

N°1915489 Préfet du Val-d'Oise (arrêté anti-glyphosate de la commune de Pierrelay)

M. le président, Mme le 1^{er} conseiller, M. le conseiller,

Par la présente requête introduite par le préfet du Val-d'Oise sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales qui permettent au préfet de déférer au juge administratif les actes pris par les collectivités locales, le représentant de l'Etat vous demande d'annuler l'arrêté n°204/2019 du 26 août 2019 par lequel le maire de la commune de Pierrelay a interdit, nous citons, « *l'utilisation de tout produit phytosanitaire contenant du glyphosate à moins de 150 mètres de toute parcelle comprenant un bâtiment à usage d'habitation, d'activité économique ou d'équipement public jusqu'à nouvel ordre* », après en avoir vainement demandé à la commune le retrait, par recours gracieux du 30 août 2019, qui a suscité une réponse de refus par lettre de la commune du 22 octobre 2019.

Cet arrêté a été suspendu par une ordonnance n°1915493 du 9 janvier 2020 du juge des référés du présent tribunal au motif que, nous citons : « *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* »

Au préalable quelques précisions nous semblent s'imposer quant au glyphosate : Le glyphosate est un désherbant utilisé pour détruire ce que l'on appelle communément les mauvaises herbes, ou des plantes qui poussent dans un endroit où elles n'ont pas été installées. Il s'agit donc d'un produit phytosanitaire (étymologiquement, « phyto » et « sanitaire » : « santé des plantes »), ou phytopharmaceutique, c'est-à-dire un produit chimique ou d'origine naturelle utilisé pour soigner ou prévenir les maladies des végétaux.

Venons-en au fond :

Le 1^{er} moyen invoqué par le préfet, relatif à l'incompétence du maire de la commune est scindé en deux branches : la 1^{ère} branche est tirée de ce que le maire serait radicalement incompétent pour intervenir, à quelque titre que ce soit dans un domaine, la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, au nombre desquels figure le glyphosate, réglementée par les dispositions combinées des articles L. 253-7 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime, qui attribuent compétence exclusive au ministre de l'agriculture ou, dans le domaine particulier de l'utilisation et de la détention de ces produits, aux ministres de l'agriculture et de la santé.

Le préfet du Val-d'Oise soutient en effet que l'exercice de cette police spéciale serait exclusivement réservé aux autorités de police nationale, interdisant au maire toute possibilité d'intervention.

Nous partageons cette interprétation par le préfet des principes jurisprudentiels posés par le CE dans le cadre de concours de police spéciale nationale et de police générale du maire,

particulièrement dans le cadre de la police des produits phytosanitaires, alors même que votre votre juridiction d'appel, la CAA de Versailles, en a fait une lecture différente, en admettant l'intervention du pouvoir de police du maire en cas de danger grave et imminent ou de circonstances locales particulières : voir en ce sens CAA de Versailles n° 20VE00340 du 25 juin 2020, commune d'Us.

Il nous semble, pour ce qui nous concerne, que la police de l'utilisation et de la détention de produits phytopharmaceutiques ne se distingue pas des polices spéciales excluant toute intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale que sont les polices de dissémination d'OGM et d'installation d'antennes de téléphonie mobile.

Ainsi, dans ses conclusions sous l'arrêt n°342990 du 24 septembre 2012, commune de Valence, le rapporteur public Fabienne Lambolez relevait que : *« Il s'agit dans les deux cas d'une police spéciale qui s'exerce dans un cadre normatif très contraint par le droit communautaire, au niveau national et non déconcentré – les décisions d'autorisations relèvent de la compétence du ministre et non de celle du préfet - sur la base d'expertises scientifiques dont le maire par définition ne dispose pas – les avis du haut conseil des biotechnologies ou de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Et il s'agit dans les deux cas de garantir la cohérence au niveau national des décisions prises dans un domaine marqué par l'incertitude des connaissances scientifiques. »*

Tel nous semble être le cas de la police de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui est encadrée par le droit européen à travers le règlement du parlement européen et du conseil du 21 octobre 2009 s'agissant de leur mise sur le marché, et dont les autorisations de mise sur le marché sont délivrées par le ministre, après que des observations écrites aient été établies par l'agence nationale de sécurité sanitaire (article D. 253-3 du CRPM).

Comme pour les OGM, le ministre peut demander le réexamen d'une substance active postérieurement à la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché (article D. 253-4 du CRPM).

Nous sommes donc dans un cadre législatif et réglementaire identique à celui existant pour la diffusion des OGM pour laquelle le CE a, suivant le sens des conclusions du rapporteur public, à travers l'arrêt précité n°342990 du 24 septembre 2012, exclu toute intervention du maire : *« (...) que les autorités nationales ayant en charge cette police ont pour mission d'apprécier, au cas par cas, éclairées par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé et après avoir procédé à une analyse approfondie qui doit prendre en compte les spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique, s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'organismes génétiquement modifiés par leur culture en plein champ ; que, 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 en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale ».*

Nous vous invitons, en conséquence à transposer à la police de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques la jurisprudence relative à la dissémination volontaire d'OGM et à faire droit à la 1^{ère} branche du moyen d'incompétence du maire invoqué par le préfet.

Néanmoins, au regard de l'ordonnance du 25 juin 2020 prise par le juge des référés de la CAA de Versailles concernant un arrêté identique pris par la commune d'Us, qui admet une sphère

d'intervention résiduelle du maire dans le cadre de cette police spéciale de l'utilisation des produits phytosanitaires, nous comprenons parfaitement que vous souhaitiez privilégier cette tendance jurisprudentielle.

C'est pourquoi il convient d'examiner la 2^{ème} branche du moyen d'incompétence invoqué par le préfet du Val-d'Oise.

La 2^{nde} branche du moyen d'incompétence est tirée de ce que s'il est possible d'envisager une intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale dans un domaine régi par une police spéciale attribuée à des autorités nationales, c'est sous réserve toutefois de justifier de l'existence d'un péril imminent ou de circonstances locales particulières, non établies en l'espèce.

En effet, pour citer à nouveau le rapporteur public Fabienne Lambolez dans ses conclusions sous le même arrêt n°342990 : « Vous avez affirmé le principe d'exclusivité d'un certain nombre de polices spéciales confiées à l'Etat, en matière de chemins de fer, de réquisition des logements vacants, de navigation aérienne, de marchés d'intérêt national, d'installations classées, d'activités privées de surveillance et de gardiennage, d'eau - exclusivité qui a pour conséquence que le maire ne peut en principe « s'immiscer », selon le terme employé par vos décisions, dans l'exercice du pouvoir de police spéciale attribué par des textes à une autre autorité. Vous admettez toutefois que le maire puisse intervenir au titre de sa compétence en matière de police générale d'une part dans deux séries d'hypothèses qui ne nous intéressent pas ici – soit lorsque la police générale s'exerce « à la marge » ou aux « confins » de l'activité qui fait l'objet de la police spéciale, soit dans les cas, en réalité devenus assez rares comme l'avait souligné X. de Lesquen malgré la notoriété de l'arrêt de Section de 1959, Société « Les films Lutétia », où des « circonstances locales » légitiment que l'autorité de police générale adopte des mesures plus restrictives que l'autorité de police spéciale. Et dans une troisième hypothèse qui seule est en débat à l'occasion de la présente affaire, en cas de « péril imminent » où vous reconnaissez alors au maire un pouvoir résiduel d'intervention l'habilitant à « s'immiscer » dans l'exercice de la police spéciale confiée à l'autorité de l'Etat. Vous l'avez jugé à propos de la police des installations classées (15 janvier 1986, Société Pec-Engineering, aux T. p. 635 ; 29 septembre 2003, Houillères du bassin de Lorraine, aux T. p. 887) et de la police spéciale de l'eau, attribuée au préfet par le code de l'environnement (2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-Marne, p. 481). (...). »

Appliquons en l'espèce les 3 cas de figure dans lesquels le maire est susceptible d'intervenir, au titre de son pouvoir de police générale, dans un domaine relevant d'une police spéciale attribuée aux autorités nationales.

Tout d'abord, l'arrêté en litige intervient-il aux marges du domaine réservé au ministre de l'agriculture ? Certes non puisque l'arrêté a pour objet d'interdire l'utilisation des pesticides à proximité de certains bâtiments, ce qui caractérise exactement l'un des modes d'expression du pouvoir de police réservé au ministre qui, aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, « peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières ». Le maire empiète donc directement sur le champ d'intervention du ministre de l'agriculture.

La 2^{ème} hypothèse d'intervention régulière du maire dans une sphère réservée au pouvoir de police spéciale des autorités nationales tient à l'existence de circonstances locales particulières.

La commune de Pierrelaye n'a produit, à l'heure où nous rédigeons ces lignes, aucun mémoire en défense exposant d'éventuelles circonstances particulières susceptibles de justifier l'édiction de la mesure d'interdiction. Ce motif ne saurait donc la justifier.

Le dernier cas dans lequel une intervention du maire serait envisageable se rattache au péril imminent. Là encore, nulle explication exposée dans le mémoire en défense ne vous permettra d'apprécier le péril imminent éventuellement encouru par la population en cas d'utilisation de glyphosate à proximité des bâtiments à usage d'habitation, d'activité économique ou d'équipement public.

Nous en sommes donc réduits à nous référer seulement aux termes de l'arrêté qui mentionne un rapport du centre internationale de recherche contre le cancer de 2015 qui a classé le glyphosate comme cancérigène possible, une étude de l'institut Ramazzi montrant que l'exposition à long terme au glyphosate peut mener à une bioaccumulation de la substance et justifie la mesure d'interdiction par, nous citons, «(...) *l'absence de certitude sur l'innocuité de la molécule glyphosate et en présence de présomption relative aux risques pour la sécurité publique* ».

Vous noterez le caractère tout à fait hypothétique des risques énoncés dès lors que le glyphosate est décrit comme une substance cancérigène « possible » et une possibilité de bioaccumulation dans l'organisme dont les conséquences ne sont pas explicitées.

Vous ne pourrez donc reconnaître aucun péril imminent en l'espèce.

De telle sorte que l'interdiction édictée n'est pas justifiée.

Pour cette raison, et si vous ne nous avez pas suivi pour exclure toute intervention du maire dans cette matière, nous vous invitons à reprendre les motifs pour lesquels le juge des référés de ce tribunal a suspendu l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Pierrelaye du 26 août 2019.

Le moyen suivant invoqué par le préfet du Val-d'Oise nous semble inopérant dès lors que la légalité d'une telle mesure n'est pas subordonnée à l'existence d'une carence de l'Etat mais, comme nous venons de l'énoncer, à l'existence de circonstances locales particulières ou de péril imminent.

Le 4^{ème} moyen est tiré de ce que la mesure serait disproportionnée. La mesure présente nécessairement ce caractère dès lors que, comme nous avons tenté de l'établir précédemment, elle n'est pas justifiée. Mais vous n'êtes pas tenus de vous prononcer expressément sur ce moyen, qui nous paraît, donc, nécessairement induit par le précédent.

Enfin, le préfet remet en cause en dernier lieu la dangerosité du glyphosate dès lors que cette substance, comme tous les produits phytopharmaceutiques, fait l'objet de nombreux contrôles aux niveaux tant européen que national.

Là encore, il ne nous paraît utile que vous vous prononciez spécifiquement sur ce moyen dès lors que le motif de la dangerosité de ce produit invoqué par l'arrêté en litige n'est pas justifié.

Dans ces conditions, nous vous invitons à prononcer l'annulation de l'arrêté du 26 août 2019 par lequel le maire de la commune de Pierrelaye a interdit l'utilisation du glyphosate à proximité des bâtiments à usage d'habitation, d'activité économique ou d'équipement public.

Tel est le sens de nos conclusions.