

CABINET HUGLO LEPAGE AVOCATS SAS, Avocat REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante : Par un déféré et un mémoire complémentaire, enregistrés le 14 avril 2021 et le 15 novembre 2021, le préfet de Seine-et-Marne demande au tribunal d'annuler l'arrêté n°2020-0262 du 1er mars 2021 par lequel la maire de la commune de Savigny-le-Temple a instauré, pour tout utilisateur de produits phytopharmaceutiques, une obligation d'élimination des déchets provenant de leur utilisation et a restreint, sur le territoire communal, l'utilisation de tels produits aux seuls utilisateurs qui seront en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée, ou, dans l'éventualité où les résidus d'utilisation se disperseraient au-delà de la parcelle traitée, de gérer et d'éliminer le déchet ainsi généré. Le préfet soutient que : - la partie des produits phytopharmaceutiques qui dérive en dehors de la zone pulvérisée ne peut être qualifiée de " déchet " au sens de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement ; - le maire de Savigny-le-Temple est incompétent pour édicter de telles mesures, dès lors que les articles R. 253-45 et D. 253-45-1 du code rural et de la pêche maritime ont confié la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aux autorités de l'Etat, faisant ainsi obstacle à l'exercice par le maire de son pouvoir de police générale ; - l'arrêté du 1er mars 2021 est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors que le maire de Savigny-le-Temple s'est servi des pouvoirs qu'il tient de la loi sur les déchets dans le but de restreindre ou de rendre impossible l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des pesticides, c'est à dire à une autre fin que celle pour lesquels ils lui ont été confiés. Par un mémoire en défense enregistré le 16 juin 2021, la commune de Savigny-le-Temple, représentée par Me Lepage, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal saisisse la Cour de Justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle portant sur le point de savoir si la qualification de résidus de pesticides exclut celle de déchets et la législation qui leur est applicable, et, dans tous les cas, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. La commune soutient que: - les particules issues de l'épandage de pesticides sont constitutives non pas de sous-produits, au sens de l'article L.541-4-2 du code de l'environnement, mais, en tant que résidus d'utilisation, de déchets, au sens de la décision de la commission n°2000/532/CE du 3 mai 2000 et de l'article L.541-1-1 du code de l'environnement, que la jurisprudence européenne impose d'apprécier de manière extensive ; - les moyens soulevés par le préfet de Seine-et-Marne ne sont pas fondés. Par une ordonnance en date du 29 novembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 14 décembre 2022. Vu les autres pièces du dossier. Vu : - 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. Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique : - le rapport de M. Dumas, - et les conclusions de Mme Vergnaud, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n°2020-0262 du 1er mars 2021, la maire de la commune de Savigny-le-Temple a instauré, pour tout utilisateur de produits phytopharmaceutiques, une obligation d'élimination des déchets provenant de leur utilisation et a restreint, sur le territoire communal, l'utilisation de tels produits aux seuls utilisateurs qui seront en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée, ou, dans l'éventualité où les résidus d'utilisation se disperseraient au-delà de la parcelle traitée, de gérer et d'éliminer le déchet ainsi généré. Par un déféré enregistré le 14 avril 2021, le préfet de Seine-et-Marne demande au tribunal d'annuler cet arrêté. Sur les conclusions à fin

d'annulation: En ce qui concerne la légalité de l'arrêté en tant qu'il limite l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aux seuls utilisateurs qui seront en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée :

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 code du même code : " 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 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. () 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 1er janvier 2020, dispose que : " () 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 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 prévoit 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 ". En vertu de l'article D. 253-46-1-5 du même code, entré en vigueur le 1er 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 des articles L. 253-1, L. 253-7, L. 253-7-1, L. 253-8, R. 253-1, R. 253-45, D. 253-45-1 et D. 253-46-1-5 du code rural et de la pêche maritime ainsi que de l'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2017 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. 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. Dès lors, le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques confié aux autorités de l'Etat fait obstacle à l'édition, par le maire d'une commune, de mesures réglementaires d'interdiction de portée générale de l'utilisation de ces produits.

5. La maire de la commune de Savigny-le-Temple a, par l'arrêté contesté, limité sur le territoire de sa commune l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aux seuls utilisateurs qui seront en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée. Elle a ainsi édicté une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre. En ce qui concerne la légalité de l'arrêté en tant qu'il impose aux utilisateurs des produits phytopharmaceutiques d'éliminer les déchets, notamment lorsqu'ils se dispersent au-delà de la parcelle traitée :

6. Aux termes de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, constitue un déchet " toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire " et la gestion des déchets est : " le tri à la source, la collecte, le transport, la valorisation, y compris le tri, et, l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris la surveillance des installations de stockage de déchets après leur fermeture, conformément aux dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les activités de négoce ou de courtage et la supervision de l'ensemble de ces opérations ". Aux termes de l'article L. 541-2 du code de l'environnement : " Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre. Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge. ". Aux termes de l'article L. 541-3 du code de l'environnement : " I .- Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, laquelle est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures. Cette somme

bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure de saisie administrative à tiers détenteur prévue à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales. L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ; 2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. Les sommes consignées en application du 1° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ; 3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations, ou l'exercice des activités qui sont à l'origine des infractions constatées jusqu'à l'exécution complète des mesures imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure ; 4° Ordonner le versement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € courant à compter d'une date fixée par la décision jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites par la mise en demeure. Le montant maximal de l'astreinte mise en recouvrement ne peut être supérieur au montant maximal de l'amende applicable pour l'infraction considérée ; 5° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 150 000 €. La décision mentionne le délai de paiement de l'amende et ses modalités. L'amende ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements. L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être confiée par le ministre chargé de l'environnement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent. Les sommes consignées leur sont alors reversées à leur demande. II. - En cas d'urgence, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. III. - Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour son application. IV.- Lorsque l'exploitant d'une installation de traitement de déchets fait l'objet d'une mesure de consignation en application du présent article ou de l'article L. 171-8, il ne peut obtenir d'autorisation pour exploiter une autre installation de traitement de déchets avant d'avoir versé la somme consignée. V. - Si le producteur ou le détenteur des déchets ne peut être identifié ou s'il est insolvable, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier la gestion des déchets et la remise en état du site pollué par ces déchets à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent. VI. - Les amendes administratives et l'astreinte journalière mentionnées au I sont recouvrées au bénéfice : 1° De la commune, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée au même I est le maire ; 2° Du groupement de collectivités, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée audit I est le président d'un groupement de collectivités, en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ". Aux termes de l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement, ne sont pas soumis aux dispositions du chapitre relatif à la prévention et la gestion des déchets : " les effluents gazeux émis dans l'atmosphère ".

7. Si les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement ont créé un régime juridique destiné à prévenir ou à remédier à toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement causée par des déchets, et qu'à ce titre, l'article L. 541-3 confère notamment à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers, les dispositions énoncées par l'article 1er et l'article 2 de l'arrêté municipal contesté qui ont pour objet d'imposer aux utilisateurs des produits phytopharmaceutiques qui sont intégralement pulvérisés lors de leur épandage d'éliminer les déchets y afférents, notamment lorsqu'ils se dispersent au-delà de la parcelle traitée, se rapportent

aux conditions générales d'utilisation de ces produits qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, ni de statuer sur les autres moyens du déféré, que l'arrêté n°2020-0262 du 1er mars 2021 de la maire de la commune de Savigny-le-Temple est entaché d'incompétence et ne peut qu'être annulé. Sur les frais liés au litige:

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune lui réclame au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E : Article 1er : L'arrêté n°2020-0262 du 1er mars 2021 de la maire de la commune de Savigny-le-Temple est annulé. Article 2: Les conclusions présentées par la commune de Savigny-le-Temple au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées. Article 3: Le présent jugement sera notifié au préfet de Seine-et-Marne et à la commune de Savigny-le-Temple. Délibéré après l'audience du 5 juillet 2023 à laquelle siégeaient : M. Lalande, président, M. Allègre, premier conseiller, M. Dumas, premier conseiller. Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juillet 2023. Le rapporteur, M. DUMAS Le président, D. LALANDE La greffière, C. KIFFER La République mande et ordonne au préfet de Seine-et-Marne en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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, La greffière, N°2103405