

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 1909034**

---

**PRÉFET DU RHÔNE / COMMUNE DE  
VILLEURBANNE**

---

**M. Arnould  
Rapporteur**

---

**Mme Deniel  
Rapporteuse publique**

---

**Audience du 19 mai 2021  
Décision du 2 juin 2021**

---

**03-11  
49-04  
49-05-02  
C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

(7<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 25 novembre 2019 et un mémoire enregistré le 22 décembre 2020, le préfet du Rhône demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 11 octobre 2019 par lequel le maire de Villeurbanne a interdit l'utilisation de pesticides de synthèse.

Le préfet du Rhône soutient que :

- l'arrêté litigieux, qui interdit, sur tout le territoire communal, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques de synthèse aussi bien aux personnes publiques que privées, pour les espaces accessibles ou non ouverts au public, revêt le caractère d'une mesure d'interdiction générale et absolue, en l'absence de toute menace avérée à l'ordre public susceptible de justifier l'édiction d'une telle mesure ; il est par conséquent illégal ;

- les dispositions des articles L. 253-1, L. 253-7 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime organisent, dans un domaine entièrement encadré par le droit de l'Union européenne, une police spéciale de l'utilisation des produits phytosanitaires ; par suite, seuls les ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation sont compétents pour adopter les mesures de précaution appropriées, à des fins de protection de la santé publique ou de l'environnement ; en revanche, ni ces dispositions, ni aucun autre texte, ne confient au maire le pouvoir d'arrêter de telles mesures ; dès lors, le maire, détenteur d'un pouvoir de police générale en vertu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ne saurait s'opposer à l'exercice des pouvoirs de police spéciale de l'Etat et intervenir au titre de cette police spéciale ne relevant pas de sa compétence ; par ailleurs, aucune circonstance locale particulière et aucun péril imminent ne justifient l'intervention du

maire au titre des dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales ; l'arrêté litigieux est donc entaché d'incompétence ;

- le principe de précaution, mentionné à l'article 5 de la Charte de l'environnement et à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ne peut être invoqué par la commune pour fonder l'intervention de son maire.

Par un mémoire enregistré le 5 novembre 2020, la commune de Villeurbanne, représentée par la SCP Seban & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;

- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ;

- 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. Arnould,

- les conclusions de Mme Deniel, rapporteure publique,

- et les observations de Me Couvreur, représentant la commune de Villeurbanne.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 octobre 2019, le maire de Villeurbanne a interdit aux personnes publiques et privées, sur tout le territoire de la commune, l'utilisation de produit phytopharmaceutiques de synthèse, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche, à l'exception des produits de bio-contrôle figurant sur une liste établie par l'autorité administrative, des produits qualifiés à faible risque conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 et des produits dont l'usage est autorisé dans le cadre de l'agriculture biologique. Le préfet du Rhône a déféré au tribunal cet arrêté, dont il demande l'annulation.

### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

2. En premier lieu, d'une part, aux termes du premier alinéa 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 code du même code : « *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 (...)* ». L'article L. 253-7-1 du même code prévoit que : « *A l'exclusion des produits à faible risque ou dont le classement ne présente que certaines phrases de risque déterminées par l'autorité administrative : / 1° L'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 est interdite dans les cours de récréation et espaces habituellement fréquentés par les élèves dans l'enceinte des établissements scolaires, dans les espaces habituellement fréquentés par les enfants dans l'enceinte des crèches, des haltes-garderies et des centres de loisirs ainsi que dans les aires de jeux destinées aux enfants dans les parcs, jardins et espaces verts ouverts au public ; / 2° L'utilisation des produits mentionnés au même article L. 253-1 à proximité des lieux mentionnés au 1° du présent article ainsi qu'à proximité des centres hospitaliers et hôpitaux, des établissements de santé privés, des maisons de santé, des maisons de réadaptation fonctionnelle, des établissements qui accueillent ou hébergent des personnes âgées et des établissements qui accueillent des personnes adultes handicapées ou des personnes atteintes de pathologie grave est subordonnée à la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des équipements pour le traitement ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement. Lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une distance minimale adaptée en deçà de laquelle il est interdit d'utiliser ces produits à proximité de ces lieux. (...) Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime : « *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 et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil, ainsi que l'autorité administrative mentionnée au chapitre III du titre V du livre II du présent code (partie législative)* ». L'article R. 253-45 du même code dispose que : « *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.* » L'article D. 253-45-1 du même code prévoit que : « *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* ». Enfin, en vertu de 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, « *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* ».

4. Il résulte de ces dispositions 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. Les produits phytopharmaceutiques font l'objet d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché, délivrée par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail s'il est démontré, à l'issue d'une évaluation indépendante, que ces produits n'ont pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine. Il appartient ensuite 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, de fixer les distances minimales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité de certains lieux accueillant des personnes vulnérables et, 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. Dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite 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.

5. En second lieu, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, 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.

6. Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que le préfet du Rhône est fondé à soutenir que le maire de Villeurbanne n'était pas compétent pour prendre l'arrêté attaqué et à en demander pour ce motif l'annulation.

**Sur les frais liés au litige :**

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que le tribunal mette à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, la somme que la commune de Villeurbanne réclame au titre des frais de l'instance.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 11 octobre 2019 par lequel le maire de Villeurbanne a interdit l'usage de pesticides de synthèse, est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Villeurbanne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Rhône et à la commune de Villeurbanne.

Délibéré après l'audience du 19 mai 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Verley-Cheynel, présidente du tribunal,  
M. Chenevey, vice-président,  
M. Arnould, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 juin 2021.

Le rapporteur,

La présidente du tribunal,

J. Arnould

G. Verley-Cheynel

La greffière,

F. Faure

La République mande et ordonne au préfet du Rhône, 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.

Pour expédition conforme,  
Un greffier,