

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1912548

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 18 novembre 2019 et le 9 octobre 2020, le préfet de la Loire-Atlantique demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 1^{er} octobre 2019 par lequel le maire de Saint-Malo-de-Guersac a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire sur le territoire de la commune à moins de 150 mètres de toute habitation et de tout bâtiment public.

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 de l'arrêté préfectoral du 6 février 2017 ;
- à titre infiniment subsidiaire, l'arrêté méconnaît l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime eu égard à l'imprécision et à l'étendue de la mesure, à l'absence de prise en

compte de l'exception posée à l'article L. 251-8 du même code et à ce qu'il fait obstacle aux mesures de prévention sanitaire prévues à l'article L. 253-7 et à la prise en compte des considérations de sécurité publique, notamment routière, dans des circonstances exceptionnelles.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 mars 2020, la commune de Saint-Malo-de-Guersac conclut au rejet du déféré.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;
- 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° 1912546 du tribunal administratif du 17 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,
- les observations de Mme D, représentant le préfet de la Loire-Atlantique.

Considérant ce qui suit :

1. Par l'arrêté contesté du 1^{er} octobre 2019, le maire de Saint-Malo-de-Guersac a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire sur le territoire de la commune à moins de 150 mètres de toute habitation et de tout bâtiment public. 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° 1912546 du 17 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, qui vise notamment les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, l'article L. 110-1 du code de l'environnement et les articles L. 253-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, rappelle que de nombreuses publications scientifiques françaises, européennes et internationales attestent des impacts néfastes des produits phytopharmaceutiques sur de nombreuses composantes de la biodiversité et sur la santé publique, que le Parlement européen, dans sa résolution du 24 octobre 2017, a demandé à la commission et aux Etats membres de ne pas autoriser l'utilisation du glyphosate par les particuliers. Il indique que le maire a le devoir et la responsabilité de prendre, au titre de son pouvoir de police, toute mesure 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 de ses concitoyens, que le territoire communal est inclus dans le parc naturel régional de Brière et classé comme zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), zone d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) et Natura 2000 et que la commune présente la volonté de protéger la faune, la flore et les cours d'eau de son territoire, ce dont témoignent les actions qu'elle a engagées pour préserver la biodiversité.

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. (...) II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ; (...) ». 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 Saint-Malo-de-Guersac fait valoir, dans l'arrêté, son appartenance au parc naturel régional de la Brière ainsi que le classement de certaines parties de son territoire au titre de la réglementation sur les ZNIEFF, ZICO et zones Natura 2000 et, dans son mémoire en défense, la carence de l'Etat au titre de sa police spéciale des produits phytopharmaceutiques, dès lors notamment qu'il est impossible pour l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) d'avoir une appréciation fine de la qualité des eaux au niveau local, que les plans ectophytes ne sont pas à la hauteur des directives européennes sur l'eau et que l'Etat ne répond pas suffisamment à l'urgence climatique et à la protection de la population sur le territoire communal, que si l'usage des pesticides en milieu agricole n'est pas fortement répandu sur le territoire communal, ces produits transitent par les eaux du bassin versant Brière-Brivet par l'intermédiaire du cours d'eau du Brivet qui traverse la commune, que cet apport dans les zones de marais actuellement saturées de macro-polluants ne fait qu'accroître le mauvais état du milieu, que le territoire communal est constitué à hauteur de 82 % de zones humides, qu'une des masses d'eau souterraines du bassin versant en amont de la commune est déclassée du fait des pesticides et que si certaines molécules, tel que le Dirvon, ne sont pas autorisées en tant que pesticides, elles sont acceptées dans la composition de certains produits utilisés par les professionnels comme l'antimousse. Elle indique également que l'intervention du maire, responsable pénalement, relève d'une mesure de précaution globale du bassin et qu'il lui appartenait d'alerter sur la dégradation des eaux communales, qu'une des habitantes a rejoint le groupe citoyen « les pisseurs involontaires de glyphosate », ses analyses relevant un taux élevé de pesticides, et qu'une soixantaine de ménages a signé depuis 2012 la charte du jardinage proposée par le parc régional de Brière, ce qui prouve leur souci de préserver leur santé et celle de leur voisinage.

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. Par ailleurs, les seules allégations générales de la commune, au soutien desquelles la commune ne produit qu'une carte de la qualité des eaux superficielles quant aux pesticides et une carte n'incluant pas la commune de Saint-Malo-de-Guersac dans les zones de cultures spécialisées présentant des problématiques relatives aux pesticides, toutes deux issues du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Estuaire de la Loire au 17 octobre 2017, ainsi qu'un article de presse du 23 novembre 2019 sur « vingt-six pisseurs involontaires de glyphosate nazairiens » ayant enregistré des plaintes à ce sujet auprès du tribunal de grande instance de Saint-Nazaire pour mise en danger de la vie d'autrui, atteinte environnementale et tromperie aggravée. Ces éléments ne permettent pas d'établir une pollution par les produits phytopharmaceutiques interdits 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 générale.

11. Il résulte de ce qui vient d'être dit que 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 1^{er} octobre 2019 par lequel le maire de Saint-Malo-de-Guersac a interdit l'utilisation de tout

produit phytosanitaire sur le territoire de la commune à moins de 150 mètres de toute habitation et de tout bâtiment public.

12. Il résulte de tout ce qui vient d'être dit, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du déféré, que le préfet de la Loire-Atlantique est fondé à demander l'annulation de cet arrêté.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 1^{er} octobre 2019 par lequel le maire de Saint-Malo-de-Guersac a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire sur le territoire de la commune à moins de 150 mètres de toute habitation et de tout bâtiment public est annulé.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Loire-Atlantique et à la commune de Saint-Malo-de-Guersac.

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

M. E-F, président,
Mme Le G, 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. H I

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,

