

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

**N° 2002504**

---

**PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

---

Mme Weidenfeld  
Juge des référés

---

Ordonnance du 19 mars 2020

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 27 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 16 septembre 2019 par lequel le maire de la commune d'Épinay-sur-Seine a interdit l'utilisation du glyphosate et d'autres substances chimiques visant à lutter contre des organismes considérés comme nuisibles pour l'entretien des jardins, espaces verts et espaces extérieurs des entreprises, des copropriétés, des bailleurs privés et des bailleurs sociaux privés, ainsi que des voies ferrées et de leurs abords, des abords des routes nationales et départementales traversant la commune et, plus généralement, pour l'entretien des jardins, espaces verts et espaces extérieurs de tout propriétaire et locataire publics et privés, sur le territoire de la commune.

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 seule 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. 253-7-1 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 10 mars 2020, la commune d'Épinay-sur-Seine, représentée par Me Lepage, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit sursis 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, à titre infiniment subsidiaire, à ce que le Conseil d'Etat soit saisi d'une demande d'avis sur le fondement des articles L. 113-1 et R. 113-1 du code de justice administrative, et, dans tous les cas, qu'il soit mis à la charge de l'Etat une

somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le moyen soulevé n'est pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2002482 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 10 mars 2020 à 15 heures 30.

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 Martin, représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui indique qu'il existe une incertitude sur la dangerosité du glyphosate, que même si le juge des référés doit se placer à la date de l'arrêté attaqué, les dispositions réglementaires adoptées le 27 décembre 2019 suppléent les éventuelles carences et qu'il n'existe pas de circonstances locales particulières et celles de Me Lepage, représentant la commune d'Epinay-sur-Seine, en présence de M. Chevreau, maire, qui reprend ses écritures.

A l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction a été reportée au lundi 16 mars 2020 à 17 heures.

Par une note en délibéré enregistrée le 13 mars 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis a indiqué que la notion de « zone d'habitation » mentionnée dans l'arrêté du 27 décembre 2019 devait s'entendre comme couvrant les lieux d'habitation occupés ainsi que les zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments, mais ne pouvait couvrir l'intégralité de l'espace d'une commune urbaine et que l'interdiction litigieuse portait atteinte au droit de propriété privée et à la liberté d'entreprendre de la SNCF, des sociétés titulaires des marchés publics des bailleurs sociaux et éventuellement d'autres acteurs économiques présents sur le territoire de la commune.

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<sup>e</sup> 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 16 septembre 2019, le maire de la commune d'Epina-sur-Seine a interdit l'utilisation du glyphosate et d'autres substances chimiques visant à lutter contre des organismes considérés comme nuisibles sur le territoire de la commune pour l'entretien des jardins, espaces verts et espaces extérieurs des entreprises, des copropriétés, des bailleurs privés, des bailleurs sociaux privés et de tout propriétaire et locataire publics et privés ainsi que pour l'entretien des voies ferrées et de leurs abords et des abords des routes nationales et départementales traversant la commune. Par un courrier du 7 novembre 2019, reçu le 12 novembre 2019, le préfet de la Seine-Saint-Denis a demandé à la commune de retirer son arrêté. En l'absence de réponse de la commune, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande, par la présente requête, au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 16 septembre 2019 mentionné ci-dessus.

**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 résulte des études scientifiques produites par les parties, et notamment de la synthèse critique effectuée par le CIRC en mars 2015 concernant le glyphosate, de la méta-analyse réalisée par des chercheurs de l'université de Washington et publiée en février 2019, de celle publiée le 18 mars 2019 dans la revue internationale *Journal of Epidemiology* et de l'étude réalisée à la demande du Parlement européen et rendue publique le 2 avril 2019, que l'exposition aux produits contenant du glyphosate accroît le risque de développer un lymphome et a un impact perturbateur sur le système endocrinien. Par suite, il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font d'ailleurs 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 des zones accueillant des groupes de personnes vulnérables et des zones d'habitation. Contrairement à ce que soutient le préfet, les espaces dans lesquels l'utilisation de produits phytopharmaceutiques est interdite par l'arrêté du 27 décembre 2019 pourraient, dans le cas de communes ne comportant que des zones urbanisées, coïncider avec l'ensemble du territoire communal dès lors que, dans de telles communes, les secteurs ne constituant ni des lieux d'habitation occupés, ni des zones attenantes à ceux-ci, ni des parties non bâties à usage d'agrément, ni des zones utilisées par des personnes vulnérables sont étroitement imbriqués avec ces derniers espaces. Toutefois, cette circonstance est, en tout état de cause, 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 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 d'Epinais-sur-Seine, qui compte plus de 55 000 habitants et dont le territoire est entièrement situé en agglomération, soutient, sans être contredite, que des infrastructures accueillant des publics vulnérables, telles des collèges et écoles, ainsi que des équipements sportifs, sont installées à proximité immédiate des nombreuses voies ferrées qui traversent le territoire de la commune et dont l'entretien est assuré grâce aux produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, et que ces derniers sont également employés sur des zones proches de celles fréquentées par le grand public, tels des espaces communs d'entreprises ou de copropriétés.

9. D'autre part, il appartient aux autorités administratives, comme au législateur, d'assurer la conciliation des objectifs à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, et de la santé, bien précieux, avec d'autres intérêts fondamentaux de la Nation. Si le préfet de la Seine-Saint-Denis soutient que l'arrêté attaqué porte atteinte au droit de propriété des propriétaires privés et des bailleurs sociaux ainsi qu'à la liberté d'entreprendre des utilisateurs des produits interdits, notamment la SNCF et les sociétés titulaires des marchés publics des bailleurs sociaux, il se borne à invoquer le surcoût qui risque de résulter pour ces derniers de l'arrêté litigieux, sans d'ailleurs ni justifier de sa réalité ni le chiffrer, et n'établit ni même n'allègue que l'interdiction litigieuse rendrait impossible l'entretien des espaces concernés. Par suite, les intérêts invoqués par le préfet ne sont pas de nature à faire obstacle à l'arrêté litigieux.

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 dont l'arrêté attaqué limite l'usage, 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 d'Epinais-sur-Seine 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 du risque de pollution en résultant.

12. Il résulte de ce qui précède 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 d'Epinais-sur-Seine et non compris dans les dépenses.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : 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 d'Epinay-sur-Seine, 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 d'Epinay-sur-Seine.

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

Fait à Montreuil, le 19 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.