

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

CP/LR

N° 1915049

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES HAUTS-DE-SEINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme...
Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 19 décembre 2019

PCJA : 03-11

49-04-05

49-05-02

Code de publication : C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 novembre 2019, le préfet des Hauts-de-Seine demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Garches a interdit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate sur l'ensemble du territoire communal.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice d'incompétence, dès lors que le domaine de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques constitue une police spéciale en application des dispositions des articles L. 253-1, L. 253-7 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime relevant de la seule compétence des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ; en outre, il est seul compétent pour renforcer cette protection sur les lieux visés par les dispositions des 1° et 2° de l'article L. 253-7-1 du code précité, ce qu'il a fait par un arrêté du 5 janvier 2017 portant sur des lieux accueillant des personnes vulnérables ; lorsque le droit de l'Union harmonise un domaine dans une matière empreinte d'incertitude scientifique et soulevant des questions techniques, le maire d'une commune ne saurait adopter une réglementation sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat dans ce cadre ; enfin, la mise en œuvre du principe de précaution ne peut conférer une compétence au maire pour adopter des mesures visant à restreindre l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;

- en tout état de cause, à supposer que le maire puisse intervenir, il ne justifie pas de l'existence d'un péril imminent et de circonstances locales particulières ; d'une part, l'existence d'un péril imminent au sens des dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales n'est pas établie en raison de l'absence d'immédiateté de la dangerosité des produits phytopharmaceutiques, laquelle est contredite par la prise en considération des risques

pour les riverains des zones traitées par les produits phytopharmaceutiques par l'union européenne lors de l'approbation de la substance active et par leur autorisation de mise sur le marché par le directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), lequel est seul compétent pour la retirer ou la modifier en application des stipulations de l'article 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 du parlement européen et du conseil en date du 21 octobre 2009 ; d'autre part, il ne mentionne pas l'existence de circonstances locales particulières le justifiant et n'établit pas l'utilisation effective des produits phytopharmaceutiques sur le territoire communal.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 décembre 2019, la ville de Garches conclut au rejet de la requête présentée par le préfet des Hauts-de-Seine.

Elle fait valoir qu'il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêt attaqué :

- il n'est pas entaché d'un vice d'incompétence, dès lors que l'existence d'une police spéciale n'exclut pas de manière systématique le concours de la police générale ou son intervention en présence d'un danger grave imminent ou pour pallier l'inertie de l'autorité de police spéciale ;
- les dispositions du code général des collectivités territoriales reconnaissent au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale certaines possibilités d'action en matière environnementale et de santé publique ; l'article L. 22212-2,5 de ce code prévoit que le maire a compétence pour prévenir par des précautions convenables et de faire cesser les pollutions de toute nature ; les dispositions de l'arrêt contesté s'inscrivent dans un contexte très spécifique ; d'une part, l'absence de police spéciale effective ; d'autre part, l'existence d'un danger grave pour les populations ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 1915069, enregistrée le 28 novembre 2019, par laquelle le préfet des Hauts-de-Seine demande l'annulation de l'arrêté attaqué.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le règlement n° 1107/2009 CE 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 justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme..., vice-présidente, en application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 11 décembre 2019 à 14 heures.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme..., greffière d'audience :

- le rapport de Mme..., juge des référés ;
- les observations orales de M. F, représentant le préfet des Hauts-de-Seine, qui reprend les termes de la requête en soulignant que le maire ne peut intervenir dans ce domaine de police spéciale même en cas de carence et qu'en tout état de cause, la commune de Nanterre ne justifie pas de circonstances locales particulières ;
- les observations orales de Mme Gillouard-Picone, représentant la commune de Garches,

qui relève que les écritures du dossier ont été principalement axées sur la question des pouvoirs de police du maire ; que la commune de Garches présente également des spécificités locales justifiant l'interdiction prise par arrêté ;

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

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin de suspension :

1. 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 3^e 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. " ».*

2. Par un arrêté du 6 septembre 2019, le maire de la commune de Garches a interdit et interdit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate sur l'ensemble du territoire communal. Par un courrier réceptionné le 19 septembre 2019, le préfet des Hauts-de-Seine a demandé à la commune de retirer son arrêté. Par un courrier reçu le 18 novembre 2019, le maire de la commune de Garches a refusé de faire droit à sa demande. Le préfet des Hauts-de-Seine 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 6 septembre 2019 précité.

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. 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. Cette interdiction ne s'applique pas non plus aux traitements par des produits phytopharmaceutiques qui, sur la base des résultats de la surveillance réalisée en application de l'article L. 251-1, s'avèrent nécessaires pour lutter contre un danger sanitaire grave menaçant la pérennité du patrimoine historique ou biologique et ne pouvant être maîtrisé par un autre moyen, y compris une méthode non chimique. / II bis.-Par exception au II, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est autorisée pour l'entretien des voiries dans les zones étroites ou difficiles d'accès, telles que les bretelles, échangeurs, terre-pleins centraux et ouvrages, dans la mesure où leur interdiction ne peut être envisagée pour des raisons de sécurité des personnels chargés de l'entretien et de l'exploitation ou des usagers de la route, ou entraîne des sujétions disproportionnées sur l'exploitation routière. / 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 (...) ».

4. Aux termes de 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. ».*

5. L'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime précise que : *« 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 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. ».*

6. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques selon laquelle la réglementation de l'utilisation de ces produits relève selon 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, et notamment « *les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables* » que l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 définit comme « *les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé* » et dont font partie « *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* ».

7. 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'État dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants.* ». Aux termes de l'article L. 2212-1 du même code : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* ». L'article L. 2212-2 de ce code précise que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...)* ». L'article L. 2212-4 du code précité 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 prises.* ».

8. Il résulte des dispositions précitées que la police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a été attribuée au ministre de l'agriculture. S'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, 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.

9. En l'état de l'instruction, la commune de Garches n'apporte pas suffisamment d'éléments permettant de retenir l'existence de circonstances locales particulières qui justifieraient qu'elle s'immisce dans l'exercice de la police spéciale attribuée au ministre de l'agriculture. L'existence d'un danger à court terme sur le territoire de la commune n'est pas suffisamment établie, la commune n'apportant pas d'éléments précis et circonstanciés sur l'utilisation des produits à base de glyphosate sur son territoire. Il suit de là que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Garches est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. Par suite, le préfet est fondé à demander la suspension de l'exécution de cet arrêté.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 6 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Garches a interdit l'utilisation du glyphosate et autres substances chimiques utilisées pour lutter contre des organismes considérés comme nuisibles sur le territoire communal, est suspendue jusqu'à ce que le tribunal se prononce au fond sur la légalité de cet acte.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Hauts-de-Seine et à la commune de Garches.
Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.