

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N°1901901

PREFET DU DOUBS

Mme Margaux Besson
Rapporteur

M. Gérard Poitreau
Rapporteur public

Audience du 23 février 2021
Décision du 16 mars 2021

135-01-015-02
135-02-03-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Besançon,

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire en réplique enregistrés le 31 octobre 2019 et le 21 janvier 2020, le préfet du Doubs demande au tribunal, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d'annuler l'arrêté du 1er octobre 2019 par lequel le maire de la commune de Nans-sous-Sainte-Anne a interdit l'utilisation de tout produit phytopharmaceutique sur l'ensemble du territoire de la commune.

Le préfet soutient que :

- le maire n'a pas compétence pour interdire, par arrêté, l'utilisation du glyphosate sur le territoire de sa commune dès lors que ce pouvoir relève de la police spéciale du ministre de l'agriculture ;
- le maire n'aurait pu user de son pouvoir de police administrative générale que pour limiter l'utilisation du glyphosate, en cas de péril imminent démontré et non pour l'interdire, or, il n'a pas démontré l'existence d'un tel péril et son interdiction est générale et pour un temps indéterminé ;
- le principe de précaution prévu à l'article L. 1311-2 du code de la santé publique n'a ni pour effet, ni pour objet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence ;
- le maire n'indique pas les décrets sur lesquels il se fonde et n'invoque aucune circonstance particulière qui justifierait au regard de la situation nationale, des mesures particulières pour le territoire de sa commune.

Par une ordonnance n° 1901886 du 15 novembre 2019, le juge des référés du tribunal

administratif de Besançon a suspendu l'exécution de l'arrêté du 1^{er} octobre 2019.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 janvier 2020, la commune de Nans-Sous-Saint-Anne conclut au rejet du déféré.

Elle fait valoir que :

- les produits phytopharmaceutiques représentent un risque pour la santé comme l'ont reconnu récemment trois juridictions ;
- compte tenu de la carence de la police spéciale concernant l'utilisation des pesticides, du danger grave, de l'urgence de la situation et des circonstances locales, notamment hydrogéologiques, le maire pouvait faire usage de ses pouvoirs de police générale.

Vu :

- l'ordonnance n° 1901886 rendue le 15 novembre 2019 par le juge des référés du tribunal administratif de Besançon ;
- la décision du Conseil d'Etat n°440923 rendue le 31 décembre 2020 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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 ;
- le code de justice administrative.

En application des dispositions de l'article R. 222-17 du code de justice administrative, le président du tribunal a désigné M. Charret, premier conseiller, pour présider la première chambre du tribunal, en cas de vacance ou d'empêchement.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Besson, conseillère,
- les conclusions de M. Poitreau, rapporteur public,
- et les observations de M. Cretin, maire de la commune de Nans-sous-Sainte-Anne.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 1^{er} octobre 2019, le maire de Nans-sous-Sainte-Anne (Doubs) a interdit l'utilisation de tout produit phytopharmaceutique sur l'ensemble du territoire de la commune. Par l'ordonnance visée ci-dessus du 15 novembre 2019, le président du tribunal administratif de Besançon, statuant en qualité de juge des référés, saisi par le préfet du Doubs sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution dudit arrêté, au motif que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Nans-sous-Sainte-Anne pour réglementer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de sa commune était,

en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité. Le préfet du Doubs demande au tribunal, sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. D'une part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Les conditions dans lesquelles la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants vendus seuls ou en mélange et leur expérimentation sont autorisées, ainsi que les conditions selon lesquelles sont approuvés les substances actives, les coformulants, les phytoprotecteurs et les synergistes contenus dans ces produits, sont définies par le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil, et par les dispositions du présent chapitre* ». Aux termes de l'article L. 253-7 du même code, dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté en litige : « *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 (...)* ». L'article L. 253-7-1 du même code prévoit : « *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. / (...) Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire* ». Par ailleurs, le III de l'article L. 253-8 du même code, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, dispose : « (...) *l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments est subordonnée à des mesures de protection des personnes habitant ces lieux. Ces mesures tiennent compte, notamment, des techniques et matériels d'application employés et sont adaptées au contexte topographique, pédoclimatique, environnemental et sanitaire. Les utilisateurs formalisent ces mesures dans une charte d'engagements à l'échelle départementale, après*

concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique. / Lorsque de telles mesures ne sont pas mises en place, ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut, sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones définies au premier alinéa du présent III. / Un décret précise les conditions d'application du présent III ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Le ministre chargé de l'agriculture est, sauf disposition contraire, l'autorité compétente mentionnée au 1 de l'article 75 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil, ainsi que l'autorité administrative mentionnée au chapitre III du titre V du livre II du présent code (partie législative) ».* L'article R. 253-45 du même code dispose : « *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 prévoit : « *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 ».* En vertu de l'article D. 253-46-1-5 du même code, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, lorsque les mesures prévues dans la charte d'engagements des utilisateurs élaborée en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime sont adaptées et conformes aux exigences fixées par la réglementation, la charte est approuvée par le préfet de département concerné. Enfin, en vertu de l'article 5 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 visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, « *en cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation des produits peut être restreinte ou interdite par arrêté préfectoral »*, ce dernier devant « *être soumis dans les plus brefs délais à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture ».*

4. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, confiée à l'Etat et dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement tout en améliorant la production agricole et de créer un cadre juridique commun pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, alors que les effets de long terme de ces produits sur la santé restent, en l'état des connaissances scientifiques, incertains. Les produits phytopharmaceutiques font l'objet d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché, délivrée par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail s'il est démontré, à l'issue d'une évaluation indépendante, que ces produits n'ont pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine. Il appartient ensuite au ministre chargé de l'agriculture ainsi que, le cas échéant, aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et de la consommation, éclairés par l'avis scientifique de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de prendre les mesures d'interdiction ou de limitation de l'utilisation de ces produits qui s'avèrent nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement, en particulier dans les zones où sont présentes des personnes vulnérables. L'autorité préfectorale est également chargée, au niveau local et dans le cadre fixé au niveau national, d'une part, de fixer les distances minimales d'utilisation des produits

phytopharmaceutiques à proximité de certains lieux accueillant des personnes vulnérables, d'autre part, d'approuver les chartes d'engagements d'utilisateurs formalisant des mesures de protection des riverains de zones d'utilisation des produits et, enfin, en cas de risque exceptionnel et justifié, de prendre toute mesure d'interdiction ou de restriction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques nécessaire à la préservation de la santé publique et de l'environnement, avec une approbation dans les plus brefs délais du ministre chargé de l'agriculture.

5. Dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre, au titre des pouvoirs de police spéciale susénoncés. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de l'Etat ou d'un péril grave et imminent ne sauraient utilement être recherchés. Par suite, en prenant l'arrêté attaqué du 1^{er} octobre 2019, le maire de Nans-sous-Sainte-Anne a excédé le champ de compétences qu'il détient et est intervenu en dehors de ses domaines d'attributions.

6. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet du Doubs est fondé à soutenir que l'arrêté du 1^{er} octobre 2019 est entaché d'incompétence et à en demander l'annulation.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 1^{er} octobre 2019 du maire de Nans-sous-Sainte-Anne est annulé.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, à la ministre de la cohésion des territoires et à la commune de Nans-sous-Sainte-Anne.

Copie en sera transmise, pour information, au préfet du Doubs.

Délibéré après l'audience du 23 février 2021 à laquelle siégeaient :

- M. Charret, premier-conseiller faisant fonction de président,
- Mme Guitard, première-conseillère,
- Mme Besson, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mars 2021.

Le rapporteur,

Le premier conseiller faisant fonction de
président,

M. Besson

J. Charret

La greffière,

E. Cartier

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et à la ministre de la cohésion des territoires, en ce qui les concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La greffière