

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1705673**

---

ASSOCIATION FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT MIDI-PYRENEES ET  
ASSOCIATION FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT TARN-ET-GARONNE

---

Mme Magali Sellès  
Présidente-rapporteure

---

Mme Céline Arquie  
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, 25 février 2019 et 4 novembre 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, les associations France nature environnement (FNE) Midi-Pyrénées et France nature environnement (FNE) Tarn-et-Garonne demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 3 juillet 2017 définissant les cours 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, ensemble la décision du 13 octobre 2017 de rejet de leur recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au préfet de Tarn-et-Garonne de prendre un nouvel arrêté définissant les points d'eau à prendre en compte pour l'application de l'arrêté du 4 mai 2017 dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

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.

Elles soutiennent que :

- la procédure de consultation du public préalablement à l'édiction de l'arrêté attaqué, prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, est irrégulière dès lors que d'une part, la note de présentation de l'arrêté projeté n'en précisait pas le contexte et les objectifs et que, d'autre part, les observations et propositions du public ainsi que les motifs de l'arrêté devaient être mis électroniquement à disposition du public au plus tard à la date de publication de l'arrêté, ce qui n'a pas été le cas ;

- l'arrêté 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 ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il exclut de la qualification de points d'eau prévue par l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 les cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, tous les plans d'eau de moins de 10 hectares et tous les éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes au 1/25 000<sup>e</sup> de l'IGN ;

- l'arrêté méconnaît l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 dès lors qu'il limite la prise en compte des cours d'eau aux seuls cours d'eau identifiés au titre de l'arrêté ministériel du 24 avril 2015, dits bonnes conditions agricoles et environnements « BCAE », et ne retient comme éléments du réseau hydrographique que les plans d'eau de plus de 10 hectares.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 17 janvier et 10 juillet 2019, le préfet de Tarn-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la procédure prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement n'a pas été viciée dès lors que la note de présentation était suffisamment complète et que la synthèse des observations du public a été mise en ligne sur le site internet de la préfecture le 4 juillet 2017, soit avant la publication de l'arrêté au recueil des actes administratifs de la préfecture le 25 juillet 2017 ;

- 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 n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la définition des points d'eau soumis à l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 ; la définition retenue vise à une simplification de la norme afin d'en faciliter la compréhension et la mise en œuvre ; le choix de retenir comme cours d'eau que les cours d'eau dits BCAE est assumé et cohérent sur le plan écologique ; l'arrêté préfectoral permet de couvrir 100 % des cours d'eau permanents et 73,6 % des cours d'eau intermittents nommés.

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. Payet, pour la préfète de Tarn-et-Garonne.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet de Tarn-et-Garonne a, le 3 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, les associations FNE Midi-Pyrénées et FNE Tarn-et-Garonne demandent au tribunal l'annulation de cet arrêté ainsi que la décision du 13 octobre 2017 par laquelle le préfet de Tarn-et-Garonne a rejeté leur recours gracieux formé contre cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

*S'agissant de la légalité externe :*

2. Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « I. 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 (...). / II. (...) le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique (...). / Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. »

3. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la note de présentation du projet d'arrêté en litige mise à disposition du public mentionne que l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 maintient l'obligation de ne pas traiter en bordure des points d'eau, sur une largeur de zone non-traitée (ZNT), dans la continuité du dispositif existant depuis 2006 et mis en place « dans un souci de protection du milieu aquatique des risques de dérive des embruns de pulvérisation ». Cette note de présentation indique également la définition des points d'eau retenue dans l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 et qu'en vertu de ce dernier arrêté, il appartient aux préfets de définir les points d'eau à prendre en compte pour l'application de ces dispositions. Elle indique enfin que la définition des cours d'eau ayant déjà fait l'objet de plusieurs cartographies dans le département, l'une relative à la politique agricole commune et l'autre à la police de l'eau, l'arrêté préfectoral projeté définit les points d'eau en cohérence avec le dispositif mis en place pour la politique agricole commune. Par suite, la note de présentation doit être regardée comme précisant de façon suffisante le contexte et les objectifs du projet au sens des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, lesquelles n'imposent pas, en tout état de cause, à l'autorité administrative de faire figurer dans la note de présentation un bilan d'exécution des politiques publiques déjà mises en œuvre dans son domaine d'intervention.

4. D'autre part, les associations requérantes font valoir que ni les observations et propositions du public, ni les motifs de la décision n'ont été mis électroniquement à disposition du public avant la publication de l'arrêté litigieux du 3 juillet 2017. Il ressort toutefois des pièces du dossier qu'une synthèse des observations du public, établie le 30 juin 2017, a été mise en ligne sur le site internet de la préfecture de Tarn-et-Garonne le 4 juillet 2017, soit avant la publication de l'arrêté attaqué au recueil des actes administratifs de la préfecture du 25 juillet 2017. Par ailleurs, il ressort des termes mêmes de l'arrêté litigieux que celui-ci expose les motifs de la décision. Si, ainsi que le prévoient les dispositions du II de l'article L. 123-19-1, de tels motifs devaient être présentés par voie électronique dans un document séparé de la synthèse des observations et propositions du public, le vice qui en résulte en l'espèce n'a pas exercé d'influence sur le sens de l'arrêté litigieux et n'a pas été de nature à priver les intéressées d'une garantie dès lors qu'il n'est pas contesté que l'arrêté litigieux a été publié sur le site internet de la préfecture de Tarn-et-Garonne pendant une durée d'au moins trois mois à compter du 4 juillet 2017.

5. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement doit être écarté.

*S'agissant de la légalité interne :*

En ce qui concerne la méconnaissance de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 et l'erreur manifeste dans la définition des points d'eau :

6. 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 (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<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.

7. Par l'arrêté attaqué du 3 juillet 2017 pris en application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, le préfet de Tarn-et-Garonne a défini les points d'eau dans le département comme, en premier lieu, les cours d'eau identifiés par l'arrêté ministériel du 24 avril 2015 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales, dits BCAE, à l'exception de ceux busés dûment autorisés et en deuxième lieu, les plans d'eau de plus de 10 hectares. Cet arrêté préfectoral ne définit par conséquent pas comme des points d'eau au sens de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 les cours d'eau au sens des dispositions de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et exclut les plans d'eau de moins de 10 hectares ainsi que tous les autres éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes de l'IGN au 1/25 000<sup>e</sup>. Si en défense, le préfet de Tarn-et-Garonne fait valoir que la définition des points d'eau retenue par l'arrêté préfectoral litigieux vise à une simplification de la norme afin d'en faciliter la compréhension et la mise en œuvre et que le choix de ne retenir comme cours d'eau que les cours d'eau dits BCAE, régis par l'article D. 615-4-6 du code rural et de la pêche maritime, est plus cohérent sur le plan écologique, il résulte toutefois de ce qui a été dit précédemment que l'arrêté litigieux donne une définition plus restrictive des points d'eau que celle retenue par l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, alors même que le préfet ne pouvait, ainsi qu'il l'a été dit au point précédent, apporter de restriction à la définition des points d'eau prévue dans cet arrêté interministériel. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 3 juillet 2017 est entaché d'une erreur de droit et méconnaît l'arrêté interministériel du 4 mai 2017.

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

8. 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/ (...)* ». Aux termes de l'article L. 253-7 du même code, transposant l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 : « *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 (...) ». Enfin, selon 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. »*

9. 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, tels que les périmètres des points de captage d'alimentation en eau potable et les zones de baignades, et des sites Natura 2000. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit aux points 6 et 8 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, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le préfet de Tarn-et-Garonne aurait méconnu les articles 12 de la directive du 21 octobre 2009 et L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime.

10. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 3 juillet 2017 doit être annulé en tant que cet arrêté n'inclut pas 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 à l'échelle 1/25 000<sup>e</sup>, ensemble la décision de rejet du recours gracieux du 13 octobre 2017.*

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. L'annulation partielle prononcée par le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au préfet de Tarn-et-Garonne de modifier l'arrêté du 3 juillet 2017 pour y inclure 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<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 :

12. 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.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 3 juillet 2017 est annulé en tant que cet arrêté n'inclut pas 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 de l'Institut géographique national au 1/25 000<sup>e</sup>, ensemble la décision du 13 octobre 2017 de rejet du recours gracieux.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de Tarn-et-Garonne de procéder à la modification de son arrêté du 3 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 aux associations France Nature Environnement Midi-Pyrénées et France Nature Environnement Tarn-et-Garonne 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, à l'association France nature environnement Tarn-et-Garonne et à la ministre de la transition écologique.

Copie du présent jugement sera adressée à la préfète de Tarn-et-Garonne.

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,