

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N°19PA03803

COMMUNE DE CHEVRY-COSSIGNY

Mme Fuchs Taugourdeau
Président

M. Niollet
Rapporteur

M. Baffray
Rapporteur public

Audience du 5 février 2020
Lecture du 14 février 2020

03-11
135-01-015-03
135-02-03-02-03
44-05-06
49-03-06-01
49-04-05
49-05-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris
(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet de Seine-et-Marne a demandé au juge des référés du Tribunal administratif de Melun, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 10 septembre 2019, par lequel le maire de la commune de Chevry-Cossigny a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, à l'exception des produits à faible risque, sur le territoire de la commune, à une distance inférieure de 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, ou une exploitation agricole biologique, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas.

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- la Charte de l'environnement ;
- le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant notamment l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ;
- 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 ;
- la directive 2009/128/CE 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 ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;
- l'arrêté du 27 juin 2011 relatif à l'interdiction d'utilisation de certains produits mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans des lieux fréquentés par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables ;
- 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 ;
- la décision du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 n° 415426 et 415431 ;
- 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. Niollet,
- les conclusions de M. Baffray, rapporteur public,
- et les observations de Me Landot pour la commune de Chevry-Cossigny.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 10 septembre 2019, le maire de la commune de Chevry-Cossigny a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, à l'exception des produits à faible risque, sur le territoire de la commune, à une distance inférieure de 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, ou une exploitation agricole biologique, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas. Le préfet de Seine-et-Marne a demandé au Tribunal administratif de Melun de suspendre l'exécution de cet arrêté. La commune fait appel de l'ordonnance du 8 novembre 2019 par laquelle les juges des référés du tribunal administratif, statuant dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, ont fait droit à cette demande.

2. D'une part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission (...)* ». Aux termes du troisième alinéa du même article, reproduit à 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. Il est statué dans un délai d'un mois.* ».

3. D'autre part, en premier lieu, 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 du I de l'article L. 253-7 du même code : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article R. 253-1 de ce code : « *Le ministre chargé de l'agriculture est, sauf disposition contraire, l'autorité compétente mentionnée au 1 de l'article 75 du 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, ainsi que l'autorité administrative mentionnée au chapitre III du titre V du livre II du présent code (partie législative)* ». Aux termes de l'article R. 253-45 de ce 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* ». Enfin, aux termes de l'article 5 de 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 : « *En cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation des produits peut être restreinte ou interdite par arrêté préfectoral. Cet arrêté motivé doit préciser les produits, les zones et les périodes concernés ainsi que les restrictions ou interdictions d'utilisation prescrites. Il doit être soumis dans les plus brefs délais à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture* ».

4. Il résulte de ces dispositions qu'elles organisent une police spéciale des produits phytopharmaceutiques, en particulier de la mise sur le marché et de l'utilisation de ces produits, confiée à l'État, représenté notamment par les ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation. En outre, il est prévu qu'en cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation de ces produits peut être restreinte ou interdite par arrêté du préfet.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : « *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* ».

6. 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 en application des dispositions citées ci-dessus des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, il ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale des produits phytopharmaceutiques conférés aux autorités de l'Etat, par les dispositions citées au point 3 du code rural et de la pêche maritime, édicter des mesures réglementaires à caractère général.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le préambule de la Constitution fait référence : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Il résulte de ces dispositions que 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. En conséquence ni ces dispositions, ni celles de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique donnant compétence au maire pour compléter les décrets pris sur le fondement de l'article L. 1311-1 du même code, ne sauraient davantage permettre au maire de s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, en édictant des mesures réglementaires à caractère général.

8. Par son arrêté du 10 septembre 2019, le maire de la commune de Chevry-Cossigny a, ainsi qu'il a été dit au point 1, interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime sur le territoire de la commune, à une distance inférieure de 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, ou une exploitation agricole biologique. Ainsi, cet arrêté constitue une mesure réglementaire d'interdiction de portée générale. La commune n'est donc pas fondée à soutenir que c'est à tort que les juges des référés du tribunal administratif ont, par l'ordonnance attaquée, qui est suffisamment motivée, estimé que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de cet arrêté était de nature à créer un doute sérieux sur sa légalité.

Par une ordonnance n° 1908693 du 8 novembre 2019, les juges des référés du Tribunal administratif de Melun, statuant dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, ont décidé de suspendre l'exécution de cet arrêté.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 27 novembre 2019, la commune de Chevry-Cossigny, représentée par Me Landot, demande à la Cour :

1°) d'annuler cette ordonnance des juges des référés du Tribunal administratif de Melun du 8 novembre 2019 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 800 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'ordonnance attaquée est insuffisamment motivée en fait ;
- l'arrêté en litige est, contrairement à ce qu'elle a retenu, justifié par un péril grave et imminent et par une carence de l'Etat dans l'exercice de la police spéciale ; ce péril est aggravé par plusieurs circonstances locales, en particulier par l'importance des cultures intensives de plein champ et par la diversité écologique sur le territoire de la commune ;
- l'ordonnance attaquée a, à tort, regardé l'arrêté litigieux comme une mesure réglementaire d'interdiction de portée générale ;
- elle introduit une rupture de l'égalité entre les riverains des parcelles visées par l'arrêté en litige et les autres habitants de la commune, seuls protégés contre les produits interdits ;
- les dispositions des articles L. 2212-1, L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales et L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique donnaient compétence à son maire pour prendre cet arrêté.
- c'est à tort que les juges des référés du tribunal administratif ont regardé le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté en litige comme de nature à créer un doute sérieux sur sa légalité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 janvier 2020, le préfet de Seine-et-Marne, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la commune ne sont pas fondés.

Par un mémoire en réplique, enregistré le 4 février 2020, la commune de Chevry-Cossigny conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens.

Vu les autres pièces du dossier.

9. Enfin, la commune ne saurait utilement soutenir que les juges des référés du tribunal administratif auraient méconnu le principe d'égalité.

10. Il résulte de ce qui précède que la requête de la commune de Chevry-Cossigny doit être rejetée, y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Chevry-Cossigny est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Chevry-Cossigny et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de Seine-et-Marne.

Délibéré après l'audience du 5 février 2020, à laquelle siégeaient :

- Mme Fuchs Taugourdeau, président de chambre,
- M. Niollet, président-assesseur,
- M. Pagès, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 14 février 2020.

Le rapporteur,



J-C. NIOLLET

Le président,



O. FUCHS TAUGOURDEAU

Le greffier,



P. TISSERAND

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.