

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

sf

N°1906708

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES YVELINES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Laurent Gros
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 20 septembre 2019

49-02-04 49-04-05 49-05-02
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrés le 29 août 2019, le préfet des Yvelines demande au juge des référés :

- d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 17 mai 2019 du maire du Perray-en-Yvelines portant interdiction des pesticides néonicotinoïdes sur la commune, ensemble la décision du 29 août 2019 du maire du Perray-en-Yvelines rejetant le recours gracieux du 26 juin 2019 contre cet arrêté, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de ces décisions.

Le préfet des Yvelines soutient que :

- si le maire dispose bien d'un pouvoir de police générale en matière de salubrité publique, il est toutefois incompétent en matière de police spéciale des produits phytosanitaires relevant exclusivement du ministre chargé de l'agriculture ;
- le maire ne motive pas en fait son arrêté puisqu'il ne fait mention d'aucunes circonstances locales ni d'un péril imminent qui justifieraient que son pouvoir de police générale puisse légalement concurrencer le pouvoir de police spéciale ;
- sur le fond, l'existence d'un péril imminent n'est pas établie ;
- le maire a commis une erreur de droit en se fondant sur le principe de précaution pour déroger à l'ordre des compétences.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 septembre 2019, et deux mémoires en production de pièces enregistrés les 4 et 12 septembre 2019, la commune du Perray-en-Yvelines, représentée par Me Corinne Lepage, de la SAS Huglo Lepage Avocats, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune du Perray-en-Yvelines soutient que :

- il existe une carence du Gouvernement à protéger les riverains des risques de l'épandage de pesticides ;
- il existe des circonstances locales particulières révélées par une contamination plus élevée au glyphosate de la population du Perray-en-Yvelines que la moyenne nationale ;
- il existe, au vu des mêmes analyses d'urines du taux de contamination notamment des enfants, un péril imminent justifiant l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale ;
- l'arrêté attaqué est suffisamment motivé en fait ; le motif tiré de l'existence d'un péril imminent peut en outre être invoqué devant le juge administratif s'il ne l'est pas dans l'acte ;
- si le principe de précaution ne permet pas de déroger à l'ordre des compétences, le maire était bien compétent sur le fondement de ses pouvoirs de police générale.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 29 août 2019 sous le numéro 1906685 par laquelle le préfet des Yvelines demande l'annulation des décisions attaquées.

Vu :

- la Constitution ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Gros, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue le 13 septembre 2019 à 10h30, en présence de Mme Paulin, greffier d'audience, M. Gros a lu son rapport et entendu :

- les observations de M. Nicolaï, pour le préfet des Yvelines ;
- les observations de Me Lepage, pour commune du Perray-en-Yvelines.

Les parties ont repris et développé leurs écritures.

L'instruction a été close à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 554-1 du code de justice administrative :

1. Selon le 3^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, reproduit par l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué.* »

2. Par la présente requête, enregistrée le 29 août 2019, le préfet des Yvelines demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement de ces dispositions, la suspension de l'arrêté du 17 mai 2019 du maire du Perray-en-Yvelines portant interdiction des pesticides néonicotinoïdes sur le territoire de la commune, transmis au contrôle de légalité le 21 mai 2019, ensemble la décision du 29 août 2019 de la même autorité rejetant son recours gracieux du 26 juin 2019, reçu le 28 suivant, contre cet arrêté.

3. L'arrêté déféré du 17 mai 2019 du maire du Perray-en-Yvelines interdit, dans son article 2, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune à une distance de 150 m de toute parcelle cadastrale comprenant au moins un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 100 m dans certains cas de protection contre les risques de dérive de pulvérisation.

4. Aux termes de l'article L. 2122-24 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants.* » Aux termes de l'article L. 2212-1 du même code : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* » L'article L. 2212-2 du même code précise que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...)* » L'article L. 2212-4 prévoit que : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prises.* » En vertu de ces dispositions, le maire dispose d'un pouvoir de police administrative générale, en matière notamment de santé publique.

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. / L'autorité administrative peut aussi prendre des mesures pour encadrer : / 1° Les conditions de stockage, de manipulation, de dilution et de mélange avant application des produits phytopharmaceutiques ; / 2° Les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits ; / 3° Les modalités de nettoyage du matériel utilisé ; / 4° Les dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code pour éviter leur entraînement hors de la parcelle. / II.- Il est interdit aux personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques d'utiliser ou de faire utiliser les produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du présent code, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article, pour l'entretien des espaces verts, des forêts, des voiries ou des promenades accessibles ou ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé. Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3, en application de l'article L. 251-8. Cette interdiction ne s'applique pas non plus aux traitements par des produits phytopharmaceutiques qui, sur la base des résultats de la surveillance réalisée en application de l'article L. 251-1, s'avèrent nécessaires pour lutter contre un danger sanitaire grave menaçant la pérennité du patrimoine historique ou biologique et ne pouvant être maîtrisé par un autre moyen, y compris une méthode non chimique. / II bis.- Par exception au II, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est autorisée pour l'entretien des voiries dans les zones étroites ou difficiles d'accès, telles que les bretelles, échangeurs, terre-pleins centraux et ouvrages, dans la mesure où leur interdiction ne peut être envisagée pour des raisons de sécurité des personnels chargés de l'entretien et de l'exploitation ou des usagers de la route, ou entraîne des sujétions disproportionnées sur l'exploitation routière. / III.- La mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 pour un usage non professionnel sont interdites, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article. Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3, en application de l'article L. 251-8. / IV.- Les II et III ne s'appliquent pas aux produits de bio-contrôle figurant sur une liste établie par l'autorité administrative, aux produits qualifiés à faible risque conformément au 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, ni aux produits dont l'usage est autorisé dans le cadre de l'agriculture biologique. »

6. Selon l'article L. 253-7-1 du même code : « *A l'exclusion des produits à faible risque ou dont le classement ne présente que certaines phrases de risque déterminées par l'autorité administrative : / 1° L'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 est interdite dans les cours de récréation et espaces habituellement fréquentés par les élèves dans l'enceinte des établissements scolaires, dans les espaces habituellement fréquentés par les enfants dans l'enceinte des crèches, des haltes-garderies et des centres de loisirs ainsi que dans les aires de jeux destinées aux enfants dans les parcs, jardins et espaces verts ouverts au public ; / 2° L'utilisation des produits mentionnés au même article L. 253-1 à proximité des lieux mentionnés au 1° du présent article ainsi qu'à proximité des centres hospitaliers et hôpitaux, des*

établissements de santé privés, des maisons de santé, des maisons de réadaptation fonctionnelle, des établissements qui accueillent ou hébergent des personnes âgées et des établissements qui accueillent des personnes adultes handicapées ou des personnes atteintes de pathologie grave est subordonnée à la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des équipements pour le traitement ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement. Lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une distance minimale adaptée en deçà de laquelle il est interdit d'utiliser ces produits à proximité de ces lieux. / En cas de nouvelle construction d'un établissement mentionné au présent article à proximité d'exploitations agricoles, le porteur de projet prend en compte la nécessité de mettre en place des mesures de protection physique. / Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire. »

7. L'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime précise que : *« 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. »* L'article D. 253-45-1 du même code prévoit que : *« L'autorité administrative mentionnée au premier alinéa de l'article L. 253-7-1 est le ministre chargé de l'agriculture. / L'autorité administrative mentionnée au troisième alinéa du même article est le préfet du département dans lequel a lieu l'utilisation des produits définis à l'article L. 253-1. »*

8. Il résulte des dispositions précitées des articles L. 253-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques. En vertu des dispositions précitées de ce code, la réglementation de l'utilisation de ces produits relève de l'Etat et principalement de la compétence du ministre chargé de l'agriculture.

9. Le maire ne saurait donc, en principe, s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation de police locale. Il ne peut en aller autrement, par exception, que si des circonstances locales justifient des mesures plus rigoureuses ou en cas de péril imminent s'il y a carence de la police spéciale.

10. L'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 prévoit que les États membres doivent veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques telles que les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Aux termes de cet article 3, constituent des « groupes vulnérables » *« les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé. Font partie de ces groupes les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme »*. Le I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, qui transpose la directive, prévoit l'interdiction ou l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment *« les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 »*.

11. Comme l'a constaté le Conseil d'Etat dans sa décision n°s 415426-415431 du 26 juin 2019, il n'existe pas de mesure destinée à protéger les groupes vulnérables au sens de

l'article 3 du règlement du 21 octobre 2009 et, en particulier, les riverains des zones traitées, qui doivent pourtant être regardés comme des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme », au sens de l'article 3 du règlement, aucune disposition réglementaire ne prévoyant de mesures d'interdiction, de limitation ou d'encadrement de l'utilisation de pesticides aux fins de protection des riverains des zones traitées.

12. Dès lors, il existe, actuellement, une carence de la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en ce qui concerne la protection des riverains des zones traitées qui justifie l'intervention en urgence du maire, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, en cas de danger grave ou imminent.

13. Toutefois, en l'état de l'instruction, la seule production des résultats bruts des analyses d'urines d'une quarantaine d'habitants ne suffit pas à établir l'existence d'un danger à très court terme. Par ailleurs, la carence de l'Etat apparaissant provisoire, aucune circonstance locale particulière ne justifie non plus que le maire du Perray-en-Yvelines se substitue aux autorités étatiques.

14. Par ailleurs, en application de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique, le maire ne peut que compléter un décret pris en matière de santé publique sur le fondement de l'article L. 1311-1 du même code.

15. Enfin, le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions.

16. Il résulte de ce qui précède, que le moyen soulevé par le préfet des Yvelines tiré de l'incompétence du maire paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des actes attaqués. Il y a donc lieu de faire droit à la demande de suspension du préfet des Yvelines.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Aux termes des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

18. Ces dispositions font obstacle aux conclusions de la commune du Perray-en-Yvelines contre l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante.

ORDONNE :

Article 1^{er}: L'exécution de l'arrêté du 17 mai 2019 du maire du Perray-en-Yvelines portant interdiction des pesticides néonicotinoïdes sur la commune, et de la décision du 29 août 2019 du maire du Perray-en-Yvelines rejetant le recours gracieux, est suspendue.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune du Perray-en-Yvelines au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Yvelines et à la commune du Perray-en-Yvelines.

Fait à Versailles, le 20 septembre 2019.

Le juge des référés,

signé

L. Gros

Le greffier d'audience,

signé

S. Paulin

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines 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.