

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CLERMONT-FERRAND**

**N° 1902491**

---

**PRÉFET DU PUY-DE-DÔME**

---

M. Gazagnes  
Président

---

M. Chacot  
Rapporteur public

---

Audience du 8 avril 2021  
Décision du 29 avril 2021

---

135-01-015-02

D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

(Chambre 2)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 11 décembre 2019 et 9 juin 2020, le préfet du Puy-de-Dôme demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 12 septembre 2019 du maire de Clermont-Ferrand portant interdiction de l'utilisation de tout produit phytosanitaire chimique sur l'ensemble du territoire de la commune.

Il soutient que :

- le déféré est recevable ;
- le maire de la commune de Clermont-Ferrand 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 Clermont-Ferrand 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 ;

- si par une ordonnance du 25 novembre 2019, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé, qu'eu égard à la situation locale, c'est à bon droit que les maires de la commune de Sceaux et de Gennevilliers ont considéré que les habitants de leurs communes étaient exposés à un danger grave justifiant qu'ils interdisent l'utilisation des produits en cause, elle peut être pris en compte dans la présente instance dès lors qu'elle n'a pas été confirmée au fond.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mai 2020, la commune de Clermont-Ferrand, représentée par la SAS Huglo Lepage avocats, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat se prononçant sur la légalité du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019 puis rejeter la requête, à titre infiniment subsidiaire, de surseoir à statuer en saisissant le Conseil d'Etat, sur le fondement des dispositions des articles L. 113-1 et R. 113-1 du code de justice administrative puis rejeter la requête, et, en tout état de cause, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de la confusion entre la police générale et la police spéciale doit être écarté, dès lors que le Conseil d'Etat a reconnu la carence de la police spéciale concernant l'utilisation des pesticides ; en ce sens, si le ministre de l'agriculture dispose d'une police spéciale, il ne l'a pas exercée mettant ainsi en péril les riverains de zones contaminées qui eux-mêmes sont contaminés ; le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, après avoir constaté la carence de l'Etat, a reconnu la compétence du maire pour agir au titre de son pouvoir de police générale ;

- il existe une clause générale de compétence au profit des communes ; ainsi, le maire dispose d'un pouvoir de police générale et lorsque des circonstances locales justifient son intervention il doit agir afin de préserver la population ;

- la nature des pesticides constitue un danger grave pour les populations qui y sont exposées ; il existe des circonstances locales particulières, dès lors que la commune de Clermont-Ferrand s'est engagée en la matière et la réalité environnementale justifie d'autant plus la protection du territoire et l'engagement de la commune dans la protection de l'environnement ; en ce sens, le principe de précaution, compte tenu de sa valeur constitutionnelle, doit primer sur toute législation ou réglementation ;

- par ailleurs, en premier lieu, l'édiction d'un décret et d'un arrêté du 27 décembre 2019, postérieurs à l'arrêté contesté, est sans incidence sur la légalité de celui-ci ; en deuxième lieu, une décision du Conseil constitutionnel vient apporter des compléments fondamentaux ; en troisième lieu, les oppositions entre le gouvernement et le président de la République mettent en lumière la carence de l'Etat et son impuissance à réglementer la matière.

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 Begel pour la commune de Clermont-Ferrand.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 12 septembre 2019, transmis aux services préfectoraux du Puy-de-Dôme le même jour, le maire de la commune de Clermont-Ferrand a interdit l'utilisation des produits phytosanitaires chimiques sur l'ensemble du territoire de la commune. Toutefois, et ainsi qu'il vient d'être dit, le maire de la commune de Clermont-Ferrand 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, et sans qu'il soit besoin de surseoir à statuer dans l'attente que le Conseil d'Etat se prononce sur la légalité du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019, que l'arrêté du 12 septembre 2019 du maire de la commune de Clermont-Ferrand portant réglementation de l'usage des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune est annulé.

Sur les conclusions de la commune de Clermont-Ferrand tendant à l'application des dispositions des articles L. 113-1 et R. 113-1 du code de justice administrative :

6. La faculté de saisir le Conseil d'Etat pour avis prévue par les dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la commune de Clermont-Ferrand tendant à cette fin sont irrecevables et doivent être rejetées.

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

7. 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 Clermont-Ferrand une somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 12 septembre 2019 du maire de la commune de Clermont-Ferrand est annulé.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Clermont-Ferrand sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Puy-de-Dôme et à la commune de Clermont-Ferrand.

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.