

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LIMOGES**

**N° 1800062**

---

FÉDÉRATION DE L'INDRE POUR LA PÊCHE  
ET LA PROTECTION DU MILIEU  
AQUATIQUE ET ASSOCIATION INDRE  
NATURE

---

M. Antoine Rives  
Rapporteur

---

M. Jean-Michel Debrion  
Rapporteur public

---

Audience du 20 mai 2020  
Lecture du 04 juin 2020

---

44-05-06  
C

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Limoges

( 2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 13 janvier 2018, le 14 septembre 2018 et le 22 août 2019, la Fédération de l'Indre pour la pêche et la protection du milieu aquatique et l'association Indre Nature, représentées par Me C..., demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 juillet 2017 du préfet de l'Indre pris en application de 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 leurs adjuvants visés à l'article L. 253 -1 du code rural et de la pêche maritime, ensemble, la décision du 14 novembre 2017 portant rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au bénéfice de chacune des deux associations requérantes, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles ont, en application des dispositions de l'article L.142-1 du code de l'environnement, intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté préfectoral ;  
- l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, pour l'application duquel l'arrêté litigieux a été pris, méconnaît les dispositions de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement ;

- l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions du II de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement ; la note de présentation comporte des insuffisances tant sur la présentation du cadre réglementaire dans lequel il s'insère, qu'au regard du contexte factuel qui a présidé à son édicition ; la communication des motifs de la décision n'a pas été publiée sur le site internet de la préfecture de l'Indre ;

- l'arrêté litigieux porte atteinte au principe de non régression, tel que défini par les dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ;

- en excluant certains points d'eau du champ d'application de l'interdiction visée à L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, le préfet de l'Indre a commis une erreur manifeste d'appréciation ; certains points d'eau non concernés par une zone de non-traitement sont présentés comme étant « à risque pesticides » par les fiches de qualification des données OSUR-Cours d'eau.

- l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions des articles 1 et 4 de la directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 et celles de l'article 11 de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;

- l'arrêté litigieux a été pris en méconnaissance du principe de prévention posé à l'article 3 de la Charte de l'environnement ;

- l'arrêté litigieux méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ;

Par un mémoire en défense, enregistré 20 août 2018, le préfet de l'Indre conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés par les associations requérantes n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- la directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 ;
- 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 ;
- 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 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- 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 M. Rives,
- et les observations de Me A... substituant SCP Omma Legis

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 24 juillet 2017, le préfet de l'Indre a défini les points d'eau pour l'application de l'article 1er 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. La Fédération de l'Indre pour la pêche et la protection du milieu aquatique et l'association Indre Nature demandent au tribunal l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 24 juillet 2017 :

En ce qui concerne la légalité externe :

S'agissant de l'exception d'illégalité de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 :

2. Le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Si, dans le cadre de cette contestation par la voie de l'exception d'illégalité, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

3. Il résulte de ce qui précède que les associations requérantes ne peuvent utilement exciper, à l'appui de leurs conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 24 juillet 2019, de l'illégalité de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 lui servant de base légale à raison d'un vice de procédure résultant d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement relatives aux 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.

S'agissant de la méconnaissance des dispositions de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement :

4. 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. ».*

5. Il ressort des pièces du dossier que la note de présentation de l'arrêté en litige mise à la disposition du public, mentionne l'arrêt du Conseil d'Etat n°391684 enjoignant au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, au ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie d'abroger l'arrêté du 12 septembre 2006, lequel constituait jusqu'à présent le cadre réglementaire pour la définition des points d'eau à prendre en compte pour l'application des dispositions de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime et précise, au soutien d'une méthodologie qu'elle expose, que le projet d'arrêté a pour objet la définition de ces points d'eau dans le département de l'Indre, pour l'application de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, lequel se substitue à l'arrêté du 12 septembre 2016 précité. 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, l'ensemble des textes d'origine nationale et européenne en rapport avec l'objet du projet d'une décision ni de faire état du bilan d'exécution des politiques publiques déjà mise en œuvre dans son domaine d'intervention. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure sera écarté.

6. D'autre part, les associations requérantes font valoir que le document présentant les motifs de la décision n'a pas été rendu public, et notamment pas été publié sur le site internet de la préfecture. Toutefois, il ressort des termes mêmes de l'arrêté litigieux du 24 juillet 2017 qu'il 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 été de nature à priver les intéressés 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 l'Indre pendant une durée d'au moins trois mois.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de la méconnaissance du principe de non-régression:

7. L'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dispose dans son alinéa 1er : « *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 4 de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 dispose : « *Est interdite toute application directe de*

*produit sur les éléments du réseau hydrographique. Ceux-ci comprennent notamment les points d'eau mentionnés à l'article 1, les bassins de rétention d'eaux pluviales, ainsi que les avaloirs, caniveaux et bouches d'égouts.* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté : « *Aux fins du présent arrêté, on entend par : / (...) / " Points d'eau " : 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. Les points d'eau à prendre en compte pour l'application du présent arrêté sont définis par arrêté préfectoral dûment motivé dans un délai de deux mois après la publication du présent arrêté.(...)* ». Pour l'application de ces dernières dispositions, le préfet de l'Indre a, par arrêté du 24 juillet 2017, défini les points d'eau à prendre en compte comme comprenant, d'une part, les cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 de code de l'environnement figurant sur la cartographie disponible sur le site internet de la préfecture, d'autre part des éléments du réseau hydrographique précisés en son article 4.

8. 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 (...)* ».

9. Les associations requérantes font valoir que l'arrêté litigieux restreint, dans ses articles 3 et 4, les zones de non-traitement en excluant de la liste des points d'eau les fossés et les points d'eau intermittents ainsi que les plans d'eau d'une superficie inférieure ou égale à 1 hectare sans relations directe avec le réseau hydrographique de surface, alors qu'ils bénéficieraient auparavant d'une protection au titre de 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 qui 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* ».

10. D'une part, il résulte de la définition de la notion de cours d'eau donnée à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 4 mai 2017, citée au point 7, telle que précisée par le conseil d'Etat dans l'arrêt n°415426 et 415431 du 26 juin 2019, qu'y sont inclus au même titre que par l'arrêté interministériel antérieur du 12 septembre 2006, 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, notamment les fossés répondant à cette définition, destinés à figurer sur les cartes au 1/25 000 de l'Institut géographique national. Dès lors que l'arrêté contesté, pris en application de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, reprend, en son article 3 la définition des points d'eau telle qu'elle résulte de ce dernier arrêté, il doit être regardé comme incluant les points d'eau intermittents ainsi que les fossés.

11. D'autre part, en son article 4, l'arrêté litigieux exclut de la définition des points d'eau l'ensemble des plans d'eau, permanents ou intermittents lorsque leur surface est inférieure à 1 hectare et, qu'ils ne sont pas en relation directe avec le réseau hydrographique de surface. Une telle exclusion qui ne se fonde pas sur l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, ne résultait pas des dispositions de l'arrêté du 12 septembre 2006. Si cet arrêté interministériel ouvrait la faculté aux préfets de déroger, en fonction de la situation locale, aux critères de définition qu'il édictait il n'est pas contesté en défense que, sous l'empire de cette réglementation antérieure, certains plans d'eau du département de l'Indre non reliés directement au réseau hydrographique

de surface et d'une superficie inférieure à 1 ha, tels que des mares présentant un intérêt floristique et faunistique, faisaient l'objet d'une protection au titre d'une zone de non traitement.

12. Par suite, les associations requérantes sont seulement fondées à soutenir que l'arrêté du 24 juillet 2017 méconnaît le principe de non-régression de la protection de l'environnement en ce qu'il exclut des zones de non traitement des plans d'eau non reliés directement au réseau hydrographique de surface et d'une superficie inférieure à 1 ha.

S'agissant de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de Loire-Bretagne 2016-2021 :

13. Selon les dispositions du XI de l'article L.212-1 du code de l'environnement : « *Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.* ».

14. Les associations requérantes soutiennent, qu'en excluant, par les articles 3 et 4 de l'arrêté attaqué, certains points d'eau et leurs abords du champ d'application de l'interdiction visée à L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, le préfet de l'Indre a commis un erreur manifeste d'appréciation au regard des prescriptions contenues dans les chapitres 4 et 6 du SDAGE de Loire-Bretagne, relatives à la maîtrise, la réduction et la lutte contre les pollutions diffuses par les nitrates et pesticides dans les aires d'alimentation des captages. Toutefois, d'une part, ainsi qu'il a été dit au point 10, la définition des cours d'eau au sens de l'arrêté préfectoral litigieux inclut les points d'eau intermittents ainsi que les fossés destinés à figurer sur les cartes au 1/25 000 de l'Institut géographique national. D'autre part, en son article 4 b), l'arrêté attaqué inclut dans la définition des éléments réseau hydrographique les tronçons en traits pointillés de ces mêmes cartes, lesquels correspondent au périmètres de protection de captage d'eau potable en raison de leur risque de pollution spécifique par les produits phytopharmaceutiques. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

S'agissant de la méconnaissance de directives européennes :

15. Les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué méconnaissent, d'une part, les articles 1er, et 4 de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, d'autre part, l'article 11 de la directive 2009/128/CE qui instaure un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Toutefois, ces dispositions ont été transposées en droit interne respectivement dans le livre II du code de l'environnement par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 et par les dispositions de l'article I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime. Par suite, et alors que les requérantes n'établissent ni même n'allèguent que les mesures de transposition de ces directives auraient été insuffisantes ou qu'elles seraient incompatibles avec les objectifs de la directive, ce moyen doit être écarté. Pour les mêmes motifs, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté litigieux est entaché d'une erreur d'appréciation au regard des dispositions desdites directives.

S'agissant de la méconnaissance du principe de prévention :

16. Si les associations requérantes soutiennent qu'en excluant, en son article 4, pour l'application des articles 4, 12 et 14 de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017, les fossés et les points d'eau intermittents ainsi que les plans d'eau non reliés directement au réseau hydrographique d'une superficie inférieure ou égale à un hectare, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de

l'article 3 de la charte d l'environnement, mises en œuvre au niveau législatif, en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, par celles de l'article L.253-7 du code rural et de la pêche maritime, elles ne précisent toutefois pas la nature des atteintes qu'une telle exclusion est susceptible de porter à l'environnement et, par suite, ne mettent pas le juge de l'excès de pouvoir en mesure d'apprécier le bien-fondé de ce moyen.

S'agissant de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme :

17. Si les associations requérantes soutiennent que l'arrêté litigieux méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, un tel objectif impose seulement au pouvoir réglementaire, dans son domaine de compétence, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Par suite, elles ne sont pas fondées à soutenir que « l'imprévisibilité de la cartographie applicable ou des linéaires à enjeux résultant de leur modification par simple action sur le site internet de la préfecture fait obstacle au respect de cet objectif », alors, en tout état de cause, qu'il ressort de l'arrêté litigieux que les évolutions des points d'eau seront soustraites au risque d'arbitraire dès lors qu'elles seront objectivées par les avancées des connaissances des zones de transferts de phytopharmaceutiques vers les cours d'eaux et les éléments du réseau hydrographique.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté préfectoral du 24 juillet 2017 doit être annulé ainsi que, par voie de conséquence, la décision du 14 novembre 2017 portant rejet du recours gracieux en tant, seulement, qu'ils excluent des zones de non traitement des plans d'eau non reliés directement au réseau hydrographique de surface et d'une superficie inférieure à 1 ha

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 1 500 euros à verser à chacune des associations requérantes.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté préfectoral du 24 juillet 2017 et la décision du 14 novembre 2017 portant rejet du recours gracieux sont annulés en tant qu'ils excluent des zones de non traitement les plans d'eau non reliés directement au réseau hydrographique de surface et d'une superficie inférieure à 1 ha.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 500 euros à la Fédération de l'Indre pour la pêche et la protection du milieu aquatique ainsi qu'une somme de 1 500 euros à l'Association Indre nature en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération de l'Indre pour la pêche et la protection du milieu aquatique, à l'association Indre nature ainsi qu'au préfet de l'Indre.

Délibéré après l'audience du 20 mai 2020 où siégeaient :

- Mme Mège, président,
- Mme Ballanger, conseillère,
- M. Rives, conseiller.

Lu en audience publique le 4 juin 2020

Le rapporteur,

Le président,

A. Rives

C. MEGE

Le greffier,

G. JOURDAN-VIALLARD

La République mande et ordonne  
au Préfet de l'Indre en ce qui le 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  
Pour le Greffier en Chef  
Le Greffier

G. JOURDAN-VIALLARD