

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE MONTPELLIER

N° 1802562

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATIONS FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT LANGUEDOC
ROUSSILLON ET ECOLOGIE DU
CARCASSONNAIS, DES CORBIERES ET
DU LITTORAL AUDOIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

Mme Michelle Couégnat
Rapporteuse

(5ème chambre)

M. Louis-Noël Lafay
Rapporteur public

Audience du 15 octobre 2019

Lecture du 5 novembre 2019

01-04

27-06

44-05-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 mai et 13 décembre 2018, les associations France Nature Environnement Languedoc Roussillon (FNE LR) et Ecologie du Carcassonnais, des Corbières et du Littoral Audois (ECCLA) demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet opposée par le préfet de l'Aude à leur recours gracieux tendant d'une part à l'abrogation de son arrêté du 7 juillet 2017 définissant les points d'eau à prendre en compte pour l'application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime et d'autre part à la définition de mesures restreignant ou interdisant l'usage des pesticides dans certaines zones spécifiques conformément à l'article 12 de la directive 2009/128/CE ;

2°) d'enjoindre au préfet de l'Aude d'arrêter une nouvelle définition des « points d'eau » conforme à l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 et comprenant l'ensemble des éléments du réseau hydrographique qui figurent sur les cartes de l'Institut de géographie national au 1/25000^{ème} dont ceux désignés « autres écoulements » et d'arrêter des mesures restreignant ou interdisant l'usage des pesticides dans les « zones spécifiques » visées à l'article 12 de la directive précitée ;

3°) de condamner l'Etat à payer 1 500 euros à FNE LR au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté exclut une part importante des canaux de l'Aude et des écoulements permanents ou intermittents du département, en méconnaissance de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 qui définit la notion de « points d'eau » devant faire a minima l'objet d'une protection par la zone non traitée ; compte tenu de l'interconnexion entre les différents éléments du réseau hydrographique, les mesures de police prises par le préfet de l'Aude ne protègent pas suffisamment les eaux de l'Aude contre le risque de pollution généralisée aux pesticides ;

- l'arrêté méconnaît le principe de non-régression prévu à l'article L.110-1 du code de l'environnement en ce qu'il a pour effet de soustraire un certain nombre de points d'eau à l'obligation de respecter une bande tampon prévue par l'arrêté ministériel en date du 12 septembre 2006 ; cette régression est susceptible d'avoir un impact environnemental et sanitaire du fait de l'aggravation de la pollution dans de nombreux milieux aquatiques du territoire audois et de son réseau hydrographique ;

- le préfet a compétence liée pour préciser les mesures d'interdiction et de restriction des produits phytopharmaceutiques dans les zones de protection spéciales et dans les zones spéciales de conservation du réseau Natura 2000, et dans les zones protégées définies par le registre de chaque district hydrographique annexé à chaque schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), en application des dispositions combinées des articles 12 et 13 de la directive 2009/128/CE et de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime ;

- en raison du caractère inconditionnel et précis des dispositions de ladite directive, le préfet ne pouvait pas ne pas prévoir de telles mesures renforcées dans le département de l'Aude sans les priver de tout effet utile ;

- l'arrêté ne permet pas d'assurer la protection de ces sites contre la dissémination des pesticides en raison de son caractère incomplet ;

- en outre, la définition des points d'eau méconnaît l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme fixé par l'article 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; en ne prenant pas en compte les sous-bassins, la masse d'eau souterraine affleurant et les masses d'eau et aquifères, le préfet n'a pas tenu compte des circonstances locales et des objectifs définis par le SDAGE Rhône Méditerranée ;

- l'abrogation de l'arrêté en date du 12 septembre 2006 est intervenue après la décision attaquée, pour un défaut de notification préalable dudit arrêté à la commission européenne ; cette abrogation ne saurait dès lors remettre en cause l'importance des points d'eau à définir ;

- l'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières ; les préfets de département ont l'obligation, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 mai 2017, de définir les points d'eau pouvant bénéficier d'une zone non traitée ; la lecture combinée des articles L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime et 1^{er} de l'arrêté attaqué portait obligation de définir les points d'eau où une ZNT est applicable à l'intérieur des zones protégées et sites Natura 2000.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 8 octobre 2018 et 3 avril 2019, le préfet de l'Aude conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que le recours gracieux a été déposé hors délai et n'a pas d'effet interruptif de délai, conformément aux dispositions de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- le moyen tiré de l'obligation de prendre des mesures de restriction ou d'interdiction à l'usage des pesticides dans les « zones spécifiques » du fait de la directive 2009/128/CE est inopérant dès lors que celle-ci est sans lien direct avec l'arrêté contesté ; conformément aux dispositions de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, il n'était pas en situation de compétence liée ;

- les autres moyens soulevés par les requérants sont infondés ;

- en outre, l'arrêté attaqué, qui implique des choix locaux tenant compte des réalités territoriales, n'entre pas dans la liste des actes devant être motivés mais doit faire l'objet d'une motivation technique, ce qui a été respecté par le préfet.

Par une ordonnance du 10 avril 2019, la clôture immédiate de l'instruction a été ordonnée.

Un mémoire, enregistré le 20 septembre 2019, a été présenté par les associations FNE LR et ECCLA.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive du Parlement Européen et du Conseil 2009/128/CE CEE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ;

- le code de l'environnement ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- l'arrêté n° AGRT1503740A du 24 avril 2015 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ;

- l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime ;

- la décision du Conseil d'Etat rendue le 26 juin 2019 sous les numéros 415426 et 415431 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Couégnat,

- les conclusions de M. Lafay, rapporteur public,

- et les observations de M. X, représentant l'association FNE LR.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 7 juillet 2017, le préfet de l'Aude a défini les points d'eau à prendre en compte pour l'application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. Par un courrier daté du 22 janvier 2018, les associations France nature environnement Languedoc Roussillon (FNE LR) et Ecologie du Carcassonnais, des Corbières et du Littoral Audois (ECCLA) ont adressé au préfet de la Région Occitanie et au préfet de l'Aude un « recours hiérarchique et gracieux » tendant d'une part à l'abrogation de l'arrêté précité, en ce qu'il ne définit pas la totalité des points d'eau de l'Aude en méconnaissance de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, puis à ce qu'il soit complété en vue de cette identification, et, d'autre part, à ce soient définies les mesures de restriction ou d'interdiction de l'usage des pesticides conformément aux articles 11 et 12 de la directive 2009/128/CE. Des décisions implicites de rejet sont nées du silence gardé par ces autorités. Par la présente requête, les associations FNE LR et ECCLA demandent au tribunal d'annuler la décision implicite de rejet opposée à leurs demandes par le préfet de l'Aude et d'enjoindre à celui-ci d'arrêter une nouvelle définition des points d'eau conforme à l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 et d'arrêter des mesures de restriction ou d'interdiction de l'usage des pesticides dans les zones spécifiques visées à l'article 12 de la directive.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. / Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés* ». D'autre part, aux termes de l'article L. 243-2 du même code : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé (...)* ». Enfin aux termes de l'article R. 421-2 du code de justice administrative : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet (...)* ».

3. Contrairement à ce que soutient le préfet de l'Aude, les conclusions présentées par les associations requérantes ne tendent pas à l'annulation de son arrêté du 7 juillet 2017 mais à l'annulation des décisions implicites de rejet opposées à leurs demandes, respectivement, d'abrogation partielle dudit arrêté et de définition de mesures de restriction ou d'interdiction de l'usage des pesticides dans certaines zones, formulées dans leur courrier du 22 janvier 2018, que le préfet de l'Aude indique avoir reçu le 1^{er} février 2018. La circonstance que ce courrier lui ait été adressé postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux contre cet arrêté est donc sans incidence sur la recevabilité de la présente requête. A la date du 30 mai 2018, à laquelle la présente requête a été enregistrée, le délai de recours contentieux à l'encontre des décisions nées du silence gardé pendant deux mois par le préfet de l'Aude sur les demandes précitées n'était pas expiré. Par suite, les conclusions présentées par les associations requérantes

ne sont pas tardives. La fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Aude doit donc être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le refus d'abrogation de l'arrêté du préfet de l'Aude du 7 juillet 2017 en tant qu'il exclut certains points d'eau en méconnaissance de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 :

4. L'arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 253-7 de ce code, précise les conditions générales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants ainsi que des conditions particulières destinées à limiter les pollutions ponctuelles et à protéger les points d'eau par l'établissement de zones non traitées. Aux termes de son article 1^{er} : *« Aux fins du présent arrêté, on entend par : (...) / « Points d'eau » : cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national. Les points d'eau à prendre en compte pour l'application du présent arrêté sont définis par arrêté préfectoral dûment motivé dans un délai de deux mois après la publication du présent arrêté ».*

5. Par son arrêté du 7 juillet 2017, le préfet de l'Aude a indiqué que *« les points d'eau visés à l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 mai 2017 (...) regroupent l'ensemble des éléments suivants : - les cours d'eau identifiés en application de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement ; - les cours d'eau BCAE définis par arrêté ministériel ; - les canaux constitutifs du canal des Deux Mers et ses annexes hydrauliques (canal du Midi, canal de Jonction, canal de la Robine et rigoles de la Montagne et de la Plaine) et d'une façon générale tous les canaux visés dans l'arrêté BCAE en vigueur ; - les plans d'eau (lagunes, étangs et mares) figurant sur les cartes de l'Institut Géographique National ; - les fossés permanents ou intermittents représentés en traits continus ou discontinus figurant sur les cartes de l'Institut Géographique National inclus dans les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable ».*

6. Si dans ces motifs, l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2017, rappelant les possibilités que, lors de l'application des produits phytosanitaires, une partie des produits atteigne ou soit acheminée vers des éléments du réseau hydrographique et engendre une pollution des eaux, énonce que *« l'ensemble des éléments du réseau hydrographique, cours d'eau, plans d'eau, fossés et points d'eau permanents ou intermittents figurant sous forme de points, traits continus ou discontinus sur les cartes au 1/25 000ème de l'institut géographique national permet l'écoulement et/ou le transfert des produits phytopharmaceutiques vers les cours d'eau et les nappes phréatiques contribuant en ce sens à la dégradation de la qualité de la ressource en eau »*, il est constant qu'il n'a pas entendu inclure dans la définition édictée à son article 1^{er} l'ensemble des éléments du réseau hydrographique, excluant, notamment, compte tenu du renvoi à ceux visés dans l'arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales, des canaux, ainsi que de nombreux fossés permanents ou intermittents. Au demeurant, les écritures en défense du préfet confirment qu'il a estimé que la définition de l'arrêté du 4 mai 2017 était un « maxima » et qu'il lui appartenait d'apprécier, en fonction des situations particulières et des enjeux locaux, les points d'eau pouvant bénéficier de la protection.

7. Si les dispositions citées au point 4 de l'arrêté interministériel confient aux préfets le soin de préciser, par arrêté, les points d'eau à prendre en compte conformément aux critères fixés à son article 1^{er}, elles ne prévoient pas la possibilité d'y apporter des restrictions au vu des caractéristiques locales, contrairement à ce que soutient le préfet de l'Aude et à ce que prévoyaient les dispositions antérieures de l'arrêté du 12 septembre 2006, lequel a été abrogé par l'arrêté du 4 mai 2017.

8. Par suite, en n'incluant pas dans la définition édictée à l'article 1^{er} de son arrêté du 7 juillet 2017 tous les éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national, le préfet de l'Aude a méconnu les dispositions de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017. Compte tenu de l'illégalité entachant son arrêté du 7 juillet 2017, le préfet de l'Aude était tenu de faire droit à la demande d'abrogation « en tant que » présentée par les associations requérantes. Il y a lieu, par suite, d'annuler la décision implicite par laquelle il a refusé de faire droit à cette demande.

En ce qui concerne le refus du préfet de définir des mesures restreignant ou interdisant l'usage des pesticides dans certaines zones spécifiques conformément à l'article 12 de la directive 2009/128/CE :

9. Aux termes de l'article 12 de la directive 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 : « *Les Etats membres, tenant dûment compte des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité ou des résultats des évaluations des risques appropriées, veillent à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques. (...) Les zones spécifiques en question sont : (...) / b) les zones protégées telles qu'elles sont définies dans la directive 2000/60/CE ou les autres zones recensées aux fins de la mise en place des mesures de conservation nécessaires conformément aux dispositions des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ; (...)* ».

10. Aux termes de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Les conditions dans lesquelles la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants vendus seuls ou en mélange et leur expérimentation sont autorisées, ainsi que les conditions selon lesquelles sont approuvés les substances actives, les coformulants, les phytoprotecteurs et les synergistes contenus dans ces produits, sont définies par le 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, et par les dispositions du présent chapitre (...)* ». Aux termes du I de l'article L. 253-7 du même code : « *(...) L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : (...) 2° Les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; 3° Les zones recensées aux fins de la mise en place de mesures de conservation visées à l'article L. 414-1 du code de l'environnement ; (...)* ». L'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime précise que : « *L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture. Toutefois, lorsque les mesures visées au premier alinéa de l'article L. 253-7 concernent l'utilisation et la détention de produits visés à l'article L. 253-1, elles sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation* ».

11. Ainsi que le soulignent les associations requérantes, les dispositions précitées, prises pour la transposition de la directive 2009/128/CE donnent compétence aux ministres désignés à l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime pour définir, en tant que de besoin, des

mesures d'interdiction ou d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement et dans les zones recensées aux fins de la mise en place de mesures de conservation visées à l'article L. 414-1 du code de l'environnement. Les associations requérantes ne peuvent, par suite, sans méconnaître les dispositions précitées, soutenir qu'en l'absence, dans l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, de telles mesures, il appartenait au préfet de l'Aude d'en édicter, dans le département de l'Aude. Ainsi, le préfet a pu légalement rejeter, par la décision implicite contestée, la demande présentée par les associations dans leur courrier du 22 janvier 2018.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. L'annulation prononcée par le présent jugement de la décision implicite du préfet de l'Aude refusant d'abroger son arrêté du 7 juillet 2017, en tant qu'il n'inclut pas dans la définition des points d'eau, tous les éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes au 1/25 000 de l'Institut géographique national, implique nécessairement, eu égard à son motif, que l'arrêté soit complété. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet, dans le délai de trois mois suivant la date de notification du présent jugement, de compléter son arrêté en vue d'inclure dans la définition donnée les éléments manquants du réseau hydrographique figurant sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national, conformément aux dispositions de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017.

13. En revanche, le surplus des conclusions à fin d'injonction doit être rejeté, dès lors que le présent jugement, qui rejette les conclusions tendant à l'annulation du refus implicite opposé par le préfet de l'Aude à la demande des associations requérantes de définir des mesures d'interdiction ou de restriction de l'usage des pesticides dans certaines zones spécifiques, n'implique pas qu'il soit enjoint au préfet de prendre de telles mesures.

Sur les frais liés au litige :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 500 euros au titre des frais exposés par l'association FNE LR et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du préfet de l'Aude refusant d'abroger son arrêté du 7 juillet 2017 en tant qu'il n'inclut pas dans la définition des points d'eau, tous les éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes au 1/25 000 de l'Institut géographique national est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de l'Aude, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement, de compléter son arrêté en vue d'inclure dans la définition des points d'eau, les éléments manquants du réseau hydrographique figurant sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national, conformément aux dispositions de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017.

Article 3 : L'Etat versera à l'association France nature environnement Languedoc Roussillon une somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Languedoc Roussillon, à l'association Ecologie du Carcassonnais, des Corbières et du Littoral Audois, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, à la ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie pour information en sera adressée au préfet de l'Aude.

Délibéré après l'audience du 15 octobre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
Mme Daphné Lorriaux, première conseillère.

Lu en audience publique le 5 novembre 2019

La rapporteure,

Le président,

M. Couégnat

J. Charvin

La greffière,

A. Lacaze

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, à la ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 5 novembre 2019
La greffière,

A. Lacaze