

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

LR

N° 1913835

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES HAUTS-DE-SEINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Delamarre
Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 25 novembre 2019

PCJA : 03-11

49-04-05

49-05-02

Code de publication : C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 5 novembre 2019 complétée par deux mémoires enregistrés les 15 et 18 novembre 2019, le préfet des Hauts-de-Seine demande au juge des référés du tribunal, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de la commune d'Antony a refusé d'abroger son arrêté du 3 juin 2019 par lequel il a interdit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces extérieurs situés sur le territoire de la ville d'Antony (92161), et notamment l'utilisation d'herbicides contenant du glyphosate ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Antony de procéder à l'abrogation de l'arrêté du 3 juin 2019 dans le délai de trente jours à compter de la notification de l'ordonnance à venir.

Il soutient que :

- le présent déféré est recevable, dès lors que dans le cadre de son contrôle de légalité, il peut déférer le refus implicite d'abrogation d'un acte réglementaire illégal ; le déféré a bien été formé dans le délai de deux mois à compter du refus implicite que le maire a opposé à cette demande d'abrogation ;

- il existe des moyens de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

- elle est entachée d'un vice d'incompétence dès lors que la police spéciale en matière de produits phytosanitaires relève de la compétence exclusive des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ;

- elle méconnaît les stipulations de l'article 11 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;

- elle méconnaît les dispositions des articles L. 2212-1, L. 2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime ; il n'existe aucune situation de péril imminent ou de dangerosité immédiate pour les habitants de la commune ni aucune circonstance locale particulière justifiant l'interdiction prise par le maire.

Par une lettre enregistrée le 14 novembre 2019 complétée par un mémoire en défense enregistré le 15 novembre 2019, la commune d'Antony conclut au rejet de la requête présentée par le préfet des Hauts-de-Seine et à ce que soit mise à la charge de l'État une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune d'Antony fait valoir:

- à titre principal, que la requête est irrecevable en ce qu'elle serait tardive, le recours gracieux ayant été formé plus de deux mois après la réception de l'arrêté litigieux ;

- à titre subsidiaire, que la requête n'est pas fondée ; si l'État et plus précisément le ministre de l'agriculture est détenteur d'un pouvoir de police de régulation de l'usage des produits phytosanitaires, cette police spéciale ne présente pas un caractère exclusif ; le maire dispose d'une compétence de police générale pour prévenir les pollutions de toute nature en application de l'article L. 2212-2 du CGCT ; l'intervention du maire ne saurait être limitée à la seule hypothèse où l'existence d'un péril imminent serait établie ; le maire est, en effet, habilité à prendre des mesures pour des motifs propres à sa localité ; or, il existe des circonstances locales particulières à Antony justifiant l'intervention du maire ; la commune compte sur son territoire de nombreuses personnes vulnérables ; la commune abrite 11 crèches, 13 écoles élémentaires, 14 écoles maternelles, 5 collèges et 2 lycées ; elle compte un hôpital et une maternité avec un service de néonatalogie, l'hôpital étant bordé sur toute sa longueur par la voie du RER B ; il existe également un hôpital psychiatrique avec 124 lits qui est bordé par les voies ferrées ; par ailleurs, plus de 8.5 km de voies ferrées traversent le territoire de la commune, parfois à grande proximité des habitations.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

- le déferé n° 1913832, enregistré le 5 novembre 2019, par lequel le préfet des Hauts-de-Seine demande l'annulation de l'arrêté susvisé.

Vu :

- la charte de l'environnement ;

- la directive 2009/128/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 décret n° 2008-187 du 26 février 2008 ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Delamarre, 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 18 novembre 2019 à 10h30.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Courbet, greffière d'audience :

- le rapport de Mme Delamarre, juge des référés ;
- les observations orales de Me Chevandier, représentant la commune d'Antony qui reprend les termes de ses écritures et précise que le danger que font courir ces produits à la population justifie une situation de danger grave au vu des circonstances locales, la commune d'Antony présentant la particularité d'être traversée par 8.5 km de voies ferrées mais également par plusieurs autoroutes, alors même qu'elle compte en son sein une population particulièrement vulnérable.

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 3 juin 2019, le maire de la commune d'Antony a interdit l'utilisation du glyphosate et de produits phytopharmaceutiques à l'exception des produits à faible risque ou des produits qui n'ont pas fait l'objet de classement, autorisés en agriculture biologique et de bio-contrôle, pour l'entretien de certains espaces définis à son article 2. Par un courrier reçu le 30 août 2019, le préfet des Hauts-de-Seine a adressé ses observations à la commune et lui a demandé d'abroger son arrêté. 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'une part, de suspendre l'exécution de la décision née le 30 octobre 2019 par laquelle le maire de la commune d'Antony a rejeté implicitement sa demande d'abrogation de l'arrêté du 3 juin 2019 et, d'autre part d'enjoindre au maire d'abroger l'arrêté du 3 juin 2019.

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'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État 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. La commune d'Antony, qui compte plus de 62 000 habitants, soutient sans être utilement contestée qu'elle subit une pollution considérable du fait des infrastructures majeures de transport présentes sur son territoire. La commune fait valoir que l'arrêté attaqué limite l'interdiction des produits phytopharmaceutiques, qu'il liste, à l'entretien des espaces extérieurs gérés par des structures privées, aux espaces extérieurs appartenant à des structures publiques dont l'accès est fermé au public et aux infrastructures ferroviaires. La commune souligne que l'arrêté ne porte pas d'interdiction générale puisque l'usage de ces produits est autorisé pour les voies situées dans des zones étroites ou d'accès difficile, où leur interdiction ne peut pas être envisagée pour des raisons de sécurité des personnels chargés de la maintenance. La commune se prévaut, en outre, de l'importance des populations vulnérables sur son territoire et notamment celles accueillies dans ses onze crèches, vingt-sept écoles, cinq collèges et deux lycées. Lors du débat oral, la commune insiste tout particulièrement et de manière très circonstanciée, sans être nullement contredite, sur la spécificité du territoire de la commune d'Antony qui est traversé par 8.5 km de voies ferrées. Elle souligne notamment l'emplacement de son hôpital privé, qui comporte un service de néonatalogie, accueille 455 lits d'hospitalisation et qui est bordé sur toute sa longueur par la voie ferrée du RER B et par des voies de stockages des rames de RER, voies dont l'entretien implique l'utilisation d'herbicides contenant du glyphosate. Elle ajoute que le territoire communal abrite un hôpital psychiatrique, qui est non seulement bordé par les voies ferrées susmentionnées mais aussi situé à proximité d'autoroutes. Il est également constant que, par une décision n°s 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 d'Antony, 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 au niveau national des décisions prises, dans un contexte où les connaissances et expertises scientifiques sont désormais largement diffusées et accessibles.

10. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que le maire de la commune d'Antony était incompétent pour prendre l'arrêté attaqué et de ce qu'ont été méconnues les dispositions des articles L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, des articles L. 2212-1 et L. 2212-2,5° précités du code général des collectivités territoriales et les stipulations de l'article 11 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ne sont pas de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. La requête présentée par le préfet des Hauts-de-Seine doit, dès lors, être rejetée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense.

Sur les frais du litige :

11. 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 d'Antony et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

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

Article 2 : L'État versera à la commune d'Antony une 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 d'Antony.

Fait à Cergy, le 25 novembre 2019

La juge des référés

signé

A-L. Delamarre

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