

N^{os} 415426, 415431

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- ASSOCIATION GENERATIONS
FUTURES
- ASSOCIATION EAU ET RIVIERES DE
BRETAGNE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

Mme Airelle Niepce
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Séance du 5 juin 2019
Lecture du 26 juin 2019

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 415426, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 3 novembre 2017 et 18 octobre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Générations Futures demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté 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 ainsi que la décision implicite du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, rejetant sa demande du 7 juillet 2017 tendant à l'annulation de cet arrêté ;

2°) d'enjoindre au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, en application des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative, de prendre un nouvel arrêté dans un délai de trois mois, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté qu'elle attaque :

- a été pris au terme d'une procédure irrégulière, dès lors qu'il n'est pas établi que les ministres signataires auraient informé sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail en méconnaissance des dispositions du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime ;

- est irrégulier en la forme, dès lors qu'il ne vise pas le titre XX du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne et en particulier l'obligation de tenir compte des données scientifiques et techniques disponibles pour l'élaboration des politiques dans le domaine de l'environnement, ni l'obligation d'information de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail prévue par l'ordonnance du 7 janvier 2010 portant création de cette agence ;

- méconnaît les stipulations des articles 191 et 193 du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances, dit REACH, 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, la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, en ce qu'il ne prend pas en compte les transferts de pesticides par volatilisation et les risques liés à cette volatilisation, en ce qu'il n'impose pas aux utilisateurs professionnels d'informer le public du moment et de la nature des épandages, en ce qu'il ne prend pas en compte les conditions géographiques et météorologiques d'application des produits et en ce qu'il prévoit des délais de rentrée dangereux pour les agriculteurs et leurs salariés ;

- méconnaît le principe de sécurité juridique, l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ainsi que l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 191 du traité pour le fonctionnement de l'Union européenne, le paragraphe 3 de l'article 1^{er} et l'article 55 du règlement du 21 octobre 2009 précité, l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, les articles L. 1311-1 à L. 1311-4 du code de la santé publique, l'article L. 4111-6 du code du travail et l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, en ce que les dispositions du IV de son article 3 instaurent une possibilité de dérogation aux délais de rentrée prévus au III du même article trop générale et imprécise ;

- méconnaît le principe de non régression posé à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ainsi que les dispositions de l'article L. 211-1 du même code, en ce que son article 1^{er}, qui définit la notion de points d'eau, se borne à se référer aux éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes au 1/25000 de l'Institut géographique national, exclut les fossés de la définition des points d'eau contrairement à la définition antérieurement posée par l'arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime et confie aux préfets la compétence de déterminer les points d'eau à protéger ;

- méconnaît le considérant 8 ainsi que les articles 1^{er}, 3 et 55 du règlement du 21 octobre 2009 en ce qu'il ne prévoit pas de dispositions permettant d'assurer la protection des groupes vulnérables au sens de l'article 3 de ce règlement et en ce que ses articles 1^{er} et 12 ne prennent en compte l'application de produits phytopharmaceutiques qu'en pulvérisation ou poudrage alors que d'autres techniques d'application peuvent induire des risques pour la qualité des eaux ;

- méconnaît les dispositions du règlement du 21 octobre 2009 ainsi que de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime en ce que son article 1^{er}, qui définit la notion de délai de rentrée, ne prend en compte que la pulvérisation ou le poudrage de produits phytopharmaceutiques sur une végétation en place ;

- méconnaît le règlement du 21 octobre 2009 et l'objectif de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau fixé par l'article L. 211-1 du code de l'environnement, en ce que son article 2 ne prévoit pas de prescriptions relatives aux conditions d'utilisation des produits en période pluvieuse ;

- méconnaît le règlement du 21 octobre 2009 et le préambule de la Constitution en ce que son article 4, d'une part, ne prévoit pas de distance minimale de sécurité par rapport aux points d'eau pour l'application des produits, d'autre part, omet de protéger les fossés ;

- méconnaît l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 en ce qu'il n'assure pas une protection suffisante des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement du même jour.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 septembre 2018, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés. A titre subsidiaire, il indique que si le Conseil d'Etat devait faire droit aux conclusions aux fins d'annulation et d'injonction, un délai de six mois serait nécessaire pour adopter de nouvelles dispositions.

La requête a été communiquée au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des solidarités et de la santé, qui n'ont pas produit de mémoire.

Par une intervention, enregistrée le 9 février 2018, l'Union syndicale Solidaires demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête de l'association Générations Futures et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle reprend les moyens exposés dans la requête de l'association Générations Futures.

Par une intervention, enregistrée le 18 octobre 2018, l'association Eau et rivières de Bretagne demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête de l'association Générations Futures et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle reprend les moyens exposés dans sa requête n° 415431.

2° Sous le n° 415431, par une requête enregistrée le 3 novembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Eau et rivières de Bretagne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite du ministre de l'agriculture, rejetant sa demande du 22 août 2017 tendant à l'annulation partielle et à la modification du même arrêté du 4 mai 2017 ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, de compléter et modifier cet arrêté dans un délai de six mois ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté qu'elle attaque :

- a été pris au terme d'une procédure irrégulière, dès lors qu'il n'est pas établi que les ministres signataires auraient informé sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail en méconnaissance des dispositions du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime ;

- méconnaît le principe de non-régression posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement et diverses normes internationales en ce que son article 1^{er}, d'une part, exclut les fossés de la définition des points d'eau contrairement à la définition antérieurement posée par l'arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, abrogé par son article 16, d'autre part, prévoit que les points d'eau à prendre en compte pour son application sont définis par arrêté préfectoral et non au niveau national ;

- méconnaît le règlement du 21 octobre 2009 et l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime ainsi que le principe de sécurité juridique et l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme, d'une part, en ce que son article 1^{er} limite le champ d'application du délai de rentrée à une application de produits phytopharmaceutiques sur une végétation en place, d'autre part, en ce que le IV de son article 3 instaure une possibilité de dérogation aux délais de rentrée prévus au III du même article trop générale et imprécise ;

- méconnaît l'objectif de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau fixé par l'article L. 211-1 du code de l'environnement en ce que son article 1^{er}, d'une part, exclut les fossés de la définition des points d'eau contrairement à la définition antérieurement posée par l'arrêté du 12 septembre 2006 précité, d'autre part, prévoit que les points d'eau à prendre en compte pour son application sont définis par arrêté préfectoral et non au niveau national ;

- n'assure pas une protection suffisante de la ressource en eau, en ce que ses articles 1^{er} et 12 ne prennent en compte l'application de produits phytopharmaceutiques qu'en pulvérisation ou poudrage alors que d'autres techniques d'application peuvent induire des risques pour la qualité des eaux ;

- méconnaît le règlement du 21 octobre 2009 et l'objectif de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau fixé par l'article L. 211-1 du code de l'environnement, en ce que son article 2 ne prévoit pas de prescriptions relatives aux conditions d'utilisation des produits en période pluvieuse ;

- méconnaît le règlement du 21 octobre 2009 et le préambule de la Constitution en ce que son article 4, d'une part, ne prévoit pas de distance minimale de sécurité par rapport aux points d'eau pour l'application des produits, d'autre part, omet de protéger les fossés ;

- méconnaît l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 en ce qu'il n'assure pas une protection suffisante des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement du même jour.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 septembre 2018, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que le recours administratif exercé le 22 août 2017 par l'association Eau et rivières de Bretagne à l'encontre de l'arrêté du 4 mai 2017 est intervenu en dehors du délai du recours contentieux prévu à l'article R. 421-1 du code de justice administrative et n'a donc pu avoir pour effet de proroger ce délai, de sorte que sa requête enregistrée au secrétariat du contentieux le 3 novembre 2017 est susceptible d'être jugée irrecevable comme tardive.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 18 octobre 2018, l'association Eau et rivière de Bretagne soutient que sa requête est recevable dès lors qu'elle ne vise que la décision implicite du ministre de l'agriculture et de l'alimentation refusant de retirer ou modifier certaines dispositions de l'arrêté du 4 mai 2017.

La requête a été communiquée au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'économie et des finances et la ministre des solidarités et de la santé, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le traité pour le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2010 ;
- le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

I. L'arrêté 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. Par la requête enregistrée sous le numéro 415426, l'association Générations Futures demande l'annulation partielle des dispositions des articles 1^{er} à 5 et 12 de cet arrêté. La requête de l'association Eau et rivières de Bretagne, enregistrée sous le numéro 415431, doit, pour sa part, être regardée comme tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite ayant refusé d'abroger les mêmes dispositions de l'arrêté. Il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

2. L'Union syndicale Solidaires et l'association Eau et rivières de Bretagne justifient, eu égard à l'objet et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des conclusions à fin d'annulation de la requête de l'association Générations Futures. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur la légalité de l'arrêté du 4 mai 2017 :

3. D'une part, aux termes de l'article 11 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 : « 1. *Les États membres font en sorte que des mesures appropriées soient adoptées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides. Ces mesures soutiennent les dispositions pertinentes de la directive 2000/60/CE et du règlement (CE) n° 1107/2009 et sont compatibles avec celles-ci.* / 2. *Les mesures prévues au paragraphe 1 consistent notamment : / (...) b) à privilégier les techniques d'application les plus efficaces, notamment l'utilisation de matériel d'application des pesticides limitant la dérive, (...) ; c) à utiliser des mesures d'atténuation qui réduisent le risque de pollution hors site par dérive, drainage et ruissellement. Ces mesures comprennent la mise en place de zones tampons de taille appropriée pour la protection des organismes aquatiques non cibles et de zones de sauvegarde pour les eaux de surface ou souterraines utilisées pour le captage d'eau potable, à l'intérieur desquelles l'application ou l'entreposage de pesticides sont interdits ; (...)* ». Aux termes de l'article 12 de la même directive : « *Les États 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 : / a) les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009, comme les parcs et jardins publics, les terrains de sport et de loisirs, les terrains scolaires et les terrains de jeux pour enfants, ainsi qu'à proximité immédiate des établissements de soins ; / 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 ; / c) les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder* ».

4. D'autre part, aux termes du premier alinéa 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, dans sa rédaction applicable en l'espèce, pris pour la transposition des articles 11 et 12 de la directive du 21 octobre 2009 précitée : « *I. - Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la*

détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : 1° Sans préjudice des mesures prévues à l'article L. 253-7-1, les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ; / 2° Les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; (...) / 4° Les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder. / L'autorité administrative peut aussi prendre des mesures pour encadrer : / (...) 4° Les dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code pour éviter leur entraînement hors de la parcelle (...) ».

En ce qui concerne la légalité externe :

5. D'une part, l'obligation d'informer sans délai le directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail des mesures prises en application du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, qui ne peut, par sa nature, être satisfaite qu'après leur adoption, ne peut avoir d'incidence sur la légalité de ces mesures. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute qu'il soit établi que les ministres signataires auraient procédé à cette information, ne peut qu'être écarté.

6. D'autre part, la circonstance que l'arrêté attaqué ne vise pas le titre XX du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou les dispositions de l'ordonnance du 7 juin 2010 portant création de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail n'est, en tout état de cause, pas de nature à en affecter la légalité.

En ce qui concerne la légalité interne :

7. Il appartient à l'autorité administrative, sur le fondement du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime cité au point 4, transposant l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière, s'agissant de la mise sur le marché, de la délivrance, de l'utilisation et de la détention de produits phytopharmaceutiques, qui s'avère nécessaire à la protection de la santé publique et de l'environnement.

S'agissant des dispositions des articles 1^{er} et 3 de l'arrêté attaqué relatives aux délais de rentrée :

8. L'article 1^{er} de l'arrêté attaqué définit le « délai de rentrée » comme la « durée pendant laquelle, il est interdit aux personnes de pénétrer dans les lieux (par exemple : champs, locaux fermés tels que serres) où a été appliqué un produit », cette durée ne s'appliquant « qu'aux produits utilisés en pulvérisation ou poudrage sur une végétation en place (...) ». Le II de son article 3 prévoit à cet égard, sauf dispositions particulières, que « le délai de rentrée est de 6 heures et, en cas d'application en milieu fermé, de 8 heures ». Le III de cet article porte ce délai à 24 heures voire 48 heures pour les produits comportant une des mentions de danger limitativement énumérées. Enfin, le IV dispose que : « En cas de besoin motivé, non anticipé et

non prévisible ou impérieusement nécessaire, les délais mentionnés au paragraphe III peuvent être réduits aux délais de rentrée fixés au paragraphe II sous réserve du respect des mesures visant à minimiser l'exposition du travailleur à savoir rentrée effectuée avec : / - un tracteur équipé d'une cabine d'une cabine avec filtre à charbon actif, si ce filtre est requis au moment de l'application / ou / - porter les équipements de protection individuelle requis pour la phase d'application du produit concerné. / Les interventions effectuées dans le cadre d'une rentrée anticipée sont inscrites dans le registre des utilisations de produits phytopharmaceutiques mentionné au 1 de l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009. (...) ».

9. Ainsi qu'il a été dit au point 7, il appartient à l'autorité administrative, sur le fondement du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, de prendre les mesures d'interdiction, de restriction ou d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui sont nécessaires pour protéger la santé des travailleurs agricoles et de toute personne susceptible d'accéder à des zones récemment traitées contre les émanations de ces produits. Si l'arrêté attaqué impose le respect de délais pour revenir sur une zone où ont été utilisés de tels produits dans les cas où ces produits ont été utilisés en pulvérisation ou poudrage sur une végétation en place, l'arrêté attaqué ne prévoit aucun délai dans les cas où ces produits ont été utilisés, dans les mêmes conditions, sur des sols vierges de végétation. Il ressort toutefois des pièces versées au dossier que la santé des travailleurs agricoles et des personnes pouvant accéder à des zones récemment traitées est également susceptible d'être affectée dans ces derniers cas. Il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 mai 2017 est illégal en ce qu'il limite l'application des délais de rentrée aux cas où les produits sont utilisés « sur une végétation en place ».

10. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, les dispositions du IV de l'article 3 de l'arrêté attaqué, qui prévoient qu'il ne peut être dérogé aux délais de rentrée prévus au III du même article que dans des circonstances exceptionnelles et à la condition que le travailleur concerné bénéficie des mêmes dispositifs de protection que pour l'application des produits phytopharmaceutiques en cause ne sont ni équivoques, ni insuffisamment précises. Les moyens tirés de ce que ces dispositions méconnaîtraient le principe de sécurité juridique ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ne peuvent, par suite et en tout état de cause, qu'être écartés.

S'agissant des dispositions des articles 1^{er}, 4 et 12 de l'arrêté attaqué relatives à la protection des points d'eau :

11. Le II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, énonce au nombre des principes qui, « dans le cadre des lois qui en définissent la portée », inspire les politiques de l'environnement et notamment la gestion des ressources : « 9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment (...) ». Par ailleurs, l'article L. 211-1 du même code prévoit que « I. - Les dispositions des chapitres I^{er} à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ; 2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par

déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ; / 3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; 4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ; (...) / II. - La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : / (...) 3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées (...) ».

12. D'une part, l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué définit les « points d'eau » comme les « 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 1/25000 de l'Institut géographique national ». Cette définition doit être regardée comme couvrant, outre les cours d'eau définis par l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, l'ensemble des eaux de surface au sens de la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Il en résulte qu'au même titre que l'arrêté antérieur du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, abrogé par l'article 16, l'arrêté attaqué inclut dans les points d'eau les fossés répondant à cette définition, destinés à figurer sur les cartes au 1/25 000 de l'Institut géographique national.

13. D'autre part, l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué dispose que : « 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 ». En confiant aux préfets le soin de préciser par arrêté les points d'eau à prendre en compte conformément aux critères fixés à l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, sans possibilité d'y apporter des restrictions au vu des caractéristiques locales contrairement à ce que préoyaient les dispositions antérieures de l'arrêté du 12 septembre 2006, les dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, qui ne sont pas équivoques et sont suffisamment précises, se bornent à prévoir les conditions de mise en œuvre des mesures prévues par l'arrêté ministériel et ne peuvent être regardées comme conduisant, par elles-mêmes, à une protection moindre de l'environnement.

14. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la méconnaissance du principe de non-régression énoncé au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ainsi que des dispositions de l'article L. 211-1 du même code doivent être écartés.

S'agissant des dispositions des articles 1^{er} et 12 de l'arrêté attaqué relatives aux zones non traitées :

15. Ainsi qu'il a été dit au point 7, il appartient à l'autorité administrative, sur le fondement de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, de prendre toute mesure quant à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques nécessaire à la protection de l'environnement. Il lui incombe, conformément à ce que prévoit l'article L. 211-1 du code de l'environnement cité au point 11, de prendre les mesures permettant, conformément aux objectifs mentionnés à l'article 11 de la directive du 21 octobre 2009, de protéger la ressource en eau

contre les incidences des produits phytopharmaceutiques et en particulier contre les risques de pollution, que ce soit par dérive, drainage ou ruissellement.

16. L'article 1^{er} de l'arrêté attaqué définit une « zone non traitée » comme une « zone caractérisée par sa largeur en bordure d'un point d'eau, correspondant pour les cours d'eau, en dehors des périodes de crues, à la limite de leur lit mineur, définie pour un usage d'un produit utilisé dans les conditions prévues par sa décision d'autorisation de mise sur le marché ou par le présent arrêté et ne pouvant recevoir aucune application directe, par pulvérisation ou poudrage, de ce produit » et précise que l'application d'un produit sur une surface est directe « dès lors que le matériel d'application projette directement sur cette surface ou que le produit y retombe du seul fait de son poids ». Par ailleurs, l'article 12 de l'arrêté prévoit les largeurs de zone non-traitées susceptibles d'être appliquées pour la protection d'un point d'eau en se référant à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques par « pulvérisation ou poudrage ».

17. Si l'arrêté attaqué restreint ainsi l'application de produits phytopharmaceutiques par pulvérisation ou poudrage, il ne régit pas l'utilisation d'autres techniques telles que l'épandage de granulés ou l'injection de produits dans les sols. Il ressort cependant des éléments versés au dossier que de telles méthodes sont pourtant également susceptibles d'induire un risque de pollution des eaux de surface hors site traité, notamment par ruissellement. Il en résulte que les associations requérantes sont fondées à soutenir que les dispositions des articles 1^{er} et 12 de l'arrêté attaqué n'assurent pas une protection suffisante de la ressource en eau et sont, dans cette mesure, illégales.

S'agissant des dispositions de l'article 2 de l'arrêté attaqué relatives à la prise en compte des conditions météorologiques :

18. L'article 2 de l'arrêté attaqué prévoit que : « Quelle que soit l'évolution des conditions météorologiques durant l'utilisation des produits, des moyens appropriés doivent être mis en œuvre pour éviter leur entraînement hors de la parcelle ou de la zone traitée. / En particulier, les produits ne peuvent être utilisés en pulvérisation ou poudrage que si le vent a un degré d'intensité inférieur ou égal à 3 sur l'échelle de Beaufort ». Toutefois, ni les dispositions de l'arrêté ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoit de mesures précises d'interdiction ou de limitation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques destinées à éviter ou réduire le risque de pollution par ruissellement en cas de forte pluviosité. Par suite, les associations sont fondées à demander l'annulation de l'article 2 de l'arrêté attaqué dans cette mesure.

S'agissant des dispositions de l'arrêté attaqué en tant qu'ils ne comportent pas de mesures de protection des riverains des zones traitées :

19. L'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 prévoit que les États membres doivent veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques telles que les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Aux termes de cet article 3, constituent des « groupes vulnérables » « *les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé. Font partie de ces groupes les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme* ». Le I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, qui transpose la directive, prévoit l'interdiction

ou l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment « les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ».

20. Les associations requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué méconnaît ces dispositions en ce qu'il ne comporte pas de mesure destinée à protéger les groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement du 21 octobre 2009 et, en particulier, les riverains des zones traitées. Si le ministre fait valoir en défense que certaines personnes faisant partie des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement font l'objet des mesures de protection prévues par l'article L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime et par l'arrêté du 27 juin 2011 relatif à l'interdiction d'utilisation de certains produits mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans des lieux fréquentés par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables, aucune disposition réglementaire ne prévoit de mesures d'interdiction, de limitation ou d'encadrement de l'utilisation de pesticides aux fins de protection des riverains des zones traitées. Or ces riverains doivent pourtant être regardés comme des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme », au sens de l'article 3 du règlement. Alors qu'il appartient, ainsi qu'il a été dit au point 7, à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est illégal en tant qu'il ne prévoit pas de mesure de protection des riverains.

21. Enfin, les autres moyens des requêtes et des interventions, tirés de ce que les dispositions de l'arrêté méconnaîtraient diverses normes européennes ou nationales ayant pour objet la protection de la santé humaine et des travailleurs ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

22. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Générations futures est fondée à demander l'annulation des mots « sur une végétation en place » figurant au quatrième alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, du dixième alinéa de son article 1^{er} et de son article 12, en tant qu'ils ne mentionnent l'application de produits phytopharmaceutiques que par « pulvérisation ou poudrage », de son article 2 en tant qu'il ne prévoit aucune restriction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques en période de forte pluviosité et de l'arrêté en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques. L'association Eau et rivières de Bretagne est fondée à demander, dans la même mesure, l'annulation de la décision ayant refusé de modifier en ce sens l'arrêté du 4 mai 2017.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

23. L'annulation prononcée au point 22 implique nécessairement l'édition de mesures réglementaires. Il y a lieu pour le Conseil d'Etat, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative d'ordonner cette édition dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, sans qu'il y ait lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

24. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à l'association Génération Futures et une somme de 2 000 euros à verser à l'association Eau et rivières de Bretagne, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, l'Union syndicale Solidaires,

n'étant pas partie à l'instance en sa qualité d'intervenante, ses conclusions présentées au titre de ces mêmes dispositions ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de l'Union syndicale Solidaires et de l'association Eau et rivières de Bretagne au soutien de la requête n° 415426 sont admises.

Article 2 : Sont annulés :

- au quatrième alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 mai 2017, les mots : « sur une végétation en place » ;
- le dixième alinéa de l'article 1^{er} et l'article 12 du même arrêté, en tant qu'ils ne mentionnent l'application de produits phytopharmaceutiques que « par pulvérisation ou poudrage » ;
- l'article 2 du même arrêté, en tant qu'il ne prévoit aucune restriction d'utilisation des produits phytopharmaceutique en cas de forte pluviosité ;
- l'arrêté, en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques.

Est annulée dans la même mesure la décision implicite refusant, sur la demande de l'association Eau et rivières de Bretagne, de modifier en ce sens l'arrêté du 4 mai 2017.

Article 3 : Il est enjoint au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des solidarités et de la santé de prendre les mesures réglementaires impliquées par la présente décision dans un délai de six mois à compter de sa notification.

Article 4 : L'Etat versera à l'association Générations futures et à l'association Eau et rivières de Bretagne, une somme de 2 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes des associations Générations futures et Eau et Rivières de Bretagne et des conclusions de l'Union syndicale Solidaires est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'association Générations Futures, à l'association Eau et rivières de Bretagne, à l'Union syndicales Solidaires, 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.

Délibéré à l'issue de la séance du 5 juin 2019 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la Section du contentieux, présidant ; M. Didier Chauvaux, M. Fabien Raynaud, présidents de chambre ; M. François Delion, M. Xavier de Lesquen, M. Jean-Philippe Mochon, M. Jacques Reiller, Mme Laurence Franceschini, conseillers d'Etat et Mme Airelle Niepce, maître des requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 26 juin 2019.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : Mme Airelle Niepce

Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, 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

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :

