

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 1903763

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA SEINE-MARITIME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Frédéric Cheylan
Juge des référés**

Le juge des référés

Ordonnance du 13 novembre 2019

PCJA : 54-035-02-03-01

Code publication : C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 octobre 2019, le préfet de la Seine-Maritime demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions des articles L. 554-1 du code de justice administrative et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'exécution de l'arrêté municipal du 2 septembre 2019 par lequel la maire de Sotteville-lès-Rouen a interdit l'utilisation des produits de type herbicides sélectifs/totaux, rémanents/non rémanents, sur le territoire de la commune.

Le préfet soutient que :

- l'arrêté ne pouvait légalement être signé par le maire ;
- les articles L. 253-7, L. 253-1 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime organisent une police spéciale de l'utilisation des produits visés par l'arrêté municipal litigieux, pour laquelle seuls sont compétents les ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ;
- le pouvoir de police spéciale est exclusif du pouvoir de police générale du maire, sauf en cas de péril imminent ou de circonstances locales particulières qui ne sont pas établies en l'espèce ;
- les mesures édictées par le maire doivent être justifiées par des circonstances locales et être strictement proportionnées à leur nécessité ;
- l'arrêté, qui ne prévoit aucune restriction de l'interdiction dans le temps et dans l'espace, ne fait état d'aucun motif justifiant son édicton.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 novembre 2019, la commune de Sotteville-lès-Rouen, représentée par la Selarl Pierre-Xavier Boyer, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la population de la commune de Sotteville-lès-Rouen est particulièrement concernée par les risques liés à l'exposition aux produits pharmaceutiques, eu égard à son caractère densément bâti et à la présence d'une gare de triage ferroviaire qui représente près d'un quart de la superficie de la commune et autour de laquelle la SNCF utilise des herbicides pour l'entretien des voies ;

- le maire, qui est compétent en matière de protection de la salubrité et de la santé publique, peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour renforcer, en raison de circonstances locales, les prescriptions édictées par les autorités étatiques dans l'exercice de leurs pouvoirs de police spéciale;

- la prévention des risques sanitaires liés à l'usage des produits herbicides se justifie également par le principe de précaution mentionné à l'article 5 de la Charte de l'environnement ;

- les dispositions législatives actuelles interdisant progressivement l'usage d'herbicides ne suffisent pas à assurer la protection des citoyens, les voies ferrées n'étant pas couvertes par cette interdiction ;

- l'interdiction prononcée par le maire, qui ne fait que compléter les prohibitions déjà prononcées par les autorités étatiques, a une portée résiduelle et subsidiaire ;

- en outre, cette interdiction est limitée aux produits herbicides ;

- il n'était pas possible d'en réduire le champ d'application territorial compte tenu des risques sanitaires en cause.

Vu :

- les autres pièces du dossier, et notamment la pièce produite à l'audience ;

- le déféré préfectoral, enregistré 24 octobre 2019 sous le n° 1903762, par lequel le préfet de la Seine-Maritime demande l'annulation de l'arrêté du 2 septembre 2019.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;

- la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 ;

- l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de la santé publique ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Cheylan pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Labrousse, greffier d'audience, M. Cheylan a lu son rapport et entendu :

- les observations de M. Lefevre, pour la préfecture de la Seine-Maritime, qui reprend les termes de sa requête. Il ajoute que l'arrêté litigieux s'appuie sur des études nationales qui font de simples recommandations ; l'ANSES ne recommande aucune mesure d'interdiction générale pour les produits en cause ; l'arrêté, qui a une portée générale et absolue, ne donne aucune indication sur les herbicides employés sur le site de la gare de triage, leur fréquence et

leur importance ; les circonstances locales dont fait état le conseil de la commune ne sont pas mentionnées dans l'arrêté ;

- les observations de Me Boyer, pour la commune de Sotteville-lès-Rouen, qui reprend les termes du mémoire en défense. Il soutient que l'arrêté ne concerne pas tous les produits phytosanitaires mais seulement les herbicides ; de nombreuses études scientifiques ont attiré l'attention sur les risques liés à l'utilisation de ces produits ; les mesures réglementaires prises ont été jugées insuffisantes par le Conseil d'Etat ; l'arrêté n'a qu'une vocation subsidiaire ; le maire doit tenir compte d'un enjeu local tenant à la reconquête de l'emprise de la gare de triage, qui a vu son activité décliner ces dernières années ; une étude nationale montre que la SNCF utilise de grandes quantités de pesticides pour désherber les voies ;

- les nouvelles observations de M. Lefevre, qui rappelle que l'arrêté ne mentionne aucune circonstance locale, puis de Me Boyer.

La clôture de l'instruction est intervenue à l'issue de l'audience en application du premier alinéa de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

La commune de Sotteville-lès-Rouen a produit une note en délibéré le 8 novembre 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.* ». Aux termes du troisième alinéa du même article, 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.* ».

2. Aux termes, d'une part, de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « *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. (...)* ». L'article R. 253-45 du même code dispose : « *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, d'autre part, de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *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 (...)* ». Selon l'article L. 2212-4 du code général des

collectivités territoriales, le maire, en cas de danger grave ou imminent, prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

3. Il résulte des dispositions précitées que la police spéciale relative à l'utilisation des 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 qu'en cas de péril imminent.

4. Pour justifier la mesure d'interdiction prononcée par l'arrêté litigieux, la maire de Sotteville-lès-Rouen fait état, dans son mémoire en défense, de l'utilisation de pesticides pour l'entretien des voies d'une gare de triage dont l'emprise représente environ un quart de son territoire et qui est située à proximité d'une zone densément peuplée. Toutefois, et ainsi que l'a relevé le représentant de la préfecture dans ses observations orales, ces circonstances ne sont pas mentionnées dans l'arrêté, qui se borne à relever que la toxicité des pesticides est caractérisée par des études nationales et internationales. A la suite de ces observations, aucune demande de substitution de motifs n'a été formulée. En tout état de cause, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces éléments permettraient de caractériser une situation de péril imminent, seule à même de justifier une immixtion du maire dans l'exercice de la police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. En outre, et contrairement à ce que soutient la commune, eu égard aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté, celui-ci ne peut pas être considéré comme étant simplement destiné à suppléer une éventuelle carence de l'autorité ministérielle. De surcroît, la mesure litigieuse, même si elle ne vise pas tous les produits phytopharmaceutiques, interdit l'usage des herbicides sur tout le territoire de la commune, sans limiter cette intervention à certains usages ou dans le temps. Elle présente ainsi le caractère d'une mesure de portée générale et absolue. La commune invoque également l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 en tant, notamment, qu'il ne prévoyait pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques. Toutefois, par cette décision n°415426 du 26 juin 2019, le Conseil d'Etat a enjoint aux ministres compétents de prendre les mesures réglementaires qui s'imposent dans un délai de six mois, délai qui n'était pas expiré à la date de l'arrêté attaqué. Par ailleurs, le principe de précaution, résultant de l'article 5 de la Charte de l'environnement, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions. Dès lors, le moyen tiré de ce que la maire n'était pas compétente pour prendre l'arrêté contesté, est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur sa légalité.

5. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel la maire de Sotteville-lès-Rouen a interdit l'utilisation d'herbicides sur le territoire de la commune.

Sur les frais liés au litige :

6. 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'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel la maire de Sotteville-lès-Rouen a interdit l'utilisation des produits de type herbicides sélectifs/totaux, rémanents/non rémanents, sur le territoire de sa commune, est suspendue.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Seine-Maritime et à la commune de Sotteville-lès-Rouen.

Fait à Rouen, le 13 novembre 2019.

Le juge des référés,

Le greffier,

signé :

signé :

F. CHEYLAN

C. LABROUSSE

