

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2011721

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Weidenfeld
Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 27 novembre 2020

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 16 octobre 2020, le juge des référés de la Cour administrative d'appel de Versailles a annulé l'ordonnance n°2003506 du 18 mai 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil avait suspendu l'exécution de l'arrêté du 20 septembre 2019 du maire de la commune de Clichy-sous-Bois et renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Montreuil.

Par une requête enregistrée initialement le 18 mars 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Clichy-sous-Bois a interdit l'utilisation du glyphosate et d'autres substances chimiques visant à lutter contre des organismes considérés comme nuisibles sur l'ensemble du territoire de la commune.

Il soutient que l'arrêté attaqué est entaché d'un vice d'incompétence, dès lors que le domaine de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques constitue une police spéciale en application des dispositions des articles L. 253-1, L. 253-7, R. 253-8 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime relevant de la seule compétence des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ou de celle du préfet de département dans lequel ces produits sont utilisés ; en outre, sur le fondement des dispositions du I de l'article L. 253-7-1 du code précité, il appartient à la seule autorité administrative compétente de prévoir l'interdiction ou l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, notamment « les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables » telles que définies par l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 novembre 2020, la commune de Clichy-sous-Bois, représentée par Me Lepage, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'il n'est pas ici question de concurrence entre police générale et police spéciale dès lors que la police spéciale était en situation de carence en matière d'utilisation des pesticides et que la jurisprudence reconnaît la faculté d'action du maire en cas de carence de l'Etat, qu'il existe d'un danger grave et que des circonstances locales impliquent de faire prévaloir le principe de précaution ; les mesures prises le 27 décembre 2019 sont inopérantes et, en tout état de cause, ne permettent pas de protéger les populations locales.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2003504 par laquelle le préfet de la Seine-Saint-Denis demande l'annulation de l'arrêté attaqué.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Weidenfeld, vice-présidente, en application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 23 novembre 2020 à 11 heures 15 :

- le rapport de Mme Weidenfeld, juge des référés ;
- les observations de Mme M., représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis ;
- et les observations de Me Babès, pour la commune de Clichy-sous-Bois.

A l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction a été prononcée.

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^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. Il est statué dans un délai d'un mois." »*

2. Par un arrêté du 20 septembre 2019, le maire de la commune de Clichy-sous-Bois a interdit l'utilisation du glyphosate et d'autres substances chimiques visant à lutter contre des organismes considérés comme nuisibles sur l'ensemble du territoire de la commune. Par un courrier du 15 novembre 2019, reçu le 19 novembre 2019, le préfet de la Seine-Saint-Denis a demandé à la commune de retirer son arrêté. En l'absence de réponse de la commune, le préfet

de la Seine-Saint-Denis demande, par la présente requête, au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 20 septembre 2019 mentionné ci-dessus.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

3. 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. (...)* ».

4. 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. »

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'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. »*

de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une 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 que si des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat..

9. D'une part, il résulte de l'instruction que de nombreuses études ont conclu que l'exposition aux produits contenant du glyphosate constitue un facteur de risque quant au développement de lymphomes et est un agent perturbateur du système endocrinien. Par suite, il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font d'ailleurs 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, à savoir notamment les espaces habituellement fréquentés par les enfants, les jardins et espaces verts ouverts au public, les centres hospitaliers et hôpitaux ainsi que les établissements accueillant des personnes âgées, malades ou handicapées.

10. D'autre part, il est constant que, par une décision du 26 juin 2019 rendue dans les instances n° 415426 et 415431, 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, lesquelles n'ont été adoptées que le 27 décembre 2019. Il s'ensuit qu'à la date de la décision contestée, aucune mesure de police spéciale n'avait été prise pour la protection des populations exposées dans des zones particulières, et notamment dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables.

11. La commune de Clichy-sous-Bois soutient, sans être contredite, que son tissu urbain est caractérisé par la proximité immédiate entre des zones accueillant des publics vulnérables et des espaces susceptibles d'être traités par des produits phytopharmaceutiques, tels notamment les espaces communs non accessibles au public des bâtiments collectifs, les abords des voies ferrées et des routes. Par ailleurs, la circonstance que le danger lié à l'exposition à ces produits ne se révèle que plusieurs mois, ou plusieurs années après celle-ci, n'est pas de nature à le priver du caractère grave et imminent, alors, au demeurant, que la commune de Clichy-sous-Bois fait valoir, sans être contredite, que des études récentes ont révélé un impact à court terme de la pollution atmosphérique sur la circulation et la gravité de certains virus respiratoires. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est d'ailleurs pas soutenu par le préfet de la Seine-Saint-Denis, que l'arrêté litigieux compromettrait la cohérence et l'efficacité des décisions prises par les autorités de l'Etat en vue de protéger la santé des riverains des zones traitées par les produits phytopharmaceutiques, dès lors que celles-ci, ainsi que l'imposait la décision du Conseil d'Etat mentionné ci-dessus, devaient interdire l'usage de ces produits sur des espaces imbriqués dans des zones utilisées par le grand public ou par des personnes vulnérables.

12. Par suite, eu égard au caractère grave et imminent des périls susceptibles de résulter de l'exposition des personnes vulnérables aux produits concernés par l'arrêté litigieux et à l'absence, avant le 27 décembre 2019, le maire de Clichy-sous-Bois peut être regardé, en l'état de l'instruction, comme ayant considéré à bon droit que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendaient l'édiction de l'interdiction litigieuse indispensable.

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner l'Etat à verser à la commune de Clichy-sous-Bois une somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête du préfet de la Seine-Saint-Denis est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 1 000 euros à la commune de Clichy-sous-Bois en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Seine-Saint-Denis et à la commune de Clichy-sous-Bois.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Fait à Montreuil, le 27 novembre 2020,

La juge des référés,

Signé

K. Weidenfeld

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.