

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

cp

N° 1915048

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 et un mémoire complémentaire enregistré le 11 décembre 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 26 août 2019 par lequel le maire de la commune de Malakoff a interdit d'utiliser ou de faire utiliser l'herbicide glyphosate et produits phytopharmaceutiques 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 ; les dispositions réglementaires applicables protègent déjà suffisamment les populations à risque.

Par deux mémoires, enregistrés les 9 et 10 décembre 2019, la commune de Malakoff, représentée par Me Lepage, conclut au rejet du présent déféré et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- depuis plusieurs années, les chercheurs et médecins alertent sur le danger des produits phytopharmaceutiques notamment en ce qui concerne leur impact sur le système endocrinien et au regard du développement de diverses maladies comme les cancers ; le tribunal administratif de Lyon dans un jugement n° 1704067 en date du 15 janvier 2019 a estimé que l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail avait commis une erreur d'appréciation en autorisant le produit Round Pro 360 en raison d'un risque d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé ; le Conseil d'État dans sa décision du 26 juin 2019 (n°s 415426, 415431) statuant sur une requête en annulation du décret du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants a estimé que devaient être prises des mesures nécessaires à la protection de la santé publique s'agissant des riverains, en leur qualité de populations fortement exposées aux pesticides sur le long terme ; ces juridictions ont estimé que les produits concernés étaient dangereux ;

- récemment le tribunal administratif de Nice, dans un jugement du 29 novembre 2019, a annulé les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques « Transform » et « Closer » en prenant le soin de rappeler que *« lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives. »* ;

- l'existence d'un risque grave doit être regardée comme une hypothèse suffisamment plausible en l'état des connaissances scientifiques ; d'ailleurs, l'ANSES elle-même vient de décider de retirer du marché 36 produits à base de glyphosate en raison de *« l'absence ou de l'insuffisance de données scientifiques permettant d'écartier tout risque génotoxique »* ;

- dans un arrêt très récent du 1^{er} octobre 2019, affaire C616-17, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé l'importance et la portée du principe de précaution qui justifie l'adoption de mesures restrictives lorsque la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait ; elle précise en particulier à son point 75 que *« les procédures conduisant à l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique doivent impérativement comprendre une appréciation non seulement des effets propres des substances actives contenues dans ce produit, mais aussi des effets cumulés de ces substances et de leurs effets cumulés avec d'autres composants dudit produit »*, ce qui n'est pas le cas en l'espèce en France ;

- ainsi, le maire, qui dispose lui-même d'un pouvoir de police sanitaire, est fondé à l'exercer, dans le but de protéger les riverains des zones traitées avec des produits phytopharmaceutiques, en l'absence d'exercice par l'État ou ses représentants de leurs pouvoirs de police spéciale, qui constitue une carence ; la clause générale de compétence des communes autorise le maire à intervenir ; le maire pouvait légalement intervenir, en vertu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'un péril imminent ou des circonstances locales le justifient ;

- en l'espèce, la commune de Malakoff est une commune engagée dans la protection de l'environnement et elle a ainsi signé en 2015 le Pacte pour la transition proposant des mesures concrètes en matière d'écologie ; elle accueille sur son territoire des apiculteurs ; elle est pourvue d'un étang, de six bornes fontaines dans les parcs et squares et de sept bassins d'agrément ; le maire se doit de protéger les populations vulnérables, la ville comprenant près de une densité moyenne de 14 970 habitants au km² habitants ; la ville comprend de nombreuses écoles, des crèches, des foyers pour personnes âgées, des hôpitaux ; certains de ses établissements sont situés aux abords d'axes de grande circulation routière ou du réseau ferroviaire ; plusieurs écoles et collèges mais également les centres hospitaliers sont ainsi à proximité du boulevard périphérique et des voies ferroviaires ; la ville de Malakoff est déjà très fortement exposée à la pollution atmosphérique et le maire ne pouvait prendre le risque de laisser sa population exposée à une source supplémentaire de pollution ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 1915072, 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 Me Lepage, représentant la commune de Malakoff qui reprend les termes de ses écritures et précise, en outre, que s'agissant d'un sujet dont la France entière, rurale comme urbaine, s'est saisie, les juridictions européenne et nationale évoluent dans

le sens d'une reconnaissance de la dangerosité des produits visés par l'arrêté attaqué ; elle insiste sur la décision de l'ANSES de retirer du marché 36 produits à base de glyphosate ce qui représente la moitié des produits autorisés ; elle soutient également que le danger que font courir ces produits à la population justifie une situation de péril imminent au vue des circonstances locales dans la commune de Malakoff;

- les observations orales de Mme Belhomme, maire de Malakoff, qui indique avoir agi dans l'intérêt de ses administrés ;

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 3e 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 26 août 2019, le maire de la commune de Malakoff a interdit d'utiliser ou de faire utiliser l'herbicide glyphosate et produits phytopharmaceutiques sur l'ensemble du territoire communal. Par un courrier du 11 septembre 2019, le préfet des Hauts-de-Seine a adressé au maire ses observations et lui a demandé de retirer son arrêté. Le maire a implicitement rejeté ce recours. 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 cet arrêté.

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. Il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font l'objet d'interdictions partielles mentionnées à l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime précité, constituent un danger grave pour les populations exposées, notamment celles mentionnées au I de ce même article et définies à l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ou celles présentes à proximité des espaces et lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du même code. L'existence d'un risque grave est d'ailleurs révélée par la décision du 9 décembre

2019 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail de procéder au retrait des autorisations de 36 produits à base de glyphosate. La commune de Malakoff, dont la densité moyenne est de 14 970 habitants au km² ce qui la place au 19^{ème} rang des villes les plus denses, soutient sans être utilement contestée qu'elle subit une pollution considérable du fait des infrastructures majeures de transport présentes sur son territoire. La ville de Malakoff fait d'ailleurs partie des communes situées en zone sensible d'Ile-de-France pour la qualité de l'air. La commune de Malakoff, engagée depuis de nombreuses années dans la protection de l'environnement, a notamment signé en 2015 le Pacte pour la transition. Elle fait valoir que, dans de telles circonstances, elle ne peut exposer sa population à un risque supplémentaire de pollution. Elle se prévaut de l'importance des populations vulnérables sur son territoire et notamment celles accueillies dans quatre crèches, quinze écoles, deux collèges, deux lycées, deux résidences pour personnes âgées et plusieurs hôpitaux. A ce sujet, elle précise que plusieurs écoles, les collèges mais aussi des hôpitaux sont situés aux abords des voies ferrées, lieux dont l'entretien implique l'utilisation d'herbicides contenant du glyphosate. Il est également constant que, par une décision n° 415426-415431 du 26 juin 2019, le Conseil d'État statuant au contentieux a annulé 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, notamment en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, après avoir considéré que ces riverains devaient être regardés comme des « *habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme* », au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 et rappelé qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique. Dans ces conditions, eu égard à la présomption suffisamment établie de dangerosité et de persistance dans le temps des effets néfastes pour la santé publique et l'environnement des produits que l'arrêté attaqué interdit sur le territoire de la commune de Malakoff, et en l'absence de mesures réglementaires suffisantes prises par les ministres titulaires de la police spéciale, le maire de cette commune a pu à bon droit considérer que les habitants de celle-ci étaient exposés à un danger grave, justifiant qu'il prescrive les mesures contestées, en vertu des articles L. 2212-1, L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 précités du code général des collectivités territoriales, et ce alors même que l'organisation d'une police spéciale relative aux produits concernés a pour objet de garantir une cohérence des décisions prises au niveau national, dans un contexte où les connaissances et expertises scientifiques sont désormais largement diffusées et accessibles.

Sur les frais du litige :

10. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais exposés par la commune de Malakoff et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête du préfet des Hauts-de-Seine est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera à la commune de Nanterre la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Hauts-de-Seine et à la commune de Malakoff.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.