

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2001868

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATIONS FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT MIDI-PYRENEES ET
GROUPEMENT ASSOCIATIF DE DEFENSE DE
L'ENVIRONNEMENT DU LOT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Natacha Soddu
Rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse

(5^{ème} chambre)

Mme Florence Nègre-Le Guillou
Rapporteure publique

Audience du 19 septembre 2023
Décision du 3 octobre 2023

44-05
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des pièces complémentaires, enregistrées les 14 avril 2020 et 22 novembre 2020, les associations France Nature Environnement (FNE) Midi-Pyrénées et Groupement associatif de défense de l'environnement du Lot (GADEL) demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision de la préfète du Lot refusant implicitement de faire droit à leur demande d'abrogation partielle de son arrêté du 29 août 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, 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^e et exclut de la définition des points d'eau les écoulements identifiés en traits bleus pleins et en traits bleus pointillés nommés et non nommés par la cartographie de l'institut géographique national (IGN) au 1/25000^e ;

2°) d'annuler partiellement l'arrêté de la préfète du Lot du 29 août 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, 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^e et exclut de la définition des points d'eau les écoulements identifiés en traits bleus pleins et en traits bleus pointillés nommés et non nommés par la cartographie de l'institut géographique national (IGN) au 1/25000^e ;

3°) d'enjoindre à la préfète du Lot de prendre un arrêté complémentaire afin de modifier et compléter son arrêté du 29 août 2017 conformément à la définition des points d'eau figurant à l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté de la préfète du Lot 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 vingt sites Natura 2000 présents dans le département ;

- il méconnaît l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, dès lors que celui-ci définit les points d'eau comme les cours d'eau au sens de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, 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^e ; la préfète a exclu de la définition des points d'eau dans le département les écoulements identifiés en traits bleus pleins et en traits bleus pointillés nommés et non nommés par la cartographie IGN au 1/25 000^e, contrairement à ce que prévoit l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 ;

- 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 dans le département du Lot avant l'édiction des arrêtés interministériel du 4 mai 2017 et préfectoral du 29 août 2017, concernait tous les éléments du réseau hydrographique identifiés sur les cartes IGN au 1/25 000^e ; l'arrêté préfectoral du 29 août 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, en particulier les éléments figurant sur les cartes IGN au 1/25 000^e ne constituant pas des cours d'eau au sens de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et ne figurant par conséquent pas sur la cartographie départementale des cours d'eau ; plusieurs centaines voire milliers de kilomètres d'écoulements et de mètres carré de surfaces en eau identifiés sur les cartes IGN au 1/25 000^e sont exclus de la définition des points d'eau retenue par la préfète du Lot ; cette limitation de la définition des points d'eau porte par conséquent atteinte au principe de non-régression en matière environnementale.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 juin 2021, le préfet du Lot s'en remet à la sagesse du tribunal.

Par un courrier du 5 septembre 2023, les parties ont été informées qu'en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal est susceptible de relever d'office le moyen tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 29 août 2017, pour tardiveté.

Un mémoire en réponse à un moyen d'ordre public présenté par les associations requérantes a été enregistré le 6 septembre 2023 et a été communiqué.

Par ordonnance du 2 septembre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 21 septembre 2021.

Par lettre en date du 14/05/2020, le tribunal a informé l'association France Nature Environnement qu'elle est considérée comme représentante unique en sa qualité de première dénommée en application des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 ;
- la directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Soddu, rapporteure ;
- et les conclusions de Mme Nègre- Le Guillou, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. La préfète du Lot a, le 29 août 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, les associations France Nature Environnement (FNE) Midi-Pyrénées et le Groupement associatif de défense de l'environnement du Lot (GADEL) demandent au tribunal d'annuler la décision par laquelle la préfète du Lot a implicitement rejeté leur demande du 13 février 2020 tendant à l'abrogation partielle de l'arrêté du 29 août 2017, en tant que cet arrêté ne définit comme points d'eau que les cours d'eau identifiés en application de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, les cours d'eau au titre des bonnes conditions agricoles et environnementales, dits cours d'eau « BCAE », et les points d'eau toujours en eau (étangs, mares et canaux) figurant dans la cartographie IGN au 1/25 000^e et exclut de la définition des points d'eau, les écoulements identifiés en traits bleus pleins et en traits bleus pointillés nommés et non nommés par la cartographie de l'institut géographique national (IGN) au 1/25 000^e.

Sur la recevabilité des conclusions dirigées contre l'arrêté du 29 août 2017 :

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 (...)* ».

3. L'arrêté du 29 août 2017 définissant 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, mentionne les délais et voies de recours et a été régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du Lot n° 46-2017-47 du 1^{er} août 2017. Par suite, les conclusions tendant à l'annulation de cet arrêté sont tardives et par voie de conséquence irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

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

4. Aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « / II / 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 211-1 du même code « *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 (...)* ».

5. 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. / (...) ».

6. 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 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^e 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^{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.

7. L'article 1^{er} 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'article 16 de 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.* »

8. Par l'arrêté attaqué du 29 août 2017, pris en application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, la préfète du Lot a défini les points d'eau dans le département comme, en premier lieu, les cours d'eau identifiés en application de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement tels que figurant sur la cartographie complète des cours d'eau, 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 environnementales, dits cours d'eau « BCAE », 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^e. Cet arrêté exclut ainsi notamment les écoulements identifiés comme des cours d'eau nommés et non nommés figurant en traits bleus pointillés et en traits bleus pleins sur les cartes IGN au 1/25 000^e, alors qu'il est constant que ces points d'eau faisaient l'objet d'une protection dans le cadre de l'arrêté du 12 septembre 2006 précité. Par suite, les associations France Nature Environnement Midi-Pyrénées et Groupement associatif de défense de l'environnement du Lot sont fondées à soutenir que la préfète du Lot a méconnu le principe de non-régression prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement et l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 en n'intégrant pas à la définition des points d'eau, les écoulements identifiés comme des cours d'eau nommés et non nommés figurant en traits bleus pointillés et en traits bleus pleins sur les cartes IGN au 1/25 000^e.

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 :

9. 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.* »

10. Les associations requérantes soutiennent 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 l'instruction que les associations requérantes ne peuvent utilement se prévaloir de la méconnaissance des articles 12 de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 et L. 253-7 du code de l'environnement, dès lors qu'il n'y a pas eu, dans le recours du 13 février 2020, de demande préalable relative à l'édiction d'une réglementation spécifique pour les zones protégées. En tout état de cause, il résulte de ce qui a été énoncé aux points 4 et 7 que la préfète du Lot n'est pas compétente 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 à la préfète. Par suite, les associations France Nature Environnement Midi-Pyrénées et Groupement associatif de défense de l'environnement du Lot ne sont pas fondées à soutenir que la préfète du Lot aurait méconnu les articles 12 de la directive du 21 octobre 2009 et L. 253 7 du code rural et de la pêche maritime.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté de la préfète du Lot du 29 août 2017 méconnaît le principe de non-régression prévu à l'article L. 110 -1 du code de l'environnement et l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 en n'intégrant pas à 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 et l'ensemble des éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes IGN au 1/25 000^e.

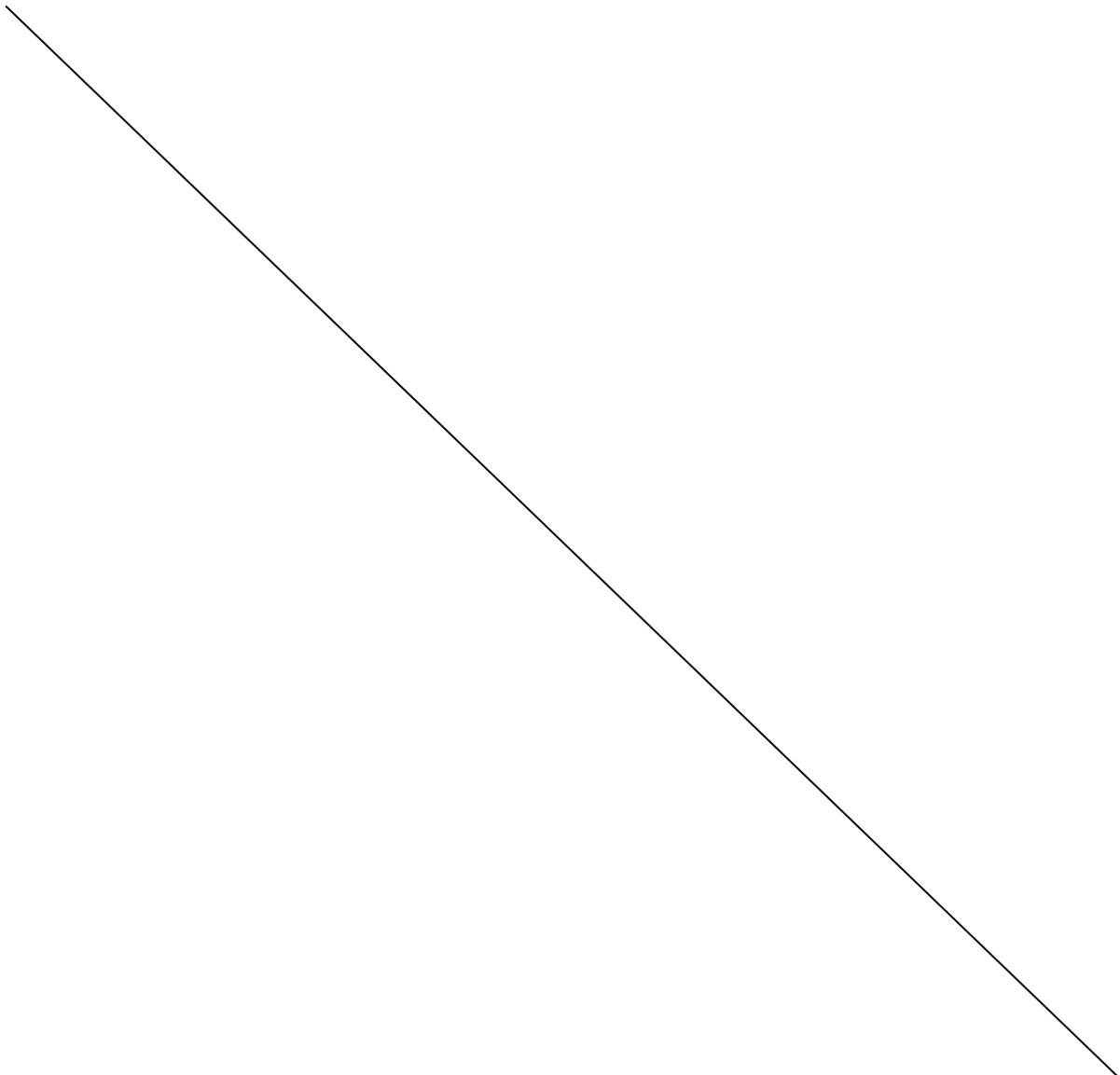
Compte tenu de cette illégalité, la préfète du Lot était tenue de faire droit à la demande d'abrogation partielle présentée par les associations requérantes. Par suite, la décision implicite née du silence gardé par la préfète du Lot sur la demande d'abrogation partielle de l'arrêté du 29 août 2017 doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Le présent jugement, qui annule le refus de la préfète du Lot d'abroger partiellement l'arrêté du 29 août 2017, eu égard aux motifs de l'annulation prononcée, implique nécessairement qu'il lui soit enjoint de modifier l'arrêté en litige en vue d'inclure dans 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 et l'ensemble des éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes IGN au 1/25 000^e, 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 :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme de 250 euros au titre des frais exposés par l'association FNE Midi-Pyrénées.



D E C I D E:

Article 1^{er} : La décision implicite, née du silence gardé par la préfète du Lot sur la demande tendant à l'abrogation partielle de l'arrêté du 29 août 2017 en tant que cet arrêté n'inclut pas dans la définition des points d'eau du département l'ensemble des cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et l'ensemble des éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes IGN à l'échelle 1/25 000^e, est annulé.

Article 2 : Il est enjoint à la préfète du Lot de procéder à la modification de son arrêté du 29 août 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 FNE Midi-Pyrénées la somme de 250 euros en application des dispositions 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 au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie du présent jugement sera adressée à la préfète du Lot.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Molina-Andréo, présidente,
Mme Soddu, première conseillère,
Mme Biscarel, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 octobre 2023.

La rapporteure,

La présidente,

N. SODDU

B. MOLINA-ANDRÉO

La greffière,

M. BÉNAZET

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne et 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 :
La greffière en chef,