

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N° 1912046

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

L. Martin  
Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 29 novembre 2019

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 4 novembre 2019, 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 du 12 septembre 2019 par lequel la maire de Nantes a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique de synthèse sur le territoire de sa commune, sauf en cas de lutte obligatoire contre les organismes nuisibles réglementés, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cet arrêté.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'arrêté du maire de Nantes est entaché d'un doute sérieux quant à sa légalité ;
- le maire n'est pas compétent pour édicter un arrêté de police en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ; cette matière relève d'une police spéciale dont l'exercice est confié, en vertu de l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime, aux ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ; ceux-ci sont seuls compétents pour adopter des mesures particulières de précaution concernant la détention ou l'usage de ces produits, dans l'intérêt de la protection de la santé publique ou de l'environnement ;
- le maire, détenteur d'un pouvoir de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ne saurait donc, de lui-même, s'opposer à l'exercice d'un pouvoir de police spéciale de l'Etat, en modifiant la répartition des compétences définies par le code rural et de la pêche maritime ; l'usage des produits phytopharmaceutiques se caractérise par l'absence de certitude scientifique et soulève des questions qui requièrent une expertise scientifique et technique que l'Etat est mieux à même de maîtriser que les communes ;
- la maire de Nantes, en ne prévoyant pas de mesures d'exécution de son arrêté dans le dispositif de celui-ci, n'a pas voulu exposer à une sanction pénale dépourvue de toute base légale les personnes visées par son arrêté, à savoir les personnes publiques utilisant des produits phytosanitaires chimiques pour l'entretien de leurs espaces verts relevant de leur domaine privé, pour l'entretien de leurs espaces verts relevant de leur domaine public mais non ouverts au public ou les personnes privées dont les espaces verts sont ouverts au public ;

- à titre subsidiaire, la maire n'est pas fondé à invoquer le principe de précaution ; en effet, ce principe n'a 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'attribution ;

- l'existence d'un péril imminent n'est pas démontrée, qui justifierait que la maire intervienne sur le fondement du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, en exerçant son pouvoir de police générale ; en effet, les éléments mentionnés dans l'arrêté, notamment la densité de population en milieu urbain, n'établissent pas l'existence d'une situation d'extrême urgence, ni d'un danger immédiat d'une particulière gravité ; l'annulation prononcée par le Conseil d'Etat dans sa décision n°s 415426, 415431 du 12 juin 2019, laquelle enjoint à l'Etat d'adopter dans un délai de six mois des mesures adaptées de protection des riverains des zones traitées, ne démontre pas non plus l'existence d'un péril imminent ; ces mesures doivent être prises d'ici la fin de l'année 2019, après une consultation publique ; en tout état de cause, il ne saurait y avoir de péril imminent s'agissant de produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché ; si tel était le cas, l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail serait à même de prendre les mesures nécessaires pour modifier les conditions d'utilisation ou à décider du retrait des produits en cause du marché ;

- la commune de Nantes ne compte sur son territoire que 0,97% de surface agricole utile représentant 63,5 ha sur un total de 6 520 ha ; la commune ne présente pas un nombre d'habitations situées à proximité de terres agricoles particulièrement plus élevé que celui constaté dans d'autres communes, ni une configuration telle que sa population serait davantage exposée aux produits phytopharmaceutiques du seul fait de la densité de sa population en milieu urbain ; l'Etat a pris en compte la protection de la population de la Loire-Atlantique comme l'illustrent l'arrêté préfectoral du 6 février 2017 fixant les mesures destinées à préserver les lieux et établissements accueillant des personnes vulnérables du risque d'exposition aux produits phytopharmaceutiques et l'arrêté préfectoral du 18 juillet 2017 relatif à l'interdiction de produits pharmaceutiques à proximité des milieux aquatiques ; l'existence de circonstances locales particulières qui justifieraient la prise de l'arrêté attaqué n'est ainsi pas établie ;

- à titre infiniment subsidiaire, la maire de Nantes a prononcé une interdiction disproportionnée par rapport au risque identifié dès lors qu'elle présente un caractère général et absolu, s'appliquant à l'ensemble du territoire communal et sans limitation de durée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 novembre 2019, la commune de Nantes, représentée par Me Lepage, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- il n'y a pas de cumul entre une police spéciale et une police générale du fait de la carence de l'Etat pour réglementer l'usage des produits phytopharmaceutiques et en particulier celui du glyphosate, sanctionnée par le Conseil d'Etat ;

- la dangerosité et la persistance dans le temps des effets néfastes pour la santé publique et l'environnement des produits interdits par la maire de Nantes justifient, en raison de la carence de l'Etat, la prise de l'arrêté litigieux ; sa maire était dans l'obligation de prendre cet arrêté ;

- la clause générale de compétence dont bénéficient les communes permet au maire de faire usage de ses pouvoirs de police générale dans les domaines où la loi n'a pas expressément interdit leurs actions ;

- au surplus, l'interdiction des produits phytosanitaires chimiques édictée par sa maire est justifiée par des circonstances locales ; sur son territoire, le couvert végétal privé représente 45 % du couvert végétal total et 20 % du territoire communal ; l'air et l'eau sont déjà pollués ; il serait évidemment déraisonnable d'ajouter à cette pollution existante celle provoquée par l'usage des pesticides ; elle démontre l'existence sur son territoire d'un nombre considérable de zones

abritant des populations vulnérables ; eu égard à l'ensemble de ces circonstances, sa maire était tenu d'agir.

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 ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Martin, 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 18 novembre 2019 à 10h00 :

- le rapport de M. Martin, juge des référés,
- les observations de Mmes Geffroy et Lesea, représentant le préfet de la Loire-Atlantique, celles de Me Babes, substituant Me Lepage, avocate de la commune de Nantes, et celles de M. Quero, adjoint au maire de Nantes.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 12 septembre 2019, la maire de Nantes a interdit sur l'ensemble du territoire de la commune l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique, sauf en cas de lutte obligatoire contre les organismes nuisibles réglementés. Par un recours gracieux du 17 septembre 2019, le préfet de la Loire-Atlantique a demandé au maire de retirer cet arrêté dans un délai de sept jours. En l'absence de réponse du maire, le préfet de la Loire-Atlantique demande, par la requête visée ci-dessus, 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. 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. »*

4. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le but d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets pouvant résulter de l'utilisation de tels produits en particulier lors de leur épandage. Il a confié à l'Etat, représenté notamment par le ministre de l'agriculture, et éclairé par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé, le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance prévoyant, notamment, la possibilité d'interdire ou d'encadrer l'utilisation de ces produits dans certaines zones, leur stockage, leur manipulation, leur élimination ou la récupération des déchets issus de ces produits. La police spéciale ainsi instituée régit, en prenant appui sur l'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de manière précise et sur l'ensemble du territoire national, les activités qu'elle encadre. Dès lors, ni les dispositions du code général des collectivités territoriales ayant donné au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, le pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, ni les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique lui permettant d'intervenir pour préserver l'hygiène et la santé humaine, ni l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni enfin la clause de compétence générale des communes ne sauraient en principe permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale.

5. La commune de Nantes soutient qu'il existe actuellement une carence des autorités de l'Etat titulaires du pouvoir de police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, en ce qui concerne la protection des riverains des zones traitées, comme cela ressort de la décision du Conseil d'Etat n<sup>os</sup> 415426, 415431 du 12 juin 2019 qui a annulé l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, notamment en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, après avoir considéré que ces riverains devaient être regardés comme des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme », au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 et rappelé qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique. Le Conseil d'Etat a enjoint en conséquence au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des solidarités et de la santé de prendre les mesures

réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois qui, à ce jour, n'est pas encore écoulé.

6. En admettant même que cette carence temporaire des autorités détentrices de la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques soit de nature à justifier, en cas de danger grave et imminent, l'intervention en urgence de la maire sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, il appartient à la commune d'établir l'existence d'un tel danger. L'arrêté attaqué mentionne dans ses motifs que la loi autorise encore en milieu urbain l'utilisation de produits phytosanitaires chimiques pour l'entretien des espaces verts relevant du domaine privé dès lors que cet entretien est assuré par un prestataire privé, des espaces verts relevant du domaine public si leur accès n'est pas ouvert au public et des espaces verts ouverts au public dont le propriétaire n'est pas une personne publique. Ce même arrêté, après avoir rappelé les politiques volontaristes déjà engagées par la commune de Nantes pour la préservation de son environnement, de son eau et de ses sols, relève la densité de population en milieu urbain et la présomption de risques pour la santé publique du glyphosate et autres produits phytosanitaires chimiques dans les milieux urbains marqués par leur densité. Ces éléments à caractère général ne suffisent pas à démontrer que la population nantaise serait exposée, du fait de l'usage encore autorisé de produits phytosanitaires chimiques dans les espaces sus-rappelés dont l'entretien est confié à un prestataire privé, à un danger grave et imminent. Dans son mémoire en défense, la commune précise que le couvert végétal privé recouvre 20 % de son territoire, soit 1 305 hectares, que compte tenu de la pollution constatée de son air et des cours d'eau qui la traversent, il importe de ne pas y ajouter celle générée par l'utilisation de pesticides d'autant qu'elle dispose sur son territoire d'un nombre important de lieux abritant des populations vulnérables, en particulier les hôpitaux, établissements scolaires et établissements pour les personnes âgées. Toutefois, ni ces données locales, ni les éléments chiffrés et cartographiés joints par la commune à son mémoire ne permettent, en tout état de cause, d'établir que l'usage résiduel actuel de produits phytosanitaires chimiques sur son territoire, au demeurant non quantifié, exposerait les habitants de la commune et notamment les plus vulnérables d'entre eux à un péril grave et imminent justifiant l'intervention de la maire dans le cadre de son pouvoir de police générale.

7. Il résulte de ce qui précède que le moyen soulevé par le préfet de la Loire-Atlantique, tiré de l'incompétence de la maire, paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué. Il y a donc lieu de faire droit à la demande de suspension du préfet de la Loire-Atlantique.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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

## ORDONNE

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 12 septembre 2019 de la maire de Nantes relatif à l'interdiction d'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique est suspendue jusqu'à ce que le Tribunal se prononce au fond sur la légalité de cet acte.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Nantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Loire-Atlantique et à la commune de Nantes.

Fait à Nantes, le 29 novembre 2019.

Le juge des référés,

Le greffier,

L. Martin

M-C. Minard

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique 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,