

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 2106235

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT PAYS DE LA LOIRE
et FÉDÉRATION ENVIRONNEMENT
MAYENNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Brémond
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nantes,

(1^{ère} chambre),

M. Marowski
Rapporteur public

Audience du 1^{er} octobre 2024
Décision du 5 novembre 2024

27-06
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 4 juin 2021 et le 25 octobre 2022, les associations France nature environnement Pays de la Loire et Fédération pour l'environnement en Mayenne demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la décision du 5 mars 2021 par laquelle le préfet de la Mayenne a rejeté leur demande de modification de l'arrêté du 7 juillet 2017 portant interdiction d'application de produits phytopharmaceutiques à proximité des milieux aquatiques ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Mayenne de modifier et compléter l'arrêté du 7 juillet 2017 conformément à la demande formulée par les requérantes dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 975 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête est recevable, dès lors qu'elle n'est pas tardive en l'absence de mention des voies et délai de recours dans la décision du 5 mars 2021 ;
- la décision attaquée méconnaît l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la définition des points d'eau, dès lors qu'elle n'intègre pas l'ensemble des cours d'eau

répondant à la définition légale, ni l'ensemble des éléments hydrographiques figurant sur la carte au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN ;

- la décision méconnaît le principe de non-régression en matière de protection de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2022, le préfet de la Mayenne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors qu'elle est tardive et sans objet ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'environnement ;
- 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 ;
- 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 M. Brémond, premier conseiller,
- et les conclusions de M. Marowski, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 7 juillet 2017, le préfet de la Mayenne a interdit l'application de produits phytopharmaceutiques à proximité des milieux aquatiques et a établi une cartographie des cours d'eaux concernés dans le département. Le 23 décembre 2020, les associations France nature environnement Pays de la Loire et Fédération pour l'environnement en Mayenne ont demandé au préfet de la Mayenne de modifier et compléter cet arrêté en intégrant au sein de la définition des points d'eau l'ensemble des cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, l'ensemble des éléments hydrographiques représentés par des traits bleus pleins et pointillés sur la carte au 1/ 25 000^{ième} de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et en fixant une bande de non traitement d'un mètre le long de l'ensemble des éléments du réseau hydrographique ne relevant pas de la définition des points d'eau. Par une décision du 5 mars 2021, dont les associations requérantes demandent l'annulation, le préfet de la Mayenne a rejeté cette demande.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Mayenne :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...)* ». L'article R. 421-5 du

même code dispose que : *« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».*

3. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci en a eu connaissance. Dans une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours ou l'absence de preuve qu'une telle information a été fournie ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par les textes applicables, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable, qui ne saurait, en règle générale et sauf circonstances particulières, excéder un an.

4. Il ressort des pièces du dossier que la décision du 5 mars 2021, qui s'est substituée à la décision implicite de rejet née le 24 février 2021, ne mentionnait pas les voies et délais de recours. Dès lors, le délai de recours de deux mois prévu par les dispositions du code de justice administrative précitées n'est pas opposable. La requête des associations France nature environnement Pays de la Loire et Fédération pour l'environnement en Mayenne a été enregistrée moins d'un an après la notification de la décision attaquée. Dans ces conditions, cette requête n'est pas tardive.

5. Par ailleurs, la circonstance que la carte des cours d'eau réalisée par les services de l'Etat de la Mayenne soit remise régulièrement à jour ne prive pas le présent recours de son objet. Par suite, les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Mayenne ne peuvent qu'être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : *« 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 ; 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 ; (...) ».* Aux termes de l'article L. 215-7-1 du même code : *« Constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales ».*

7. Selon l'article 1^{er} 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, les points d'eau sont définis 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 1/25 000 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 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 de l'arrêté du 4 mai 2017, ce dernier arrêté inclut dans les points d'eau les fossés répondant à cette définition, destinés à figurer sur les cartes au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN. Par ailleurs, l'arrêté du 4 mai 2017 a confié 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}, sans possibilité d'y apporter des restrictions au vu des caractéristiques locales contrairement à ce que prévoyaient les dispositions antérieures de l'arrêté du 12 septembre 2006.

8. Par l'arrêté contesté du 7 juillet 2017 pris en application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, le préfet de la Mayenne a précisé que les points d'eau sont constitués par les cours d'eau même occasionnellement à sec, définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et figurant sur la carte relative à l'application de la police de l'eau publiée sur le site internet des services de l'État, ainsi que les surfaces en eau, même occasionnellement à sec, telles que plans d'eau, lacs, étangs, mares, lagunes, retenues collinaires, réservoirs, bassins de rétention, bassins d'orage, lavoirs..., qu'elles soient ou non représentées sur les cartes au 1/ 25 000^{ième} de l'institut géographique national (IGN), et les sources, puits et forages, même occasionnellement à sec, qu'ils soient ou non représentés sur les cartes au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN.

9. D'une part, il ressort des termes même de l'arrêté du 7 juillet 2017 que le préfet a restreint la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement aux seuls cours d'eau compris dans la carte relative à l'application de la police de l'eau publiée sur le site internet des services de l'État. Si le préfet de la Mayenne fait valoir qu'une mise à jour de cette carte est régulièrement effectuée, et que plus de 900 expertises ont été demandées depuis 2016 afin de la compléter, elle n'inclut cependant pas l'intégralité des cours d'eau définis par l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement. D'autre part, il est constant que cet arrêté ne reprend pas l'ensemble des éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN, excluant ainsi notamment de nombreuses têtes de bassin versant, en méconnaissance de l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017. Par ailleurs, il ressort également des pièces du dossier que, si certains éléments de cette carte ont été inclus dans la définition des points d'eau par l'arrêté du 7 juillet 2017, tels que les mares, plans d'eau, sources, lagunes, retenues collinaires, réservoirs, bassins de rétention, bassins d'orage, puits et forages non protégés, de nombreux éléments, notamment ceux indiqués par des traits en pointillés sur la carte IGN, ont été exclus de la définition des points d'eau. Par suite, le préfet de la Mayenne a méconnu les dispositions de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 précité en refusant d'intégrer l'ensemble des cours d'eau répondant à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et d'intégrer à la définition des points d'eau l'ensemble des éléments hydrographiques représentés par des traits bleu pleins et pointillés sur la carte au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN.

10. En second lieu, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « I. - *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. (...) / II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de*

développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : (...) / 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 ».

11. Le principe de non-régression, tel que défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, s'impose au pouvoir réglementaire lorsqu'il détermine des règles relatives à l'environnement. Il n'est toutefois pas invocable lorsque le législateur a entendu en écarter l'application dans un domaine particulier ou lorsqu'il a institué un régime protecteur de l'environnement et confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de dérogations qu'il a lui-même prévues à ce régime.

12. Comme indiqué au point 8 du présent jugement, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué ne reprend pas l'ensemble des éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN. Dès lors, les éléments de ce réseau non-identifiés sur la carte relative à l'application de la police de l'eau publiée sur le site internet des services de l'État ne sont plus protégés par l'interdiction de toute application de produit phytopharmaceutique sur les points d'eau et sur la zone non traitée mentionnée à l'article 1 de l'arrêté du 7 juillet 2017, alors que l'arrêté préfectoral du 23 mars 2009 précédemment en vigueur assurait cette protection à l'ensemble du réseau hydrographique. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en refusant de modifier l'arrêté du 7 juillet 2017 susvisé, le préfet de la Mayenne a méconnu le principe de non-régression en matière de protection de l'environnement.

13. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de la Mayenne était tenu de faire droit à la demande des associations requérantes de modifier l'arrêté du 7 juillet 2017 et d'intégrer à la définition des points d'eau l'ensemble des cours d'eau répondant à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et l'ensemble des éléments hydrographiques représentés par des traits bleu pleins et pointillés sur la carte au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN. Par suite, les associations requérantes sont fondées à solliciter l'annulation de la décision contestée, en tant que le préfet a refusé de compléter la définition des points d'eau.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Eu égard au motif de l'annulation partielle de la décision contestée, il est enjoint au préfet de la Mayenne de procéder à la modification de la définition des points d'eau donnée à l'article 2 de l'arrêté du 7 juillet 2017 conformément aux motifs du présent jugement, dans un délai de trois mois à compter de la notification de ce dernier.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 300 euros au titre des frais exposés par les associations requérantes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 5 mars 2021 par laquelle le préfet de la Mayenne a rejeté la demande des associations requérantes est annulée en tant qu'elle a refusé de modifier l'arrêté du 7 juillet 2017 en intégrant à la définition des points d'eau l'ensemble des cours d'eau répondant à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et l'ensemble des éléments hydrographiques représentés par des traits bleu pleins et pointillés sur la carte au 1/ 25 000^{ième} de l'IGN.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Mayenne de procéder à la modification de l'arrêté du 7 juillet 2017 en son article 2 conformément aux motifs du présent jugement, dans un délai de trois mois à compter de la notification de ce dernier.

Article 3 : L'Etat versera à l'association France nature environnement Pays de la Loire et à l'association Fédération pour l'environnement en Mayenne une somme globale de 300 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Pays de la Loire, à l'association Fédération pour l'environnement en Mayenne et à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Copie du présent jugement sera adressée au préfet de la Mayenne.

Délibéré après l'audience du 1^{er} octobre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Douet, présidente,
Mme Thomas, première conseillère,
M. Brémond, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 novembre 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

E. BRÉMOND

H. DOUET

La greffière,

L. LÉCUYER

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,
Le greffier,