

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANCON**

N° 1901464

PREFET DU DOUBS

M. Thierry Trottier
Juge des référés

Ordonnance du 16 septembre 2019

135-01-015-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 août 2019, le préfet du Doubs demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions des articles L. 554-1 du code de justice administrative et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 14 juin 2019, par lequel le maire de Boussières a interdit l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate sur l'ensemble du territoire de la commune.

Il soutient que :

- sa requête, présentée sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, est recevable dès lors qu'elle comporte un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ;
- 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 le maire n'a pas démontré de péril imminent 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 un mémoire en défense, enregistré le 12 septembre 2019, la commune de Boussières, représentée par Me Landbeck, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge

de l'Etat de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le glyphosate a été reconnu comme un produit polluant et le maire peut lutter contre les pollutions en vertu de son pouvoir de police générale, du pouvoir qu'il tient de l'article L. 1311-1 du code de la santé publique ou du pouvoir en matière de protection des milieux aquatiques ;
- en outre, le maire peut déroger au pouvoir de police spéciale en cas de péril imminent ;
- tel est le cas en application du principe de précaution reconnu par la Charte de l'environnement et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne compte tenu de l'incertitude qui pèse sur les effets du glyphosate sur la santé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n°1901500, enregistrée le 30 août 2019, par laquelle le préfet du Doubs demande l'annulation de l'arrêté du 14 juin 2019 du maire de Boussières.

Vu :

- la Constitution ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 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 la santé publique ;
- le code de justice administrative.

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

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 13 septembre 2019 en présence de Mme Chiappinelli, greffier, ont été entendus :

- le rapport de M. Trottier, juge des référés ;
- les observations de M. Fischer, représentant le préfet du Doubs, qui reprend l'argumentation de la requête ;
- et les observations de Me Landbeck, représentant la commune de Boussières, qui reprend l'argumentation développée en défense.

La clôture d'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

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 3^{ème} 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 14 juin 2019, le maire de Boussières a interdit l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate sur l'ensemble du territoire de la commune. Par un recours gracieux, le préfet du Doubs a demandé au maire de bien vouloir rapporter cet acte. Le maire a indiqué en réponse, le 14 août 2019, qu'il entendait maintenir son arrêté. Le préfet demande au juge des référés de prononcer la suspension de l'exécution de l'arrêté du 14 juin 2019.

3. D'une part, 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... ».* L'article L. 253-7-1 du même code prévoit que : *« 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. ».*

4. 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.* ».

5. 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* ».

6. A cet égard, par une décision n^{os} 415426, 415431 du 26 juin 2019, le Conseil d'État 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. Le Conseil d'État a enjoint en conséquence au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des solidarités et de la santé de prendre les mesures réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois qui, à ce jour, n'est pas encore écoulé.

7. D'autre part, 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'Etat 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 du même 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 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. Enfin, en application des dispositions précitées de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique, le maire ne peut que compléter un décret pris en matière de santé publique sur le fondement de l'article L. 1311-1 du même code.

9. 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 saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat, adopter sur le territoire de la commune une réglementation des produits phytopharmaceutiques et destinée à protéger le public contre les effets de l'utilisation de ces produits. En outre, il résulte des dispositions de l'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.

10. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Boussières pour réglementer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de sa commune est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. Par suite, le préfet est fondé à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 14 juin 2019.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme quelconque soit mise à la charge de l'Etat, qui ne présente pas la qualité de partie perdante dans la présente instance.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté en date du 14 juin 2019 du maire de Boussières est suspendue jusqu'à ce que le tribunal se prononce au fond sur la légalité de cet acte.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Boussières sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et à la commune de Boussières.

Une copie sera délivrée au préfet du Doubs.

Fait à Besançon, le 16 septembre 2019.

Le juge des référés,

T. Trottier

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, en ce qui le 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Un greffier