

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1912522

PRÉFET DE MAINE-ET-LOIRE

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 enregistré le 15 novembre 2019, le préfet de Maine-et-Loire demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 24 octobre 2019 par lequel le maire de Saint-Jean-de-la-Croix a interdit l'utilisation 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 qui prime la police générale attribuée au maire par le code général des collectivités territoriales et le maire ne pouvant invoquer le principe de précaution pour excéder son champ de compétence

- à titre subsidiaire, 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 et que l'éventuelle carence temporaire de l'Etat dans la protection des riverains des zones traitées ne constitue pas une telle situation puisque l'usage de produits phytopharmaceutiques par les exploitants agricoles ne reprendra qu'après la décrue saisonnière ;

- à titre subsidiaire, le maire ne peut pas invoquer l'existence de troubles à l'ordre public qui pourraient résulter du haut niveau d'information des habitants sur les risques sanitaires encouru, n'apportant aucune justification précise au soutien de ses allégations.

Un mémoire en défense a été enregistré pour la commune de Saint-Jean-de-la-Croix, représentée par Me Lefebure, le 25 novembre 2020, soit postérieurement à la clôture d'instruction intervenue le 10 avril 2020.

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 ;
- l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- la décision n° 415426 du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 ;
- l'ordonnance n° 1912533 du tribunal administratif du 16 décembre 2019 ;
- 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.

Une note en délibéré a été enregistrée le 27 novembre 2020 pour la commune de Saint-Jean-de-la-Croix.

Considérant ce qui suit :

1. Par l'arrêté contesté du 24 octobre 2019, le maire de Saint-Jean-de-la-Croix a interdit l'utilisation 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° 1912533 du 16 décembre 2019 du juge des référés du tribunal administratif de céans.

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 rappelle, en son premier considérant, que le maire, notamment sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, a le devoir et la responsabilité de prendre au titre de son pouvoir de police les mesures de nature à prévenir et à faire cesser toutes pollutions sur le territoire de sa commune, et particulièrement celles de nature à mettre en danger la santé humaine. Il précise qu'en toutes matières, la carence ou le retard de l'Etat au titre de son pouvoir de police spéciale dans la promulgation des normes nécessaires impose que le titulaire d'un pouvoir réglementaire local fasse usage de ses propres pouvoirs de police et que même en cas d'une telle promulgation, le maire peut, et même le doit sous peine d'engager la responsabilité de la commune, prendre des mesures spécifiques plus contraignantes sur le territoire de sa commune en considération de circonstances locales. L'arrêté 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 qu'il n'épuise pas l'application du droit interne du règlement du 21 octobre 2009 relatif notamment à la nécessaire protection des groupes vulnérables, pas davantage que l'article L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime qui ne s'attache qu'à interdire l'utilisation des produits phytosanitaires dans des lieux collectifs fréquentés par les enfants ou à réglementer leur usage à proximité de ces lieux ou de lieux collectifs de soins ou d'hébergement de personnes âgées. Il précise que l'intervention de l'arrêté municipal pour la mise en place de mesures de précaution et de prévention est nécessaire et urgente pour prendre immédiatement en compte la nécessaire protection de toutes les personnes vulnérables de la commune, qui n'est pas assurée par les dispositions en vigueur ne visant que la protection de lieux collectifs, en raison de l'importance du nombre d'habitations situées à proximité immédiate et sous le vent de terres agricoles cultivées et 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 tout comme le sont les êtres humains, dont les études sur leurs effets toxiques sont insuffisantes et dont la voie majeure d'exposition est l'inhalation. L'arrêté indique enfin que la moitié des habitants de la commune appartient à des catégories socio-professionnelles possédant un niveau d'informations élevé sur les risques encourus et que 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 second lieu, à 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. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que les considérations générales contenues dans l'arrêté contesté relatives à la nécessité de restreindre l'épandage afin de préserver les nombreux habitants vivant sous le vent des parcelles agricoles cultivées ne peuvent justifier l'existence de circonstances locales particulières, ni d'un danger grave ou imminent auquel seraient exposés les habitants de la commune, notamment les plus vulnérables, justifiant que le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, s'immisce dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques attribuée à l'Etat. Il en est de même de l'existence alléguée de troubles à l'ordre public en raison d'éventuelles réactions de la population suffisamment informée sur les dangers des produits phytosanitaires.

10. Il résulte de ce qui vient d'être dit que le préfet de Maine-et-Loire est fondé à soutenir que le maire ne disposait pas de la compétence pour prendre l'arrêté contesté du 24 octobre 2019 et à en demander l'annulation.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 24 octobre 2019 par lequel le maire de Saint-Jean-de-la-Croix a interdit l'utilisation 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 : Le présent jugement sera notifié au préfet de Maine-et-Loire et à la commune de Saint-Jean-de-la-Croix.

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

M. D-E, président,
Mme Le F, 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. D-E

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,