

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°2102186

PRÉFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

Mme XRapporteure

Mme X1Rapporteure publique

Audience du 2 juin 2022
Décision du 23 juin 2022

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes

(6^{ème} chambre)

03-11
44-05-06
49-04
49-05-02

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 25 février 2021 et complété par un mémoire enregistré le 13 janvier 2022, le préfet de la Loire-Atlantique demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, d'annuler l'article 3 de l'arrêté du 11 janvier 2021 par lequel le maire de La Montagne a interdit tout rejet de produits phytopharmaceutiques hors de la propriété à laquelle ils sont destinés.

Il soutient que :

- les dispositions attaquées sont entachées d'un vice d'incompétence ;
- elles méconnaissent l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement ;
- l'interdiction prononcée ne présente pas de caractère nécessaire et proportionné.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 12 novembre 2021 et le 24 janvier 2022, la commune de La Montagne, représentée par Me X2, conclut au rejet du déféré, à titre subsidiaire à ce qu'une question préjudicielle soit transmise à la Cour de justice de l'Union européenne et en toute hypothèse, à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le préfet de la Loire-Atlantique ne sont pas fondés.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Mme X,
- les conclusions de Mme X1h, rapporteure publique,
- les observations de M. X3, représentant le préfet de la Loire-Atlantique et celles de M. Gracia, maire de la Montagne.

Considérant ce qui suit :

1. Le 11 janvier 2021, le maire de La Montagne a pris un arrêté portant règlement des dépôts sauvages de déchets et ordures sur le territoire de sa commune. L'article 3 de cet arrêté dont le préfet demande l'annulation dispose que « Tout rejet de produits phytopharmaceutiques hors de la propriété à laquelle ils sont destinés constitue un dépôt de déchets et est interdit ».

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne la compétence de police générale du maire :

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 : « *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 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 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, 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. 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.

5. Il résulte de ce qui précède que le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques confié aux autorités de l'Etat faisait obstacle à l'édition, par le maire de la commune de La Montagne de mesures réglementaires d'interdiction de portée générale de l'utilisation de ces produits. Ni les dispositions du code rural et de la pêche maritime, ni celles du code général des collectivités territoriales visées par l'arrêté attaqué ne sauraient permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale portant sur les conditions générales d'utilisation de ces produits.

En ce qui concerne la compétence en matière de police des déchets :

6. 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. (...) 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. » En vertu de l'article L. 541-4 de ce code : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des dispositions spéciales concernant notamment les installations classées pour la protection de l'environnement, les déchets radioactifs, les eaux usées dans la mesure où elles sont acheminées sans rupture de charge de l'installation génératrice vers l'installation de traitement ou le milieu récepteur, les cadavres d'animaux, les épaves d'aéronefs, les épaves maritimes, les immersions ainsi que les rejets provenant des navires. »

7. Il ressort des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime ainsi que de l'arrêté du 4 mai 2017 pris sur leur fondement que la police spéciale des produits phytopharmaceutiques qu'elles organisent porte tant sur les dérives de ces produits que sur les déchets résultant de leur usage. Ainsi, à supposer même que les résidus d'épandage de tels produits puissent être qualifiés de déchets, le maire de La Montagne n'est pas compétent pour s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale appartenant à l'Etat. Au demeurant, alors qu'une réglementation générale relative aux déchets telle que celle édictée par l'arrêté litigieux ne pouvait trouver son fondement que dans le II de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, la commune n'établit ni même n'allègue l'existence d'un danger grave et imminent à prévenir. Contrairement à ce que fait valoir la commune, l'article L. 541-4 du code de l'environnement ne saurait, enfin, fonder légalement l'arrêté attaqué.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par le préfet et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, que l'article 3 de l'arrêté du 11 janvier 2021 par lequel le maire de La Montagne a interdit tout rejet de produits phytopharmaceutiques hors de la propriété à laquelle ils sont destinés doit être annulé.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de La Montagne demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er}: L'article 3 de l'arrêté du 11 janvier 2021 par lequel le maire de La Montagne a interdit tout rejet de produits phytopharmaceutiques hors de la propriété à laquelle ils sont destinés est annulé.

Article 2: Les conclusions présentées pour la commune de La Montagne 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 la Loire-Atlantique et à la commune de La Montagne.

Copie du présent jugement sera transmise au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 2 juin 2022, à laquelle siégeaient :

Mme X4, présidente,
Mme X, première conseillère,
Mme X5, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 23 juin 2022.

La rapporteure,

La présidente,

Y. X

H. X4

La greffière,

A.-L. X6

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique, 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,
La greffière,