

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1904029

PREFET D'ILLE-ET-VILAINE

M. Gosselin
Président-Rapporteur

Mme Touret
Rapporteur public

Audience du 14 octobre 2019
Lecture du 25 octobre 2019

03-11
49-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 2 août et le 3 octobre 2019, le préfet d'Ille-et-Vilaine demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 18 mai 2019 du maire de Langoët portant restriction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux du 20 juin 2019.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence ;
- il n'y a pas de péril imminent ;
- il n'existe pas de circonstances locales particulières justifiant l'arrêté attaqué.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 septembre et le 8 octobre 2019, la commune de Langoët, représentée par Me Tofani, conclut dans le dernier état de ses écritures :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à l'annulation de l'arrêté n° 2017-12859 du 11 août 2017 du préfet d'Ille-et-Vilaine ;

3°) à ce que soit transmis au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité présentée par mémoire distinct ;

4°) à ce que soit transmis 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 ? » ;

5°) à ce que soit transmis au Conseil d'Etat la demande d'avis suivante : *« Les restrictions apportées dans certaines matières par les arrêts des 26 octobre 2011 (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. 2221-2 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 concernée ? 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 et 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 ? » ;*

6°) à ce que la 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.

La commune fait valoir que :

- le maire tenait sa compétence des dispositions constitutionnelles, européennes et légales visées dans l'arrêt ;
- l'arrêt attaqué n'a pas méconnu les dispositions des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ni celles des articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique ;
- l'existence d'un péril imminent et de circonstances locales particulières est caractérisée en l'occurrence ;
- par voie d'exception, l'arrêt préfectoral n° 2017-12859 du 11 août 2017 doit être annulé, en ce qu'il est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation et méconnaît les dispositions de l'arrêt interministériel du 27 juin 2011.

Par des mémoires distincts, enregistrés les 18 et 30 septembre 2019, la commune de Langouët demande au tribunal, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de son mémoire en défense, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, des articles L. 253-7 et L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime et des articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique, en ce qu'en ne prévoyant pas dans quelles circonstances le législateur pourrait priver les collectivités territoriales de leur pouvoir réglementaire, ils sont entachés d'incompétence négative du législateur et portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Par un mémoire, enregistré le 26 septembre 2019, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut à ce qu'il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire soulevée par la commune de Langouët, qui est dépourvue de caractère sérieux.

Par ordonnance du 4 octobre 2019, le président de la 5^{ème} chambre du tribunal a décidé de ne pas transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune de Langouët.

Par un courrier du 3 octobre 2019, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public tiré de ce que les conclusions reconventionnelles tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 11 août 2017 soulèvent un litige distinct et sont par suite irrecevables.

Un mémoire présenté pour la commune de Langouët a été enregistré le 11 octobre 2019, postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 1904033 du 27 août 2019 du juge des référés.

Vu :

- la Constitution et notamment son préambule ;
- la Charte de l'environnement ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive n° 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 ;
- 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. Gosselin,
- les conclusions de Mme Touret, rapporteur public,
- et les observations de M. Rey, représentant le préfet d'Ille-et-Vilaine, de Me Delomel, substituant Me Tofani, représentant la commune de Langouët, et de M. Cueff, maire de Langouët.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 18 mai 2019, le maire de Langouët a restreint l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune, en les interdisant notamment « à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel », et en réduisant cette distance à 100 mètres dans certains autres cas. Par un recours gracieux du 27 mai 2019, le préfet d'Ille-et-Vilaine a demandé au maire de retirer cet arrêté. Par une lettre en date du 20 juin 2019, le maire de Langouët a rejeté ce recours gracieux. Le préfet d'Ille-et-Vilaine demande l'annulation de l'arrêté municipal du 18 mai 2019,

ensemble le rejet de son recours gracieux. A titre reconventionnel, le maire de Langouët demande au tribunal d'annuler l'arrêté préfectoral du 11 août 2017. Par une ordonnance du 27 août 2019 le juge des référés de ce tribunal a prononcé la suspension de 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 du préfet d'Ille-et-Vilaine.

Sur les conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine du 11 août 2017 :

2. Si la commune de Langouët demande, à titre reconventionnel et par voie d'exception, l'annulation de l'arrêté préfectoral du 11 août 2017, ces conclusions soulèvent un litige distinct et doivent, par suite, être rejetées comme étant irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du maire de Langouët du 18 mai 2019 :

3. 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. (...) / 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. / (...). ». 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. ». Aux termes de l'article R. 253-45 de ce code : « 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. ».

4. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le but d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets pouvant résulter de l'utilisation de tels produits en particulier lors de leur épandage. Il a confié à l'Etat, représenté notamment par le ministre de l'agriculture, et éclairé par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé, le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance prévoyant, notamment, la possibilité d'interdire ou d'encadrer l'utilisation de ces produits dans certaines zones, leur stockage, leur manipulation, leur élimination ou la récupération des déchets issus de ces produits. La police spéciale ainsi instituée régit, en prenant appui sur l'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de manière précise et sur l'ensemble du territoire national, les activités qu'elle encadre. Dès lors, ni les dispositions du code général des collectivités territoriales ayant donné au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, le pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, ni les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique lui permettant d'intervenir pour préserver l'hygiène et la santé humaine, ni l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni enfin le principe de libre administration des collectivités territoriales ne sauraient en aucun cas permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale.

Sur la demande de renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne :

5. Le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres s'opposant à ce que le droit de l'Union européenne puisse interférer dans la répartition des compétences des autorités administratives, ni le principe de primauté du droit européen, ni celui d'effectivité du droit de l'Union n'ont pour effet de modifier cette répartition en matière de police administrative. Dès lors, la question de savoir si, 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, le maire d'une commune a le droit de prendre, sur l'étendue du territoire communal, des mesures, au moins provisoires, de protection des personnes vulnérables, ne soulève aucune difficulté sérieuse de nature à justifier de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

6. Par suite, la demande de transmission d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne doit être rejetée.

7. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de demander un avis au Conseil d'Etat, d'une part, que le préfet d'Ille-et-Vilaine est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 18 mai 2019 par lequel le maire de la commune de Langouët a restreint l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune, ensemble la décision de rejet du recours gracieux du 20 juin 2019, et d'autre part, que les conclusions reconventionnelles présentées par la commune de Langouët doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

8. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Langouët doivent, dès lors, être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 18 mai 2019 du maire de la commune de Langouët, ensemble le rejet du recours gracieux présenté par le préfet d'Ille-et-Vilaine, sont annulés.

Article 2 : Les conclusions reconventionnelles présentées par la commune de Langouët sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Langouët présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et à la commune de Langouët.

Une copie du présent jugement sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine.

Délibéré après l'audience du 14 octobre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
Mme Pottier, premier conseiller,
M. Fraboulet, premier conseiller,

Lu en audience publique le 25 octobre 2019.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

Signé

Signé

O. GOSSELIN

F. POTTIER

Le greffier,

Signé

E. DOUILLARD

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.