

N°1916081 Préfet du Val-d'Oise (arrêté anti-glyphosate de la commune d'Us)

M. le président, madame le 1^{er} conseiller, monsieur 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°2019-051 du 29 août 2019 par lequel la maire de la commune d'Us a interdit, nous citons, « *l'utilisation de tout produit phytopharmaceutique à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation, ou professionnel* », l'interdiction étant limitée à 100 mètres dans certaines configurations.

Le préfet avait d'abord demandé à la maire de la commune le retrait de cet arrêté par lettre du 2 septembre 2019 valant recours gracieux auquel aucune réponse n'avait été apportée par la commune.

Cet arrêté a été suspendu par une ordonnance n°1916079 du 15 janvier 2020 du juge des référés du présent tribunal confirmée par un arrêt du juge des référés de la CAA de Versailles n°20VE00340 du 25 juin 2020.

Au préalable quelques précisions nous semblent s'imposer quant aux pesticides et aux produits phytopharmaceutiques : Les pesticides sont des désherbants utilisés 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 de produits phytosanitaires (étymologiquement, « phyto » et « sanitaire » : « santé des plantes »), ou phytopharmaceutiques, c'est-à-dire de produits chimiques ou d'origine naturelle utilisés 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, 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 : arrêt précité de la 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 ce même arrêté, 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 produits phytopharmaceutiques 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 d'un péril grave et imminent.

Pour la commune d'Us, et nous citons ici le mémoire en défense : « il est bien évident que la dangerosité des pesticides est (...) désormais actée, tant sur le plan scientifique que jurisprudentiel ».

La commune se réfère à deux ordonnances du juge des référés du présent tribunal n°1912597 et n°1912600 du 8 novembre 2019, mais qui ont toutes deux été annulées respectivement par des ordonnances n°19VE03891 et n°19VE03892 du 14 mai 2020.

La dangerosité des produits phytopharmaceutiques n'est donc aucunement actée sur le plan jurisprudentiel.

Et, sur le plan scientifique, la commune se fonde sur une décision de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) de retrait du marché de 36 produits à base de glyphosate en raison de l'absence ou de l'insuffisance de données scientifiques permettant d'écarter tout risque génotoxique.

Rappelons toutefois à ce titre que l'Etat est titulaire d'un pouvoir de contrôle des produits phytopharmaceutiques, notamment au moment de leur mise sur le marché (article R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime) qui s'exerce par l'édition de décisions individuelles prises par le directeur général de l'ANSES. Au cas par cas, sur chacun des produits pour lesquels une demande de mise sur le marché est sollicitée, l'établissement évalue la toxicité des produits. Il s'agit donc d'une évaluation individuelle, qui ne saurait, en conséquence, faire naître une présomption générale de toxicité de l'intégralité des produits phytopharmaceutiques.

De sorte que l'affirmation d'une dangerosité universelle des pesticides n'est pas établie.

On ne peut donc considérer que la commune justifie de l'existence d'un péril grave et imminent susceptible de fonder l'interdiction générale d'utilisation de l'ensemble des produits phytopharmaceutiques à moins de 100 ou 150 mètres de bâtiments à usage professionnel ou d'habitation édictée par l'arrêté attaqué.

La commune affirme ensuite qu'il n'est nul besoin de démontrer l'existence de circonstances locales particulières, lesquelles constituent la 3^{ème} hypothèse d'intervention possible du maire au titre de son pouvoir de police dans le cadre d'une sphère de compétence des autorités nationales.

Mais, au regard de ce qui précède, vous constaterez qu'il est, au contraire nécessaire d'identifier de telles circonstances, dès lors qu'aucun péril grave et imminent caractérisant l'intégralité des pesticides n'a été démontré.

Malgré ses affirmations, la commune a pris le soin de développer ce point et expose qu'elle est concernée, comme toutes les communes d'Ile-de-France par la problématique des pollutions, particulièrement celle provenant des pesticides utilisés par la SNCF, 1^{er} utilisateur en France de ces produits, dans la mesure où une gare se situe sur son territoire. L'utilisation de ces produits polluant l'air respiré, les habitants de la commune d'Us se trouveraient particulièrement exposés, notamment les populations vulnérables que constituent les élèves des deux écoles primaires de la commune et les randonneurs utilisant le sentier de grande randonnée GR 1.

Il ne nous semble pas, cependant, que de telles allégations soient de nature à caractériser les circonstances locales particulières requises dès lors que la commune se borne à affirmer sans rien établir que la seule circonstance qu'une gare se situe sur son territoire crée un risque particulier pour la population. Vous ne saurez rien du volume de pesticides éventuellement utilisés, des parcelles sur lesquelles ces produits seraient diffusés et de leur proximité avec des bâtiments, de la périodicité de ces diffusions, de leurs modes. Bref il ne vous est apporté aucun

élément concret susceptible de démontrer l'existence d'un risque de pollution et de contamination des habitants.

En dernier recours, la commune se réfère au principe de précaution inscrit dans la charte de l'environnement et dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par une décision du conseil constitutionnel du 19 janvier 2008.

Néanmoins ce principe ne saurait, par sa seule invocation, permettre à la maire de la commune d'Us d'intervenir dans un champ de compétence dévolu en principe aux autorités nationales.

Au demeurant, le conseil d'Etat a jugé, à travers un arrêt n°426060 du 11 juillet 2019, que : *« Il résulte de ces dispositions (article 5 de la charte de l'environnement) que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions. Par conséquent, la circonstance alléguée que l'utilisation des compteurs électriques communicants exposerait le public à des champs électromagnétiques et ne prendrait pas suffisamment en compte le principe de précaution n'habilite pas davantage le maire à prendre sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants au motif qu'elles viseraient à protéger les habitants contre les effets des ondes émises. »*

En conséquence de ce qui précède, nous ne voyons pas, dans l'argumentaire de la commune d'Us, la démonstration de l'existence de circonstances locales particulières au territoire de la commune caractérisant un risque spécial pour la santé des habitants du fait de l'utilisation des pesticides.

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 la CAA de Versailles a suspendu l'exécution de l'arrêté du maire de la commune d'Us du 29 août 2019 et que nous citons : *« (...) les pièces du dossier ne permettent pas de caractériser un danger grave ou imminent qui résulterait de l'utilisation du glyphosate et des produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans les sites énumérés dans l'arrêté du 29 août 2019. Enfin, la commune d'Us ne démontre pas que les circonstances locales dont elle se prévaut la placeraient dans une situation particulière différente de celle de nombreuses communes de l'agglomération parisienne, également exposées à une forte pollution atmosphérique causée par un important réseau ferroviaire et routier et qui comportent également un grand nombre d'établissements scolaires. »*

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 dernier 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.

Dans ces conditions, nous vous invitons à prononcer l'annulation de l'arrêté du 29 août 2019 par lequel la maire de la commune d'Us a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des bâtiments à usage d'habitation ou professionnel et à rejeter les conclusions de la commune au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.