

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2002165

PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Mme Weidenfeld
Juge des référés

Ordonnance du 3 mars 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 février 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 10 octobre 2019 par lequel le maire de la commune de L'Ile-Saint-Denis a interdit l'utilisation de l'herbicide glyphosate et des produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime sur l'ensemble du territoire de la commune pour l'ensemble des jardins et espaces verts publics et privés ainsi que pour l'entretien des routes départementales et communales.

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 compétence du seul ministre chargé de l'agriculture, la réglementation de l'utilisation de ces produits relevant 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 de département dans lequel ces produits sont utilisés ; en outre, sur le fondement des dispositions du I de l'article L. 253-7 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 24 février 2020, la commune de L'Ile-Saint-Denis, représentée par Me Lepage demande au tribunal :

1°) de rejeter, à titre principal, la requête comme irrecevable et à titre subsidiaire comme infondée ;

2°) de surseoir à statuer en attendant que le Conseil d'Etat se soit prononcé sur la légalité du décret et de l'arrêté du 27 décembre 2019, et de surseoir à statuer et saisir sur le fondement des articles L. 113-1 et R. 113-1 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat

d'un avis de droit ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la requête est irrecevable et que le moyen soulevé n'est pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2002164 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 convoquées à l'audience publique du 25 février 2020 à 14 heures.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Le Chartier, greffière d'audience :

- le rapport de Mme Weidenfeld, juge des référés ;
- les observations orales de Mme M., qui reprend ses écritures, et de Me Babès, substituant Me Lepage, représentant la commune, en présence de son maire, qui indique que la commune de l'Ile-Saint-Denis ne compte que 8 000 habitants, mais est caractérisée par une population jeune, qui réside à 85% dans des logements sociaux dont les espaces communs sont traités avec des pesticides, et par l'importance de la pollution atmosphérique.

Par une note en délibéré enregistrée le 27 février 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis produit la délégation de signature consentie au profit de Mme Nicole Isnard et reprend ses précédentes écritures.

Par une note en délibéré enregistrée le 28 février 2020, la commune de L'Ile-Saint-Denis reprend ses précédentes écritures et souligne en outre que la requête de référé a été introduite, non par Mme Nicole Isnard, mais par Mme Anne-Claire M..

La clôture de l'instruction a été reportée au vendredi 28 février 2020 à 16 heures.

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 10 octobre 2019, le maire de la commune de L'Ile-Saint-Denis a interdit l'utilisation de l'herbicide glyphosate et des produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime sur l'ensemble du territoire de la commune pour l'ensemble des jardins et espaces verts publics et privés ainsi que pour l'entretien des routes départementales et communales. Par un courrier du 25 novembre 2019 réceptionné le 28 novembre 2019, le préfet de la Seine-Saint-Denis a demandé à la commune de retirer son arrêté. Le maire ayant, par un courrier du 4 décembre 2019 réceptionné le 20 décembre 2019, fait état de sa volonté de ne pas retirer l'arrêté contesté, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au juge des référés de suspendre l'exécution de l'arrêté du 10 octobre 2019 mentionné ci-dessus, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions prises sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative :

En ce qui concerne le principe de la compétence du maire de la commune :

3. Il résulte des dispositions des articles l'article L. 253-7, L. 253-7-1 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime 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 dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables.

4. La police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ayant été attribuée aux autorités étatiques mentionnées ci-dessus, le maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune en application des articles L. 2122-24, L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ne peut prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, notamment en ce qui concerne les pollutions de toute nature, qu'en cas de danger grave ou imminent ou de circonstances locales particulières.

En ce qui concerne l'existence de mesures de police spéciales de nature à encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières :

5. En premier lieu, il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font 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.

6. En deuxième lieu, 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.

7. En troisième lieu, à la date de la présente ordonnance, un décret n°2019-1500 et un arrêté du 27 décembre 2019, pris pour l'exécution de la décision du Conseil d'Etat mentionnée au paragraphe précédent, prévoient certaines mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, et notamment des distances de sécurité au voisinage, non pas, comme l'a soutenu la requérante lors de l'audience, de chaque habitation, mais d'une zone d'habitation, expression susceptible de coïncider, dans le cas de communes entièrement urbanisées, avec l'ensemble du territoire communal. Toutefois, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, mais pourrait seulement, le cas échéant, entraîner l'obligation pour son auteur de l'abroger ou de l'adapter. Par suite, en l'absence de conclusions tendant à ce que la décision attaquée soit abrogée à titre provisoire, il n'entre, en tout état de cause, pas dans l'office du juge des référés de tenir compte de l'intervention des textes réglementaires du 27 décembre 2019.

En ce qui concerne les circonstances locales particulières :

8. D'une part, la commune de L'Ile-Saint-Denis, qui compte 8 000 habitants dont le quart a moins de quinze ans, soutient, sans être contredite, que les habitations de la commune sont, à 85%, des logements sociaux dont les espaces communs fermés au public, qui sont entretenus grâce aux produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté, jouxtent les équipements accueillant les enfants de la commune.

9. D'autre part, il appartient aux autorités administratives, comme au législateur, d'assurer la conciliation de la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, ainsi que la protection de la santé, objectifs à valeur constitutionnelle avec d'autres intérêts fondamentaux, et notamment avec la liberté d'entreprendre. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, en l'absence notamment de tout élément apporté par le préfet de la Seine-Saint-Denis en dépit du délai de trente-six heures qui lui a été accordé pour ce faire, que les mesures relatives à l'interdiction du glyphosate sur le territoire de la commune de L'Ile-Saint-Denis, qui concernent principalement l'entretien des jardins des entreprises, des copropriétés privées et des bailleurs sociaux, seraient de nature à porter gravement atteinte à de tels intérêts, notamment économiques.

10. Enfin, le fait que la forte imbrication entre les espaces sur lesquels des produits phytopharmaceutiques sont susceptibles d'être employés et les habitations ou les lieux accueillant du public, notamment vulnérable, existe dans plusieurs territoires urbains n'est pas, par lui-même, de nature à priver ces circonstances d'un caractère local et particulier.

11. Par suite, eu égard à la dangerosité des produits que l'arrêté attaqué interdit, à l'absence de mesures prises par les autorités chargées de la police spéciale, à la date de la décision attaquée, pour la protection des populations exposées dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables et à la portée des objectifs constitutionnels de protection de l'environnement et de la santé, le maire de L'Ile-Saint-Denis peut être regardé, en l'état de l'instruction, comme ayant considéré à bon droit que les circonstances locales étaient de nature à justifier l'adoption de mesures de police générale en matière d'utilisation de produits phytosanitaires afin de protéger les habitants de la commune de la pollution en résultant.

12. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense, que le seul moyen invoqué par le préfet de la Seine-Saint-Denis, tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée, n'est pas de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. La requête présentée par le préfet de la Seine-Saint-Denis doit, dès lors, être rejetée.

Sur les frais du litige :

13. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais exposés par la commune de L'Ile-Saint-Denis et non compris dans les dépens.

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 (mille) euros à la commune de L'Ile-Saint-Denis, 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 L'Ile-Saint-Denis.

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

Fait à Montreuil, le 3 mars 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.