



AUDIENCE SOLENNELLE DU 3 FEVRIER 2020

Intervention de M. Pascal Zanella, rapporteur public, sur le thème suivant :

Les limites des pouvoirs de police générale du maire,
l'exemple des « arrêtés anti-pesticides »

A vrai dire, j'avais d'abord pensé évoquer devant vous un thème qui m'est plus familier, à savoir le contentieux de la fonction publique, ne serait-ce que parce qu'il a donné lieu en 2019 à plusieurs jugements intéressants, dont la lettre de jurisprudence du tribunal – que je n'ai plus besoin de vous présenter – s'est d'ailleurs fait l'écho.

Puis je me suis laissé dire qu'il serait préférable de traiter ici un sujet beaucoup plus évocateur : celui des limites du pouvoir de police générale des maires, et plus précisément de l'articulation de ce pouvoir avec la police spéciale des produits phytopharmaceutiques.

Ceux d'entre vous qui ont quelques notions de droit administratif – et de grec¹ – auront tout de suite compris, au moins vaguement, de quoi il s'agit.

¹ Etymologiquement, le suffixe « -pharmaceutique » vient du grec « pharmakon », qui veut dire remède mais aussi... poison.

Quant aux autres, qu'ils se rassurent : il ne sera question, en réalité, que de revenir, brièvement, sur un sujet qui, l'an dernier, a marqué un peu l'actualité du tribunal administratif de Melun et de plusieurs autres juridictions à la suite de l'apparition au printemps puis de la multiplication durant l'été et l'automne de ce qu'on a appelé couramment des arrêtés « anti-pesticides » pour désigner des arrêtés restreignant voire interdisant localement l'utilisation d'un ou plusieurs « produits phytopharmaceutiques », tels qu'ils sont définis, en termes évidemment très simples, comme toujours avec les textes de l'Union européenne, par un règlement de 2009¹, l'un de ces produits étant une substance active entrant dans la composition d'herbicides : le fameux glyphosate.

Comme vous vous en souvenez peut-être, les premiers arrêtés « anti-pesticides » ont été pris au mois de mai 2019 par quelques maires parmi lesquels il faut citer en particulier celui de Langouët, en Ille-et-Vilaine, puisque c'est lui qui, manifestement, a davantage retenu l'attention, en l'occurrence, en interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à moins de 150 m de tout terrain comportant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel².

Par la suite, de juin à décembre, ces quelques maires pionniers ont été imités par un nombre de plus en plus important de leurs homologues, y compris ceux de près d'une trentaine de communes de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne, ainsi d'ailleurs, de façon plus originale, que par le président du conseil départemental du Val-de-Marne.

Curieusement, ce phénomène d'imitation s'est accentué juste après que le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a ordonné, le 27 août 2019, la suspension de l'exécution de l'arrêté

¹ 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, article 2.

² Le maire de Langouët, qui a pris son arrêté anti-pesticides le 18 mai 2017, avait été précédé la veille par celui d'Audincourt, dans le Doubs, et celui du Perray-en-Yvelines, dans les Yvelines.

« anti-pesticides » du maire de Langouët¹ : alors que l'on aurait en effet pu s'attendre à ce que cette suspension les dissuade de prendre à leur tour des arrêtés anti-pesticides, les maires qui n'avaient pas encore rejoint le mouvement semblent au contraire avoir été encouragés à le faire.

Il faut dire que, par une décision du 26 juin 2019², soit deux mois seulement avant que le juge des référés du tribunal administratif de Rennes ne se prononce sur l'arrêté du maire de Langouët, le Conseil d'État, après avoir rappelé que l'autorité administrative avait l'obligation, en ce qui concerne en particulier l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière nécessaire à la protection de la santé publique et de l'environnement, avait annulé un arrêté de 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques³ en tant qu'il ne comportait alors aucune disposition destinée à protéger les riverains des zones traitées par ces produits ; et le conseil avait en conséquence enjoint aux ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation de prendre dans un délai de six mois les mesures réglementaires impliquées par cette annulation.

On comprend alors que, dans l'attente de l'exécution de cette injonction, et sous la pression des habitants – qui sont aussi des électeurs, les maires aient pu être tentés d'encadrer localement l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Mais étaient-ils habilités à le faire alors que l'édiction de mesures de restriction ou d'interdiction en la matière constitue l'objet même de ce qu'on appelle une police spéciale et que le code rural et de

¹ Ordonnance du 27 août 2019, n° 1904033.

² CE, 26 juin 2019, Association « Générations Futures » et Association « Eau et rivières de Bretagne », n° 415426-415431, au Rec.

³ 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.

la pêche maritime, qui organise précisément cette police¹, n'en confie l'exercice qu'à l'État, représenté tantôt par les quatre ministres que j'ai déjà citées, tantôt par les préfets ?

C'est cette question qui a été soumise au tribunal administratif de Melun comme aux autres tribunaux administratifs auxquels des préfets ont déféré un ou plusieurs arrêtés « anti-pesticides » ; et, les recours en annulation des préfets ayant été assortis de demandes de suspension, ce sont les juges des référés qui, à l'instar de celui de Rennes, ont d'abord été appelés à y répondre.

Environ 70 ordonnances portant sur ce point ont ainsi été rendues l'an dernier, dont près d'un quart à Melun ; et, hormis celui du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, qui a rejeté plusieurs demandes de suspension présentées par le préfet des Hauts-de-Seine, les juges des référés ont tous ordonné la suspension de l'exécution des arrêtés « anti-pesticides » dont ils étaient saisis après avoir estimé que le moyen tiré de l'incompétence des maires pour prendre de tels arrêtés était, en bref, sérieux.

Je précise que, dans certaines affaires, des communes se sont notamment prévaluées, en vue de justifier de la compétence de leur maire pour encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, de ce qu'on appelle la « clause générale de compétence » ou encore du principe de précaution.

Mais si la « clause générale » en cause permet aux communes de régler par leurs délibérations les affaires de leur compétence, elle n'attribue aucun pouvoir propre aux maires.

Quant au principe de précaution, tel qu'il est consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004, à laquelle fait référence le préambule de la Constitution depuis 2005², et dont

¹ Articles L. 253-7 et suivants.

² Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

la valeur constitutionnelle a expressément été reconnue en 2013¹, il est vrai qu'il s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs. Cependant, ainsi que le Conseil d'État l'a affirmé en 2011², ce principe ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions.

Au final, le débat n'a alors porté principalement que sur un point : celui de savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, les maires pouvaient intervenir dans ce qui relève en principe de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques en vertu du pouvoir de police générale dont ils sont détenteurs et qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

A cet égard, les juges des référés ont eu des approches assez variées.

Celui du tribunal administratif de Rennes, qui s'est prononcé le premier, en août 2019, a ainsi exclu toute possibilité qu'en leur qualité d'autorités de police générale, les maires s'immiscent, par l'édition d'une réglementation locale, dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques confiée à l'État³. Ce faisant, il a transposé une solution jurisprudentielle retenue par le Conseil d'État à propos des polices spéciales dont relèvent l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile⁴ et la dissémination volontaire d'OGM⁵. Et il a été entièrement suivi non seulement par quelques juges des référés d'autres juridictions mais encore au fond, puisque l'arrêté du maire de Langouët a finalement été annulé⁶.

¹ CE Assemblée, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522, au Rec. Adde, reconnaissant antérieurement la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement dans son ensemble, CE Assemblée, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, au Rec.

² CE Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492, au Rec.

³ V. ordonnance du 27 août 2019, préc.

⁴ CE Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, préc. ; CE, 26 décembre 2012, Commune de Saint-Pierre d'Irube, n° 352117, aux T.

⁵ CE, 24 septembre 2012, Commune de Valence, n° 342990, au Rec.

⁶ TA de Rennes, 25 octobre 2019, n° 1904029.

A Melun, où les premières affaires¹ ont été jugées par une formation composée de trois juges des référés², c'est une solution plus nuancée qui a été retenue.

Il a en effet été considéré, là encore, qu'au titre de son pouvoir de police générale, un maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques en édictant, à la place des autorités de l'État, des mesures réglementaires à caractère général.

Mais, tenant compte notamment de ce que le code général des collectivités territoriales autorise le maire à prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances en cas de danger grave ou imminent, et aussi de ce qu'un courant jurisprudentiel illustré par une décision du Conseil d'État de 1986³ permet au maire de s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale confiée à l'État en cas de péril imminent, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a aussi estimé qu'en matière de produits phytopharmaceutiques, le maire pouvait exceptionnellement adopter des mesures ponctuelles destinées à prévenir un danger ou à y mettre fin, à la double condition qu'il existe un péril imminent et qu'une carence de la police spéciale soit constatée. Et c'est parce que l'ensemble des arrêtés dont il a eu à connaître n'édictaient pas des mesures ponctuelles mais des mesures d'interdiction réglementaire de portée générale qu'il a ordonné la suspension de leur exécution.

Sans qu'il soit possible d'entrer dans les détails, j'ajoute que les juges des référés d'autres tribunaux administratifs, ainsi d'ailleurs que ceux des cours administratives d'appel de Nancy⁴ et de Versailles⁵, ont quant à eux adopté des solutions apparemment plus souples, dès lors que, s'ils ont subordonné la possibilité pour les maires d'intervenir dans ce qui

¹ V. notamment ordonnances du 8 novembre 2019, n° 1908700 et n° 1908841 (2 espèces).s

² Sur cette possibilité, V. code de justice administrative, art. L. 511-2, dernier alinéa.

³ CE, 15 janvier 1986, Société Pec-Engineering, n° 47836, aux T.

⁴ Ordonnance du 3 décembre 2019, n° 19NC02902.

⁵ Ordonnance du 19 décembre 2019, n° 19VE03336.

relève normalement de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques à des conditions telles que, pour les uns, l'existence d'un péril imminent, pour les autres, l'existence soit d'un danger grave ou imminent, soit de circonstances locales particulières, ils n'ont en revanche pas exclu l'édiction de mesures réglementaires dans ce cadre.

Au-delà des quelques variations que je viens de vous présenter rapidement, la tendance générale des juges des référés semble donc plutôt être la suivante : rendre exceptionnelles les incursions des autorités de police générale que sont les maires dans la police spéciale des produits phytopharmaceutiques sans pour autant les exclure par principe.

Il s'ensuit alors qu'on n'en a certainement pas encore terminé avec les arrêtés anti-pesticides ».

D'abord, parce qu'après le temps des juges des référés doit venir celui des juges du fond, seul le tribunal administratif de Rennes ayant pour le moment statué au fond en la matière dans le sens que j'ai indiqué tout à l'heure.

Ensuite, parce qu'en exécution de l'injonction dont le Conseil d'État avait assorti comme je l'ai dit sa décision du 26 juin 2019, un arrêté édictant en particulier des mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques a certes été pris le 27 décembre 2019 pour entrer en vigueur, pour l'essentiel, au 1^{er} janvier 2020¹.

Mais il n'est pas évident que cet arrêté soit regardé comme suffisamment protecteur par les maires et, surtout, par les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques.

Car s'il fixe bien des distances minimales à respecter entre ces zones et les zones d'habitation, ces distances, qui sont comprises en principe entre

¹ Arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à

5 et 20 m selon les types de culture, sont très largement inférieures aux distances de sécurité généralement retenues par les maires et variant de 100 à 150 m.

Dans ces conditions, une nouvelle vague d'arrêtés « anti-pesticides » n'est pas tout à fait inenvisageable.

Je vous remercie de votre attention.