

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N°1908842

PRÉFET DU VAL-DE-MARNE

M. François Lamontagne
Président-rapporteur

Mme Edwige Vergnaud
Rapporteuse publique

Audience du 24 juin 2021
Décision du 15 juillet 2021

03-11
44-05-06
49-04
49-05-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Melun,

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 1^{er} octobre 2019, le préfet du Val-de-Marne demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 11 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Nogent-sur-Marne a interdit sur l'ensemble du territoire de la commune l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate et autres 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 qui ne font pas l'objet de classement, des produits autorisés en agriculture biologique, et des produits de bio-contrôle.

Le préfet du Val-de-Marne soutient que l'arrêté a été pris par une autorité incompétente dès lors :

- d'une part qu'en application des articles L. 253-7 et R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, l'utilisation de produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques relève d'une police spéciale de la compétence du ministre de l'agriculture et de la pêche et du préfet ;
- d'autre part que si le maire peut en principe intervenir au titre de son pouvoir de police générale, la mesure de police doit, d'une part, aggraver la mesure de police spéciale et, d'autre part, être justifiée par l'existence soit d'une situation de « péril imminent », au sens de la notion de « danger grave et imminent » telle que mentionnée à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, soit de circonstances locales particulières, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

Par un mémoire en défense enregistré le 17 octobre 2019, la commune de Nogent-sur-Marne, représentée par son maire, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'au regard d'un contexte dans lequel l'absence d'actions en faveur de l'environnement a nécessairement des effets dévastateurs sur celui-ci, l'intervention du maire était justifiée, que par ailleurs, celui-ci peut agir pour protéger l'environnement dès lors qu'il détient un pouvoir de police générale, que l'autorité dépositaire d'un pouvoir de police spéciale qui n'agirait pas suffisamment pour garantir cet objectif de protection de l'environnement doit être suppléée par le maire et qu'en l'espèce, il n'apparaît pas que des mesures relatives à l'utilisation des produits phytosanitaires auraient été prises au niveau national.

Une lettre du 11 mars 2021 a informé les parties, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que la clôture de l'instruction est susceptible d'intervenir à compter du 29 mars 2021.

Une ordonnance du 29 mars 2021 a fixé la clôture de l'instruction au même jour en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoient son Préambule et son article 72 ;
- 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 ;
- 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'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 ;
- 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. Lamontagne, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Vergnaud, rapporteure publique,

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 septembre 2019, le maire de la commune de Nogent-sur-Marne a interdit sur l'ensemble du territoire de la commune l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate et autres 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 qui ne font pas l'objet de classement, des produits autorisés en agriculture biologique, et des produits de bio-contrôle. Le préfet du Val-de-Marne demande l'annulation de cet arrêté.

2. D'une 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 de ce code : « *Le maire est chargé (...) 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 de ce code 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 prescrites* ». En vertu de ces dispositions, le maire dispose d'un pouvoir de police administrative générale, notamment en matière de santé publique.

3. D'autre 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 de ce code : « *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 (...)* ». L'article L. 253-7-1 du même code prévoit que : « *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. (...) Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire ». Par ailleurs, le III de l'article L. 253-8 du même code, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, dispose : « (...) l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments est subordonnée à des mesures de protection des personnes habitant ces lieux. Ces mesures tiennent compte, notamment, des techniques et matériels d'application employés et sont adaptées au contexte topographique, pédoclimatique, environnemental et sanitaire. Les utilisateurs formalisent ces mesures dans une charte d'engagements à l'échelle départementale, après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique. / Lorsque de telles mesures ne sont pas mises en place, ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut, sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones définies au premier alinéa du présent III. / Un décret précise les conditions d'application du présent III ».

4. Enfin, aux termes de l'article R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : « *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)* ». L'article R. 253-45 de ce code dispose 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* ». En vertu de l'article D. 253-46-1-5 du même code, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, lorsque les mesures prévues dans la charte d'engagements des utilisateurs élaborée en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime sont adaptées et conformes aux exigences fixées par la réglementation, la charte est approuvée par le préfet de département concerné. 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* ».

5. En premier lieu, 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. Dans ces conditions, 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 en aucun cas s'immiscer, par l'édition d'une réglementation locale, dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques qui incombe aux seules autorités de l'Etat.

6. En deuxième lieu, ni les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique permettant au maire d'intervenir pour protéger la santé publique dans la commune, ni l'article 72 de la Constitution ne sauraient davantage permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

7. En dernier lieu, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « *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.

Ainsi, dès lors qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat, auxquelles les dispositions du code rural et de la pêche maritime mentionnées aux points 3 et 4 du présent jugement confient la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, de veiller au respect du principe de précaution énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement, le maire ne peut, en se fondant sur ce principe, adopter une réglementation locale portant sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et destinée à protéger les habitants situés à proximité de parcelles donnant lieu à la pulvérisation de tels produits. Enfin, le maire ne peut utilement se prévaloir des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé qui ne s'imposent qu'au législateur.

8. En prenant l'arrêté attaqué du 11 septembre 2019, qui entre dans le champ de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques relevant de la seule compétence de l'Etat, le maire de la commune de Nogent-sur-Marne a donc excédé son champ de compétence et est intervenu en dehors de ses domaines d'attributions.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre branche du moyen du déféré, que le préfet du Val-de-Marne est fondé à soutenir que l'arrêté attaqué a été pris par une autorité incompétente et à en demander, pour ce motif, l'annulation.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du maire de la commune de Nogent-sur-Marne en date du 11 septembre 2019 est annulé.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la préfète du Val-de-Marne et à la commune de Nogent-sur-Marne.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Lamontagne, président-rapporteur,
M. Desvigne-Repusseau, premier conseiller,
M. Thébault, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2021.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien

F. LAMONTAGNE

M. DESVIGNE-REPUSSEAU

La greffière,

C. KIFFER

La République mande et ordonne à la préfète du Val-de-Marne en ce qui la 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,
La greffière,