

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2200308

**ASSOCIATION EAU & RIVIÈRES
DE BRETAGNE**

**Mme Marie Thalabard
Rapporteuse**

**M. Dominique Rémy
Rapporteur public**

**Audience du 6 juin 2023
Décision du 22 juin 2023**

**27-06
61-01-01
C**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 janvier 2022, l'association Eau & Rivières de Bretagne, représentée par son président en exercice, M. Alain Bonnac, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet du Finistère a rejeté sa demande, formulée par courrier du 17 septembre 2021, d'interdire l'usage de la molécule du S-métolachlore sur les aires d'alimentation de captages ou, lorsqu'elles ne sont pas définies, sur l'ensemble des bassins versants d'alimentation en eau potable du département ;

2°) d'enjoindre à l'Etat d'interdire l'usage de la molécule du S-métolachlore ;

3°) de mettre à la charge de l'État le paiement d'une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le S-métolachlore est un désherbant sélectif de printemps, autorisé sur les maïs, betteraves ou haricots, dont les métabolites, le métolachlore ESA et le métolachlore OXA, sont omniprésents dans la ressource en eau ;

- en 2020, le métolachlore ESA a été quantifié dans toutes les stations échantillonnées et le métolachlore OXA dans 92 % d'entre elles, le premier dépassant la limite de 0,1 µg/ litre dans plus de 92 % des cas ;

- le barrage de la Ville Hatte sur l'Arguenon, d'une capacité de 11 millions de m³, l'un des trois principaux barrages assurant l'alimentation en eau potable du territoire breton, est durablement pollué par le métolachlore ESA, les changements de pratiques qui ont permis de

réduire la contamination par la molécule mère se sont révélés insuffisants pour son métabolite dont les concentrations dépassent largement le seuil de 0,1 µg/ litre ;

- les eaux superficielles ne sont pas seules affectées, les eaux souterraines sont durablement polluées par les pesticides ;

- le produit est si diffus que les moyennes de dépassement sont particulièrement significatives sur l'ensemble du territoire breton et notamment concernant le département du Finistère ;

- la moyenne des concentrations est systématiquement en dépassement des normes réglementaires et des concentrations maximales ayant atteint en 2019 plus de 8 µg/ litre pour un seuil limite fixé à 0,1 µg/ litre ;

- les distributeurs d'eau, conscients de l'impossibilité de respecter le seuil réglementaire, notamment issu de l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine mentionnées aux articles R. 1321-2, R. 1321-3, R. 1321-7 et R. 1321-38 du code de la santé publique, se réfèrent à des normes dépourvues de fondement, encouragés par l'Agence régionale de santé de Bretagne ;

- l'Agence régionale de santé de Bretagne admet, avec une connaissance de deux tiers du réseau public, que 47,8 % des finistériens sont alimentés par une eau non-conforme en ESA métolachlore ;

- la faune des milieux aquatiques est également mise en danger par de telles concentrations des deux métabolites en mélange, qui constituent des toxicités chroniques ;

- le fabricant du produit litigieux est pleinement conscient de sa dangerosité, puisqu'il a émis des recommandations visant à ne pas l'utiliser sur les périmètres d'aire d'alimentation de captages prioritaires et les zones sensibles ;

- les dispositions spécifiques de la directive 2005/3/CE du 19 janvier 2005 modifiant la directive 91/414/CEE doivent conduire les autorités à une particulière vigilance, la Bretagne ayant été identifiée comme zone vulnérable en application de la directive 91/676/CEE ;

- il appartient au pouvoir préfectoral, en application notamment de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, d'interdire de façon imminente la molécule, au risque de caractériser une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mai 2023, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le S-métolachlore est une substance active entrant dans la composition de plusieurs produits phytopharmaceutiques dont la mise sur le marché et l'utilisation sont autorisées sur le territoire national ;

- la période d'approbation du S-métolachlore a été prolongée par le règlement d'exécution (UE) 2022/708 de la commission européenne du 5 mai 2022 jusqu'au 31 juillet 2023 ;

- la présence des métabolites du S-métolachlore, qui se forment par la dégradation des molécules actives de produits phytopharmaceutiques dans l'environnement, donne lieu à un suivi en application des dispositions prises pour la transposition de la directive 98/83/CE du conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ;

- l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a conclu, le 30 septembre 2022, que les métabolites ESA et NOA du S-métolachlore ne constituent pas des métabolites pertinents dans le cadre de l'évaluation des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) et ne présentent pas de risques d'ordre sanitaire ;

- l'ANSES, dans un nouvel avis rendu le 20 janvier 2023, a considéré que l'évaluation du risque de transfert aux eaux souterraines de la substance active du S-métolachlore et de ses métabolites démontrait des concentrations supérieures aux valeurs seuils devant être respectées conformément aux principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits

phytopharmaceutiques fixés par le règlement (UE) n°546/2011 de la commission du 10 juin 2011 pris pour l'application du règlement (CE) n°1107/2009 ;

- l'ANSES a procédé le 20 avril 2023 au retrait des usages des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active S-métolachlore pour lesquels il existe un risque pour l'environnement inhérent au transfert de métabolites de cette substance dans les eaux souterraines, tout en fixant des délais de grâce pour, d'une part, la vente et la distribution et, d'autre part, le stockage et l'utilisation des stocks des produits phytopharmaceutiques concernés, respectivement de six mois et dix-huit mois ;

- la mesure prise par l'ANSES constitue une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée au risque pour l'environnement qu'elle a identifié à l'issue de son évaluation ;

- la décision contestée doit, en tout état de cause, être appréciée à la date à laquelle le jugement intervient.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;

- le code de l'environnement ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de la santé publique ;

- l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine mentionnées aux articles R. 1321-2, R. 1321-3, R. 1321-7 et R. 3121-38 du code de la santé publique ;

- 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 Mme Thalabard,

- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,

- et les observations de M. Clugery, représentant l'association Eau & Rivières de Bretagne et de M. Trancart, représentant le préfet du Finistère.

Considérant ce qui suit :

1. Par courrier du 17 septembre 2021, l'association Eau & Rivières de Bretagne a alerté le préfet du Finistère sur la pollution de la ressource du département en eau potable résultant de l'utilisation du S-métolachlore, dés herbant sélectif de printemps, dont les métabolites, le métolachlore ESA et le métolachlore OXA, ont été mesurés à des concentrations supérieures aux limites réglementaires dans les eaux superficielles et les eaux souterraines dans les stations échantillonnées. Elle lui a demandé, en conséquence, de prononcer l'interdiction de l'usage du S-métolachlore sur l'ensemble du territoire de son département. Par la présente requête, l'association Eau & Rivières de Bretagne demande l'annulation de la décision implicite de refus du préfet du Finistère, née du silence conservé à réception de ce courrier.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, selon 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. (...)* ». L'article 11 de cette directive du 21 octobre 2009 prévoit notamment que les Etats 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 consistent notamment à privilégier les pesticides qui ne sont pas considérés comme dangereux, à privilégier les techniques d'application les plus efficaces, à utiliser des mesures d'atténuation qui réduisent le risque de pollution par dérive, drainage et ruissellement, et à réduire ou proscrire les pulvérisations sur des surfaces où le risque de ruissellement est élevé.

3. D'autre part, aux termes du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « *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. (...) / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières. (...)* ». En application de l'article R. 253-45 de ce code, les mesures d'interdiction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques prévues par l'article L. 253-7 de ce même code sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation.

4. En outre, 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, modifié et complété par l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, prévoit en son article 5 que : « *En cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation des produits peut être restreinte ou interdite par arrêté préfectoral. Cet arrêté motivé doit préciser les produits, les zones et les périodes concernés ainsi que les restrictions ou interdictions d'utilisation prescrites. Il doit être soumis dans les plus brefs délais à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture.* ».

5. Enfin, aux termes de l'article R. 1321-2 du code de la santé publique : « *Les eaux destinées à la consommation humaine doivent, dans les conditions prévues à la présente section : /- ne pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes ; /- être conformes aux limites de qualité, portant sur des paramètres microbiologiques et physico-chimiques, définies par arrêté du ministre chargé de la santé.* ». Aux termes de l'article R. 1321-3 du même code : « *Les eaux destinées à la consommation humaine doivent satisfaire à des références de qualité, portant sur des paramètres microbiologiques, physico-chimiques et radiologiques, établies à des fins de suivi des installations de production, de distribution et de conditionnement d'eau et d'évaluation des risques pour la santé des personnes, fixées par arrêté du ministre chargé de la santé.* ». En application de ces dispositions les limites et références de qualité, les valeurs indicatives et les valeurs de vigilance des eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion

des eaux conditionnées, ont été définies par l'arrêté susvisé du 11 janvier 2007. En vertu de l'annexe I de cet arrêté, les limites de qualité pour les eaux destinées à la consommation humaine sont de 0,1 microgramme par litre ($\mu\text{g}/\text{litre}$) de pesticide, par substance individuelle.

6. Il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé de prendre toute mesure permettant d'assurer la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, au titre de la police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, d'apprécier la légalité de ce refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

7. L'association Eau & Rivières de Bretagne expose que les résidus du S-Métolachlore, le métolachlore ESA et le métolachlore OXA, sont omniprésents dans la ressource en eau sur le territoire breton, le premier ayant été quantifié dans toutes les stations échantillonnées au cours de l'année 2020, avec une concentration dépassant la limite de 0,1 microgramme par litre dans 92 % des cas, et le second ayant été quantifié dans près de 92 % d'entre elles, ce qui implique un traitement coûteux pour l'éliminer des eaux brutes et révèle l'insuffisance des périmètres de protection des captages d'eau instaurés. Bien que l'association requérante admette que les changements de pratiques ont permis une réduction de la contamination par la molécule mère, tant en fréquence qu'en pics, elle déplore que son métabolite, le métolachlore ESA, persiste à des concentrations supérieures aux seuils réglementaires tant dans les eaux superficielles que dans les eaux souterraines. Elle affirme que, selon une présentation faite par l'Agence régionale de santé de Bretagne lors du comité de pilotage des périmètres de protection des captages des Côtes-d'Armor, le métolachlore ESA a été détecté, à une date qu'elle ne précise pas, dans 78 % des prélèvements des eaux souterraines, 41 % d'entre eux étant supérieurs à la valeur limite de 0,1 $\mu\text{g}/\text{litre}$, y compris pour des ouvrages profonds. Elle ajoute, que pour ce qui concerne le département du Finistère, les données de l'Agence régionale de santé de Bretagne portant, au 1^{er} avril 2021, sur les deux tiers du réseau public, permettent de constater que 47,8 % des habitants du département étaient alimentés par une eau non conforme en métolachlore ESA. Pour autant, si les données chiffrées exposées par l'association Eau & Rivières de Bretagne au soutien de sa démarche tendant à ce que le préfet du Finistère prescrive l'interdiction de l'usage du S-métolachlore sur l'ensemble du département révèlent une situation préoccupante, elles sont, à elles seules, insuffisantes, notamment en ce qu'elles ne sont pas assorties des études dont elles sont issues mais aussi et surtout en l'absence de toute comparaison avec les données relatives au territoire national, pour démontrer l'existence d'un risque exceptionnel et spécifique au département du Finistère justifiant que l'autorité préfectorale fasse usage des pouvoirs de police que lui confère l'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2017, cité au point 4, permettant notamment d'interdire localement l'usage de ce produit phytopharmaceutique, par arrêté à soumettre à l'approbation du ministre de l'agriculture. La circonstance que le fabricant de ce produit reconnaisse la dangerosité de la substance ainsi mise sur le marché et a formulé des recommandations d'emploi, complétant les conditions d'emploi réglementaires et s'ajoutant aux bonnes pratiques agricoles, en rappelant que les produits à base de S-métolachlore ne doivent pas être utilisés sur les périmètres d'aires d'alimentation des captage prioritaires et des zones sensibles, n'est pas davantage de nature à caractériser ce risque exceptionnel pour ce qui concerne spécifiquement le département du Finistère.

8. Au demeurant, le préfet du Finistère fait valoir qu'alors que la période d'approbation du S-métolachlore a été prolongée jusqu'au 31 juillet 2023 par le règlement d'exécution (UE) 2022/708 de la commission européenne du 5 mai 2022, les métabolites du S-métolachlore, qui se forment par la dégradation ou la transformation des molécules actives de produits phytopharmaceutiques dans l'environnement, font l'objet d'un suivi au plan national, dès lors qu'ils présentent la particularité de présenter un taux élevé de pénétration dans les sols et d'être

solubles dans l'eau. Or, dans le cadre de ce contrôle sanitaire de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, des résultats non-conformes ont été relevés au niveau national avec des fréquences importantes pour les métabolites ESA et NOA du S-métolachlore et ont conduit la direction générale de l'alimentation (DGAL), la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et la direction générale de la santé (DGS) à saisir, le 17 mai 2021, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) d'une demande de réexamen des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active S-métolachlore. Dans un rapport rendu en septembre 2021, l'ANSES a procédé à l'analyse des données de surveillance disponibles dans le cadre de la phytopharmacovigilance et a préconisé de réaliser une étude destinée à permettre l'évaluation du risque lié à la présence des métabolites du S-métolachlore à des concentrations supérieures aux normes réglementaires dans les eaux destinées à la consommation humaine, d'approfondir les connaissances sur l'efficacité des filières de potabilisation et d'envisager une approche globale s'agissant du désherbage du maïs. Par un avis du 20 janvier 2023 répondant au signalement dont elle était saisie, l'ANSES a estimé que *« l'évaluation du risque de transfert aux eaux souterraines des métabolites du S-métolachlore montre des concentrations en métolachlore-ESA, métolachlore-OXA et métolachlore-NOA inacceptables du fait de dépassements du critère des principes uniformes de la législation, fixé à la limite de qualité de 0,1 µg/litre, ce qui remet en cause l'autorisation actuelle de certains usages des produits pour des raisons de protection des ressources hydriques, dans un souci de limitation aussi bas que possible de la pollution de celles-ci »* et a déclaré son intention de procéder, sans délai, au retrait de certains usages des autorisations de mises sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active S-métolachlore. Dans ce contexte, le 20 avril 2023, l'ANSES a ainsi décidé le retrait de certains usages de l'autorisation de mise sur le marché du produit S-métolastar, compte tenu du risque pour l'environnement inhérent au transfert des métabolites de la substance active S-métolachlore dans les eaux souterraines. Au regard de ces éléments, auxquels l'association requérante n'a pas répliqué, il n'est pas établi, à la date du présent jugement, que la situation du département du Finistère présenterait un risque exceptionnel et justifié, nécessitant des mesures supplémentaires et spécifiques et que le refus du préfet du Finistère de mettre en œuvre les pouvoirs que lui confèrent l'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2017 serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

9. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de l'association Eau & Rivières de Bretagne tendant à l'annulation de la décision implicite du préfet du Finistère refusant d'interdire l'usage du S-métolachlore sur le territoire de son département doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Le présent jugement, qui rejette les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté attaqué, n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association Eau & Rivières de Bretagne ne peuvent dès lors être accueillies.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'association requérante demande au titre des dépenses exposées et non comprises dans les dépens. Les conclusions présentées à ce titre par l'association Eau & Rivières de Bretagne doivent dès lors être rejetées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Eau & Rivières de Bretagne est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association Eau & Rivières de Bretagne, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au ministre de la Santé et de la Prévention et au ministre de l'agriculture.

Une copie du présent jugement sera adressée au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,
Mme Thalabard, première conseillère,
M. Blanchard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 juin 2023.

La rapporteure,

signé

M. Thalabard

Le président,

signé

G.-V. Vergne

La greffière,

signé

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.