

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1705672**

---

ASSOCIATION FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT MIDI-PYRENEES

---

Mme Magali Sellès  
Présidente-rapporteure

---

Mme Céline Arquié  
Rapporteure publique

---

Audience du 30 juin 2021  
Décision du 15 juillet 2021

---

44-05  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Toulouse

(4<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 8 décembre 2017, 11 janvier 2019 et 4 novembre 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté de la préfète de l'Aveyron du 20 juillet 2017 définissant les points d'eau à prendre en compte pour l'application 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, en tant que cet arrêté ne définit comme points d'eau au sens cet arrêté interministériel que les cours d'eau identifiés en application de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement à l'exception de ceux busés dans les secteurs listés, les cours d'eau dits BCAE et les points d'eau toujours en eau (étangs, mares et canaux) figurant dans la cartographie IGN au 1/25 000<sup>e</sup>, ensemble la décision du 30 octobre 2017 de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la préfète de l'Aveyron de prendre un arrêté complémentaire à son arrêté du 20 juillet 2017 définissant les points d'eau à prendre en compte pour l'application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté de la préfète de l'Aveyron méconnaît l'article 12 de la directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 et l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime qui le transpose dès lors que si ces dispositions prévoient l'encadrement ou l'interdiction de l'usage des pesticides « dans certaines zones spécifiques », l'arrêté préfectoral ne prévoit pas de réglementation spécifique pour les zones protégées recensées dans le SDAGE Adour-Garonne 2016-2021, en particulier les périmètres des points de captage d'alimentation en eau potable et les zones de baignade, ainsi que les sites Natura 2000 présents dans le département ;

- il méconnaît le principe de non-régression prévu au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dès lors que la réglementation relative aux zones non-traitées applicable en Aveyron avant l'édiction des arrêtés interministériel du 4 mai 2017 et préfectoral du 20 juillet 2017 concernait tous les éléments du réseau hydrographique identifiés sur les cartes IGN au 1/25 000<sup>e</sup> ; l'arrêté préfectoral du 20 juillet 2017, qui limite la définition des points d'eau soumis à la réglementation relative aux zones non-traitées, exclut de nombreux points d'eau auparavant protégés ; l'arrêté limite la prise en compte des éléments figurant sur les cartes IGN au 1/25 000<sup>e</sup> aux seuls points d'eau toujours en eau ; par ailleurs, l'arrêté exclut des cours d'eau à prendre en compte les cours d'eau busés, alors même que cette condition n'était pas prévue par la réglementation antérieure ; plusieurs centaines voire milliers de kilomètres d'écoulements identifiés comme des cours d'eau non nommés en traits pointillés sur les cartes IGN au 1/25 000<sup>e</sup> sont exclus de la définition des points d'eau retenue par la préfète de l'Aveyron ; ces limitations de la définition des points d'eau portent par conséquent atteinte au principe de non-régression en matière environnementale.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 3 janvier et 15 mars 2019, la préfète de l'Aveyron conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- l'arrêté n'est pas contraire à l'article 12 de la directive n° 2009/128/CE dès lors qu'il s'inscrit pleinement dans le respect des prescriptions de cette directive et contribue à veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques ; les zones spécifiques ont bien été prises en compte dans le processus de définition des points d'eau à proximité desquels une zone de non-traitement par produits phytopharmaceutiques doit être respectée ;

- l'arrêté ne méconnaît pas non plus le principe de non-régression, qui doit s'analyser au regard des enjeux en présence ; l'association requérante ne peut se prévaloir de la violation de ce principe du seul fait de la constatation d'éléments de définition des points d'eau non repris dans l'arrêté litigieux ; cet arrêté a été élaboré en considérant les enjeux locaux et donne une définition des points d'eau plus précise et plus fidèle aux réalités du terrain que celle prévue par l'arrêté du 12 septembre 2006.

Par ordonnance du 12 novembre 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 3 décembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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,
- l'arrêté interministériel 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,
- 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 Sellès,
- les conclusions de Mme Arquié, rapporteure publique,
- les observations de Mme Lemoal, pour l'association France Nature Environnement,
- et les observations de M. Morel, pour la préfète de l'Aveyron.

Considérant ce qui suit :

1. La préfète de l'Aveyron a, le 20 juillet 2017, pris un arrêté définissant, dans le département, les points d'eau visés par 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. Par la présente requête, l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées demande au tribunal d'annuler cet arrêté en tant qu'il ne définit comme points d'eau, au sens de l'arrêté du 4 mai 2017, que les cours d'eau identifiés en application de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement à l'exception de ceux busés dans certains secteurs listés, les cours d'eau dits bonnes conditions agricoles et environnements (BCAE) et les points d'eau toujours en eau (étangs, mares et canaux) figurant sur les cartes IGN au 1/25 000<sup>e</sup>, ensemble la décision du 30 octobre 2017 rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

*En ce qui concerne la méconnaissance du principe de non-régression :*

2. 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 », inspirent 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<sup>er</sup> 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 (...) ».*

3. 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 ; / 4° Les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder. / (...) ».*

4. L'article 1<sup>er</sup> 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 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 1/25 000 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<sup>e</sup> de l'Institut géographique national. 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<sup>er</sup>, 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.

5. L'article 1<sup>er</sup> de 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'arrêté interministériel du 4 mai 2017, définissait les points d'eau comme les « *cours d'eau, plans d'eau, fossés et points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur les cartes au 1/25 000 de l'Institut géographique national.* »

6. Par l'arrêté litigieux du 20 juillet 2017, pris en application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, la préfète de l'Aveyron a défini les points d'eau dans le département comme, en premier lieu, les cours d'eau identifiés en application de l'arrêté L. 215-7-1 du code de l'environnement, à l'exception de ceux régulièrement busés situés dans certains secteurs énumérés et correspondant à ceux couverts par une cartographie complète des cours d'eau à la date de signature de cet arrêté, en deuxième lieu, les cours d'eau établis en application de l'article D. 615-46 du code rural et de la pêche maritime au titre des bonnes conditions agricoles et environnements, dits cours d'eau « BCAE », à l'exception des cours d'eau régulièrement busés sur les parties du territoire départemental où la cartographie des cours d'eau n'était pas disponible et en troisième lieu, les points d'eau toujours en eau (étangs, plans d'eau et canaux) non répertoriés dans les deux catégories précédentes et figurant sur les cartes de l'IGN au 1/25 000<sup>e</sup>. Cet arrêté exclut ainsi notamment les écoulements identifiés comme des cours d'eau non nommés figurant en traits bleus pointillés sur les cartes IGN au 1/25 000<sup>e</sup>, alors qu'il est constant que ces points d'eau intermittents faisaient l'objet d'une protection en vertu de l'arrêté du 12 septembre 2006 précité. A cet égard, la préfète de l'Aveyron ne saurait utilement faire valoir, notamment eu égard à ce qui a été dit au point 4, que l'arrêté litigieux a été élaboré en considérant les enjeux locaux et la vulnérabilité des milieux considérés. L'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées est dès lors fondée à soutenir que la préfète a méconnu le principe de non-régression prévu au 9<sup>o</sup> du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement en n'intégrant pas à la définition des points d'eau les points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur les cartes de l'IGN au 1/25 000<sup>e</sup>.

*En ce qui concerne la méconnaissance des articles 12 de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 et L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime:*

7. Aux termes de l'article 12 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 : « *Les Etats 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 (...)* ». Aux termes 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./ (...)* ». En vertu du I de l'article L. 253-7 du même code cité au point 3 et transposant l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, il appartient à l'autorité administrative de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention de produits phytopharmaceutiques, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement. Aux termes de l'article R. 253-45 du même code : « *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. »*

8. L'association requérante soutient que l'arrêté préfectoral ne prévoit pas de mesures particulières de restriction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques s'agissant des « zones spécifiques » au sens de l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, en particulier s'agissant des zones protégées recensées dans le SDAGE Adour-Garonne 2016-2021 et des sites Natura 2000. Toutefois, il résulte de ce qui a été énoncé aux points 4 et 7 que le préfet n'est pas compétent pour définir des mesures d'interdiction ou d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans certaines zones particulières, l'arrêté préfectoral ayant uniquement pour but de dresser une liste des points d'eau à prendre en compte pour l'application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, sans laisser de marge d'appréciation au préfet. Par conséquent, l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées n'est pas fondée à soutenir que la préfète de l'Aveyron aurait méconnu les articles 12 de la directive du 21 octobre 2009 et L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime.

9. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté de la préfète de l'Aveyron du 20 juillet 2017 doit être annulé uniquement en tant que cet arrêté n'inclut pas dans la définition des points d'eau du département les points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur les cartes de l'IGN au 1/25 000<sup>e</sup> ensemble la décision de rejet du recours gracieux du 30 octobre 2017.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. L'annulation partielle prononcée par le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint à la préfète de l'Aveyron de modifier l'arrêté du 20 juillet 2017 pour y inclure l'ensemble des points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur les cartes IGN au 1/25 000<sup>e</sup>, dans un délai qu'il convient de fixer à quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

11. 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 l'association FNE Midi-Pyrénées et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté de la préfète de l'Aveyron du 20 juillet 2017 est annulé en tant qu'il n'inclut pas dans la définition des points d'eau du département l'ensemble des points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur les cartes de l'Institut géographique national au 1/25 000<sup>e</sup>, ensemble la décision de rejet du recours gracieux du 30 octobre 2017.

Article 2 : Il est enjoint à la préfète de l'Aveyron de procéder à la modification de son arrêté du 20 juillet 2017 conformément aux motifs du présent jugement, dans un délai de quatre mois à compter de la notification de ce dernier.

Article 3 : L'Etat versera à l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées une somme globale de 300 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et à la ministre de la transition écologique.

Copie du présent jugement sera adressée à la préfète de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Sellès, présidente,  
Mme Jordan-Selva, premier conseiller,  
M. Farges, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2021.

La présidente-rapporteuse,

L'assesseure la plus ancienne,

M. SELLÈS

S. JORDAN-SELVA

La greffière,

F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, en ce qui la 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 :  
La greffière en chef,