

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1911994

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 déferé et un mémoire enregistrés le 4 novembre 2019 et le 9 octobre 2020, le préfet de la Loire-Atlantique demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 12 septembre 2019 par lequel le maire de Nantes a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique sur l'ensemble du territoire de sa commune, sauf en cas de lutte obligatoire contre des organismes nuisibles réglementés.

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 et l'absence de mesure d'exécution dans l'arrêté, tout comme le communiqué de presse, révélant qu'il avait connaissance de son incompétence ;

- 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 ;

- à titre infiniment subsidiaire, l'arrêté constitue une mesure de police à caractère général et absolu qui n'est pas proportionnée aux faits constatés dès lors qu'elle porte sur l'ensemble du territoire communal sans limitation de durée.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 juin 2020, la commune de Nantes, 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° 1912046 du tribunal administratif du 29 novembre 2019 et l'ordonnance n° 19NT04795 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 12 septembre 2019, le maire de Nantes a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique sur l'ensemble du territoire de sa commune, sauf en cas de lutte obligatoire contre des organismes nuisibles réglementés. 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° 1912046 du 29 novembre 2019 du juge des référés du tribunal de céans, confirmée par l'ordonnance n° 19NT04795 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 doit s'exercer dans le respect des dispositions législatives qui confient au ministre un pouvoir de police spéciale en matière de produit 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 le code général des collectivités territoriales, le code de la santé publique, le code de l'environnement et notamment son article L. 211-1, et le code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L. 253-1 et L. 253-7, indique 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 s'ils ne sont pas ouverts au public et des espaces verts ouverts au public dont le propriétaire n'est pas une personne publique. Il rappelle que la ville de Nantes s'est dotée depuis 2002 d'une charte « zéro pesticides » et n'utilise plus de produits phytosanitaires chimiques dans aucun des parcs et jardins, espaces verts et cimetières dont elle est propriétaire, ayant recours à certains produits utilisables en agriculture biologique, que la nature en ville est un engagement fort de la commune qui impose un coefficient de biotope pour tous les projets de construction, que la commune est engagée dans la préservation de l'environnement, de l'eau et des sols et de la protection de la biodiversité en milieu urbain à travers les actions menées au sein du conseil nantais de la nature en ville. L'arrêté précise que le combat contre les pesticides de synthèse est légitime, un million d'espèces sur Terre étant menacé, soit une sur huit, l'exposition des populations aux pesticides devenant un enjeu de santé publique et la planète, le vivant et l'humanité étant menacés par l'urgence climatique croisée avec les menaces sur la biodiversité. L'arrêté indique la remise en production de cinq fermes urbaines 100 % biologiques à Doulon-Gohards et la densité de population en milieu urbain ainsi que l'engagement continu de la commune pour mettre en œuvre sur son territoire des solutions locales de lutte contre le dérèglement climatique et dans la réduction de l'exposition de la population aux risques sanitaires liés à l'environnement, traduit dans le plan local d'action pour la santé environnementale, particulièrement dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'air et de la suppression à terme de l'exposition aux perturbateurs endocriniens, sa démarche pour l'adoption d'une charte « villes et territoires sans perturbateurs endocriniens » et le vœu de soutien au mouvement des coquelicots adopté par le conseil municipal le 21 juin 2019, qui réclame l'interdiction des pesticides de synthèse, notamment au regard des dangers pour la santé de tous et de l'érosion massive de la biodiversité à l'échelle planétaire. Après avoir rappelé l'impact de l'utilisation des produits phytosanitaires chimiques de synthèse sur la biodiversité dans les milieux urbains et l'avis du 20 mars 2015 du centre international de recherche contre le cancer, agence appartenant à l'organisation mondiale de la santé, classant le glyphosate parmi les agents « probablement cancérigènes », l'arrêté indique qu'il existe une présomption de risques pour la santé publique du glyphosate et des autres produits phytosanitaires chimiques dans les milieux urbains marqués par leur densité.

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, aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. (...)* ». La commune de Nantes ne peut utilement invoquer la « clause générale de compétence des communes » attribuée par le législateur au conseil municipal.

10. En troisième 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 Nantes fait valoir, dans l'arrêté, le risque des produits phytopharmaceutiques sur la santé publique, la densité de population en milieu urbain ainsi que la circonstance que cinq fermes urbaines 100 % biologiques ont été remises en

production à Doulon-Gohards et, dans son mémoire en défense, la carence de l'Etat au titre de sa police spéciale des produits phytopharmaceutiques, la présence aux alentours de la commune de nombreux vignobles, fortement touchés par l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, et au sein de la commune d'un linéaire cumulé de 20 kilomètres de voies ferrées bordées de talus et d'abords végétalisés traités par pesticides, la hausse significative de la pollution par les produits phytopharmaceutiques entre 2017 et 2018 ainsi que les circonstances que 45 % des 2 900 hectares sur la commune sont couverts de végétal privé, soit 20 % du territoire nantais, que la commune comprend 146 écoles, 32 collèges, 25 lycées, de nombreux établissements pour personnes âgées, deux centres hospitaliers, des parcs, des terrains de sport, des promenades piétonnes et cyclables et des berges aménagées et qu'il serait absolument déraisonnable d'ajouter des pesticides aux masses d'eau déjà polluées, 0 % des masses d'eau de Nantes métropole étant en bon état.

11. 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.

12. Par ailleurs, pour justifier de circonstances locales, la commune de Nantes produit les conclusions d'une série de mesures de produits phytosanitaires dans l'air dans le vignoble nantais, réalisées au lycée agricole de Briacé au Landreau, montrant une hausse significative de la concentration de folpel entre 2017 et 2018 en lien avec une pression du mildiou plus forte en 2018, sans démontrer que ce produit serait utilisé à Nantes. Il ressort également des pièces qu'elle produit que 2 900 hectares, soit 45 % de la superficie de la ville, sont couverts par du végétal, dont 25 % par des jardins de maisons individuelles et 10 % de ceux de logements collectifs, les seuls pouvant être concernés par l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, les personnes publiques et les particuliers ne pouvant y avoir recours, sauf exception, en application du II de l'article L. 253-7 et du I du même article entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Toutefois, la commune n'apporte aucun élément concret sur l'utilisation de tels produits au sein des espaces verts privés entretenus par des professionnels. En outre, la carte produite indiquant la présence de lieux de vie accueillant des personnes âgées ne permet pas, à elle seule, de justifier de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité de ces lieux, ni d'ailleurs des autres lieux cités dans son mémoire en défense, tels que des établissements scolaires, des terrains de sport ou des promenades piétonnes et cyclables. En outre, elle ne justifie pas de la proximité de tels lieux par rapport aux voies ferrées traversant la ville, qui représenteraient un linéaire de 20 kilomètres, où il est constant que du glyphosate est utilisé bien que cette utilisation soit en baisse et sera arrêtée en 2021, ni de la proximité de lieux où seraient utilisés des produits phytopharmaceutiques avec des cours d'eau ni de l'éventuel impact sur ces derniers en se bornant à produire une carte présentant l'état écologique des masses d'eau de la commune. Dans ces conditions, ces éléments ne permettent pas d'établir une pollution par les produits phytopharmaceutiques dont l'utilisation est interdite par l'arrêté contesté sur le territoire communal qui exposerait, 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.

13. Il résulte de ce qui vient d'être dit que le préfet de la Loire-Atlantique est fondé à soutenir que le maire de Nantes ne disposait pas de la compétence pour prendre l'arrêté contesté du 6 septembre 2019 par lequel le maire de Nantes a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique sur l'ensemble du territoire de sa commune, sauf en cas de lutte obligatoire contre des organismes nuisibles réglementés.

14. 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.

Sur les frais liés au litige :

15. 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 Nantes 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 12 septembre 2019 par lequel le maire de Nantes a interdit l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique sur l'ensemble du territoire de sa commune, sauf en cas de lutte obligatoire contre des organismes nuisibles réglementés, est annulé.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Nantes 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 Nantes.

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,