

Conseil d'État**N° 470920****ECLI:FR:CECHR:2024:470920.20240708**

Inédit au recueil Lebon

6ème - 5ème chambres réunies

M. Jacques-Henri Stahl, président

M. Antoine Berger, rapporteur

M. Nicolas Agnoux, rapporteur public

Lecture du lundi 8 juillet 2024**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 janvier 2023 et 5 juin 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement et la Ligue pour la protection des oiseaux demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2022-1486 du 28 novembre 2022 relatif à l'encadrement de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans les sites Natura 2000 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- la directive n° 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil ;
- la directive n° 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 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Antoine Berger, auditeur,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 18 juin 2024 présentée par l'association France Nature Environnement et autre ;

Considérant ce qui suit :

1. L'association France Nature Environnement et la Ligue pour la protection des oiseaux demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 28 novembre 2022 relatif à l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les sites Natura 2000 qui, à la suite de la décision n° 437613 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, du 15 novembre 2021, a complété l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime pour donner compétence au préfet aux fins d'encadrer ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les sites terrestres Natura 2000.

Sur le cadre juridique :

2. Selon l'article 12 de 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 ; " 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. Des mesures appropriées de gestion des risques sont prises et l'utilisation de produits

phytopharmaceutiques à faible risque au sens du règlement (CE) n° 1107/2009 et des mesures de lutte biologique sont envisagées en premier lieu. 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 (...)" .

3. Aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime pris pour la transposition de l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 : " I.- (...) 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. (...) / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : (...) / 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 R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime : " 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 " .

4. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient à l'autorité administrative 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. A cet égard, il lui incombe en particulier d'adopter les dispositions nécessaires à la protection des zones particulières mentionnées au I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, notamment, comme le prévoit le 3° de ces dispositions, 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, conformément aux exigences posées par le droit de l'Union. Si ces dispositions peuvent être adoptées dans le cadre de l'arrêté de portée générale, relevant des autorités ministérielles mentionnées à l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime, aucune disposition législative ou réglementaire ne s'oppose à ce qu'elles interviennent sur le fondement d'autres dispositions, le cas échéant propres à chacune de ces zones.

5. Le V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement dispose notamment que les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation, que ces mesures sont définies en concertation avec les collectivités territoriales intéressées et les représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs de ces espaces en tenant compte des menaces spécifiques qui pèsent sur les espèces et habitats concernés, et que ces mesures peuvent être prises dans le cadre des contrats ou des chartes prévus à l'article L. 414-3 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés. Aux termes de l'article L. 414-2 du même code : " Pour chaque site Natura 2000, un document d'objectifs définit les orientations de gestion, les mesures prévues à l'article L. 414-1, les modalités de leur mise en oeuvre et les dispositions financières d'accompagnement. / (...) ". L'article L. 414-3 du même code dispose que : " I. - Pour l'application du document d'objectifs, les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site (...) peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats, dénommés "contrats Natura 2000". Les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles peuvent prendre la forme de contrats portant sur des engagements agro-environnementaux. / Le contrat Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements conformes aux orientations et aux mesures définies par le document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000. (...) / II. - Les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces situés dans le site peuvent adhérer à une charte Natura 2000. La charte Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements définis par le document d'objectifs et pour lesquels le document d'objectifs ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement. / La charte peut également déterminer des engagements spécifiques à une activité qui permettent de garantir que celle-ci ne sera pas susceptible de porter atteinte au site de manière significative (...) ". Par ailleurs, l'article L. 414-4 du même code permet à l'autorité administrative de s'opposer notamment à tout projet, manifestation ou intervention dont la réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000.

6. Sur le fondement de ces dispositions, l'article R. 414-11 du même code précise que le document d'objectifs mentionné à l'article L. 414-2 comprend notamment " les objectifs de développement durable du site permettant d'assurer la conservation et, s'il y a lieu, la restauration des habitats naturels et des espèces " qui ont justifié la désignation du site, des " propositions de mesures de toute nature permettant d'atteindre ces objectifs " ainsi que des modalités de suivi et de surveillance de ces mesures. L'article R. 414-12 du même code prévoit que la charte Natura 2000 afférente à chaque site est constituée d'une " liste d'engagements contribuant à la réalisation des objectifs de conservation ou de restauration des habitats naturels et des espèces définis dans le document d'objectifs " et portant " sur des pratiques de gestion des terrains et espaces inclus dans le site ". En vertu de l'article R. 414-12-1, le préfet doit s'assurer du respect des engagements souscrits dans le cadre de la charte Natura 2000. Enfin, les articles R. 414-13 à R. 414-17 du même code prévoient la possibilité de conclure des contrats Natura 2000 avec les titulaires de droits réels sur les terrains inclus dans un site donné, comportant également des engagements de gestion et de conservation devant être conformes aux orientations définies dans le document d'objectifs.

7. Il résulte des dispositions citées aux points précédents que les mesures de conservation ou de rétablissement des habitats et des espèces adoptées dans les zones Natura 2000, lesquelles peuvent comprendre des mesures relatives à l'utilisation ou à l'interdiction de produits phytosanitaires, sont définies dans le cadre des contrats ou des chartes prévus à l'article L. 414-3

ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés.

Sur la légalité du décret attaqué :

8. Le décret attaqué du 28 novembre 2022 a complété l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime, tel que cité au point 3, par un alinéa aux termes duquel : " Par dérogation au deuxième alinéa, le préfet encadre ou interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les sites terrestres Natura 2000, au regard des objectifs de conservation ou de restauration des habitats naturels et des espèces définis dans les documents d'objectifs, lorsque cette utilisation n'est pas effectivement prise en compte par les mesures, prévues au V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, définies dans le cadre des contrats et chartes ".

En ce qui concerne la consultation du public :

9. Aux termes du premier alinéa du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : " Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration ".

10. Si les dispositions des articles L. 120-1 et L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui précisent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable à certains actes réglementaires de l'Etat ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, impliquent que ces projets d'acte fassent l'objet d'une publication préalable permettant au public de formuler des observations, elles n'imposent de procéder à une nouvelle publication pour recueillir des observations du public sur les modifications qui sont ultérieurement apportées au projet de décision, au cours de son élaboration, que lorsque celles-ci ont pour effet de dénaturer le projet sur lequel ont été initialement recueillies les observations du public.

11. Il ressort des pièces du dossier que le projet de décret litigieux a fait l'objet d'une consultation du public réalisée du 16 mai au 5 juin 2022. A l'issue de cette consultation, il lui a été apporté des modifications, notamment en supprimant son article 2 qui impartissait aux préfets un délai de six mois pour adopter les arrêtés visant à encadrer ou interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans les zones Natura 2000. Cette suppression n'a pas eu pour effet de dénaturer le projet de décret tel qu'il avait été soumis à la consultation publique, qui portait sur la délégation aux préfets d'un pouvoir de police administrative spéciale visant à encadrer ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les zones Natura 2000. Par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, faute qu'une nouvelle consultation du public ait été réalisée, doit être écarté.

En ce qui concerne l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de police :

12. Le décret attaqué a donné compétence aux préfets pour encadrer ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour ce qui concerne spécifiquement les sites terrestres Natura 2000 après que, par sa décision du 15 novembre 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux eut jugé, pour ces sites terrestres, que les dispositions réglementaires antérieures ne permettaient pas de garantir que l'utilisation de tels produits serait systématiquement encadrée, voire interdite, dans ces sites sur le fondement du document d'objectifs, de la charte Natura 2000 voire des contrats Natura 2000, en méconnaissance des exigences posées par l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 et des dispositions de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime qui assurent sa transposition, et qu'il eut admis qu'aucune disposition ne s'opposait à ce que les règles régissant l'utilisation de ces produits soient propres à chaque site.

13. La circonstance que les chartes et contrats Natura 2000 puissent déjà comprendre des mesures relatives à l'utilisation ou à l'interdiction de produits phytosanitaires ne saurait avoir pour effet de limiter le pouvoir de police confié au préfet par le décret attaqué, lui permettant d'encadrer ou d'interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques si cela est nécessaire au regard des objectifs de conservation ou de restauration des habitats naturels et des espèces définis dans le document d'objectifs d'une zone Natura 2000. En mentionnant que le préfet intervient lorsque l'utilisation de ces produits n'est pas effectivement prise en compte par les mesures définies dans le cadre des contrats et chartes des sites terrestres Natura 2000, le décret attaqué s'est borné à indiquer que, dans l'exercice du pouvoir de police qui lui est ainsi confié et pour apprécier la nécessité des mesures qu'il pourrait prendre, le préfet tient compte des mesures figurant dans ces documents lorsqu'elles sont effectivement de nature à concourir aux objectifs de conservation ou de restauration des habitats naturels et des espèces.

14. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que le pouvoir réglementaire aurait illégalement subordonné l'exercice du pouvoir de police à l'existence de stipulations contractuelles et que le décret attaqué méconnaîtrait les objectifs de l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 ne peuvent qu'être écartés, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

En ce qui concerne les autres moyens :

15. D'une part, aux termes de l'article 17 de la directive n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009 : " Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux infractions aux dispositions nationales prises en application de la

présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour en assurer la mise en oeuvre. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives (...). Si les associations requérantes soutiennent que les sanctions prévues pour le dispositif mis en place par le décret attaqué ne seraient ni effectives, ni proportionnées, ni dissuasives, ce décret se borne à définir les conditions d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les zones Natura 2000, en application des 2° et 3° du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, et n'a pas pour objet de transposer les dispositions de l'article 17 de la directive du 21 octobre 2009, lesquelles ont été transposées par l'article L. 253-17 du même code. Par suite, les associations requérantes ne peuvent utilement soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait l'article 17 de la directive du 21 octobre 2009.

16. D'autre part, dès lors que les articles L. 414-1 à L. 414-7 du code de l'environnement ont assuré une transposition complète des objectifs de l'article 6 de la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et de l'article 4 de la directive n°2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, les associations requérantes ne sauraient utilement soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait les objectifs poursuivis par ces articles.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'association France Nature Environnement et la Ligue pour la protection des oiseaux ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'elles attaquent. Leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, en conséquence, qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'association France Nature Environnement et autre est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association France Nature Environnement, à la première requérante dénommée, au Premier ministre, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 juin 2024 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Sophie-Caroline de Margerie, M. Alain Seban, Mme Fabienne Lambomez, M. Cyril Roger-Lacan, M. Stéphane Hoynck, conseillers d'Etat et M. Antoine Berger, auditeur-rapporteur.

Rendu le 8 juillet 2024.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Antoine Berger

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain