il rappelle que c'est le conseil général qui est compétent pour choisir l'opérateur le plus compétent pour la lutte contre les moustiques (par souci d'efficacité, le préfet précise que cet opérateur peut être le même que celui retenu pour la lutte antivectorielle.

Le département et l'exécution des opérations

L'État va donc définir les départements à risque, les mesures qui doivent y être prises et les zones d'intervention dans lesquelles le préfet décide des opérations et du calendrier. Les départements concernés, eux, vont exécuter les opérations à l'intérieur des zones : prospection, repérage, surveillance, traitement, réalisation des travaux nécessaires, contrôles (article 72, III, *al.* final de la loi du 13 août 2004).

Telle est depuis la loi du 13 août 2004 la répartition des compétences en matière de lutte contre les moustiques. Nous avons assisté là à un changement d'importance.

D'un point de vue juridique, il s'agit d'un réel transfert de compétence. Celui-ci implique d'une part, une réorganisation et une restructuration des carrières des agents concernés par la LAV (notamment article 104 de la loi du 13 août 2004) et, d'autre part, une compensation financière au sens de l'article 72-2 de la Constitution (« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ») précisée par le

législateur (« Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées », article 1614-1 CGCT). Cependant, dans le cadre de la lutte contre les moustiques, l'article 65 de la loi de finances pour 1975 (disposition précitée toujours en vigueur) mettait déjà une part des dépenses à la charge des départements... Une question doit être ici soulevée. Les départements sont compétents pour mettre en œuvre les mesures définies par l'État. À ce titre et en application des dispositions constitutionnelle et législative précitées, ils doivent bénéficier d'une compensation financière. Aussi, le partage des charges financières entre le département et les communes concernées, tel qu'envisagé à l'article 65 de la loi de finances pour 1975, est-il toujours pertinent, à moins d'envisager que la compensation financière ne soit pas intégrale ?

Dans les faits, les départements n'ayant qu'une simple compétence d'exécution doivent se conduire comme de simples délégués.

1.2.1.2. LES AUTRES DISPOSITIONS LEGISLATIVES OU REGLEMENTAIRES RELATIVES A LA LUTTE CONTRE LES INSECTES

••••• Les dispositions du CGCT, du CSP et du RSD

CGCT

Diverses mesures concernent, en matière de répartition de compétence, *le maire*.

Comme cela a déjà été souligné, l'article L. 2212-2 CGCT précise que la police municipale a pour objet d'assurer notamment la salubrité publique. Le maire peut donc prescrire notamment toutes mesures permettant de faire cesser, « par des précautions convenables », « les maladies épidémiques ou contagieuses ». Le Conseil d'État a pu, par le passé, rappeler que les mesures visant « à assurer la destruction des moustiques comme agent de propagation de maladies entre dans les pouvoirs de police municipale » (CE, 30 juillet 1909, req. 29442, publié au *Lebon* et reproduit sur *Legifrance*) ou encore, que « les mesures contre la propagation des moustiques sont au nombre de celles qui peuvent être prises par le maire, en vertu de ses pouvoirs de police concernant l'hygiène » (CE, 13 décembre 1912, req. 39765, publié au *Lebon* et reproduit sur *Legifrance*). La lutte contre les moustiques fait donc partie des compétences traditionnelles des maires. Ils ont en la matière un pouvoir de police

générale. L'article 72 de la loi du 13 août 2004 ne vise nullement le maire ; cette loi n'a rien changé en ce qui concerne les compétences de cet élu local.

Le maire peut aussi agir dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale : L. 2213-8 (police des cimetières), L. 2213-29 à 31 (le maire surveille, au point de vue de la salubrité, l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares, fossés ou amas d'eau).

CSP

Selon l'article L. 1311-1 CSP, des décrets en Conseil d'État fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de la vie de l'homme ; d'évacuation, de traitement, d'élimination et d'utilisation des eaux usées et des déchets, etc. L'article L. 1311-2 CSP précise que ces mesures peuvent être complétées « par des arrêtés du *représentant de l'État dans le département* ou par des arrêtés du *maire* ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune ».

RSD

Le *maire* est chargé de l'application du Règlement sanitaire départemental (RSD). Le Règlement sanitaire départemental constitue le texte de référence pour imposer des prescriptions en matière d'hygiène et de salubrité aux activités qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 19 juillet 1976. Il fait partie des réglementations mises à la disposition des autorités publiques et impose des prescriptions en matière d'hygiène et de salubrité publique qui ne sont pas précisées par ailleurs. Il est remplacé peu à peu par des décrets. Il reste néanmoins d'actualité sur de nombreux points tels que les citernes destinées à recueillir l'eau de pluie, l'évacuation des eaux usées, les réserves d'eau non destinées à l'alimentation, les mares, lavoirs, abreuvoirs ainsi que les actions larvicides. À titre purement illustratif, montrant l'actualité de cette réglementation, on peut noter que par arrêté du 24 avril 2008, le préfet de Haute-Saône a rétabli l'article 92 du RDS relatif aux mares et lavoirs publics (DDASS-R-08, n° 48).

..... Les circulaires relatives aux modalités de mise en œuvre du plan antidissémination du chikungunya et de la dengue en métropole

La circulaire n° DGS/DUS/R11/2008/138 du 17 avril 2008 est à ce jour la dernière en date sur le sujet, après les circulaires du 12 juillet 2007 et 13 juin 2006. Force est, d'ailleurs, de constater que d'une version à l'autre, les changements peuvent apparaître limités.

Ce texte peut surprendre :

– par convention (convention triennale 2006-2008) passée avec l'EID Méditerranée, l'État délègue la surveillance à un opérateur spécifique ;

– de son côté, le *conseil général des Alpes-Maritimes* a confié au même EID Méditerranée, par convention, la mise en place d'actions de surveillance et, le cas échéant, de traitement ;

– certains flous existent tout au long du texte quant à la répartition de compétence en matière de surveillances, de contrôles et même de lutte antivectorielle.

On peut se demander quel est ici le fondement légal réel de la répartition des compétences pris comme support de cette circulaire.

1.2.1.3. LA LUTTE ANTIVECTORIELLE DANS LES COM (HORS DOM) ET LA REPARTITION DES COMPETENCES

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 6 novembre 2000 (NOR : DOME900037A), « la collectivité territoriale de Mayotte est concernée par les mesures de lutte contre les maladies humaines transmissibles par des insectes prévues par l'article 1^{er} du décret 88-49 du 12 janvier 1988 relatif à la lutte contre les maladies humaines transmises par des insectes ». Ce décret 88-49 a été abrogé par le décret 2003-462 du 21 mai 2003 qui a créé l'article R. 3114-9 CSP sauf en ce qui concerne Mayotte (article 5, 34^o dudit décret de 2003).

Pour la collectivité de Mayotte, l'article LO 6114-1 CGCT, créé par la loi 2007-223 du 21 février 2007, dispose que ladite collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements et aux régions, ainsi que les compétences dévolues aux régions d'outre-mer par les articles L. 4433-1 à 32, *à l'exception, notamment de celles relatives à la lutte contre les maladies vectorielles*. Cette disposition est d'ailleurs complétée par l'article LO 6161-CGCT (créé par la loi du 21 février 2007) qui exclut des compétences du conseil général de cette collectivité la lutte contre les maladies vectorielles.

La compétence relève donc exclusivement de l'État comme le confirme l'article L. 3811-7 CSP : « S'il est constaté, par arrêté du ministre chargé de la Santé, l'existence à Mayotte de conditions entraînant le développement de maladies transmises par l'intermédiaire d'insectes et constituant une menace pour la santé de la population, les mesures de lutte nécessaires relèvent de la compétence de l'État. Les dépenses correspondantes sont à la charge de l'État » (on reconnaît là, globalement, la formulation de l'article 18-1 de l'ancien CSP).

Cependant rien n'empêche les communes de prendre des initiatives en ce qui concerne particulièrement la lutte contre les moustiques. Celle-ci est d'ailleurs au nombre des dépenses obligatoires des communes de Mayotte (article L. 2572-52, II, 13°, du CGCT).

Pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ces collectivités d'outre-mer se voient attribuer les mêmes compétences que le DOM de la Guadeloupe (articles LO 6214-1 et LO 6314-1 CGCT).

Pour la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'article LO 6414-1 CGCT, créé par la loi 2007-223 du 21 février 2007, dispose que ladite collectivité *n'exerce pas la compétence en matière de lutte contre les maladies vectorielles* dévolue par la législation en vigueur aux départements et aux régions. L'article LO 6461-11 du même Code exclut de la compétence du conseil territorial la lutte contre les maladies vectorielles. La compétence relève donc ici seulement de l'État ;

Pour la collectivité de Wallis-et-Futuna, l'article 7 de la loi 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée dispose que l'État assure notamment l'hygiène et la santé publique.

Il convient de rappeler que la Nouvelle-Calédonie (loi organique 99-209 du 19 mars 1999, article 22) et la Polynésie française (loi organique 2004-192 du 27 février 2004, articles 7 et 140) se sont vu reconnaître des compétences propres en la matière, notamment de santé publique.

1.2.2. Le cadre normatif du traitement des milieux favorables à la propagation des insectes vecteurs de maladies et de la prévention

Les lois et règlements comportent un certain nombre de dispositions tendant à lutter contre toutes formes d'insalubrité. Ces dispositions, qui ne concernent pas au premier chef les insectes, peuvent néanmoins avoir leur utilité dans le cadre de la lutte antivectorielle. Il s'agit là de toutes les dispositions contenues dans le Code de l'environnement relatives aux déchets (L. 541-2 et 3) ou encore aux pneumatiques (R. 543-137 à 152), des dispositions précitées du CGCT relatives à la police des ruisseaux, rivières, étangs, mares, fossés ou amas d'eau (L. 2213-29 à 31 CGCT).

Cependant force est de constater que les dispositions concernant, d'un point de vue technique, le traitement des milieux favorables à la propagation des insectes vecteurs de maladies sont assez peu nombreuses. Elles sont, pour l'essentiel, contenues dans la loi 64-1246 du 16 décembre 1964 modifiée et dans le décret 2005-1763 du 30 décembre 2005. Elles sont relatives à la seule lutte contre les moustiques.

1.2.2.1. LES COMPETENCES DES AGENTS ET LES OBLIGATIONS DES PROPRIETAIRES, LOCATAIRES...

La loi du 16 décembre 1964 modifiée apporte des précisions de plusieurs ordres.

En ce qui concerne les agents :

– les agents habilités à procéder aux prospections, traitements, travaux et contrôles peuvent pénétrer avec leur matériel sur les propriétés publiques et privées, même habitées, après que les propriétaires, locataires, occupants ou exploitants ont été prévenus pour préserver leurs intérêts (article 2, al. 1^{er}) ;

– les agents peuvent apposer des dispositifs de lutte contre les moustiques et les contrôler à tout moment, même de nuit, « en dehors des habitations et des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes » (article 2, al. 2) ;

– les agents peuvent constater les infractions (qui auront un caractère contraventionnel) et dresser des procès-verbaux (articles 10 et 11).

Le décret du 1^{er} décembre 1965 modifié apporte quelques précisions, notamment sur les conditions d'accès aux habitations et terrains clos de murs en cas d'absence d'une personne pour permettre cet accès ou d'opposition à l'accès.

En ce qui concerne les propriétaires, locataires, exploitants ou occupants :

– les propriétaires, locataires, exploitants ou occupants doivent procéder aux déplacements d'animaux et de matériels nécessités par les opérations de traitement effectuées par les agents (article 4) ;

– les propriétaires, locataires, exploitants ou occupants *devront se conformer aux prescriptions fixées* pour faire disparaître les gîtes à larves dans les zones de lutte contre les moustiques (articles 4 et 5, al. 2) ;

– les propriétaires, locataires, exploitants ou occupants de cultures irriguées ou arrosées ou de prés inondés doivent *remettre ou maintenir en état de fonctionnement et de salubrité* les réservoirs, canaux, vannes, fossés, digues, diguettes et tous systèmes d'adduction ou d'évacuation d'eau et aux concessionnaires de chutes et retenues d'eau (article 5, al. 3) ;

– les propriétaires peuvent constituer une *association syndicale* afin notamment de procéder à des assainissements destinés à la suppression des gîtes à moustiques, à des dessèchements de marais ou encore à des assainissements des terres humides et insalubres (article 1^{er} de la loi du 21 juin 1865 modifiée notamment par l'article 8 de la loi du 16 décembre 1964).

1.2.2.2. UN APPAREIL CONTRAIGNANT ET REPRESSIF DEVELOPPE

Dans le cas où les travaux ne sont pas exécutés par la personne concernée, en ce qui concerne soit les terrains bâtis ou non bâtis à l'intérieur des agglomérations, soit les immeubles bâtis et leurs dépendances, les décharges et les dépôts situés hors des agglomérations mais aussi les cultures irriguées ou arrosées et les prés inondés, et deux mois après mise en demeure par le préfet, ceux-ci pourront être exécutés d'office et aux frais de l'intéressé (article 5, *in fine*).

Le décret 2005-1763 du 30 décembre 2005 est venu modifier l'article 8 du décret de 1965. Il apporte des précisions quant aux amendes applicables (contraventions de 4^e et 5^e classes, soit respectivement une peine encourue de 750 euros et de 1 500 euros).

Est puni d'une contravention de 4^e classe le fait de ne pas se conformer aux prescriptions des agents dans le cadre d'un traitement (tel qu'indiqué à l'article 4 de la loi de 1964) ainsi que le fait de ne pas déférer à la mise en demeure du préfet pour exécuter des travaux nécessaires (tel qu'indiqué à l'article 5, *in fine*, de la loi de 1964).

Est puni d'une contravention de 5^e classe, le fait pour les maîtres d'ouvrages, les maîtres d'œuvre, les entrepreneurs de travaux publics et privés, de ne pas se conformer pour la conception des ouvrages, la conduite et la finition des chantiers aux prescriptions relatives à la destruction des gîtes à larves définies par arrêté préfectoral en application de l'article 7 de la loi du 16 décembre 1964.

En cas de récidive, les articles 132-11 (« dans les cas où le règlement le prévoit, lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour une contravention de la 5^e classe, commet, dans le délai d'un an à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, la même contravention, *le maximum de la peine d'amende encourue est porté à 3 000 euros* ») et 132-15 (« dans les cas où le règlement le prévoit, lorsqu'une personne morale, déjà condamnée définitivement pour une contravention de la 5^e classe, engage sa responsabilité pénale, dans le délai d'un an à compter de l'expiration ou la prescription de la précédente peine, par la même contravention, *le taux maximum de l'amende applicable est égal à dix fois celui qui est prévu par le règlement qui réprime cette contravention en ce qui concerne les personnes physiques* ») du Code pénal s'appliquent.

L'ensemble de ce dispositif paraît largement inspiré de celui non abrogé mais en désuétude de l'ordonnance du 3 avril 1944 *relative à la lutte antipaludique* (texte consultable sur le site *Legifrance*, sans mention d'abrogation).

L'appareil normatif lié aux opérations de contrôle et de traitement effectuées par des agents paraît suffisamment développé (le seul problème pouvant venir évidemment du nombre d'agents se consacrant à ces opérations). L'appareil répressif semble lui aussi bien développé (on pourrait envisager une unité des sanctions en ne prévoyant plus que des contraventions de 5^e classe, y compris pour les personnes ne se conformant pas aux prescriptions des agents dans le cadre d'un traitement ainsi que pour celles ne déférant pas à la mise en demeure du préfet pour exécuter les travaux nécessaires).

Par contre, on peut être surpris de l'absence de mesures de contrôle que nous qualifierions de « systématique » comme il en existe dans d'autres domaines. Ainsi, lors de la vente d'un bien bâti un certain nombre de diagnostics techniques sont à effectuer (article L. 271-4 du Code de la construction et de l'habitation). À titre d'exemple, toute vente d'un bien bâti doit être précédée d'un diagnostic portant sur l'existence de termites (L. 133-6 et L. 271-4 du Code de la construction et de l'habitation), dès lors que ce bien se situe dans une zone contaminée ou susceptible de l'être par cet insecte délimitée par arrêté préfectoral.

Rappelons en outre que l'article L. 133-1 du CCH prévoit que « dans les secteurs délimités par le conseil municipal, le maire peut enjoindre aux propriétaires d'immeubles bâtis et non bâtis de procéder dans les six mois à la recherche de termites ainsi qu'aux travaux préventifs ou d'éradication nécessaires. Les propriétaires justifient du respect de cette obligation dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ». L'article L. 133-2 CCH ajoute qu'« en cas de carence d'un propriétaire et après mise en demeure demeurée infructueuse à l'expiration d'un délai fixé par le maire, ce dernier peut, sur autorisation du président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé, faire procéder d'office et aux frais du propriétaire à la recherche de termites ainsi qu'aux travaux préventifs ou d'éradication nécessaires. Le montant des frais est avancé par la commune. Il est recouvré comme en matière de contributions directes ».

Ne serait-il pas envisageable et utile techniquement de créer des mesures non pas identiques mais relevant du même esprit pour vérifier la présence de gîtes à larves ou de conditions, par défaut d'entretien ou de salubrité, favorables à leur implantation ?

1.2.2.3. DES MESURES DE PREVENTION ET D'ALERTE SPECIFIQUES

L'article D. 3113-6 CSP fixe la liste dont la *déclaration est obligatoire*. Certaines sont des maladies dont la transmission peut être vectorielle :

– chikungunya, dans les départements figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la Santé ;

- dengue, dans les départements figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la Santé ;
- fièvre jaune ;
- paludisme autochtone ;
- paludisme d'importation dans les départements d'outre-mer.

Un arrêté du 9 septembre 1987 fixe la réglementation applicable au contrôle sanitaire aux frontières en matière de certificats internationaux de vaccination :

– toute personne âgée de plus d'un an en provenance d'une zone infectée de fièvre jaune ou y ayant transité sans remplir les conditions prévues par le règlement sanitaire international est tenue de produire à son arrivée sur le territoire des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion un certificat de vaccination antiamarile ;

– toute personne âgée de plus d'un an est tenue, quelle que soit sa provenance, de produire à l'arrivée dans le département de la Guyane un certificat valable de vaccination antiamarile.

1.2.2.4. LES LEGISLATIONS D'ÉTATS ETRANGERS CONFRONTES AU PROBLEME DES INSECTES VECTEURS DE LA MALADIE

Il a été peu aisé pour l'expertise de se procurer dans un laps de temps restreint les éléments de législation relatifs au sujet.

Dans la *zone géographique des Caraïbes*, nous pouvons relever l'exemple assez symptomatique des îles Caïmans, îles faisant partie de la Couronne britannique et pouvant être présentées comme des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni. Une version révisée et consolidée du *Mosquito (research and control) Law* a été publiée après autorisation du Gouverneur le 19 juin 2007 (*Supplement n° 2 published with Gazette n° 16 of 6th August, 2007*). Ce texte met particulièrement l'accent sur les contrôles qui peuvent être effectués. Les agents chargés des contrôles ont accès à toute heure à tous locaux pour inspecter ou surveiller les locaux (section 4) ; ils ont accès à tout moment aux dépôts d'ordures ménagères et commerciales (section 6) ; les propriétaires et occupants de locaux d'habitation ou commerciaux doivent placer les réservoirs, bidons, cuves et autres réceptacles pour le stockage de l'eau de façon à ce qu'ils soient accessibles facilement pour les contrôles (section 7) ; les propriétaires ou occupants de locaux doivent garder taillés ou coupés les arbres, arbustes, plantes, etc. afin de décourager le stationnement des moustiques et améliorer l'efficacité des méthodes de contrôle (section 10), etc.

Dans la « *zone géographique de l'océan Indien*, on peut noter que le Code de la santé publique comorien (dans sa version issue de la loi 95-O13/A/F) comporte quelques dispositions relatives à la lutte antivectorielle.

Ainsi, les articles 70 et 71 sont relatifs aux normes régissant l'importation, la distribution, l'utilisation et l'homologation des pesticides utilisés dans le cadre de la LAV. L'article 109 dispose que « tout individu ayant constaté la présence (...) d'insectes dans son habitation devra solliciter leur destruction complète auprès des services du Génie sanitaire et de l'assainissement et de lutte contre les maladies à transmission vectorielle ». Les articles 136 et 137 sont consacrés spécifiquement aux maladies à transmission vectorielle. L'article 137 prévoit que « toute disposition doit être prise pour éviter les gîtes de reproduction des vecteurs, notamment la stagnation d'eau dans un rayon de 5 km autour des zones habitées : désobstruction des estuaires bouchés et des canaux, comblement des trous, ramassage des objets et des déchets ».

Le Sri Lanka, à l'autre extrémité de cette zone géographique, a consacré une loi à la prévention contre les moustiques (*Prevention of mosquito breeding Act*, n° 11 of 2007, published a Supplement to Part of the « Gazette of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka » of April 12, 2007). Le contenu et l'esprit de cette loi ne sont pas sans rappeler ceux du texte en vigueur sur les îles Caïmans. En effet, ce texte impose un certain nombre d'obligations aux propriétaires ou occupants de locaux : fermeture et couverture des réserves à eau de toutes sortes (citernes, cuves...) ainsi que des appareillages à air conditionné ; réduction des arbustes, broussailles et autres types de végétation qui n'ont ni vocation ornementale ni vocation à donner de la nourriture ; entretien et nettoyage des rigoles, fossés, etc. ; destruction des plantes d'eau (*Pistia Sratyotes*), etc.

2. Le cadre législatif et réglementaire de la lutte contre les maladies vectorielles touchant l'animal

La réglementation en termes de santé animale est relative à trois axes :

- la réglementation issue de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) ;
- la réglementation communautaire ;
- la réglementation nationale.

Pour ces trois axes, il n'y a pas de lois, chapitres... consacrés exclusivement à la lutte antivectorielle pour le domaine de la santé animale. Les références à la LAV étant mentionnées dans les textes relatifs aux maladies vectorielles.

2.1. La réglementation issue de l'OIE

L'OIE élabore des normes relatives à la santé animale dans le domaine des échanges (code) et des tests diagnostics (manuel) pour les maladies figurant sur la liste de l'Organisation mondiale de la santé animale – OIE – (cette liste intègre les maladies vectorielles). Au sein de ces normes, les références aux vecteurs sont relatives à trois domaines :

- la détermination des statuts sanitaires des pays et régions qui, selon les maladies peut se fonder sur des programmes de surveillance des vecteurs attestant de leur absence ;

- la détermination des conditions d'échanges des animaux entre pays qui, selon le statut sanitaire des pays, peut se baser sur des périodes d'activité ou d'inactivité vectorielle (présence ou absence des vecteurs) attestées par des programmes de surveillance entomologique ;

- la protection des animaux contre les vecteurs, soit lors de protocoles de quarantaine, soit lors du chargement et du transport des animaux.

Les dispositions définies par l'OIE relatives au contrôle aux frontières sont reprises dans le livre II, titre III, chapitre 6, article L. 236-4 du Code rural « lorsqu'ils sont originaires ou en provenance de pays non membres de la Communauté européenne, les animaux vivants... sont soumis... à un contrôle vétérinaire sanitaire, qualitatif, zootechnique ou ayant trait à la protection des animaux, selon les cas, systématique ou non ».

2.2. La réglementation issue de l'OMC

En 1994, les accords ayant conduit à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont inclus des dispositions spécifiques s'appliquant à la gestion des problèmes sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) liés aux risques posés par les animaux et leurs produits faisant l'objet d'échanges commerciaux. Les normes, lignes directrices et recommandations de l'OIE ont alors été désignées comme références internationales dans le domaine des maladies animales et des zoonoses.

Dans ce cadre réglementaire, il n'est donc pas tenu compte de la possible :

- introduction d'un agent pathogène par le biais d'un vecteur ;
- introduction d'une espèce de vecteur exotique.

2.3. La réglementation communautaire

La directive/894/CE du 21 décembre 1982 détermine la liste des maladies notifiables à la Commission, parmi lesquelles figurent des maladies vectorielles.

Le droit communautaire accorde une place technique à la lutte antivectorielle en ce qui concerne les animaux. On peut, par exemple, relever l'existence du règlement 1266/2007/CE de la Commission du 26 octobre 2007 *portant modalités d'application de la directive 2000/75/CE du Conseil en ce qui concerne la lutte contre la fièvre catarrhale du mouton, son suivi, sa surveillance et les restrictions applicables aux mouvements de certains animaux des espèces qui y sont sensibles.*

Vis-à-vis de la fièvre catarrhale ovine (FCO), la directive européenne 2000 : 75, transposée en droit national par l'arrêté ministériel du 24 août 2001 (remplacé par celui du 1^{er} avril 2008), impose en cas de suspicion ou de confirmation d'un foyer le confinement des animaux et leur traitement à l'aide d'insecticides. Le règlement européen 1266/2007 définit les dérogations à l'autorisation et à l'exportation si les animaux sont « protégés des attaques du vecteur *Culicoides* » pendant leur transport. La France traduit cette sibylline protection contre les vecteurs par le traitement insecticide épicutané des animaux (note de service DGAL/SDSPA/N2007-8276).

2.4. La réglementation nationale

Si l'article 4 de la loi du 6 décembre 1964 fait référence aux animaux, ce n'est nullement afin de les protéger des maladies. Cette disposition précise seulement qu'en cas de traitement, les matériels et animaux doivent être déplacés ; il s'agit donc ici d'une part de faciliter le traitement sans la présence d'animaux et d'autre part, probablement, de protéger les animaux des effets du traitement.

On peut retenir ici que l'article R. 3114-9 CSP précise, notamment, que le préfet, dans les départements où s'appliquent les dispositions de l'article L. 3114-5 CSP, peut prendre des mesures de « surveillance des animaux susceptibles d'être contaminés par des agents pathogènes transmis par des insectes vecteurs, selon les modalités fixées par un arrêté du ministre chargé de l'Agriculture ».

Au niveau national, la liste des maladies réputées contagieuses comprenant des maladies vectorielles, détermine les maladies pour lesquelles des mesures de police sanitaire doivent être mises en œuvre. La liste des maladies à déclaration obligatoire fixe celles pour lesquelles la notification aux services vétérinaires est obligatoire (livre II du Code rural relatif à la santé publique vétérinaire, article L. 2114-1).

D'une manière générale, l'article L. 214-1 du Code rural précise que « tout animal étant un être sensible, doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ».

Globalement, les références à la LAV concernent :

– les mesures à appliquer dans les foyers (ou suspicions de foyers) ;
il s'agit essentiellement de deux types de mesures :

. la lutte et la protection contre les vecteurs : désinsectisation des animaux, des bâtiments et des abords selon les cas ; confinement des animaux... (articles L. 223-8 et L 224 du Code rural) ;

. les enquêtes épidémiologiques destinées à déterminer la présence et la distribution des vecteurs, les lieux de reproduction... ;

– les échanges et les mouvements ; dans ce cas, les références aux vecteurs s'appliquent généralement à trois types de situations :

. la protection des animaux contre les vecteurs lors du chargement et du transport (désinsectisation des animaux et des moyens de transport) ;

. la protections des animaux contre les vecteurs dans le cadre de protocoles destinés à garantir le statut sanitaire des animaux ;

. l'élaboration de programmes de surveillance des vecteurs destinés à déterminer les périodes d'activité/inactivité des vecteurs ; périodes fixant les conditions d'échanges des animaux dans certains cas.

On retiendra que, s'il existe effectivement une lutte organisée contre certaines maladies vectorielles au niveau national, les exigences réglementaires en matière de lutte antivectorielle n'imposent le plus souvent que la désinsectisation.

Dans la mesure où il n'existe pas de politique globale de LAV en matière de santé animale ; c'est-à-dire la structuration d'une organisation opérationnelle basée sur un cadre réglementaire.

On rappellera que les services vétérinaires compétents en matière de santé animale sont organisés en services centraux (Direction générale de l'alimentation – DGAL) et en services déconcentrés départementaux et régionaux. Les services centraux sont principalement chargés de la préparation, du suivi, du contrôle et de l'évaluation de la législation et de la réglementation, tandis que les missions des services déconcentrés consistent essentiellement à organiser et contrôler l'exécution des mesures préconisées par la DGAL.

Les textes rédigés au niveau central sont d'application nationale (sauf cas particuliers) avec communication par ordre de service aux services déconcentrés. L'application des dispositions réglementaires est donc uniforme au niveau national.

3. Le droit des assurances et les maladies vectorielles

Dans le cadre de ce chapitre une question mérite d'être traitée, car elle peut en pratique se poser. Les pertes de bétails à la suite d'une maladie vectorielle peuvent-elles, au regard du droit des assurances, être considérées comme une catastrophe naturelle ou une calamité agricole ?

Il convient ici de reprendre les définitions de base.

Selon l'article 1^{er} de la loi 82-600 du 13 juillet 1982, une catastrophe naturelle est caractérisée par l'intensité anormale d'un *agent naturel* alors même que les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pas été prises. Les éléments pouvant être à l'origine de catastrophes naturelles sont les inondations, l'action de la mer, les mouvements de terrain, les avalanches et les séismes (circulaire n° NOR/INTE/9800 111C du ministère de l'Intérieur). En milieu agricole, la catastrophe naturelle concernera les bâtiments, stocks, matériels, véhicules et cheptel vif en bâtiment. L'acceptation de la notion de catastrophe naturelle ne laisse nulle place pour les maladies transmises par des insectes...

La notion de *calamité naturelle* ressort du Code rural. Selon d'article L. 361-2, « sont considérés comme calamités agricoles au sens du présent chapitre les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants ». La définition est très proche de celle de la catastrophe naturelle... La notion de calamité agricole concerne les biens expressément exclus de la garantie catastrophe naturelle par l'article L. 125-5 du Code des assurances. Elle concernera donc les récoltes non engrangées, cultures, sols et cheptels vivants hors bâtiment. Les éléments à l'origine d'une calamité agricole sont de même nature que ceux qui sont à l'origine d'une catastrophe naturelle : inondations, avalanches, mouvements de terrain, etc. Une nouvelle fois, il n'y a ici pas de place pour les maladies transmises par les insectes.

Une extension de ces notions aux maladies vectorielles sur le bétail est-elle envisageable ? Le législateur a réaffirmé à diverses occasions (dont, par exemple, lors de l'examen de diverses dispositions relatives à la lutte contre les termites) son attachement à une acceptation de ces deux notions limitée aux seuls événements climatiques et telluriques. Il souhaite limiter ces notions de « catastrophe » et de « calamité » à des événements conditionnés par l'inefficacité des mesures de prévention. Or, en ce qui concerne les termites, le législateur a estimé qu'il existe contre ces insectes

des traitements préventifs ou curatifs efficaces ; même si jusqu'alors le cadre législatif et réglementaire n'en avait pas permis une utilisation optimale. Il y a fort à penser que l'analyse soit la même à l'égard des insectes vecteurs de maladies...

Ce sont donc les pertes d'exploitation découlant d'un dommage causé à un bien matériel assuré qui peuvent être garanties. Il est donc indispensable que se produise en premier lieu un événement garanti (un sinistre). Or, une épidémie/endémie n'entraîne pas en soi de dommage matériel sur les biens assurés (installations hôtelières, commerces...). La perte d'exploitation est en elle-même « dommage »... Aussi, une garantie « pertes d'exploitation » telle que prévue et pratiquée actuellement paraît concevable dans le cas d'une perte d'exploitation due à une maladie vectorielle sévissant dans un secteur géographique précis. Mais évidemment, de la même façon que certaines compagnies d'assurances lancent des produits garantissant contre les variations climatiques (saison estivale trop froide, saison hivernale trop chaude, etc.) et couvrant les pertes d'exploitation ou les frais en découlant, tout produit, non contraire au Code des assurances, peut être inventé...