

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 1903088

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE L'EURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Frédéric Cheylan
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 23 septembre 2019

PCJA : 54-035-02-03-01

Code publication : C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 août 2019, et un mémoire en réplique, enregistré le 17 septembre 2019, le préfet de l'Eure 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 26 août 2019 par lequel le maire de Val-de-Reuil a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur tout le territoire de sa commune, à une distance de 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel.

Il soutient que :

- La directive du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 a instauré un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ;
- Il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté dès lors que la réglementation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ne relève pas de la compétence du maire : les articles L. 253-7, L. 253-1, R. 253-45 et R. 253-1 du code rural et de la pêche maritime organisent, dans un domaine 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 ;
- Même en cas de carence ou de retard d'un Etat membre, aucun texte ou principe du droit de l'UE ne permet à une collectivité disposant d'un pouvoir de police sanitaire de prendre des mesures de protection des personnes vulnérables, même provisoirement ;
- S'il était admis que le maire de Val-de-Reuil était fondé à prendre une telle mesure, il existerait néanmoins un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux, dès

lors que ni la réalité d'un péril imminent ni l'existence de circonstances locales particulières ne sont établies ;

- Le caractère général et absolu de l'arrêté du maire de Val-de-Reuil fait également peser un doute sérieux sur sa légalité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2019, la commune de Val-de-Reuil, représentée par la SCP Monod-Colin-Stoclet, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- si l'utilisation des produits phytopharmaceutiques relève d'un pouvoir de police spéciale confiée au ministre de l'agriculture, le maire demeure compétent dans ce domaine pour prendre de telles mesures sur le territoire de sa commune, par application du droit de l'Union européenne, conformément à la hiérarchie des normes ;
- en l'absence de mesures prises par l'autorité ministérielle à la suite de l'annulation partielle par le Conseil d'Etat, dans sa décision du 26 juin 2019, du décret du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et l'utilisation des produits pharmaceutiques et leurs adjuvants, le maire a pris l'arrêté en cause ;
- les dispositions de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique rendent le maire compétent pour édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans la commune ;
- Lorsque les circonstances locales le justifient, le maire peut prendre des dispositions réglementaires plus sévères que les normes édictées par les autorités de l'Etat ;
- l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale est justifiée par les circonstances locales et par l'existence d'un péril imminent en ce que des risques majeurs sont liés à l'utilisation des produits phytosanitaires.

Par un mémoire distinct, enregistré le 10 septembre 2019, le maire de la commune de Val-de-Reuil demande au juge des référés de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité, au regard des droits et libertés garantis par la Constitution, des articles L. 253-1, L. 253-7 et L. 253-7-1 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 sont inconstitutionnelles en ce qu'elles sont entachées d'incompétence négative du législateur au regard du principe de libre administration des communautés territoriales garanti par les articles 34 et 72 de la Constitution, du principe de la préservation de l'environnement, du principe de précaution prévu à l'article 5 de la Charte de l'environnement et de la protection de la santé garantie au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, celui-ci n'ayant pas édicté de prescriptions permettant de garantir que des mesures d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière, concernant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, puissent être effectivement prises pour assurer la protection de la santé publique et de l'environnement.

Par un mémoire, enregistré le 16 septembre 2019, le préfet de l'Eure conclut au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au motif qu'elle est dépourvue de caractère sérieux.

Il soutient que :

- il n'y a aucune obligation pour le législateur de définir les circonstances dans lesquelles il entend réserver à l'Etat ou à ses représentants, plutôt qu'aux collectivités territoriales, le pouvoir de réglementer certaines matières ;
- le principe de précaution 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, quand bien même la carence ou le retard de l'Etat dans ce domaine est avéré ;
- l'Etat est seul compétent pour prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le déféré enregistré le 30 août 2019 sous le n° 1903086 par lequel le préfet de l'Eure demande l'annulation de l'arrêté contesté.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Cheylan pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Labrousse, greffier d'audience, M. Cheylan a lu son rapport et entendu :

- les observations de M. Denis, pour la préfecture de l'Eure, qui reprend les termes de sa requête et ajoute que les substances en cause ont déjà été approuvées au niveau européen, que la décision de Conseil d'Etat du 26 juin 2019 a donné aux autorités compétentes un délai de six mois pour compléter l'arrêté ministériel, délai qui n'est pas expiré à la date de la présente requête, que le péril imminent n'est pas démontré compte tenu de ce délai, que les circonstances locales ne sont même pas mentionnées dans l'arrêté attaqué ;
- les observations de Me Monod, pour la commune de Val-de-Reuil, qui soutient qu'en cas de carence du pouvoir réglementaire, le maire doit intervenir en utilisant son pouvoir de police générale, que la distance de 150 mètres constitue une mesure de précaution raisonnable.

La clôture de l'instruction est intervenue à l'issue de l'audience à 14h50 en application du premier alinéa de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

Sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune :

1. En vertu des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

2. L'article 23-3 de cette ordonnance prévoit en outre qu'une juridiction saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité peut 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* ». 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 incompetence 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'Etat 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.

3. Dans l'instance qui l'oppose au préfet de l'Eure, le maire de la commune de Val-de-Reuil demande au juge des référés que soit transmise au Conseil d'Etat la question de la conformité, au regard des droits et libertés garantis par la Constitution, des articles L. 253-1, L. 253-7 et L. 253-7-1 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.

4. Aux termes, d'une part, 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 (...)* ».

L'article L. 253-7 du même code dispose : « *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. (...)* ». L'article L. 253-7-1 du même code prévoit : « *A l'exclusion des produits à faible risque (...) : / 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. / (...)* ».

5. Aux termes, d'autre part, 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 salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; / (...) - de lutte contre les nuisances sonores et la pollution atmosphérique ; (...)* ». L'article L. 1311-2 du même code dispose dans son premier alinéa : « *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.* »

6. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. 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 cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

7. En premier lieu, les dispositions contestées, en ce qu'elles renvoient au pouvoir réglementaire les mesures destinées à préserver la santé de l'homme dans les matières qu'elles énumèrent, n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet de priver les administrés des garanties tenant à la protection de la santé publique. Au demeurant, l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime précise que les mesures prises par l'autorité administrative le sont dans l'intérêt de la santé publique et de l'environnement. Par suite, le maire n'est pas fondé à

soutenir que le législateur, en méconnaissant l'étendue de sa propre compétence, aurait porté atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

8. En deuxième lieu, l'article L. 1311-1 du code de la santé publique réserve explicitement le cas dans lequel des pouvoirs sont reconnus aux autorités locales. En vertu de l'article L. 1311-2 du même code, les décrets mentionnés par l'article L. 1311-1 peuvent être complétés par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans la commune. Dès lors, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence : « *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.* ». Les dispositions contestées ouvrent au pouvoir réglementaire la possibilité de prendre des mesures particulières de restriction dans l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et prévoient des mesures de protection des lieux et des personnes les plus vulnérables. Par suite, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de précaution prévu à l'article 5 de la Charte de l'environnement.

10. En dernier lieu, le maire soutient qu'en se bornant à renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de désigner l'autorité compétente, sans s'assurer que le maire pourrait, en cas de carence, faire usage de ses pouvoirs de police générale, le législateur a méconnu le principe de protection de la santé découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 8, l'article L. 1311-2 du code de la santé publique prévoit que les décrets mentionnés par l'article L. 1311-1 du même code peuvent être complétés par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans la commune. Ainsi, les dispositions critiquées ne font pas obstacle à ce que le maire prenne des mesures de restriction dans son domaine de compétence. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de protection de la santé doit dès lors être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le maire de la commune de Val-de-Reuil ne présente pas de caractère sérieux. Par suite, il n'y a pas lieu de la transmettre au Conseil d'Etat.

Sur les conclusions à fin de suspension :

12. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.* ». Aux termes du troisième alinéa du même article, reproduit à l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *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.* ».

13. Aux termes, d'une part, 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. (...)* ». L'article R. 253-45 du même code dispose : « *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.* ». Aux termes, d'autre part, de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *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 (...)* ». Selon l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire, en cas de danger grave ou imminent, prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

14. Il résulte des dispositions précitées que la police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a été attribuée au ministre de l'agriculture. S'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 s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale qu'en cas de péril imminent.

15. Le maire de la commune de Val-de-Reuil invoque l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 en tant, notamment, qu'il ne prévoyait pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques. Toutefois, par cette décision n° 415426 du 26 juin 2019, le Conseil d'Etat a enjoint aux ministres compétents de prendre les mesures réglementaires qui s'imposent dans un délai de six mois, délai qui n'était pas expiré à la date de l'arrêté attaqué. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une situation de péril imminent affecterait la situation de la commune et justifierait la mise en œuvre des mesures d'interdiction prononcées par l'arrêté litigieux, qui ne fait état d'aucune circonstance locale particulière. Par ailleurs, le principe de précaution, mentionné par les dispositions du règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 que cite le maire, 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. Dès lors, le moyen tiré de ce que le maire n'était pas compétent pour prendre l'arrêté contesté, est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur sa légalité.

16. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du 26 août 2019 par lequel le maire de Val-de-Reuil a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur tout le territoire de sa commune, à une distance de 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune de Val-de-Reuil.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 26 août 2019 par lequel le maire de Val-de-Reuil a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur tout le territoire de sa commune, à une distance de 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, est suspendue.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de l'Eure et à la commune de Val-de-Reuil.

Fait à Rouen, le 23 septembre 2019.

Le juge des référés,

Le greffier,

Signé : F. CHEYLAN

Signé : C. LABROUSSE

La République mande et ordonne au préfet de l'Eure en ce qui le concerne et 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.