

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 1905869

PRÉFET DE LA HAUTE-GARONNE

M. Truilhé
Juge des référés

Ordonnance du 31 octobre 2019

135-01-015-02
49-02-04
49-04-05
49-05-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 octobre 2019, le préfet de la Haute-Garonne demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 19 septembre 2019 du maire de Montbrun-Lauragais (Haute-Garonne) portant réglementation de l'épandage de produits phytopharmaceutiques dans les parcelles agricoles, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

Il soutient que :

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué dès lors que, sur le terrain de la légalité externe, à titre principal, si le maire dispose bien d'un pouvoir de police générale en matière de salubrité publique, il est toutefois incompétent en matière de police spéciale des produits phytosanitaires relevant exclusivement du ministre chargé de l'agriculture, y compris au regard du principe de précaution ;

- à titre subsidiaire, le maire ne fait mention d'aucune circonstance locale particulière ni d'aucun péril imminent qui justifierait légalement que son pouvoir de police générale puisse s'immiscer dans le champ du pouvoir de police spéciale ;

- sur le terrain de la légalité interne, le maire a commis une erreur de droit dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale, alors qu'aucune menace à l'ordre public n'est établie et que les mesures prises portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2019, la commune de Montbrun-Lauragais, représentée par Me Dujardin, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- aucune législation ou mesure de police spéciale n'assure la protection des groupes de personnes vulnérables, au sens de l'article 3 point 14 du règlement européen n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, sur leur lieu de vie ;

- le contrôle des produits phytopharmaceutiques est insuffisant pour prévenir les risques sur la santé et la mise en danger des populations, alors que leur dangerosité n'est pas sérieusement contestable ;

- le maire est compétent pour prendre les mesures de police générale nécessaires à la protection de la population, au regard de l'article 72 de la Constitution, du principe de précaution issu de la charte de l'environnement, ainsi que des articles L. 1111-2 et L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales ;

- dans l'attente de l'édiction d'une réglementation plus stricte par le pouvoir de police spéciale, il existe des circonstances locales particulières, notamment en ce que la commune compte vingt-neuf exploitations agricoles et un nombre important d'habitations à proximité des terres agricoles, ainsi qu'un péril imminent pour la santé des personnes vulnérables justifiant l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale.

Par un mémoire en intervention en défense, enregistré le 21 octobre 2019, l'association « Campagne Glyphosate Toulouse Métropole », représentée par M. Dandelot, doit être regardée comme concluant au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les résultats d'une campagne nationale d'analyses révèlent la présence de glyphosate dans 5 500 prélèvements d'urine, dont plus de 200 dans la grande région toulousaine, et démontrent ainsi que les dispositions prises par l'arrêté du maire de Montbrun-Lauragais sont nécessaires à la protection des habitants et des travailleurs sur le territoire de la commune, dès lors que l'environnement et l'alimentation sont d'ores et déjà plus ou moins contaminés par des pesticides.

Vu :

- le déféré, enregistré le 14 octobre 2019 sous le n° 1905868, par lequel le préfet de demande l'annulation de l'arrêté attaqué ;

- l'arrêt n° C-616/17 de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 1^{er} octobre 2019 ;

- la décision n° 415426, 415431 du Conseil d'Etat du 26 juin 2019 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son article 72 et la charte de l'environnement ;

- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;

- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Truilhé, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 22 octobre 2019 à 9 h 30, tenue en présence de Mme Deglos, greffière d'audience :

- le rapport de M. Truilhé ;
- les observations de M. Fornet, adjoint au chef du bureau du contrôle de légalité de la préfecture, représentant le préfet de la Haute-Garonne, qui a repris les écritures dudit préfet ;
- les observations de Me Dujardin, représentant la commune de Montbrun-Lauragais, qui a repris ses écritures ;
- et les observations de M. Dandelot, représentant l'association « Campagne Glyphosate Toulouse Métropole », qui a repris ses écritures.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 19 septembre 2019, transmis le même jour au représentant de l'Etat pour contrôle de légalité, le maire de la commune de Montbrun-Lauragais (Haute-Garonne) règlemente l'épandage de produits phytopharmaceutiques dans les parcelles agricoles situées sur le territoire de sa commune et, en particulier, interdit en son article 2 leur utilisation à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant au moins un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 100 mètres dans certains cas de protection contre les risques de dérive de pulvérisation. Par la présente requête, le préfet de la Haute-Garonne demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté.

Sur l'intervention en défense de l'association « Campagne Glyphosate Toulouse Métropole » :

2. L'association « Campagne Glyphosate Toulouse Métropole » justifie, eu égard à son objet associatif, à savoir notamment la prévention des risques sanitaires liés aux pesticides, d'un intérêt au maintien de l'arrêté attaqué. Son intervention en défense doit ainsi être admise.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 554-1 du code de justice administrative :

3. Aux termes du 3^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, reproduit à l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *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. ».

4. D'une part, 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. 2212-2 du même code : *« 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, (...) 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 ; / (...) ».* Aux termes de l'article L. 2212-4 dudit code : *« 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. ».*

5. D'autre part, aux termes 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, pris pour la transposition des articles 11 et 12 de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 susvisée : *« 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 ; / 2° Les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 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 : / (...) 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. / (...) ».*

6. Aux termes de l'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime : *« 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.* ».

7. Par application des dispositions précitées des articles L. 253-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, la police spéciale des produits phytopharmaceutiques a été attribuée principalement au ministre chargé de l'agriculture et de l'alimentation, l'article L. 253-7 prévoyant notamment la compétence de l'autorité administrative titulaire du pouvoir de police spéciale pour prendre des mesures d'interdiction ou d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans certaines zones particulières. Si le maire est responsable de la sécurité et de la salubrité publiques sur le territoire de sa commune conformément à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, il ne saurait pour autant s'immiscer, au titre de cette police générale, dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, sauf en cas de danger grave ou imminent, au sens de l'article L. 2212-4 du même code, notamment pour la santé publique, c'est-à-dire dans le cas où des circonstances exceptionnelles nécessitent la prise de mesures à caractère provisoire afin de parer, dans l'urgence, à un risque majeur.

8. En l'espèce, le maire de Montbrun-Lauragais, qui a édicté une réglementation locale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de sa commune, entend justifier son intervention en dehors de ses domaines d'attribution et son immixtion dans le champ de compétence de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, au regard de l'absence d'une réglementation nationale mettant en place des mesures particulières de protection des habitants exposés aux pesticides, qui révèle selon lui des circonstances locales particulières ainsi qu'une situation de péril imminent pour la santé humaine.

9. L'article 12 de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 prévoit que les États membres doivent veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques telles que les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 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, dont la Cour de justice européenne a confirmé la validité par un arrêt n° C-616/17 du 1^{er} octobre 2019. Aux termes de cet article 3, constituent des « groupes vulnérables » : « *les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé. Font partie de ces groupes 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* ». Le I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, qui transpose la directive, prévoit l'interdiction ou l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans certaines zones particulières, et notamment « *les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009* ».

10. Par une décision n^{os} 415426, 415431 du 26 juin 2019, le Conseil d'Etat, statuant sur la légalité 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, a jugé qu'il appartient à l'autorité administrative, sur le fondement du I

de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime cité au point 4, transposant l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière, s'agissant de la mise sur le marché, de la délivrance, de l'utilisation et de la détention de produits phytopharmaceutiques, qui s'avère nécessaire à la protection de la santé publique et de l'environnement. Ayant toutefois constaté qu'aucune disposition réglementaire ne prévoit de mesures d'interdiction, de limitation ou d'encadrement de l'utilisation de pesticides aux fins de protection des riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, alors que ces riverains doivent pourtant 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 du 21 octobre 2009 susvisé, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté litigieux en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à les protéger et, en conséquence, a enjoint à l'autorité administrative compétente de prendre les mesures réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois.

11. Au jour de la présente ordonnance, le délai de six mois avant le terme duquel l'autorité administrative compétente doit prendre les mesures réglementaires nécessaires à la protection des riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques n'est pas expiré. Bien qu'il puisse être admis que, durant cette période, l'absence de mesures particulières de protection est susceptible de caractériser une insuffisance dans la mise en œuvre de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, dès lors que les risques encourus par l'exposition directe ou indirecte à ces produits nécessitent une action dans les plus brefs délais, au besoin en restreignant ou en interdisant leur utilisation jusqu'à la mise en place des mesures de protection appropriées, cette seule circonstance ne peut avoir pour effet de permettre au maire d'une commune d'excéder son champ de compétence et d'intervenir hors de ses domaines d'attribution. Elle ne peut pas plus impliquer, en elle-même, l'existence de circonstances locales particulières justifiant la mise en place de mesures plus rigoureuses par le maire d'une commune, fût-ce à titre provisoire, ni une situation de péril imminent.

12. En l'occurrence, la commune de Montbrun-Lauragais se borne à faire état du nombre de vingt-neuf exploitations agricoles sur son territoire et à évoquer les traces de pesticides analysées dans les urines de ses habitants, sans assortir ces allégations d'éléments permettant de les établir ou, à tout le moins, de révéler des circonstances exceptionnelles rencontrées localement et justifiant l'adoption de mesures plus restrictives, fussent-elles provisoires ce qui n'est au surplus pas le cas en l'espèce, ni de démontrer que les risques présentés par ces produits menaceraient d'un péril imminent ses habitants et nécessiteraient de parer, dans l'urgence, à un risque majeur. Par conséquent, s'il appartenait au maire de cette commune d'appeler l'attention de l'autorité administrative compétente sur l'intérêt de prendre, le cas échéant, des mesures particulières de protection avant même l'expiration du délai de six mois, il ne pouvait, sans excéder sa compétence, édicter lui-même de telles mesures.

13. Par ailleurs, le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, ne saurait avoir pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir hors de ses domaines d'attribution.

14. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen invoqué par le préfet de la Haute-Garonne, tiré de l'incompétence du maire, est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué. Par suite, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du 19 septembre 2019 du maire de

Montbrun-Lauragais portant réglementation de l'épandage de produits phytopharmaceutiques dans les parcelles agricoles, au plus tard jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond sur sa légalité.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. 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'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme sollicitée par la commune de Montbrun-Lauragais au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association « Campagne Glyphosate Toulouse Métropole » est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 19 septembre 2019 par lequel le maire de Montbrun-Lauragais règlemente l'épandage de produits phytopharmaceutiques dans les parcelles agricoles situées sur le territoire de sa commune est suspendue, au plus tard jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le déféré au fond n° 1905868.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Montbrun-Lauragais au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Haute-Garonne, à la commune de Montbrun-Lauragais (Haute-Garonne) et à l'association « Campagne Glyphosate Toulouse Métropole ».

Fait à Toulouse, le 31 octobre 2019.

Le juge des référés,

Le greffier,

J. C. TRUILHÉ

F. DEGLOS

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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 ordonnance.

Pour expédition conforme :
Le greffier,