

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N° 2102877

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

B. Echasserieau  
Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 9 avril 2021

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 mars 2021, le préfet de la Loire-Atlantique 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 l'arrêté n° 16/2021 du 11 janvier 2021 du maire de La Montagne en tant que, par son article 3, il porte restriction des modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de cette commune.

Il soutient que :

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué : le maire est incompétent pour édicter une mesure relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le fondement des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, les dispositions des articles L. 253-1, L. 253-7, L. 253-7-1, R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime organisant sur le territoire national une police spéciale des produits phytopharmaceutiques qui relève de la seule compétence des autorités de l'Etat, le ministre chargé de l'agriculture, par son arrêté du 4 mai 2017, met à la charge de l'utilisateur des tels produits une obligation de moyen et non une obligation de résultat comme tente de la mettre en place le maire de la commune de La Montagne par son arrêté contesté ; le maire n'a pas davantage compétence au titre de la police spéciale des déchets qui lui est conférée par l'article L. 541-3 du code de l'environnement, qui ne l'autorise qu'à prendre des décisions individuelles, au cas par cas, lorsqu'il constate l'existence de dépôts sauvages de déchets, mais non à prendre les mesures réglementaires qu'il pourrait prendre dans le cadre de ses pouvoirs de police générale ; la mesure critiquée méconnaît les dispositions de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement relatif à la qualification des déchets qui impose, à la lumière de la jurisprudence, l'existence d'une intention ou d'une obligation pour le détenteur du déchet de s'en débarrasser, la définition du déchet ne correspondant pas davantage à la situation visée par l'arrêté en litige ; la mesure de police administrative prise par le maire de La Montagne n'est ni nécessaire ni proportionnée en l'absence de démonstration de circonstances particulières dans l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de cette commune alors qu'elle est susceptible de placer l'ensemble des utilisateurs dans une situation génératrice de possibles sanctions sans pouvoir en

prendre conscience ; elle porte une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie, interdisant de fait, compte tenu de la menace de sanction résultant de cet arrêté, l'utilisation de tout produit phytopharmaceutique par les professionnels de la commune ou des communes limitrophes ; ces professionnels sont placés dans une position défavorable par rapport à leurs concurrents non soumis à la restriction en litige ; elle porte une atteinte excessive au droit de propriété de l'ensemble des propriétaires susceptibles d'utiliser ces produits, la mesure en litige s'appliquant à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques alors que la loi n°2014-110 n'édicte à l'égard des particuliers que l'interdiction des produits de synthèse ; le maire méconnaît les principes constitutionnels qui régissent la matière répressive en apposant une qualification juridique de « déchets » dans un matière qui n'a pas été expressément prévue par le législateur, conduisant à ce que le procès-verbal par lequel l'autorité de police constate que les déchets sont déposés puisse à lui seul fonder les sanctions ; la mesure en litige porte une atteinte disproportionnée aux principes de légalité des délits et des peines, de non-rétroactivité de la loi pénale, des droits de la défense et de la présomption d'innocence, garantis par les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et au droit à un procès équitable issu des stipulations de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par des mémoires enregistrés les 18 et 22 mars 2021, la commune de La Montagne, représentée par Me Gossement, demande au juge des référés de rejeter la requête du préfet de la Loire-Atlantique et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de La Montagne soutient que les moyens soulevés par l'autorité préfectorale ne sont pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté :

- la définition de déchets retenue par la commune reprend et transpose le contenu de la directive cadre 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et correspond à l'appréciation large qui en est faite par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, ainsi l'arrêté municipal est pleinement conforme à la définition telle qu'elle résulte du droit de l'Union européenne et l'affirmation du Préfet de la Loire-Atlantique selon laquelle les produits phytopharmaceutiques ainsi déversés ne relèvent pas de cette qualification est erronée ;

- les déchets issus de produits phytopharmaceutiques relèvent de plusieurs des catégories de déchets de la liste annexée à l'article R. 541-7 du code de l'environnement de sorte que l'article 3 de l'arrêté du 11 janvier ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement ;

- par ailleurs, la notion de se défaire ne se limite pas à une intention du détenteur des déchets, mais porte également sur l'action elle-même de se défaire, laquelle peut tout à fait être involontaire, et le déversement accidentel d'une substance relève bien de l'action de se défaire ;

- l'arrêté ne qualifie pas les produits phytopharmaceutiques épandus par les utilisateurs sur leur terrain de déchets, ce sont uniquement les déversements en dehors des zones traitées qui révèlent de cette qualification ;

- la maire est compétent pour réglementer l'abandon des produits phytopharmaceutiques aussi bien au travers de ses pouvoirs de police générale issus des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour préserver la salubrité, la santé et la sécurité publique que sur le fondement l'article L. 541-3 du code de l'environnement qui institue une police spéciale des déchets, permettant au maire de prendre des mesures visant à lutter contre l'abandon ou le dépôt illégal de déchets, alors que les articles L. 253-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime ainsi que les textes d'application se bornent à organiser l'usage, l'autorisation et la détention des produits phytopharmaceutiques mais n'indiquent pas que les déchets qui en sont issus relèvent de la compétence de la police de leur autorisation, usage et détention ;

- le préfet admet lui-même que le maire peut réglementer les dépôts des déchets par les articles 1 et 2 de son arrêté indiquant ainsi que ce n'est pas l'usage des pouvoirs de police des déchets par le maire de la commune qui justifie son recours ;

- l'arrêté querellé ne comporte aucune disposition qui serait de nature à être contraire aux dispositions du code de l'environnement régissant les déchets et ne vient pas s'immiscer au sein de la police spéciale de l'Etat relative à l'usage des produits phytopharmaceutiques résultant des article L. 251-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime ;

- à l'inverse la justice administrative est susceptible de mettre en cause aisément la responsabilité de la commune en raison de la carence de son maire à mettre en œuvre ses pouvoirs de police des déchets, à cet égard l'exercice de la police des déchets par le maire est d'autant plus justifié que l'Etat n'exerce pas la police spéciale des produits phytopharmaceutiques ;

- le juge des référés du Tribunal administratif de Nantes a déjà jugé que l'article 3 de l'arrêté contesté ne porte pas atteinte aux libertés et principes identifiés par le Préfet de la Loire-Atlantique ;

- l'article 3 de l'arrêté du 11 janvier 2021 est parfaitement légal et non disproportionné dès lors que les substances rejetées hors des parcelles où elles sont utilisées n'ont plus de fonction phytopharmaceutique et sont des substances dangereuses qu'il faut encadrer et que l'arrêté se limite à interdire les dépôts sauvages de déchets issus de produits phytopharmaceutiques ;

- l'arrêté ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie car il n'a pas pour objet de réglementer l'usage des produits phytopharmaceutiques et il n'existe aucune liberté ou droit autorisant les dépôts sauvages de déchets ;

- il ne contrevient pas au principe régissant la matière répressive la demande du préfet portant uniquement sur la suspension des effets de l'article 3 de l'arrêté du 11 janvier 2021 alors que le maire agit en tant qu'officier de police judiciaire, qu'il détient de la loi.

Vu :

- les pièces du dossier ;  
- la requête au fond par laquelle le préfet de la Loire-Atlantique demande l'annulation de l'arrêté susvisé.

Vu :

- la Constitution ;  
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;  
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;  
- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;  
- 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.

Le président du tribunal a désigné M. Echasserieu, premier conseiller, pour statuer sur les demandes en référé en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 23 mars 2021 à 10h45 :

- le rapport de M. Echasserieu, juge des référés,  
- de M. Meniot et Mme Geffroy, représentant le préfet de la Loire-Atlantique,

- et de Me Ferjoux, substituant Me Gossement, représentant la commune de La Montagne en présence de son maire.

L'instruction a été close le 29 mars 2021 à 15h00.

Par un mémoire, enregistré le 24 mars 2021 le préfet de la Loire-Atlantique conclut aux mêmes fins.

Il soutient que le maire de la commune de La Montagne est incompétent pour prendre l'article 3 de l'arrêté n° 16/2021 du 11 janvier 2021 en ce que l'article L. 541-3 du code de l'environnement confie au maire un simple pouvoir de répression et non un pouvoir de réglementation ; l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement prévoit expressément que ne peuvent être qualifiés de déchet « les effluents gazeux émis dans l'atmosphère » ce qui comprend les prétendus entraînement de produits phytopharmaceutiques pulvérisés dépassant les limites de propriété à laquelle ils sont destinés ; l'article 3 doit être regardé comme ayant été pris sur le fondement du pouvoir général de police conféré au maire au titre des articles L.2212-1 et L.2212-2 du code général des collectivités territoriales et des articles L.1311-1 et L.1311-2 du code de la santé publique et le raisonnement de la décision du Conseil d'Etat du 31 décembre 2020 doit pouvoir être étendu à la qualification de déchet opérée par le maire de La Montagne ; Or ce pouvoir de police général ne peut entrer en concurrence avec le pouvoir de police spécial dévolu au ministre de l'agriculture par le point I de l'article L.253-7 du code rural et de la pêche maritime qui prévoit qu'il appartient aux seules autorités de l'État de prendre les mesures concernant les «déchets issus de ces produits [phytosanitaires]» ; en revanche, s'il a été jugé que les deux pouvoirs de police administrative spéciale pouvaient être exercés concurremment, en matière d'installations classées et de déchets c'est parce que les dispositions de article L.541-4 du code de l'environnement le prévoient expressément, alors qu'en l'espèce l'exercice des deux pouvoirs de police spéciale concourent à un même objectif et qu'ils sont issus de deux législations distinctes ; en tentant de réglementer les rejets de produits phytopharmaceutiques en dehors de la propriété à laquelle ils sont destinés, en les qualifiant de déchets et en les interdisant, le maire de la commune de La Montagne a méconnu le champ d'application de la législation des déchets qui exclut les effluents gazeux et de leurs éventuels dépôts sur les sols non excavés ou bâtiments listés à l'article L.541-4-1 du code de l'environnement ce qui est en cohérence avec l'obligation faite au maire de procéder à la constatation de l'existence d'un dépôt sauvage de déchets.

Par un mémoire, enregistré le 26 mars 2021, la commune de La Montagne conclut aux mêmes fins et, à titre subsidiaire qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de l'issue de la procédure relative à la question prioritaire de constitutionnalité résultant de l'ordonnance du Tribunal administratif de Montreuil du 11 mars 2021, n° 2002482.

Elle fait valoir que le préfet ne conteste pas la qualification des rejets de produits phytopharmaceutiques en déchets lesquels ne sont pas des effluents gazeux au sens de l'article L. 541-1-4 du code de l'environnement puisqu'ils se présentent sous forme de gouttelettes liquides, de poudre ou de granulés, ainsi que le démontre l'annexe II de la 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, et ne se maintiennent pas dans l'atmosphère mais se déversent sur le milieu naturel ou artificiel ; par ailleurs, compte tenu de leur nature et de leur méthode de dispersion les déchets issus des produits phytopharmaceutiques déversés en dehors des zones traitées, sur le milieu naturel ou artificiel, sont distincts du sol non excavé ou du

bâtiment sur lesquels ils peuvent se déposer, le critère de la visibilité à l'œil nu n'est pas un critère dégagé par la Cour de justice de l'Union européenne et le constat du dépôt sauvage peut s'effectuer par des analyses ; les produits phytopharmaceutiques déversés en dehors des zones traitées deviennent bien des déchets dès lors qu'ils ne sont pas plus exploitables ou commercialisables que des déchets d'hydrocarbures qui se sont vus qualifiés ainsi par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ; la question de la compétence du maire étant complexe, comme le reconnaît le préfet, l'évidence qui permet de retenir le doute sérieux n'est pas suffisante pour fonder le présent recours ; le préfet de la Loire-Atlantique ne conteste pas la légalité des articles 1, 2, 4 et 5 de l'arrêté attaqué alors pourtant que l'article 1, énonce que les dépôts sauvages de déchets sont interdits sur l'ensemble des voies, espaces publics ou privés de la commune et que la mesure de police prise au titre de l'article 1 procède de la même logique que celle prise au titre de l'article 3 ; en interdisant les dépôts sauvages des déchets, et en précisant aux administrés les sanctions susceptibles d'être prises en cas de constat d'un dépôt sauvage pouvant nuire à la propriété d'autrui ainsi qu'à la santé publique et l'environnement, le maire a pris une mesure qui entre parfaitement dans le champ de sa compétence d'interdire les dépôts sauvages de toute nature, dont ceux constitués de déchets issus de produits phytopharmaceutiques, ce que le préfet reconnaît par les exemples d'arrêtés municipaux qu'il produit à l'appui de ses dires ; cette mesure n'empiète pas sur la compétence exclusive de l'Etat en matière de produits phytopharmaceutiques qui ne concerne que la mise sur le marché, la détention ou l'usage de ces produits ou bien les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits prévues par les dispositions de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime et précisées par les articles 7, 8 et 9 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, qui ne concernent pas les abandons de déchets qui sont exclusivement régis par le code de l'environnement ; si la police des déchets du maire devait se trouver restreinte spécifiquement pour les déchets de produits phytopharmaceutiques, cela interviendrait à l'encontre de la jurisprudence concernant le concours d'une police spéciale avec la police spéciale des déchets détenue par le maire ; à tout le moins il convient de surseoir jusqu'à ce que le conseil d'Etat se prononce sur la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le tribunal administratif de Montreuil tiré de ce que le pouvoir de police attribué à titre exclusif au ministre chargé de l'agriculture sur le fondement de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, serait susceptible de porter atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution et en particulier aux principes garantis par les articles 2, 3 et 5 de la Charte de l'environnement, à la protection de la santé visée par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ainsi qu'au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution.

Par un mémoire, enregistré le 26 mars 2021 le préfet de la Loire-Atlantique conclut aux mêmes fins ainsi qu'au rejet de la demande de suspension sollicitée par la commune de La Montagne :

Il soutient que la commune de La Montagne ne discute pas le fait que le code de l'environnement confie aux maires un simple pouvoir de répression et non de réglementation ; si, par ailleurs, il ne conteste pas la légalité des articles 1, 2, 4 et 5 de l'arrêté du 11 janvier 2021, c'est parce que, contrairement à l'article 3 qui tente de créer une règle nouvelle, ils déclinent pour leur part au niveau local des éléments déjà existants, en particulier le règlement sanitaire départemental ; l'article L.541-3 du code de l'environnement ne confère à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale que la compétence pour «prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement» présentent des dangers pour la santé de l'homme et pour l'environnement ; Si l'article 11 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 précise que les «effluents phytopharmaceutiques et les déchets générés par l'utilisation des produits» doivent être éliminés conformément à la réglementation en vigueur se rapportant, notamment au régime des déchets dangereux qui doivent être collectés en déchetterie, cette circonstance n'a nullement pour effet de doter le maire d'une compétence lui permettant de réglementer ce type de produits ; en tentant d'imposer aux utilisateurs de tels produits une obligation de résultats et non seulement de moyens, en les menaçant notamment de sanctions, le maire méconnaît également l'article 2 de l'arrêté du 4 mai 2017 selon lequel «des moyens appropriés doivent être mis en œuvre pour éviter leur entraînement hors de la parcelle ou de la zone traitée» ; la demande de sursis n'est pas justifiée dans le cadre d'une procédure de déféré alors que rien ne permet d'établir que la question posée par le tribunal administratif de Montreuil sera transmise par le conseil d'Etat au conseil constitutionnel.

Par un mémoire, enregistré le 26 mars 2021 la commune de La Montagne conclut aux mêmes fins que précédemment :

Elle fait valoir que l'ensemble des débats démontre que l'illégalité de la décision attaquée est trop sujette à discussion pour relever du juge des référés ; le préfet admet par ses écritures que la mesure de police contenue dans l'article 3 de son arrêté s'inscrit dans le prolongement de la réglementation départementale, et partant nationale, des dépôts sauvages de déchets et ainsi n'est pas à même de critiquer la mesure de police de gestion des dépôts de déchets sauvages édictée dans le cadre de l'arrêté du 11 janvier 2021 mais uniquement la qualification des déchets ; les pouvoirs de police administrative étant par principe des pouvoirs permettant de prendre des mesures de nature préventive, le maire de la Commune de la Montagne est donc parfaitement compétent, au titre du code de l'environnement et au titre de ses pouvoirs de police spéciale ou générale, pour énoncer que les dépôts sauvages de déchets issus de produits phytopharmaceutiques sont illégaux sans pour autant restreindre ou réglementer l'usage des produits phytopharmaceutiques et donc sans s'immiscer dans le domaine relevant de la police spéciale de l'Etat, laquelle n'encadre pas les déchets issus de l'utilisation notamment les produits versés en dehors des zones d'utilisation ; aucune disposition du code rural et de la pêche maritime, pas plus que du code de la santé publique ou du code de l'environnement ne désigne l'Etat comme étant titulaire des pouvoirs de police spéciale des déchets ; il serait contraire au principe d'une bonne administration de la justice que de suspendre les effets de l'article 3 de l'arrêté du 11 janvier 2021 en espérant que la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le Tribunal de Montreuil n'aboutisse pas et, en renvoyant au recours au fond, le préfet démontre que les conditions du référé suspension ne sont pas établies.

Par un mémoire, enregistré le 29 mars 2021 à 11h42 le commune de La Montagne conclut aux mêmes fins :

Elle fait valoir que la police de la mise sur le marché, de la détention et de l'usage des produits phytopharmaceutiques ne saurait absorber la police spéciale et la police générale relatives aux déchets, ni celle relative à l'assainissement résultant du code de la santé publique, en particulier les mesures prises concernant les dépôts sauvages des déchets sauf à réduire le haut niveau de protection de la santé et de l'environnement, nécessaire par rapport aux effets des produits phytopharmaceutiques, ainsi qu'à ceux générés par leurs déchets ; dans le cadre de la charte d'engagements départementale des utilisateurs de produits phytopharmaceutique le 10 juillet 2020, laquelle constitue une décision administrative en application de l'article D. 253-46-1-5 du code rural et de la pêche maritime, le préfet a admis ne pas être le seul détenteur de la police relative à l'usage des produits phytopharmaceutiques puisqu'il a lui-même organisé la

possibilité pour les utilisateurs des produits à déroger aux dispositions légales fixées par l'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime sans aucun contrôle administratif.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 janvier 2021, le maire de la commune de La Montagne a décidé, dans le cadre de la réglementation du dépôt sauvage des déchets et ordures, d'interdire, dans son article 3, tout rejet de produit phytosanitaire en dehors de la propriété à laquelle ils sont destinés. Le préfet de la Loire-Atlantique demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté, dans l'attente du jugement au fond du déféré en annulation dont il a saisi le Tribunal.

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

2. 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. " ».*

3. D'une part, aux termes du premier alinéa 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 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. (...) / 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. / (...). ». 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. ». 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. ». 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. ». Enfin, en vertu 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 », ce dernier devant « être soumis dans les plus brefs délais à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture ».



4. D'autre part, 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.* ».

5. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, confiée à l'Etat et dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne, d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement tout en améliorant la production agricole et de créer un cadre juridique commun pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, alors que les effets de long terme de ces produits sur la santé restent, en l'état des connaissances scientifiques, incertains. Les produits phytopharmaceutiques font l'objet d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché, délivrée par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail s'il est démontré, à l'issue d'une évaluation indépendante, que ces produits n'ont pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine. Il appartient ensuite au ministre chargé de l'agriculture ainsi que, le cas échéant, aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et de la consommation, éclairés par l'avis scientifique de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de prendre les mesures d'interdiction ou de limitation de l'utilisation de ces produits qui s'avèrent nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement, en particulier dans les zones où sont présentes des personnes vulnérables. L'autorité préfectorale est également chargée, au niveau local et dans le cadre fixé au niveau national, d'une part, de fixer les distances minimales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité de certains lieux accueillant des personnes vulnérables, d'autre part, d'approuver les chartes d'engagements d'utilisateurs formalisant des mesures de protection des riverains de zones d'utilisation des produits et, enfin, en cas de risque exceptionnel et justifié, de prendre toute mesure d'interdiction ou de restriction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques nécessaire à la préservation de la santé publique et de l'environnement, avec une approbation dans les plus brefs délais du ministre chargé de l'agriculture.

6. Il découle de ce qui précède que, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilent le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur

les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre.

7. Aux termes de l'article L. 541-3 du code de l'environnement : « *I.- Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. / Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : / 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, laquelle est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures. 2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. Les sommes consignées en application du 1° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées; 3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations, ou l'exercice des activités qui sont à l'origine des infractions constatées jusqu'à l'exécution complète des mesures imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure; (...)*III. — *Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour son application.*». Aux termes de l'article L. 541-1-1 du même code : « *Au sens du présent chapitre, on entend par : Déchet: toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire; Prévention: toutes mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque ces mesures concourent à la réduction d'au moins un des items suivants: (...)*les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine; (...) *Producteur de déchets : toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets) ; / Détenteur de déchets : producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets ; »*

8. Si les dispositions susvisées du code de l'environnement confèrent au maire un pouvoir tendant à obliger le détenteur ou la personne responsable de l'abandon de déchets, de procéder à leur enlèvement et de remettre au besoin les lieux concernés en leur état initial, les conditions et les limites de mise œuvre de cette police spéciale doivent nécessairement être appréciées en considération des autres polices, générales ou spéciales, concourant à la réglementation des produits susceptibles d'engendrer des nuisances pour l'environnement. A cet égard, les dispositions de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, lesquelles, eu égard à la nature de la police des déchets, sont d'interprétation stricte, n'ont ni pour objet ni pour effet de confier à l'autorité municipale une quelconque compétence pour définir de manière générale et absolue les méthodes et conditions de production, de détention ou de dépôt des substances qui seraient susceptibles, par nature ou par destination, de constituer un déchet, en dehors des qualifications déjà opérées en la matière par d'autres réglementations, sur lesquelles le maire serait susceptible de se fonder, ou des constats que ladite autorité pourrait être amenée à effectuer au cas par cas,

sous le contrôle éventuel du juge administratif, dans les limites du territoire de sa commune. Ainsi, si les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté du 11 janvier 2021, par lequel le maire de La Montagne réglemente les dépôts sauvages de déchets et ordures, relevaient de sa compétence en ce qu'ils déclinent des prescriptions instaurées notamment par le règlement sanitaire départemental, en décidant, en revanche, d'interdire, dans l'article 3 de son arrêté, tout rejet de produit phytopharmaceutique hors de la propriété à laquelle ils sont destinés, alors qu'un tel produit n'est pas, par nature, qualifiable de déchet et que les conditions de stockage, de manipulation, de dilution et de mélange avant application tout comme les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits, ainsi que la définition des dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation pour éviter leur entraînement hors de la parcelle, ressortissent de la compétence exclusive du ministre chargé de l'agriculture, le maire de la commune de La Montagne a excédé les pouvoirs qu'il détient des dispositions ci-dessus rappelées. Il résulte de ce qui précède que le moyen soulevé par le préfet de la Loire-Atlantique, tiré de l'incompétence du maire, paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

9. Si le maire de la commune de La Montagne sollicite qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce que le conseil d'Etat se prononce sur la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le tribunal administratif de Montreuil tiré de ce que le pouvoir de police attribué à titre exclusif au ministre chargé de l'agriculture sur le fondement de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, serait susceptible de porter atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution et en particulier aux principes garantis par les articles 2, 3 et 5 de la Charte de l'environnement, à la protection de la santé visée par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ainsi qu'au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, il n'appartient pas au juge des référés, eu égard à la nature de son office, d'accéder à une telle demande sauf à ôter tout effet utile aux objectifs poursuivis par les dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative lorsque l'autorité préfectorale le saisit sur ce fondement.

10. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de faire droit à la demande de suspension du préfet de la Loire-Atlantique de l'arrêté n° 16/2021 du 11 janvier 2021 du maire de La Montagne en tant que, par son article 3, il porte restriction des modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de cette commune.

## O R D O N N E

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté n° 16/2021 du 11 janvier 2021 du maire de La Montagne en tant que, par son article 3, il porte restriction des modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de cette commune, est suspendue jusqu'à ce que le Tribunal se prononce au fond sur la légalité de cet acte.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Loire-Atlantique et à la commune de La Montagne.

Fait à Nantes, le 9 avril 2021.

Le juge des référés,

Le greffier,

B. Echasserieau

M-C. Minard

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation 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,

Le greffier,