

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, Rapporteur public

« L'eau est le premier de tous les miroirs » révèle nos ambivalences et contradictions écrit Erik Orsenna¹. Miroir ou révélateur, la mesure de l'état chimique des eaux, telle qu'elle ressort de la lecture des données rendues publiques en 2020 par le ministère de la transition écologique, donne en tout cas à voir une société encore très habituée à l'usage de produits phytosanitaires, dont les substances, y compris parfois lorsqu'elles sont interdites depuis plusieurs années, demeurent largement présentes dans les cours d'eau comme les masses d'eau souterraines². Cette accoutumance aux pesticides de synthèse atteint également d'autres zones pourtant protégées, par exemple les zones Natura 2000.

Ces considérations sont la toile de fond sur laquelle se greffe la requête de France Nature Environnement. Cette association a demandé aux ministres chargés de l'environnement, de la santé, de l'agriculture et de l'économie de prendre les dispositions réglementaires nécessaires pour interdire ou encadrer les produits phytopharmaceutiques dans certaines zones protégées. Elle poursuit aujourd'hui régulièrement, par la voie de l'excès de pouvoir, l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande qui lui a été opposée.

C'est ainsi un contentieux du refus de prendre des mesures réglementaires qui vous est soumis et, comme pour le contentieux du refus d'abroger, vous serez conduit à apprécier la légalité d'un tel refus au regard des règles applicables à la date de votre décision et non du refus attaqué (voyez CE, 27 mai 2021, *Association Compassion in World Farming France*, n° 441660, aux Tables).

Cette affaire s'inscrit dans un mouvement plus général de contestation de l'utilisation des produits phytosanitaires qui a déjà donné lieu à plusieurs décisions, concernant en particulier à l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et leurs adjuvants. Ces décisions portaient notamment sur les délais de rentrée sur les sites où sont utilisés les pesticides, sur la protection des zones au voisinage d'habitations ou utilisées par certains publics ou encore sur la protection de la ressource

¹ E. Orsenna, *L'avenir de l'eau*, 2008.

² Ministère de la transition écologique, *Eau et milieux aquatiques. Les chiffres clés*, 2020.

aquatique en général (voyez notamment vos décisions du 26 juin 2019, *Association Générations Futures*, n° 415426, au Recueil et 26 juillet 2021, *Collectif des maires anti-pesticides et autres*, n° 437815 et autres, aux Tables).

Le débat qui vous est soumis aujourd'hui est relatif au même arrêté, mais présente pour spécificité de porter sur la protection de zones identifiées comme particulièrement sensibles au titre de deux autres législations, à savoir les zones protégées au titre de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 et celles constitutives du réseau Natura 2000.

1. Si le **cadre juridique général** ne vous est donc pas inconnu, la spécificité des questions à traiter demande toutefois d'apporter quelques précisions.

1.1. Le point de départ est la **directive-cadre sur les pesticides du 21 octobre 2009**³ laquelle, parmi d'autres mesures, cherche à protéger certains milieux et certaines zones spécifiques des effets nocifs des produits phytosanitaires.

L'**article 11** de la directive concerne ainsi la **préservation du milieu aquatique**, y compris l'alimentation en eau potable, et prévoit que les Etats membres adoptent les mesures de protection appropriées qui, principalement, consistent à privilégier les pesticides les moins dangereux, à utiliser les techniques d'application les plus efficaces et à adopter des mesures de réduction du risque de pollution des eaux.

L'**article 12** porte pour sa part non sur un milieu spécifique, mais sur **certaines zones qualifiées de « très sensibles »** et dans lesquelles l'utilisation de pesticides peut s'avérer « particulièrement dangereuse »⁴. Parmi ces zones, certaines ne vous intéressent pas aujourd'hui, notamment les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables ainsi que les zones utilisées par les travailleurs agricoles. Deux types de zones sont en revanche au cœur de la requête. Il s'agit, d'abord, des zones constitutives du réseau Natura 2000. Il s'agit, ensuite, de certaines des zones faisant partie d'un ensemble plus large qui est celui des zones protégées au titre de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, la lecture combinée de l'article 6 de cette dernière directive et de son annexe 4 apprenant qu'elle regroupe des éléments aussi divers que les eaux conchylicoles, les zones de captage d'eau, les eaux de plaisance et de baignage ou encore les eaux vulnérables aux nitrates⁵.

³ Directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

⁴ Voir le point 16 du préambule de la directive.

⁵ L'article 6 de la directive 2000/60/CE prévoit ainsi l'établissement d'un registre visant les masses d'eau protégées, lesquelles sont énoncées à l'annexe 4 de la directive. Cette annexe vise : « i) les zones désignées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine en application de l'article 7; ii) les zones désignées pour la protection des espèces aquatiques importantes du point de vue économique; iii) les masses d'eau désignées en tant qu'eaux de plaisance, y compris les zones désignées en tant qu'eaux de baignade dans le cadre de la directive 76/160/CEE; iv) les zones sensibles du point de vue des nutriments, notamment les zones désignées comme vulnérables dans le cadre de la directive 91/676/CEE sur les nitrates, et les zones désignées comme sensibles dans le cadre de la directive 91/271/CEE [eaux urbaines résiduaires], et v) les zones désignées comme zone de protection des habitats et des espèces et où le maintien ou l'amélioration de l'état des eaux constitue un facteur important de cette protection, notamment les sites Natura 2000 pertinents désignés dans le cadre de la

1.2. En droit interne, le **I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime** a été pris pour la transposition de l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, ainsi que vous l'avez relevé dans votre décision *Association Générations Futures* précitée. Vous avez alors précisé que ces dispositions imposent à l'autorité administrative de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière, s'agissant notamment de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, dès lors que de telles mesures s'avèrent nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement. Ces mesures sont, en vertu de l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime, prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation (voyez sur ce point votre décision *Collectif des maires anti-pesticides et autres* précitée).

Le **2^e alinéa du I de cet article** vise précisément la **protection de « zones particulières »**, à savoir notamment les zones Natura 2000 ainsi que « les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ». Ce renvoi interroge car l'article L. 211-1 de ce code ne comporte pas d'identification de zones spécifiquement protégées mais concerne l'ensemble du milieu aquatique, ainsi que vous l'avez jugé dans la décision *Association Générations Futures*. Il ne faut toutefois pas, selon nous, surestimer cette difficulté, qui nous semble être le résultat d'une transposition trop littérale de la directive. Celle-ci, rappelons-le, vise dans son article 12 « les zones protégées telles que définies dans la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 », qui sont précisément définies à l'annexe 4 de cette directive. Puisque, par ailleurs, vous avez jugé que le I de l'article L. 253-7 transpose l'article 12 de la directive, nous n'avons pas de doute sur le fait que les dispositions législatives en cause se limitent à ces mêmes zones de l'annexe 4, qui sont d'ailleurs celles mentionnées à l'article R. 212-4 du code de l'environnement.

1.3. L'**arrêté du 4 mai 2017** relatif à la mise sur le marché et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et leurs adjuvants a été pris sur le fondement de ces dispositions. Cet arrêté a déjà connu une histoire mouvementée puisque vous l'avez annulé partiellement à deux reprises, à la fois en ce qu'il prévoyait certaines dispositions et en ce qu'il n'en prévoyait pas d'autres. Cet arrêté, tel que modifié en dernier lieu par l'arrêté du 27 décembre 2019, se subdivise en quatre parties : la première comporte des dispositions générales relatives à l'utilisation des produits, les suivantes des dispositions particulières relatives à la limitation des pollutions ponctuelles, aux zones non traitées au voisinage des points d'eau et aux zones accueillant des groupes de personnes vulnérables.

1.4. Ce dispositif ne permet pas de prendre l'entière mesure de l'exacte transposition ou non des dispositions de la directive-cadre sur les pesticides, puisque d'autres dispositions pourraient tout aussi bien procéder à cette transposition, notamment au sein du code de la santé publique et du code de l'environnement. Nous aborderons ces points au fur et à mesure des types de zone contestés.

directive 92/43/CEE(1) et de la directive 79/409/CEE(2) ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2. Commençons par les deux types de zones qui font l'objet d'une argumentation spécifique de la part de l'association requérante : d'une part, les zones de captage d'eau potable et, d'autre part, les zones constitutives du réseau Natura 2000.

2.1. Les **zones de captage d'eau potable** sont d'abord concernées par les **limitations générales qui résultent de l'arrêté du 4 mai 2017**, et notamment l'interdiction d'application directe de produits phytosanitaires sur l'ensemble du réseau hydrographique, l'obligation de mettre en œuvre les moyens appropriés pour éviter que les pesticides soient entraînés en dehors de la zone traitée ou encore les dispositions relatives aux transferts de produits par dérive vers les points d'eau (voyez en particulier les articles 2, 4 et 12 de l'arrêté).

Par ailleurs, ces zones font l'objet d'une **protection renforcée au titre du code de la santé publique**. Celle-ci s'articule autour de trois périmètres de protection qui sont dits « immédiats », « rapprochés » et « éloignés » (voyez l'article L. 1321-2 du code de la santé publique). Organisés de manière concentriques, ces zones permettent une protection des ouvrages et surtout de la ressource en eau, en réglementant de manière très stricte, pour les deux premières zones, et de manière ciblée, pour la troisième, les activités permises afin d'éviter la migration de polluants vers le point de captage. C'est l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau qui détermine les mesures applicables pour chaque point de captage.

En outre, le 5° de l'article L. 211-3 du code de l'environnement institue des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel et futur, notamment afin de les protéger des substances dangereuses. Ces différents dispositifs permettent de réduire voire interdire l'usage des produits phytosanitaires à proximité des points de captage d'eau, pour reprendre les termes de l'article 12 de la directive. L'association requérante reconnaît d'ailleurs incidemment dans son mémoire en réplique que ce faisant, le droit en vigueur respecte les objectifs fixés par la directive-cadre sur les pesticides.

Elle fait toutefois valoir que tel n'est pas le cas sur l'ensemble du territoire national, en raison de ce qu'un « grand nombre de captages ne sont toujours pas protégés ». Et il est vrai que les chiffres qu'elle vous produit, et qui émanent des ARS, montrent que dans certaines régions, une proportion non négligeable de captages ne font pas l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Il en ressort par exemple qu'en 2014, environ 71% des points de captage étaient protégés par le dispositif de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique.

Cette critique peut être triplement désamorcée. D'abord, les chiffres produits datent déjà de quelques années alors qu'une politique active de réduction des points non soumis à déclaration d'utilité publique est actuellement soutenue par les ARS. Ensuite, les pouvoirs législatifs et réglementaires ont été sensibles à cette problématique. Ainsi, la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé prévoit l'instauration d'un périmètre de protection immédiat y compris en l'absence de déclaration d'utilité publique, pour les captages d'eau d'origine souterraine, « dont le débit exploité est inférieur, en moyenne annuelle, à 100m³ par jour »⁶. Les modalités concrètes de mise en œuvre ont été

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

précisées par un arrêté du 6 août 2020⁷. Par ailleurs, un décret du 23 mars 2020 a mis en place une procédure simplifiée concernant les modifications mineures des périmètres existants⁸. Compte tenu de ce cadre juridique, nous ne croyons pas que le fait que certains points de captage échapperaient, dans les faits, à la protection prévue suffirait à constater une insuffisance des mesures réglementaires existantes.

Vous pourrez donc écarter la demande de l'association tendant à ce soient prises les dispositions réglementaires nécessaires à la protection des zones de captage d'eau potable.

2.2. Il faut alors en venir à la **protection des zones constitutives du réseau Natura 2000**, c'est-à-dire les zones de protection spéciale et les zones spéciales de conservation (article L. 414-1 du code de l'environnement).

Vous savez que la gestion des sites Natura 2000 repose essentiellement sur les orientations et mesures fixées dans le documents d'objectifs (DOCOB) ainsi que les engagements contractuels des différents acteurs matérialisés au sein d'une charte du site. Peuvent également être conclus des contrats Natura 2000 avec les titulaires de droit réels. Lorsque ces contrats le sont avec des exploitants agricoles, ils « peuvent prendre la forme de contrats portant sur des engagements agro-environnementaux » (article L. 414-3 du code de l'environnement). Ces documents poursuivent l'objectif, fixé à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, d'éviter la détérioration de ces espaces, habitats et espèces ainsi que les perturbations de nature à les affecter de façon significative. Si les objectifs sont clairs, la situation varie donc localement en fonction des engagements passés, et la lecture de quelques DOCOB et chartes permet de confirmer cette variété.

Il faut toutefois distinguer, croyons-nous, les sites terrestres et marins. Les **sites marins**, qui représentent 33 % de la surface marine de la zone écologique exclusive⁹, sont couverts, ainsi que le fait valoir la ministre, par le régime spécifique aux eaux maritimes territoriales qui relève de la directive-cadre fixant la stratégie pour le milieu marin¹⁰. L'article L. 219-9 du code de l'environnement en assure la transposition en disposant que l'autorité administrative prend toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir le bon état écologique du milieu marin. Cette définition, par application de l'article R. 219-6 du même code, a été précisée par un arrêté du 9 septembre 2009, lequel, en son annexe I, vise plusieurs contaminants parmi lesquels de nombreux pesticides, ainsi que leur niveau de concentration dans les poissons, les mollusques ou encore les sédiments¹¹. Sont ainsi fixés des seuils précis

⁶ Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 modifiant l'article L. 1321-2 du code de la santé publique.

⁷ Arrêté du 6 août 2020 relatif aux modalités d'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate pour les captages d'eau destinée à la consommation humaine pris en application des dispositions de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique.

⁸ Décret n° 2020-296 du 23 mars 2020 relatif à la procédure d'enquête publique simplifiée applicable aux modifications mineures des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine.

⁹ Voir <https://www.ecologie.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1>.

¹⁰ Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

¹¹ Arrêté du 9 septembre 2019 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines et aux normes méthodologiques d'évaluation.

et spécifiques aux pesticides, dont il n'est pas soutenu qu'ils seraient insuffisants. Nous croyons donc qu'en ce qui concerne les sites marins, la demande doit être rejetée.

La situation est plus délicate pour les **sites terrestres**, qui représentent environ 12,9 % du territoire métropolitain et sont composés notamment de 43 % de forêts, 29 % de prairies et landes et 20 % de zones agricoles cultivées¹², zones dans lesquelles l'utilisation de pesticides est fréquente. Pour la gestion de ces sites, le ministère édite un guide de l'élaboration des DOCOB dans lequel plusieurs items concernent la limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires¹³. Toutefois, ce guide est indicatif et ne garantit pas la prise en compte de la problématique spécifique des produits phytosanitaires ni que l'utilisation de ces produits soit restreinte ou interdite au sein de cette zone, ainsi que le prévoit expressément l'article 12 de la directive-cadre sur les pesticides.

La ministre soutient certes qu'aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, les activités susceptibles d'avoir une incidence sur le site Natura 2000 sont soumises à une évaluation des incidences. Cela est vrai, mais vous relèverez que la situation particulière des produits phytosanitaires au regard de cette exigence n'est expressément prise en compte qu'en ce qui concerne les actions d'épandage aérien de pesticides, lesquelles sont mentionnées dans la liste nationale des activités qui font l'objet d'une étude des incidences au titre du III de cet article (voyez l'article R. 414-49 du code de l'environnement).

Nous croyons donc que le dispositif réglementaire est incomplet en ce qu'il ne permet pas de s'assurer que l'utilisation des produits phytosanitaires est réduite voire interdite dans les zones Natura 2000 terrestres.

3. En dehors des deux types de zones dont nous venons de parler, la requête se laisse bien moins facilement appréhender. Elle formule certes une critique très générale et peu argumentée en droit relative à l'insuffisance des mesures réglementaires prises pour mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 253-7 du code de l'environnement. Et si elle mentionne, presque incidemment, certaines autres zones, aucun moyen n'est réellement formulé ou, à tout le moins, aucune argumentation au soutien des éventuels moyens que vous pourriez y lire.

Nous sommes donc d'avis que vous devrez considérer sur ce point que la demande n'est assortie d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé et, dans le cas contraire, vous pourrez aisément l'écarter au fond.

Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de la décision implicite de refus des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture, de la santé et de l'économie de définir les mesures d'application du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, en tant que celles-ci concernent les sites terrestres au sein des zones Natura 2000. Vous pourrez enjoindre aux ministres intéressés de prendre les dispositions nécessaires dans un délai de

¹² Voir <https://www.ecologie.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1>.

¹³ Ministère de la transition écologique, *Guide relatif à la gestion des sites Natura 2000 majoritairement terrestres*, 2019.

neuf mois et mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser à l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.