

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

N° 1902489

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU PUY-DE-DÔME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Gazagnes
Président

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

M. Chacot
Rapporteur public

(Chambre 2)

Audience du 8 avril 2021
Décision du 29 avril 2021

135-01-015-02

D

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 11 décembre 2019, le 17 janvier 2020 et le 26 février 2020, le préfet du Puy-de-Dôme demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 5 septembre 2019 du maire de la commune de Cournon-d'Auvergne portant réglementation de l'usage des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune.

Il soutient que :

- le déféré est recevable
- le maire de la commune de Cournon-d'Auvergne est incompétent pour prendre l'arrêté attaqué dès lors qu'il résulte des articles L. 253-1 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime qui organisent dans un domaine encadré par le droit de l'Union Européenne une police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques que le législateur et le pouvoir réglementaire ont entendu donner compétence qu'aux seuls ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation le soin d'encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;
 - ainsi aucun texte ne confie au maire le pouvoir d'arrêter une telle mesure ; dès lors, l'arrêté municipal qui a pour objet de restreindre l'utilisation des produits phytopharmaceutiques au nom d'un principe de précaution est entaché d'incompétence ;
 - le Conseil d'Etat dans ses décisions concernant les ondes émises par les antennes relais de téléphonie mobile et les compteurs Linky a dégagé une solution transportable en l'espèce qui, dans les cas de polices qui trouvent à s'appliquer au niveau national dans un cadre entièrement régi par le droit de l'Union dans une matière marquée par l'absence de certitude scientifique et soulevant des questions d'expertise scientifique et technique, a donné compétence à l'Etat et non aux communes ;
 - le principe de précaution ne peut conférer une compétence au maire pour adopter des mesures qui visent à restreindre l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ; par l'arrêté

attaqué le maire de la commune s'est immiscé dans l'exercice d'une compétence dévolue à l'Etat ;

- si l'existence d'une police spéciale ne fait pas, en principe, obstacle à l'exercice de la police générale détenue par le maire, prévu par l'article L. 2212-2 5° du code général des collectivités territoriales, c'est à condition que des circonstances locales le justifient ou qu'une situation de péril imminent ou d'urgence fonde son usage ;

- le maire de la commune de Cournon-d'Auvergne ne démontre pas l'existence d'un péril imminent, ni l'existence de circonstances locales particulières appelant l'usage de ses pouvoirs de police générale ; dès lors, il ne peut porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés en l'espèce aux autorités de l'Etat et adopter sur le territoire de sa commune une réglementation qui porte sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;

- par ailleurs, le décret du 17 décembre 2019 et l'arrêté du 27 décembre 2019 sont relatifs aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, un nouveau dispositif qui répond à l'injonction adressée par le Conseil d'Etat au gouvernement en juin 2019 ; le Conseil d'Etat a rejeté, le 14 février 2020, la requête en référé déposée par le collectif des maires anti-pesticides contre ces nouveaux textes.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 6 janvier et 14 février 2020, la commune de Cournon-d'Auvergne, représentée par la SELARL DMMJB avocats, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que l'Etat lui verse une somme de 2000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- il existe une carence manifeste de l'Etat dans l'exercice du pouvoir de police spéciale qui lui a été confié en ce qui concerne la réglementation de l'usage des produits phytopharmaceutiques, ce qui a été reconnu par des décisions de la juridiction administrative, notamment l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 qui a mis en évidence cette carence en annulant 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 tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques enjoignant aux autorités de l'Etat de prendre des mesures réglementaires dans un délai de six mois à compter de sa notification ;

- par conséquent, il appartenait au maire de réglementer l'usage de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de sa commune, conformément à son pouvoir de police administrative générale ;

- le maire a agi dans le cadre de la clause de compétence générale dont les communes sont seules détentrices et de faire usage d'un pouvoir propre afin de traiter localement les affaires qui relèvent de son territoire ;

- le pouvoir de police spéciale confiée au ministre chargé de l'agriculture, de la santé et de l'environnement ne peut faire obstacle au principe de libre administration des collectivités territoriales, qui a valeur constitutionnelle en application des articles 34 et 72 de la Constitution ; ainsi, le maire est parfaitement compétent pour réglementer l'usage des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune et compte tenu de leur dangerosité et leurs effets sur le long terme ;

- le maire s'est appuyé sur le principe de précaution, tel qu'énoncé à l'article 5 de la charte de l'environnement ;

- il existe un danger grave et imminent s'agissant de l'usage de produits phytopharmaceutiques tel qu'il ressort notamment du rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen du 30 janvier 2019, sur la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des

pesticides ; le Parlement européen admet lui-même que des administrations locales peuvent intervenir pour limiter, voire interdire, l'usage de produits phytopharmaceutiques ;

- il existe des circonstances particulières dès lors que le territoire de la commune comporte des zones agricoles et naturelles qui représentent la moitié de son territoire et qui encerclent des zones bâties auxquelles sont intégrés des parcs et espaces verts ; il existe également dans ces secteurs des services publics qui accueillent des personnes vulnérables, ces personnes étant déjà exposées à la pollution urbaine densifiée par la présence à proximité immédiate de l'autoroute A 75 et par la traversée de plusieurs routes départementales très fréquentées ;

- il ne peut être fait application des dispositions du décret du 17 décembre 2019 et de l'arrêté du 27 décembre 2019, dès lors que, d'une part, elles n'entrent en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2020 et, d'autre part, elles démontrent le bien-fondé de la démarche de la commune de Cournon-d'Auvergne.

Par ordonnance du 8 décembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 31 décembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le 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. Gazagnes, président ;
- les conclusions de M. Chacot, rapporteur publique ;
- et les observations de Me Martins pour la commune de Cournon-d'Auvergne.

Considérant ce qui suit :

1. 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 (...) ». 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. / (...) Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire ». Par ailleurs, aux termes du III de l'article L. 253-8 du même code, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 : « (...) 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 ».

2. 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) ». Aux termes de l'article R. 253-45 du même code : « 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. » Aux termes de l'article D. 253-45-1 du même code : « 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 1^{er} 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* ».

3. 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.

4. Par un arrêté du 5 septembre 2019, transmis aux services préfectoraux du Puy-de-Dôme le 12 septembre 2019, le maire de la commune de Cournon-d'Auvergne a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, sur le territoire de la commune à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, distance réduite à 100 mètres en cas d'existence d'une haie anti-dérive continue en bordure de la parcelle traitée ou d'utilisation de moyens matériels permettant de diminuer d'au moins 66 % les risques de dérives par rapport aux conditions normales d'application des produits. Toutefois, et ainsi qu'il vient d'être dit, le maire de la commune de Cournon-d'Auvergne ne peut édicter une réglementation portant sur les conditions générales

d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sans entacher son arrêté d'incompétence. Par suite, le moyen est accueilli.

5. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 5 septembre 2019 du maire de la commune de Cournon-d'Auvergne portant réglementation de l'usage des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune est annulé.

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Cournon-d'Auvergne une somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 5 septembre 2019 du maire de la commune de Cournon-d'Auvergne est annulé.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Cournon-d'Auvergne présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet du Puy-de-Dôme et à la commune de Cournon-d'Auvergne.

Délibéré après l'audience du 8 avril 2021, à laquelle siégeaient :

M. Gazagnes, président,
Mme Luyckx, première conseillère,
M. Bréchet, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 avril 2021.

Le président,

L'assesseur le plus ancien,

Ph. GAZAGNES

F.-X. BRECHOT

Le greffier,

P. MANNEVEAU

La République mande et ordonne au préfet du Puy-de-Dôme 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.