

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

CP

N° 1915046

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES HAUTS-DE-SEINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

....

Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 27 décembre 2019

PCJA : 03-11

49-04-05

49-05-02

Code de publication : C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 novembre 2019 et un mémoire complémentaire enregistré le 20 décembre 2019, le préfet des Hauts-de-Seine demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 novembre 2019 par lequel le maire de la commune de Chaville a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire et autres substances chimiques et notamment ceux contenant des perturbateurs endocriniens, pour lutter contre des organismes considérés comme nuisibles sur l'ensemble du territoire communal.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice d'incompétence, dès lors que le domaine de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques constitue une police spéciale en application des dispositions des articles L. 253-1, L. 253-7 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime relevant de la seule compétence des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ; en outre, il est seul compétent pour renforcer cette protection sur les lieux visés par les dispositions des 1° et 2° de l'article L. 253-7-1 du code précité, ce qu'il a fait par un arrêté du 5 janvier 2017 portant sur des lieux accueillant des personnes vulnérables ; lorsque le droit de l'Union harmonise un domaine dans une matière empreinte d'incertitude scientifique et soulevant des questions techniques, le maire d'une commune ne saurait adopter une réglementation sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat dans ce cadre ; enfin, la mise en œuvre du principe de précaution ne peut conférer une compétence au maire pour adopter des mesures visant à restreindre l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;

- en tout état de cause, à supposer que le maire puisse intervenir, il ne justifie pas de l'existence d'un péril imminent et de circonstances locales particulières ; d'une part, l'existence d'un péril imminent au sens des dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des

collectivités territoriales n'est pas établie en raison de l'absence d'immédiateté de la dangerosité des produits phytopharmaceutiques, laquelle est contredite par la prise en considération des risques pour les riverains des zones traitées par les produits phytopharmaceutiques par l'union européenne lors de l'approbation de la substance active et par leur autorisation de mise sur le marché par le directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), lequel est seul compétent pour la retirer ou la modifier en application des stipulations de l'article 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 du parlement européen et du conseil en date du 21 octobre 2009 ; d'autre part, il ne mentionne pas l'existence de circonstances locales particulières le justifiant et n'établit pas l'utilisation effective des produits phytopharmaceutiques sur le territoire communal ; les dispositions réglementaires applicables protègent déjà suffisamment les populations à risque.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 décembre 2019, la commune de Chaville, représentée par Me Draï, conclut au rejet du présent déféré et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le maire détient des pouvoirs de police générale l'habilitant à intervenir pour faire cesser les pollutions de toute nature ; la police spéciale des produits phytopharmaceutiques n'a pas été consacrée par le Conseil d'Etat comme une police spéciale exclusive ;
- il existe un danger grave justifiant l'intervention du maire ; dès 2015, le Centre international des recherches contre le cancer a estimé que le glyphosate devait être regardé comme un agent probablement cancérigène ; en 2018, l'ANSES avait déjà retiré les autorisations de mise sur le marché de 132 produits à base de glyphosate avant de décider, le 9 décembre dernier, de retirer l'autorisation sur le marché de 36 autres produits sur les 69 encore disponibles en France ;
- la commune de Chaville, qui comprend 20 000 habitants exposée à une pollution importante, justifie de l'existence de circonstances locales particulières ; la ville est ainsi dotée d'une maison de retraite accueillant plus de 100 résidents à proximité immédiate des voies ferrées dont l'entretien s'effectue avec des produits contenant du glyphosate ; la ville dispose également de treize crèches, de cinq écoles maternelles, de trois écoles primaires, et d'un collège ; les équipements publics scolaires accueillent environ 3 900 enfants et très souvent les écoles se situent en bord des voies ferrées ; le maire de la commune est intervenu pour prévenir les dangers encourus par sa population ce qui correspond à son engagement depuis de nombreuses années dans le cadre du programme « Zéro pesticide » ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n°1915065, enregistrée le 28 novembre 2019, par laquelle le préfet des Hauts-de-Seine demande l'annulation de l'arrêté attaqué.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le règlement n° 1107/2009 CE 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 justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme ..., vice-présidente, en application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 20 décembre 2019 à 15 heures ;

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Soulier, greffière d'audience :

- le rapport de Mme ... juge des référés ;
- les observations orales de Me Douarin, avocat, représentant la commune de Chaville ;

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin de suspension :

1. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : " Art. L. 2131-6, alinéa 3.- 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. Il est statué dans un délai d'un mois. " ».*

2. Par un arrêté du 20 novembre 2019, le maire de la commune de Chaville a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire et autres substances chimiques et notamment ceux contenant des perturbateurs endocriniens, pour lutter contre des organismes considérés comme nuisibles sur l'ensemble du territoire communal. Le préfet des Hauts-de-Seine demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative de suspendre l'exécution de cet arrêté.

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. / 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 (...).

4. Aux termes de 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.* ».

5. 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 dispose 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.* ».

6. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques selon laquelle la réglementation de l'utilisation de ces produits relève selon les cas de la compétence des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ou de celle du préfet du département dans lequel ces produits sont utilisés. Il appartient ainsi à l'autorité administrative, sur le fondement du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, de prévoir 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* » que l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 définit comme « *les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé* » et dont font partie « *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* ».

7. 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'État 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 de ce 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 du code précité 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.* ».

8. Il résulte des dispositions précitées que la police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a été attribuée au ministre de l'agriculture. S'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale qu'en cas de danger grave ou imminent ou de circonstances locales particulières.

9. Il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font l'objet d'interdictions partielles mentionnées à l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime précité, constituent un danger grave pour les populations exposées, notamment celles mentionnées au I de ce même article et définies à l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ou celles présentes à proximité des espaces et lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du même code. L'existence d'un risque grave est d'ailleurs révélée par la décision du 9 décembre 2019 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail de procéder au retrait des autorisations de trente-six produits à base de glyphosate. La commune de Chaville, qui compte près de 20 000 habitants, soutient sans être utilement contestée qu'elle subit une pollution considérable du fait des infrastructures majeures de transport présentes sur son territoire. Elle est engagée depuis de nombreuses années dans la protection de l'environnement et participe notamment au programme « zéro pesticide ». La commune se prévaut, en outre, de l'importance des populations vulnérables sur son territoire et notamment celles accueillies dans ses treize crèches, huit écoles, deux collèges. Lors du débat oral, la commune insiste tout particulièrement et de manière très circonstanciée, sans être nullement contredite, sur la spécificité du territoire de la commune de Chaville qui est traversé par plus de cinq km de voies ferrées. Elle souligne notamment l'emplacement de sa maison de retraite qui accueille plus de cent résidents, qui est à proximité des voies ferrées dont l'entretien implique l'utilisation d'herbicides contenant du glyphosate. Elle ajoute que les équipements scolaires publics et privés accueillant plus de 3 900 enfants sont très souvent situés en bordure des voies ferrées. Il est également constant que, par une décision n° 415426-415431 du 26 juin 2019, le Conseil d'État statuant au contentieux a annulé l'arrêté 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, notamment en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, après avoir considéré que ces riverains devaient être regardés comme des « *habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme* », au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 et rappelé qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique. Dans ces conditions, eu égard à la présomption suffisamment établie de dangerosité et de persistance dans le temps des effets néfastes pour la santé publique et l'environnement des produits que l'arrêté attaqué interdit sur le territoire de la commune de Chaville, et en l'absence de mesures réglementaires suffisantes prises par les ministres titulaires de la police spéciale, le maire de cette commune a pu à bon droit considérer que les habitants de celle-ci étaient exposés à un danger grave, justifiant qu'il prescrive les mesures contestées, en vertu des articles L. 2212-1, L. 2212-2,5° et L. 2212-4 précités du code général des collectivités territoriales, et ce alors même que l'organisation d'une police spéciale relative aux produits concernés a pour objet de garantir une cohérence des décisions prises au niveau national, dans un contexte où les connaissances et expertises scientifiques sont désormais largement diffusées et accessibles.

10. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des moyens soulevés n'est de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. La requête présentée par le préfet des Hauts-de-Seine doit, dès lors, être rejetée.

Sur les frais du litige :

11. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais exposés par la commune de Chaville et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête du préfet des Hauts-de-Seine est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera à la commune de Chaville la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Hauts-de-Seine et à la commune de Chaville.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.