

N°200727 Préfet du Val-d'Oise (arrêté anti-glyphosate de la commune de Bessancourt)

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°235/2019 du 19 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Bessancourt a interdit, nous citons, « *l'utilisation de tout produit 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 4 novembre 2019, qui a suscité une réponse implicite de refus résultant du silence gardé par la commune.

Cet arrêté a été suspendu par une ordonnance n°2000726 du 6 février 2020 du juge des référés du présent tribunal au motif que l'utilisation même du glyphosate sur le territoire de la commune n'était pas, en l'état de l'instruction, établie. Cette ordonnance a été confirmée par une ordonnance du juge des référés de la CAA de Versailles n°20VE00615 du 25 juin 2020.

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 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 l'ordonnance précitée du juge des référés de

la CAA de Versailles n°20VE00615 du 25 juin 2020, commune de Bessancourt confirmant la suspension de l'arrêté en litige.

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 l'arrêté qui est en litige devant vous, lequel 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). (...). »

Il s'agit donc de vérifier en l'espèce si l'un des 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, est applicable au cas d'espèce.

Tout d'abord, l'arrêté en litige intervient-il aux marges du domaine réservé aux autorités de police nationale ? Certainement non puisque l'arrêté a pour objet d'interdire l'utilisation des pesticides à moins de 150 mètres 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 Bessancourt se réfère, à travers son mémoire en défense, à des études scientifiques consacrées au danger que constitue le glyphosate au plan sanitaire (étude INSERM de 2013, étude du centre international de recherche contre le cancer de 2015, avis de l'ANSES

de 2016 s'interrogeant sur la classification du glyphosate comme substance cancérigène, étude publiée dans la revue mutation research en 2019 relevant par une méthode empirique un risque accru de 41% de développer un lymphome non hodgkinien en cas d'exposition prolongée à des produits à base de glyphosate).

Elle fait état également d'un arrêt n°415426, 415431 du 26 juin 2019 par lequel le CE a prescrit au ministre de l'agriculture de compléter les dispositions de l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants, en prescrivant des délais pour revenir sur une zone où ont été utilisés de tels produits dans les cas où ces produits ont été utilisés en pulvérisation ou poudrage sur des sols vierges de végétation pour assurer une meilleure protection des personnes, que soient prévues des restrictions de techniques de diffusion telles que l'épandage de granulés ou l'injection de produits dans les sols, pour préserver la ressource en eau, des mesures précises d'interdiction ou de limitation de l'utilisation des produits en vue d'éviter ou réduire le risque de pollution par ruissellement en cas de forte pluviosité, ainsi que des mesures de protection des riverains des zones traitées.

La commune se rapporte, ensuite, au principe de précaution fixé à l'article 5 de la Charte de l'environnement auquel fait référence le préambule de la constitution de 1958.

En réalité, ces éléments ont plus vraisemblablement trait à la justification d'une situation de péril grave et imminent, qui constitue la 3^{ème} hypothèse de légalité d'une intervention du maire, qu'à la démonstration de l'existence de circonstances particulières propres au territoire communal.

Il en va ainsi des études, qui, si elles tendent à démontrer les risques sanitaires en cas d'exposition au glyphosate, participent seulement de l'évaluation du risque sanitaire éventuellement généré par ce produit, mais ne préjugent en rien de l'existence de ce risque sur le territoire de la commune.

De même, si, à travers l'arrêt n°415426, 415431 du 26 juin 2019, le CE a prescrit au ministre de prévoir des mesures de protection des populations riveraines des espaces où des produits phytopharmaceutiques seraient utilisés, cela ne permet en rien de démontrer que le territoire de la commune de Bessancourt serait particulièrement exposé à un risque pour sa population.

L'arrêté suspendu a, au demeurant, été remplacé par un arrêté du 27 décembre 2019 prenant en compte les prescriptions ressortant de l'arrêt du 26 juin 2019.

Quant au principe de précaution, il ne saurait, par sa seule invocation, justifier des circonstances particulières permettant au maire de la commune de Bessancourt 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. »

C'est en réalité, à la toute fin du mémoire en défense qu'il est énoncé que les zones agricoles ou à vocation agricole représentent 70% du territoire de la commune qui compte 5 exploitants et qu'une voie de chemin de fer, dont il vous est énoncé que le désherbage est assuré par l'utilisation de glyphosate, coupe la ville.

Par ailleurs, un public nombreux serait exposé à une bioaccumulation de glyphosate, puisque des bâtiments accueillant du public se situent à proximité de zones agricoles ou à vocation agricole, tels que le centre équestre, l'école Lamartine, le collège Maubuisson ou l'aire d'accueil de gens du voyage.

Pour ce qui nous concerne, de tels arguments sont bien insuffisants à caractériser des circonstances particulières justifiant qu'une telle mesure d'interdiction soit prise, alors même qu'à la date à laquelle l'arrêté a été pris, aucune règle de distance entre les zones d'utilisation du glyphosate et les zones d'habitation n'avait été fixée par les autorités nationales.

En effet, la commune n'établit pas que le glyphosate est utilisé sur son territoire en se bornant à énoncer que 70% de son territoire est constitué de zones agricole ou ayant vocation à cet usage, car il n'est pas possible d'en conclure nécessairement que l'intégralité des surfaces agricoles sont traitées au glyphosate, sans aucune distinction selon qu'il s'agisse de terres cultivées ou non, et sans aucune distinction du type de culture (nature des espèces plantées) et du type d'exploitation (bio ou non). De même, la commune sous-entend que les espaces à vocation agricole seraient également des lieux d'utilisation du glyphosate sans donner de plus ample explication, alors qu'une terre à vocation agricole est, par définition, une terre non encore cultivée. Vous ne serez pas davantage renseignés sur l'importance du recours au glyphosate sur le territoire de la commune, à l'occasion de quels types d'activité et selon quelles techniques.

De sorte que la commune n'établit en aucun cas, de notre point de vue, l'existence de circonstance particulières propres au territoire de la commune nécessitant qu'une telle mesure d'interdiction du glyphosate à moins de 150 mètres de bâtiments accueillant du public soit instaurée.

Le dernier cas dans lequel une intervention du maire serait envisageable se rattache au péril imminent. Mais il résulte de ce qui précède, à savoir l'absence de justification de l'utilisation même du glyphosate dans des conditions de nature à faire naître un risque sanitaire, qu'un tel péril ne ressort aucunement des pièces du dossier s'agissant de la commune de Bessancourt.

Et nous ne croyons pas davantage que l'existence d'un tel péril grave et imminent, même envisagé de manière générale, serait illustré par les études auxquelles la commune fait référence qui présentent les risques sanitaires encourus comme probables et non certains.

En ce sens, par une ordonnance n°437814 du 14 février 2020, le juge des référés du conseil d'Etat a implicitement conclu à l'absence de péril grave et imminent du fait de l'exposition à l'utilisation, à moins de 150 mètres, de produits phytopharmaceutiques en considérant que « Il résulte cependant de l'instruction que les distances de 5 mètres et 10 mètres sont les distances minimales préconisées par l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail du 4 juin 2019 au vu duquel a été pris l'arrêté, et que la

distance de 20 mètres retenue pour l'utilisation de certains produits est le double de la distance minimale préconisée pour ces produits par le même avis. Il résulte également des termes de cet avis comme des échanges lors de l'audience de référé que, d'une part, plusieurs études et travaux d'évaluation sont en cours sur ce sujet en France comme à l'étranger et, d'autre part, les autres Etats membres de l'Union européenne n'imposent pas à ce jour de distances de sécurité d'application générale supérieures à celles prévues par l'arrêté contesté (...) Il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence prévue par l'article 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie »

Cette ordonnance a été confirmée par une autre ordonnance n° 440346 du 15 mai 2020, au vu d'une étude néerlandaise et d'études récentes notamment italienne, le juge estimant que : « Elles n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction, de nature à remettre en cause l'avis rendu sur ce sujet par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 4 juin 2019 qui recommandait les distances minimales de sécurité que l'arrêté du 27 décembre 2019 a retenu. »

Vous ne pourrez donc reconnaître aucun péril grave et imminent en l'espèce, s'agissant de la commune de Bessancourt.

De telle sorte que l'interdiction édictée n'est justifiée ni par des circonstances locales particulières ni par un péril grave et imminent.

Pour cette raison, et si vous ne nous avez pas suivi pour exclure toute intervention du maire dans ce domaine de la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, nous vous invitons à prononcer l'annulation de l'arrêté n°235/2019 du 19 septembre 2019 pris par le maire de la commune de Bessancourt.

Le moyen suivant invoqué par le préfet du Val-d'Oise, tiré de l'absence de carence de l'Etat justifiant une intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale 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 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 19 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Bessancourt a interdit l'utilisation du glyphosate à proximité des bâtiments à usage d'habitation, d'activité économique ou d'équipement public. Il y lieu également de rejeter les conclusions présentées par la commune de Bessancourt tendant à ce que la somme de 3000€ soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.