

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2104873

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE L'ISÈRE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Christian Sogno
Rapporteur

Le tribunal administratif de Grenoble

(5^{ème} chambre)

Mme Anne-Sibylle Vaillant
Rapporteuse publique

Audience du 3 octobre 2023
Décision du 17 octobre 2023

Vu la procédure suivante :

Par un déferé et un mémoire enregistrés les 23 juillet et 10 décembre 2021, le préfet de l'Isère demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 22 février 2021, par lequel le maire de Grenoble a instauré pour tout utilisateur de produits phytopharmaceutiques, une obligation d'élimination des déchets provenant de leur utilisation et, a restreint, sur le territoire communal, l'utilisation de tels produits aux seuls utilisateurs qui seraient en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée, ou si les résidus d'utilisation se disperseraient au-delà de la parcelle traitée, de gérer et d'éliminer le déchet ainsi généré.

Il soutient que :

- le maire de Grenoble est incompétent pour édicter de telles mesures, dès lors que les articles L. 253-7 et R. 243-45 du code rural et de la pêche maritime ont confiés la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques au ministre chargé de l'agriculture. ;
- il a méconnu l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement en qualifiant les résidus de produits phytopharmaceutiques comme des déchets.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2021, la commune de Grenoble, représentée par Me Lepage conclut à l'irrecevabilité de la requête, en tout état de cause au rejet de la requête, à titre subsidiaire à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne en vue de lui poser une question préjudicielle et à ce que soit mis à la charge de l'État une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est tardive ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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 ;
- 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. Sogno,
- les conclusions de Mme Vaillant,
- et les observations de M. Jagot-Lachaume, représentant le préfet de l'Isère, et de Me Babes, représentant la commune de Grenoble.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 22 février 2021, la commune de Grenoble a décidé de rendre obligatoire l'élimination des déchets générés par l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des pesticides sur le territoire communal et de subordonner leur utilisation à la condition qu'aucun résidu ne se disperse au-delà des parcelles visées, ou, à défaut, que leur utilisateur soit en mesure de gérer et d'éliminer les déchets générés. Par une lettre du 23 mars 2021 valant recours gracieux, le préfet de l'Isère a demandé au maire de Grenoble de retirer son arrêté. Par le présent déféré, le préfet de l'Isère en demande l'annulation.

Sur la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête :

2. La commune de Grenoble soutient que la requête du préfet est tardive, dès lors qu'il s'est contenté de contester la légalité de l'arrêté du 22 février 2021 sans contester la légalité de la décision implicite de rejet, née de l'absence de réponse à son recours gracieux.

3. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.* » Il n'est pas contesté que le recours gracieux du préfet de l'Isère a été notifié à la commune de Grenoble le 23 mars 2021. Il a interrompu le délai de recours et a fait naître une décision implicite de rejet le 23 mai 2021. Par suite, le déféré préfectoral du 23 juillet a été introduit dans le délai de deux mois prévu à l'article R. 421-1. Le déféré du préfet de l'Isère, qui n'avait pas à contester expressément la décision implicite de rejet pour que cette dernière interrompe le délai de recours, n'est donc pas tardif et la fin de non-recevoir doit être écartée.

Sur les conclusions d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté en tant qu'il limite l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aux seuls utilisateurs qui seront en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée :

4. Aux termes 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.* » Aux termes de l'article L. 253-8 du même code : « *III. (...) 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. (...) 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.* » Aux termes de l'article R. 253-1 du code précité : « *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* ». L'article R. 253-45 prévoit que : « *L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture.* » Enfin, 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 prévoit que : « *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* ».

5. Il résulte de ces articles du code rural et de la pêche maritime ainsi que de l'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2017 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. Il appartient 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.

6. Dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilent 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. Dès lors, le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques confié aux autorités de l'Etat fait obstacle à l'édition, par le maire d'une commune, de mesures réglementaires d'interdiction de portée générale de l'utilisation de ces produits.

7. Le maire de la commune de Grenoble a, par l'arrêté contesté, limité sur le territoire de sa commune l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aux seuls utilisateurs qui seront en mesure d'assurer qu'aucun résidu ne se dispersera au-delà de la parcelle traitée. Il a ainsi édicté une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté en tant qu'il impose aux utilisateurs des produits phytopharmaceutiques d'éliminer les déchets, notamment lorsqu'ils se dispersent au-delà de la parcelle traitée :

8. Aux termes de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, constitue un déchet « toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser » Aux termes de l'article L. 541-2 du même code : « Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre. Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge. » Aux termes de l'article L. 541-3 du code précité : « I. - Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. (...) II. - En cas d'urgence, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. »

9. Si les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement ont créé un régime juridique destiné à prévenir ou à remédier à toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement causée par des déchets, et qu'à ce titre, l'article L. 541-3 confère notamment à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers, les dispositions énoncées par les articles 1 et 2 de l'arrêté municipal contesté qui ont pour objet d'imposer aux utilisateurs des produits phytopharmaceutiques qui sont intégralement pulvérisés lors de leur épandage d'éliminer les déchets y afférents, notamment lorsqu'ils se dispersent au-delà de la parcelle traitée, se rapportent aux conditions générales d'utilisation de ces produits qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, que l'arrêté du 22 février 2021 doit être annulé.

Sur les frais d'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante de la présente instance, une quelconque somme.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 22 février 2021 est annulé.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Grenoble présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de l'Isère et à la commune de Grenoble.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2023, à laquelle siégeaient :
M. Sogno, président,
Mme Holzem, première conseillère,
Mme Naillon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 octobre 2023.

Le président, rapporteur,

La première assesseure,

C. Sogno

J. Holzem

Le greffier,

G. Morand

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.