

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE VERSAILLES**

N° 19VE04338

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfet des Hauts-de-Seine
C/ Commune de Malakoff

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 14 mai 2020

La Cour administrative d'appel de Versailles
Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet des Hauts-de-Seine a demandé au juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, 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 autres produits phytopharmaceutiques pour l'entretien de certains espaces du territoire communal.

Par une ordonnance n° 1915048 du 19 décembre 2019, le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté la requête du préfet des Hauts-de-Seine et condamné l'Etat à verser à la commune de Malakoff une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 27 décembre 2019 et un mémoire en réplique enregistré le 21 février 2020, le préfet des Hauts-de-Seine demande à la Cour d'annuler l'ordonnance du 19 décembre 2019 par laquelle le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande de suspension.

Il soutient que :

- le maire n'est pas compétent pour s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques en cas de danger grave ou imminent ou en cas de circonstances locales particulières ;
- les dispositions des articles L. 253-1, 253-7 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime organisent, dans un domaine entièrement encadré par le droit de l'Union européenne, une police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ; seuls les ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation sont compétents pour adopter les mesures de protection appropriées ;

- à titre subsidiaire, le maire de la commune de Malakoff n'est pas fondé en l'espèce à invoquer un péril grave ou imminent ou des circonstances locales particulières ; il ne saurait y avoir de péril imminent pour des produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché ; le maire dans son arrêté ne fait état d'aucun péril imminent et n'apporte pas la preuve d'une dangerosité immédiate des produits phytopharmaceutiques pour les habitants de la commune ; l'importance de populations vulnérables sur le territoire de cette commune (établissements scolaires et hospitaliers ainsi que des résidences pour personnes âgées) ne constitue pas une circonstance locale particulière de nature à justifier l'intervention du maire ; il n'est pas démontré que la pollution générée par le trafic routier à Malakoff accroîtrait les risques cancérigènes de ces produits ; enfin leur utilisation effective sur le territoire de la commune n'est pas établie.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 février 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 24 février 2020, la commune de Malakoff, représentée par Me ..., avocat, conclut :

1° au rejet de la requête du préfet des Hauts-de-Seine ;

2° à la condamnation de l'Etat au versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761- 1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le maire de la commune de Malakoff était compétent pour agir, en raison d'une carence avérée de l'Etat, d'un danger grave lié à l'utilisation des pesticides et de l'existence de circonstances locales particulières, dans la mesure où la commune est engagée dans la protection de l'environnement, mais également en raison d'une population locale vulnérable importante (crèches, établissements scolaires et hospitalier) et de sa localisation en zone sensible pour la qualité de l'air en Ile-de-France ; certains des établissements sont bordés par des axes de grande circulation routière ou du réseau ferroviaire ; ces axes génèrent une pollution atmosphérique importante ; le principe de précaution doit prévaloir ;

- les produits phytopharmaceutiques constituent un danger grave pour les populations exposées ; l'ANSES a retiré du marché 36 produits à base de glyphosate ; la commune de Malakoff est engagée dans la protection de l'environnement ; un rapport de mars 2019 expose la nécessité absolue de réglementer le voisinage des habitations ;

- l'application d'une nouvelle réglementation au 1^{er} janvier 2020 est sans incidence sur la légalité de l'arrêté municipal déféré par le préfet des Hauts-de-Seine ; les limites énoncées ne s'appliqueront qu'en 2021 ; aucune mesure de contrôle et de sanction ne sont prévues pour permettre une application effective des mesures.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 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 rural et de la pêche maritime ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la décision du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 n° 415426-415431 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 27 février 2020.

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

- le rapport de M. Brumeaux, juge des référés ;
- les observations orales de M. ..., représentant le préfet des Hauts-de-Seine, et de Me ... et Me ... pour la commune de Malakoff.

Une note en délibéré a été présentée le 28 février 2020 pour le préfet des Hauts-de-Seine.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet des Hauts-de-Seine demande l'annulation de l'ordonnance du 19 décembre 2019 par laquelle le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du 26 août 2019 par lequel le maire de Malakoff a interdit d'utiliser ou de faire utiliser l'herbicide glyphosate et autres produits phytopharmaceutiques mentionnées à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime pour l'entretien de certains espaces du territoire communal.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

2. 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^e 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. (...)* ».

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 eut 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. 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. ».

7. 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.

8. Il ressort des pièces du dossier que, pour justifier de l'urgence à prendre des mesures de précaution et de prévention des risques au niveau de la commune énoncées dans un arrêté du 26 août 2019 interdisant l'utilisation de l'herbicide glyphosate et des produits phytopharmaceutiques mentionnées au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime pour l'entretien des jardins et des espaces verts des entreprises, des copropriétés, des bailleurs privés, des bailleurs sociaux privés, pour l'entretien des voies ferrées et de leurs abords et pour l'entretien des abords de l'ensemble des axes de circulation traversant la ville, le maire de la commune de Malakoff invoque la dangerosité des pesticides et des circonstances locales liées à l'engagement de la commune dans la protection de l'environnement, à une population vulnérable importante, notamment dans les écoles, hôpitaux et établissements pour personnes âgées localisés sur le territoire communal, et à l'importance de la pollution atmosphérique. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas de caractériser un danger grave ou imminent qui résulterait de l'utilisation du glyphosate dans les espaces verts et les sites énumérés dans l'arrêté du 26 août 2019. Enfin, la commune de Malakoff ne démontre pas que les circonstances locales dont elle se prévaut la placeraient dans une situation particulière différente de celle de nombreuses communes de l'agglomération parisienne, également exposées à une forte pollution atmosphérique, causée par un important réseau ferroviaire et routier et qui comportent également un grand nombre d'établissements scolaires et hospitaliers.

9. Enfin, le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, ne saurait avoir pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir hors de ses domaines d'attribution.

10. Par suite le moyen tiré de l'incompétence du maire de la commune de Malakoff est, dans l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté contesté.

11. Il résulte de ce qui précède que le préfet des Hauts-de-Seine est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du Tribunal administratif de

Cergy-Pontoise a rejeté sa demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du 26 août 2019 susvisé et qu'il y a lieu de faire droit à sa demande.

Sur les frais du litige :

12. L'Etat n'étant pas la partie perdante à l'instance, les conclusions de la commune de Malakoff présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'ordonnance n° 1915048 du juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 19 décembre 2019 est annulée.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 26 août 2019 par lequel le maire de la commune de Malakoff a interdit l'utilisation de l'herbicide glyphosate et des produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime pour l'entretien de certains espaces du territoire communal est suspendue.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Malakoff présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.