

N° 1904033

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFÈTE D'ILLE-ET-VILAINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pierre Vennéguès
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 27 août 2019

54-035-02
54-10-05
49-02-04
49-05-02
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 août 2019, la préfète d'Ille-et-Vilaine 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 du 18 mai 2019, par lequel le maire de Langouët a réglementé les modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de cette commune, ainsi que de la décision du 20 juin 2019 de la même autorité rejetant son recours gracieux.

Elle soutient que :

- elle a saisi le tribunal administratif d'une demande d'annulation de l'arrêté en cause dans les deux mois suivant le rejet de son recours gracieux par le maire de Langouët, lui-même intervenu dans les deux mois suivant la date à laquelle l'arrêté litigieux lui a été transmis ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté dès lors que la réglementation de l'utilisation des produits phytosanitaires ne ressortit pas à la compétence du maire : en effet, d'une part, les 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 phytopharmaceutiques, pour laquelle seuls sont compétents les ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ; d'autre part, par une décision n° 326492 du 26 octobre 2011, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel, lorsque le droit de l'Union européenne harmonise un domaine dans une matière empreinte d'incertitude scientifique et soulevant des questions techniques, le maire d'une commune, détenteur de pouvoirs de police générale, ne saurait adopter une réglementation locale sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'État dans ce cadre, y compris en se prévalant du principe de précaution ;

- s'il était admis que le maire de Langouët était fondé à intervenir en application de l'article L. 2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales, il existerait néanmoins un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux dans la mesure où ni la réalité d'un péril imminent ni l'existence de circonstances locales ne sont établies.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 août 2019, la commune de Langouët, représentée par Me Tofani, conclut principalement au rejet de la requête et au prononcé de la nullité de l'arrêté n° 2017-12859 du 11 août 2017 du préfet d'Ille-et-Vilaine. Subsidiairement, elle demande au juge des référés de surseoir à statuer et de :

- transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité présentée par mémoire séparé ;

- transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : *« En cas de carence avérée d'un Etat membre pour promulguer sur toute l'étendue du territoire national les mesures concrètes de protection des personnes vulnérables exigées par les articles 12 de la directive n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009 et 3 du règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union, emportent-ils le droit et/ou le devoir pour toute autorité locale disposant d'un pouvoir de police sanitaire, de prendre, sur l'étendue de sa compétence territoriale, des mesures, au moins provisoires, de protection des personnes vulnérables au sens des textes précités ? »* ;

- transmettre au Conseil d'État la demande d'avis sur la question de droit suivante : *« Les restrictions apportées dans certaines matières par les arrêts des 26 octobre 2011 (n° 326492, commune de Saint-Denis), 24 septembre 2012 (n° 342990, commune de Valence) et 11 juillet 2019 (n° 426060, commune de Cast) au pouvoir de police sanitaire que les maires tirent notamment des dispositions des articles L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et L. 1311-2 du code de la santé publique, trouvent-elles à s'appliquer dans d'autres matières régies par le droit de l'Union européenne quand l'Etat ou ses représentants n'exercent pas leurs pouvoirs de police spéciale dans la matière considérée ? / Plus particulièrement, en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, au sujet de laquelle le Conseil d'Etat a constaté, dans son arrêt du 26 juin 2019 (n° 415426, 415431, associations Générations Futures et Eau et Rivières de Bretagne), la carence de l'Etat dans la protection des riverains des zones traitées, les maires peuvent-ils faire usage de leurs pouvoirs de police sanitaire, au moins à titre provisoire, dans l'attente que les ministres concernés défèrent à l'injonction qui leur a été donnée, sans astreinte, par cet arrêt ? »*.

Elle soutient que :

- la requête en suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux est irrecevable faute pour la préfète d'Ille-et-Vilaine de justifier du dépôt d'une requête au fond ;

- ladite requête est mal fondée en l'absence de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté :

- d'une part, l'autorité préfectorale se borne à critiquer la légalité de l'arrêté contesté au seul vu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales alors que cet arrêté repose également sur d'autres fondements tels que l'article 72 de la Constitution, l'article 1^{er} du règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, l'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 et l'article L. 1311-2 du code de la santé publique ;
- d'autre part, le maire pouvait légalement intervenir, en vertu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique, pour protéger les riverains des zones traitées par les produits phytopharmaceutiques, dont la dangerosité est avérée ; en effet, les

décisions du Conseil d'État des 26 octobre 2011 (n° 326492, commune de Saint-Denis), 24 septembre 2012 (n° 342990, commune de Valence) et 11 juillet 2019 (n° 426060, commune de Cast) ont été rendues après constatation que les domaines concernés (antennes relais de téléphonie mobile, organismes génétiquement modifiés, installations de compteurs électriques communicants) étaient régis par le droit de l'Union européenne et que les textes nationaux d'application formaient un ensemble complet, ce qui n'est pas le cas de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, qui, quoique régie par le droit de l'Union européenne, fait l'objet de textes nationaux incomplets, en violation des articles 12 de la directive n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009 et 3 du règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, en ce qu'ils omettent totalement la protection des riverains des zones traitées, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État dans sa décision du 26 juin 2019 (n^{os} 415426, 415431) statuant sur une requête en annulation du décret du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants ; ainsi, le maire, qui dispose lui-même d'un pouvoir de police sanitaire, est fondé à l'exercer, dans le but de protéger les riverains des zones traitées avec des produits phytopharmaceutiques, en l'absence d'exercice par l'État ou ses représentants de leurs pouvoirs de police spéciale ; en l'occurrence, le maire de Langouët a d'ailleurs pris soin de prévoir la révision des mesures prises par son arrêté dès que l'État aura exercé ses propres pouvoirs en la matière ;

- subsidiairement, si aucun des fondements juridiques visés par l'arrêté contesté n'était regardé comme de nature à justifier la compétence rationae materiae du maire, il y aurait lieu de surseoir à statuer, de transmettre au Conseil d'État la demande de question prioritaire de constitutionnalité posée par mémoire distinct ainsi qu'une demande d'avis fondée sur l'article L. 113-1 du code de justice administrative, et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;

- si par extraordinaire ces demandes n'étaient pas transmises, le maire de Langouët devrait être regardé comme habilité à prendre l'arrêté litigieux en raison du péril imminent auquel sont exposés tant les riverains des zones traitées avec des produits phytopharmaceutiques que les agriculteurs qui les utilisent, compte tenu des effets potentiellement dramatiques pour la santé humaine des perturbateurs endocriniens et des nanoparticules qu'ils contiennent ; en outre, le maire était fondé à intervenir compte tenu de circonstances locales puisque les habitants de la commune de Langouët sont particulièrement sensibilisés aux questions d'écologie et de pollution et effectivement très exposés aux produits phytopharmaceutiques pulvérisés dans les champs alentour, ce qu'a confirmé la réalisation de tests urinaires de présence de glyphosate effectués le 4 mai 2019 et rendus publics le 7 juin suivant ;

- en tout état de cause, l'arrêté préfectoral du 11 août 2017 fixant les mesures destinées à préserver les établissements fréquentés par des personnes vulnérables du risque d'exposition aux produits phytopharmaceutiques, dont la préfète d'Ille-et-Vilaine se prévaut pour soutenir qu'elle se serait préoccupée de la protection de la population de Langouët, est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation et méconnaît l'arrêté interministériel du 27 juin 2011 relatif à l'interdiction d'utilisation de certains produits mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans les lieux fréquentés par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables.

Par des mémoires distincts, enregistrés les 14 et 21 août 2019, la commune de Langouët demande au juge des référés de transmettre au Conseil d'État la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles L. 253-7, L. 253-7-1, R. 253-45 et D. 253-45-1 du code rural et de la pêche maritime ainsi que des articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique.

Elle soutient que :

- ces dispositions législatives et réglementaires sont inconstitutionnelles en ce qu'elles ne comportent aucune définition des circonstances pouvant permettre au législateur de limiter ou d'anéantir le pouvoir réglementaire que l'article 72 alinéa 3 de la Constitution garantit aux collectivités en vertu du principe de libre administration ;

- en tant que ces dispositions législatives renvoient au pouvoir réglementaire la détermination des autorités administratives en charge de leur mise en œuvre, sans comporter de règles de nature à préserver la libre administration des collectivités territoriales et l'exercice de leur pouvoir réglementaire, elles sont entachées d'incompétence négative du législateur.

Par un mémoire, enregistré le 21 août 2019, la préfète d'Ille-et-Vilaine conclut au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au motif qu'elle est dépourvue de caractère sérieux.

Elle soutient que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, ce qui n'est pas le cas de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, dont l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête au fond n° 1904029.

Vu :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 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 ;
- la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Venneguès 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 du 22 août 2019 :

- le rapport de M. Venneguès, juge des référés ;
- les observations de M. Ithussarry, représentant la préfète d'Ille-et-Vilaine, qui reprend pour l'essentiel les termes de ses écritures en y ajoutant que les tests urinaires invoqués par la commune de Languouët doivent être interprétés avec prudence compte tenu du manque de transparence des conditions de leur réalisation et de l'absence de valeurs de référence ;

- les explications de Mme Fernandez Rodriguez, de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de Bretagne, qui fait en particulier savoir que les mesures réglementaires impliquées par la décision du Conseil d'État n^{os} 415426, 415431 du 26 juin 2019 sont en cours de préparation et devraient entrer en vigueur en janvier 2020 ;

- les observations de Me Delomel, substituant Me Tofani, représentant la commune de Langouët, qui renvoie pour l'essentiel à ses écritures et fait valoir que l'arrêté litigieux est une décision de bon sens prise dans le but d'assurer la protection des habitants de la commune sur le fondement du principe de précaution, et dont les mesures sont en outre limitées et temporaires ;

- les explications de M. Cueff, maire de cette commune, qui indique avoir agi dans l'intérêt de ses administrés en vertu du principe de précaution dans la mesure où l'État s'abstient d'appliquer la réglementation européenne depuis 2009 ; que son arrêté n'interdit pas l'usage des pesticides sur le territoire de la commune mais se borne à instaurer une distance d'éloignement des bâtiments à usage d'habitation ou professionnel ; qu'il n'a fait que répondre à l'inquiétude et la colère exprimées par ses administrés ; que son arrêté sera retiré lorsque l'État aura rempli ses obligations vis-à-vis de la population ; que l'utilisation des pesticides a augmenté de 20 % au cours des dix dernières années et constitue un véritable problème de santé publique dont l'autorité administrative ne prend pas la mesure et en face duquel il refuse « de rester les bras croisés ».

En application de l'article R. 522-9 du code de justice administrative, les parties ont été informées au cours de l'audience qu'en application de l'article R. 611-7 du même code, l'ordonnance était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions présentées à titre reconventionnel par la commune de Langouët tendant au prononcé de la nullité de l'arrêté préfectoral n° 2017-12859 du 11 août 2017 dans la mesure où elles sont étrangères à l'office du juge des référés saisi d'une requête fondée sur l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales tendant à la suspension de l'exécution d'un arrêté municipal.

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

Considérant ce qui suit :

Sur la fin de non-recevoir opposée à la requête :

1. L'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales permet au représentant de l'État dans le département de déférer au tribunal administratif notamment les décisions réglementaires prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois suivant leur transmission. Ce même article précise en son troisième alinéa que : « *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. En l'espèce, la préfète d'Ille-et-Vilaine a saisi le tribunal d'une requête tendant à l'annulation de l'arrêté du 18 mai 2019 du maire de Langouët portant restriction des modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de cette commune, enregistrée le 2 août 2019 sous le n° 1904029, dans les deux mois suivant le rejet de son recours gracieux lui-même formé dans le délai de recours contentieux.

3. La requête présentée le même jour auprès du juge des référés tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté est donc recevable.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

4. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. / Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article* ». Aux termes de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office (...)* ». Selon l'article 23-2 de cette ordonnance : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; / 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; / 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux. / En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. / La décision de transmettre la question est adressée au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation dans les huit jours de son prononcé avec les mémoires ou les conclusions des parties. Elle n'est susceptible d'aucun recours. Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige.* ». L'article 23-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précise que : « *Lorsque la question est transmise, la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel. Le cours de l'instruction n'est pas suspendu et la juridiction peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires. / Toutefois, il n'est sursis à statuer ni lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ni lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté. / La juridiction peut également statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence (...)* ».

5. Il résulte de la combinaison de ces dispositions avec celles du livre V du code de justice administrative qu'une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée devant le juge des référés du tribunal administratif statuant sur les conclusions à fin de suspension qui lui sont présentées sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions sont reprises à l'article L. 554-1 du code de justice administrative. Le juge des référés du tribunal administratif peut en toute hypothèse, y compris lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée devant lui, rejeter de telles conclusions pour incompétence de la juridiction administrative ou irrecevabilité. S'il ne rejette pas les conclusions à fin de suspension pour l'un de ces motifs, il lui appartient de se prononcer, en l'état de l'instruction, sur la transmission au Conseil d'État de la question

prioritaire de constitutionnalité. Même s'il décide de transmettre cette question, il peut décider de faire usage des pouvoirs que l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales lui confère pour ordonner à titre provisoire la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, s'il estime que les conditions posées par cet article sont remplies.

6. La demande de suspension formée par la préfète d'Ille-et-Vilaine, dont le juge des référés est compétemment saisi, n'est entachée d'aucune irrecevabilité. Il y a lieu dès lors de statuer, en l'état de l'instruction, sur la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État formée par la commune de Langouët.

7. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « (...) *La loi détermine les principes fondamentaux : / (...) -de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (...)* ». Selon son article 72 : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. / Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. / Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (...)* ».

8. Aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « *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 ; / 3° Les zones recensées aux fins de la mise en place de mesures de conservation visées à l'article L. 414-1 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 : / 1° Les conditions de stockage, de manipulation, de dilution et de mélange avant application des produits phytopharmaceutiques ; / 2° Les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits ; / 3° Les modalités de nettoyage du matériel utilisé ; / 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. / II.-Il est interdit aux personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques d'utiliser ou de faire utiliser les produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du présent code, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article, pour l'entretien des espaces verts, des forêts, des voiries ou des promenades accessibles ou ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé. Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3, en application de l'article L. 251-8. Cette interdiction*

ne s'applique pas non plus aux traitements par des produits phytopharmaceutiques qui, sur la base des résultats de la surveillance réalisée en application de l'article L. 251-1, s'avèrent nécessaires pour lutter contre un danger sanitaire grave menaçant la pérennité du patrimoine historique ou biologique et ne pouvant être maîtrisé par un autre moyen, y compris une méthode non chimique. / II bis.-Par exception au II, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est autorisée pour l'entretien des voiries dans les zones étroites ou difficiles d'accès, telles que les bretelles, échangeurs, terre-pleins centraux et ouvrages, dans la mesure où leur interdiction ne peut être envisagée pour des raisons de sécurité des personnels chargés de l'entretien et de l'exploitation ou des usagers de la route, ou entraîne des sujétions disproportionnées sur l'exploitation routière. / III.-La mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 pour un usage non professionnel sont interdites, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article. Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3, en application de l'article L. 251-8. / IV.-Les II et III ne s'appliquent pas aux produits de bio-contrôle figurant sur une liste établie par l'autorité administrative, aux produits qualifiés à faible risque conformément au 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, ni aux produits dont l'usage est autorisé dans le cadre de l'agriculture biologique. ».

9. Selon l'article L. 253-7-1 du même code : « 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. / En cas de nouvelle construction d'un établissement mentionné au présent article à proximité d'exploitations agricoles, le porteur de projet prend en compte la nécessité de mettre en place des mesures de protection physique. / Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire. ».

10. L'article R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime précise 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. ».

11. Aux termes de l'article L. 1311-1 du code de la santé publique : *« Sans préjudice de l'application de législations spéciales et des pouvoirs reconnus aux autorités locales, des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation du Haut Conseil de la santé publique et, le cas échéant, du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : /- de prévention des maladies transmissibles ; / - de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; / - d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ; / - d'exercice d'activités non soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ; / - d'évacuation, de traitement, d'élimination et d'utilisation des eaux usées et des déchets ; / - de lutte contre les nuisances sonores et la pollution atmosphérique ; / - de préparation, de distribution, de transport et de conservation des denrées alimentaires. »*

12. Enfin, l'article L. 1311-2 du même code précise que : *« Les décrets mentionnés à l'article L. 1311-1 peuvent être complétés par des arrêtés du représentant de l'Etat dans le département ou par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune (...) ».*

13. Il résulte des termes mêmes des articles 34 et 72 de la Constitution que les collectivités territoriales s'administrent librement et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, dans les conditions prévues par la loi. Il n'en résulte aucune obligation pour le législateur de définir les circonstances dans lesquelles il entend réserver à l'État ou à ses représentants, plutôt qu'aux collectivités territoriales, le pouvoir de réglementer certaines matières et encore moins de justifier des raisons de son choix. Par ailleurs, les dispositions constitutionnelles précitées n'interdisent pas au législateur qui organise à l'échelon national une police spéciale dans un domaine particulier de prévoir que l'autorité administrative compétente soit désignée par la voie réglementaire.

14. Par suite, la question de la conformité au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution des articles L. 253-7, L. 253-7-1, R. 253-45, D. 253-45-1 du code rural et de la pêche maritime et L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique ne peut être regardée comme sérieuse, en l'état de l'instruction, de sorte qu'il n'y a pas lieu de la transmettre au Conseil d'État.

Sur la demande d'avis sur une question de droit :

15. Aux termes de l'article L. 113-1 du code de justice administrative : *« Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. ».*

16. Il résulte des dispositions précitées du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales qu'il n'appartient pas au juge des référés, saisi sur leur fondement par le représentant de l'État dans le département en vue d'obtenir la suspension de

l'exécution d'un arrêté municipal, de statuer sur la demande de la commune tendant à la transmission au Conseil d'État du dossier de la requête soulevant une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et susceptible de se présenter dans de nombreux litiges, en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

17. La requête en référé suspension ne donnant lieu à aucune décision au fond, selon les termes mêmes de ce dernier article, la transmission du dossier au Conseil d'État pour avis ne serait d'ailleurs pas de nature à justifier qu'il soit sursis à statuer.

Sur les conclusions de la requête à fin de suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Langouët du 18 mai 2019 :

18. D'une part, en application des dispositions précitées de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique, le maire ne peut que compléter un décret pris en matière de santé publique sur le fondement de l'article L. 1311-1 du même code.

19. D'autre 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. 2212-1 du même code : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* ». L'article L. 2212-2 du même code précise que : « *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, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, 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 (...)* ». L'article L. 2212-4 prévoit que : « *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.* ».

20. Si, en vertu de ces dispositions du code général des collectivités territoriales, 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 en aucun cas s'immiscer, par l'édiction d'une réglementation locale, dans l'exercice d'une police spéciale que le législateur a organisée à l'échelon national et confiée à l'État. En outre, 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.

21. En l'occurrence, il résulte des dispositions des articles L. 253-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques. En vertu des dispositions de ce code, précédemment citées aux points 8 à 10, 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 « les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables » que l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 définit comme « *les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé* » et dont font partie « *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* ».

22. D'ailleurs, par une décision n^{os} 415426, 415431 du 26 juin 2019, le Conseil d'État 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. Le Conseil d'État a enjoint en conséquence au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des solidarités et de la santé de prendre les mesures réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois qui, à ce jour, n'est pas encore écoulé.

23. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Langouët pour réglementer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de sa commune est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté.

24. L'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales n'exige, pour faire droit à la requête d'un préfet tendant à la suspension de l'exécution d'un arrêté municipal, que la caractérisation d'un doute sérieux concernant sa légalité. Compte tenu de ce qui vient d'être dit aux points 18 à 23, il y a donc lieu de faire droit à la requête de la préfète d'Ille-et-Vilaine à fin de suspension de l'arrêté litigieux et de la décision de rejet du recours gracieux sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel. En tout état de cause, aucun des textes et principes du droit de l'Union européenne invoqués par la commune de Langouët ne peut être sérieusement interprété comme emportant, en cas de carence ou de retard d'un État membre, le droit pour toute collectivité territoriale disposant d'un pouvoir de police sanitaire, de prendre, dans la limite de sa compétence territoriale, des mesures de protection des personnes vulnérables, ne serait-ce qu'à titre provisoire.

Sur les conclusions reconventionnelles présentées par la commune de Langouët :

25. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Le juge des référés ne saurait donc, sans méconnaître ces dispositions et excéder sa compétence, prononcer l'annulation d'une décision administrative.

26. La commune de Langouët demande au juge des référés de prononcer la nullité de l'arrêté de la préfète d'Ille-et-Vilaine du 11 août 2017 fixant les mesures destinées à préserver les établissements fréquentés par des personnes vulnérables du risque d'exposition aux produits phytopharmaceutiques.

27. De telles conclusions présentées à titre reconventionnel dans le cadre d'une instance en référé engagée par le représentant de l'État dans le département aux fins de suspension de l'exécution d'un arrêté municipal sont manifestement irrecevables et doivent être écartées comme telles.

28. À supposer que la commune de Langouët ait seulement entendu soulever en défense, par voie d'exception, l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 11 août 2017, il doit lui être opposé que ni la requête de la préfète d'Ille-et-Vilaine ni les décisions du maire de Langouët contre lesquelles cette requête est dirigée ne sont fondées sur cet arrêté préfectoral.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du maire de Langouët du 18 mai 2019 et celle de sa décision du 20 juin 2019 portant rejet du recours gracieux de la préfète d'Ille-et-Vilaine sont suspendues.

Article 2 : L'ensemble des conclusions présentées par la commune de Langouët est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la préfète d'Ille-et-Vilaine et à la commune de Langouët.

Fait à Rennes, le 27 août 2019.

Le juge des référés,

La greffière d'audience,

signé

signé

P. Venneguès

J. Jubault

La République mande et ordonne à la préfète d'Ille-et-Vilaine en ce qui la 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.