

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1911034

PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

Mme A-B
Rapporteuse

Mme C
Rapporteur public

Audience du 26 novembre 2020

Décision du 17 décembre 2020

44

49-04

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire enregistrés le 9 octobre 2019 et le 9 octobre 2020, le préfet de la Loire-Atlantique demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 6 septembre 2019 par lequel le maire de La Chapelle-sur-Erdre a interdit l'épandage mécanique en plein champ de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas définis par l'arrêté.

Il soutient que :

- à titre principal, le maire n'était pas compétent rationae materiae, le législateur ayant organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques attribuée à l'Etat dans laquelle ne peut s'immiscer le maire ;

- à titre subsidiaire, le maire ne peut invoquer le principe de précaution pour excéder son champ de compétence ;

- à titre subsidiaire également, le maire ne peut invoquer une urgence à prendre des mesures de précaution en la matière dès lors qu'il ne dispose pas de la compétence technique pour apprécier les éléments scientifiques relatifs aux produits phytosanitaires et à leurs effets sur la population, qu'il n'existe pas de preuve d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent pour la population de la commune, que l'annulation de l'arrêté du 4 mai 2017 par la décision du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 ne démontre pas l'existence d'un tel péril dès lors que le délai d'injonction s'élevait à six mois et que l'Etat, auquel ne peut être reprochée aucune carence, a pris en charge la protection de la population, notamment par l'édition des arrêtés préfectoraux des 6 février et 18 juillet 2017.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 mai 2020, la commune de La Chapelle-sur-Erdre, représentée par Me Lepage, conclut :

1°) à titre principal, au rejet du déféré ;

2°) à titre subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat se prononçant sur la légalité du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019 ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, à ce que le tribunal sursoie à statuer et saisisse le Conseil d'Etat d'un avis de droit sur le fondement des articles L. 113-1 et R. 113-1 du code de justice administrative quant à l'effectivité et la légalité du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019 ;

4°) à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la charte de l'environnement ;
- 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 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation :
 - 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 ;
 - l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant 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 ;
- les ordonnances n° 437814 et n° 440346 du Conseil d'Etat des 14 février et 15 mai 2020 ;
- la décision n° 415426 du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 ;
- l'ordonnance n° 1911032 du tribunal administratif du 12 novembre 2019 et l'ordonnance n° 19NT04568 de la cour administrative d'appel de Nantes du 16 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A-B,
- les conclusions de Mme C, rapporteur public,
- les observations de Mme D, représentant le préfet de la Loire-Atlantique.

Considérant ce qui suit :

1. Par l'arrêté contesté du 6 septembre 2019, le maire de La Chapelle-sur-Erdre a interdit l'épandage mécanique en plein champ de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas définis par l'arrêté. L'exécution de cet arrêté a été suspendue jusqu'à ce que le tribunal se prononce au fond sur la légalité de cet acte, par l'ordonnance n° 1911032 du 12 novembre 2019 du juge des référés du tribunal de céans, confirmée par l'ordonnance n° 19NT04568 de la cour administrative d'appel de Nantes du 16 octobre 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, dans sa version applicable au litige : « *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 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 253-7-1 dudit 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. (...)* »

3. Aux termes de l'article R. 253-45 du même 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 de ce code, dans sa rédaction applicable au litige, 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 ». Aux termes de l'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2017 : *« 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 selon laquelle la réglementation de l'utilisation de ces produits relève, suivant 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, notamment *« les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables »* dont l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 dispose qu'il comprend *« 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 »*. Il est également prévu qu'en cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation de ces produits puisse être restreinte ou interdite par arrêté du préfet.

5. 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 »*. 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. (...) »*. 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 prescrites »*.

6. Il résulte de ces dispositions que le maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, doit prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques en application des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, ce pouvoir de police générale s'exerce dans le respect des dispositions législatives qui confient au ministre un pouvoir de police spéciale en matière de produits phytopharmaceutiques ainsi qu'exposé au point 4. S'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre ce type de mesures de police générale, 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.

7. L'arrêté contesté, qui vise notamment l'article 5 de la charte de l'environnement, les articles L. 1111-2, L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et les articles L. 253-1 et L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, indique que le maire a le devoir et la responsabilité de prendre au titre de son pouvoir de police toutes mesures de nature à prévenir et à faire cesser toutes pollutions sur son territoire, et particulièrement celles de nature à mettre en danger la santé humaine, qu'en toutes matières, la carence ou le retard de l'Etat dans la promulgation des normes nécessaires impose que le titulaire d'un pouvoir réglementaire local fasse usage de ses propres pouvoirs de police et qu'il peut, voire doit sous peine d'engager sa

responsabilité, même en cas de promulgation de normes réglementaires par l'Etat, prendre des mesures spécifiques plus contraignantes sur le territoire de la commune en considération des circonstances locales. Il indique que l'arrêté du 4 mai 2017 ne se réfère pas à la protection de la santé humaine visée à l'article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et n'épuise pas l'application du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, que l'article L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime ne s'attache qu'à interdire l'utilisation des produits phytosanitaires dans des lieux collectifs fréquentés par les enfants ou à réglementer leur usage de proximité de ces lieux ou de lieux collectifs de soins ou d'hébergement de personnes âgées et que l'établissement de la charte départementale visée à l'article 83 de la loi du 30 octobre 2018 devant formaliser les mesures de protection des personnes habitants à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique a été reporté à 2020. L'arrêté indique que l'exercice du pouvoir réglementaire municipal de police sanitaire pour prendre immédiatement en compte la nécessaire protection de toutes les personnes vulnérables de la commune est d'autant plus nécessaire en raison de l'importance du nombre d'habitations situées à proximité immédiate de terres agricoles cultivées et d'habitations et zones de village situées sous le vent de telles parcelles, ainsi que de la circonstance que de nombreux produits phytosanitaires à usage agricole se sont vu adjoindre dans leur composition des nanoparticules, dont les caractéristiques de taille et de surface permettent aux produits de pénétrer au cœur des cellules des plantes, qui sont des eucaryotes comme les êtres humains, dont la voie majeure d'exposition est l'inhalation et qui font l'objet d'études toxiques et écotoxiques insuffisantes. Il précise enfin que la plupart des habitants de la commune appartenant à des catégories socio-professionnelles possédant un niveau d'information élevé sur les risques encourus, l'absence de prise immédiate de mesures de précaution par l'autorité municipale serait de nature à entraîner des troubles à l'ordre public.

8. En premier lieu, aux termes de l'article 5 de la charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 : « *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* ». Le principe de précaution ne saurait avoir pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir hors de ses domaines d'attribution.

9. En deuxième lieu, afin de justifier de l'existence de circonstances locales particulières et d'un péril grave et imminent autorisant l'intervention de son maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, la commune de La Chapelle-sur-Erdre fait valoir, dans l'arrêté, le nombre important d'habitations situées à proximité immédiate de terres agricoles cultivées et d'habitations et zones de village situées sous le vent de telles parcelles et, dans son mémoire en défense, la carence de l'Etat au titre de sa police spéciale des produits phytopharmaceutiques, la proximité de nombreuses exploitations jouxtant les cours d'eau et, par suite, la nécessité de préserver les ressources en eau de la commune, la circonstance que l'agriculture biologique est un vecteur de développement économique local qui ne peut s'accorder avec l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et la présence sur le territoire de la commune d'une exploitation équine, d'un élevage bovin et d'exploitations de culture céréalière non-biologiques à proximité desquelles sont situés une crèche, deux haltes-garderies, quatre établissements scolaires, deux maisons de retraite, deux foyers pour personnes handicapées, un institut d'éducation motrice, des aires de jeux extérieurs, un skate-park et de nombreux sentiers et circuits pédestres ou VTT.

10. A la date de l'arrêté contesté existait une réglementation nationale qui devait être renforcée à brève échéance en application de la décision n° 415426 du 26 juin 2019 du Conseil d'Etat annulant partiellement l'arrêté interministériel du 4 mai 2017, en tant notamment qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, et enjoignant aux ministres compétents de prendre les mesures réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois. La circonstance que la réglementation intervenue dans le cadre de cette injonction, par le décret et l'arrêté du 26 décembre 2019, serait insuffisante est sans incidence sur la légalité de l'arrêté contesté et il n'y a pas lieu de sursoir à statuer pour saisir le Conseil d'Etat d'un avis sur l'effectivité et la légalité de ces textes ou pour attendre la décision au fond dudit Conseil saisi de leur légalité au fond et qui a rejeté, pour défaut d'urgence, les demandes de suspension à leur encontre par les ordonnances n° 437814 et n° 440346 des 14 février et 15 mai 2020.

11. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier qu'en 2016, 33 % de la surface communale de La Chapelle-sur-Erdre était occupée par des exploitations agricoles, que 312 hectares (ha) sur les 1 095 de surface agricole exploitée, soit 28 %, concernaient des exploitations d'agriculture biologique, que 17 sièges d'exploitation étaient présents sur le territoire, représentant 5 productions différentes, les exploitations équinées étant majoritaires en nombre de sièges d'exploitation, les exploitations d'élevage bovin occupant la moitié des surfaces agricoles exploitées, l'exploitation céréalière ne concernant qu'un siège et 103 ha et le maraîchage concernant cinq sièges et 80 ha, et que deux exploitations d'élevage de bovin pour le lait et deux exploitations maraîchères relevaient de l'agriculture biologique. La carte indiquant la localisation des lieux accueillant des personnes vulnérables produite par la commune, qui ne comprend aucune distance précise ni d'indication s'agissant des exploitations d'agriculture biologique, montre qu'une très grande majorité de ces lieux est située à proximité d'exploitations équinées et bovines alors qu'il ressort des autres pièces du dossier que les pesticides sont davantage utilisés en épandage dans les cultures maraîchères et céréalières. La commune de La Chapelle-sur-Erdre, qui a restreint l'épandage des produits phytopharmaceutiques, n'apporte aucun élément concret de l'utilisation de tels produits dans le cadre des exploitations situées sur son territoire. De même, la seule vue aérienne montrant que l'Erdre et le Gesvres traversent ou jouxtent des exploitations agricoles ne sont pas de nature à démontrer l'utilisation éventuelle de produits phytosanitaires sur ces exploitations et, par suite, son impact sur la ressource en eau de la commune. Cette dernière n'apporte, par ailleurs, aucun élément concret sur la présence alléguée des nombreuses habitations situées à proximité ou sous le vent d'exploitations utilisant de tels produits, la carte des sentiers pédestres et VTT traversant la commune ne permettant pas non de justifier que ceux-ci seraient situés sous le vent d'un éventuel épandage. Dans ces conditions, ces éléments ne permettent pas d'établir un risque de pollution par les produits phytopharmaceutiques dont l'épandage est restreint par l'arrêté contesté du territoire communal qui exposerait, notamment dans l'attente d'une réglementation nationale plus complète sur la protection des populations vulnérables dans le délai de six mois imparti par le Conseil d'Etat, les habitants de la commune et notamment les plus vulnérables à un péril grave et imminent, ni de circonstances locales particulières justifiant l'intervention de son maire dans le cadre de ses pouvoirs de police .

12. Par suite, le préfet de la Loire-Atlantique est fondé à soutenir que le maire ne disposait pas de la compétence pour prendre l'arrêté contesté du 6 septembre 2019 par lequel le maire de La Chapelle-sur-Erdre a interdit l'épandage mécanique en plein champ de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas définis par l'arrêté.

13. Il résulte de tout ce qui vient d'être dit que le préfet de la Loire-Atlantique est fondé à demander l'annulation de cet arrêté.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de La Chapelle-sur-Erdre au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 6 septembre 2019 par lequel le maire de La Chapelle-sur-Erdre a interdit l'épandage mécanique en plein champ de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas définis par l'arrêté, est annulé.

Article 2 : Les conclusions de la commune de La Chapelle-sur-Erdre présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Loire-Atlantique et à la commune de la Chapelle-sur-Erdre.

Délibéré après l'audience du 26 novembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. E-F, président,
Mme Le I, première conseillère,
Mme A-B, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 décembre 2020.

La rapporteure,

Le président,

H. A-B

J. E-F

La greffière,

K. G H

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,
La greffière,