

PESTICIDES (2/2)

LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE



© Source : pixabay.com / Auteur : Sylviarita

SOMMAIRE

CONNAITRE	2
PROPOS LIMINAIRES	2
LES DIFFERENTS TYPES DE POLICE	2
COMPRENDRE L'ENJEU PESTICIDE	4
LA JUSTIFICATION DES MESURES DE POLICE PRISES PAR LES MAIRES	4
CARENCE DE L'AUTORITE DE POLICE SPECIALE ET CARACTERISATION D'UN PERIL IMMINENT	4
CARENCE DE L'AUTORITE DE POLICE SPECIALE ET EXISTENCE DE CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIERES	7
AGIR	9



CONNAITRE...

■ PROPOS LIMINAIRES

Depuis quelques années, les arrêtés municipaux anti-pesticides fleurissent en France. En lien avec l'actualité, notamment avec le mouvement *Nous voulons des coquelicots* lancé en septembre 2018, ces arrêtés se sont multipliés en 2019.

Début 2020, plus de 120 communes avaient pris un arrêté municipal restreignant l'usage des pesticides sur leurs territoires.

La majorité de ces arrêtés ont été déférés devant la justice administrative par les préfets, qui sont en principe seuls compétents pour prendre des mesures restrictives dans ce domaine. Sauf exception, les juridictions leur ont jusqu'ici donné raison, pour les motifs que nous verrons ci-dessous.

Néanmoins, la mobilisation de la société civile a permis d'initier des évolutions réglementaires, et certaines décisions récentes ([Conseil constitutionnel, QPC n°2019-823 du 31 janvier 2020](#)) laissent entrevoir une prise de conscience de plus en plus grande en faveur de la préservation de l'environnement et de la santé publique.

■ LES DIFFERENTS TYPES DE POLICE

▶ POLICES ADMINISTRATIVES ET POLICE JUDICIAIRE

La police administrative vise à prévenir les atteintes à l'ordre public et à l'intérêt général. La police judiciaire intervient lorsque l'atteinte est avérée. Elle a un rôle d'enquête et de rassemblement des preuves.

On distingue deux types de police administrative, la police générale et les polices spéciales.

La police générale a un rôle de maintien de l'ordre public dans toutes ses composantes (sécurité, salubrité, tranquillité) sur un territoire donné. Au niveau national, c'est le chef du gouvernement qui exerce cette fonction.


Au niveau local, ce sont les maires ([Art. L.2212-1 et suiv. du C. général des collectivités territoriales](#)) et les préfets ([Art. L.2215-1 et suiv. du C. général des collectivités territoriales](#)). Sauf exception, le préfet intervient principalement en cas de carence du maire, qui est l'autorité de police générale par défaut.


Les **polices spéciales** sont prévues pour des activités spécifiques relevant d'autorités spécifiques qui doivent être expressément habilitées par un texte.


Peu importe leur objet, les mesures de police doivent toujours être **nécessaires et proportionnées**. Le juge censure systématiquement des interdictions générales et absolues depuis la décision du Conseil d'Etat *Benjamin* (1933).


► ARTICULATION DES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE


PRINCIPE - Lorsqu'une police spéciale est prévue dans un domaine particulier, elle prévaut sur la police générale. Cela signifie que le maire n'a pas le droit de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir de police spéciale qui a été expressément prévue par le législateur.

⚠ Un maire peut être amené à exercer conjointement son pouvoir de police générale et un pouvoir de police spéciale. Le fait d'être détenteur d'un pouvoir de police spéciale ne doit pas l'empêcher d'agir au titre de son pouvoir de police général ( [Conseil d'Etat, 27 juillet 2015, n°367484](#)).

 [Conseil d'Etat, n°238212 du 10 avril 2002.](#) – Considérant que les exercices de "tours de pistes" qui se traduisent par des enchaînements à basse altitude de décollages et d'atterrissages d'aéronefs d'écoles de pilotage autour dudit aérodrome et sont nécessaires à la formation des élèves-pilotes, se rattachent à la circulation aérienne générale laquelle relève, en vertu des dispositions précitées, de la compétence du ministre chargé de l'aviation civile, seul à même de prescrire les mesures nécessaires à la sécurité ; que l'existence de ce pouvoir de police spéciale confié audit ministre en matière de circulation aérienne exclut la possibilité pour le maire d'user des pouvoirs de police qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour réglementer les évolutions des aéronefs d'écoles de pilotage au-dessus du territoire de sa commune :


La question s'est posée en matière environnementale avec l'enjeu de l'implantation des antennes-relais de téléphonie ou de la culture de champs OGM. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat a toujours censuré les mesures de police prises par les maires, alors qu'une police spéciale existait ( [CE n°326492 26 octobre 2011](#) et [CE n°342990 du 24 septembre 2012](#)). Le Conseil d'Etat estime notamment que « le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions ».

 [Conseil d'Etat du 24 septembre 2012, Commune de Valence.](#)- Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'Etat, dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne, de prévenir les atteintes à l'environnement et à la santé publique pouvant résulter de l'introduction intentionnelle de tels organismes dans l'environnement ; que les autorités nationales ayant en charge cette police ont pour mission d'apprécier, au cas par cas, éclairées par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé et après avoir procédé à une analyse approfondie qui doit prendre en compte les spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique, s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'organismes génétiquement modifiés par leur culture en plein champ ; que, 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 en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale ;

EXCEPTION – Il est possible de déroger à ce principe sous certaines conditions strictes. Le juge admet en effet que le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, puisse intervenir en cas de circonstances locales particulières le justifiant ( [CE, 18 décembre 1959, Société les films Lutétia, n°36385 36428](#)).

Le juge a également accepté l'intervention d'un maire lorsqu'il démontre un péril imminent ou une situation d'extrême urgence sur son territoire, par exemple dans le cadre de la police spéciale des

installations classées pour la protection de l'environnement ([CE, 29 septembre 2003, Houillères du bassin de Lorraine, n° 218217](#) et [CE, 5 juin 2019, n° 417305](#)).

 Conseil d'Etat, 29 septembre 2003 n°218217 – Considérant que, 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, la police spéciale des installations classées a été attribuée au préfet et, à l'échelon national, au gouvernement par la loi du 19 juillet 1976 ; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale ;

Enfin, le juge admet que le maire intervienne en cas de carence du pouvoir de police spéciale entraînant un risque pour la population ([CE, 2 décembre 2009, n°309684](#)).



COMPRENDRE L'ENJEU PESTICIDE ...

En matière de pesticides, la mise sur le marché des produits est régie par le droit communautaire transcrit dans le droit national aux articles [R.253-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime](#).

Elle est soumise à une autorisation préalable délivrée par le Ministre de l'agriculture.

Il s'agit d'une police spéciale dont la compétence a été attribuée à une autorité nationale.

En principe, le maire n'est donc pas compétent pour s'immiscer dans l'exercice de ce pouvoir de police spéciale.

En se fondant sur la jurisprudence traditionnelle, des exceptions à ce principe seraient pourtant possibles, y compris en matière d'usage de pesticides.

Plusieurs décisions de justice récentes nous permettent d'avoir un aperçu des arguments soulevés devant les juridictions et des minces avancées en la matière.

■ LA JUSTIFICATION DES MESURES DE POLICE PRISES PAR LES MAIRES

► CARENCE DE L'AUTORITE DE POLICE SPECIALE ET CARACTERISATION D'UN PERIL IMMINENT

Les différents tribunaux administratifs ont récemment rappelé que, si la carence de la police spéciale pouvait permettre à l'autorité de police générale de prendre des mesures de restriction, il fallait en outre, qu'elle apporte la preuve d'un péril imminent ou d'une situation d'extrême urgence.

Ces deux conditions sont donc cumulatives et doivent être étayées.

Sur l'enjeu pesticide, à ce jour, il n'y a pas d'unanimité des juridictions pour caractériser une carence de la police spéciale. Plusieurs communes ont soulevé cet argument qui a été accueilli de façon très variable.

Le juge des référés du Tribunal administratif de Versailles, a par exemple considéré qu'il y avait bien une carence de la police spéciale :

Extrait Ordonnance du TA de Versailles, 20 septembre 2019

9. Le maire ne saurait donc, en principe, **s’immiscer dans l’exercice de cette police spéciale par l’édiction d’une réglementation de police locale**. Il ne peut en aller autrement, par exception, que si des circonstances locales justifient des mesures plus rigoureuses ou en cas de péril imminent s’il y a carence de la police spéciale.

11. Comme l’a constaté le Conseil d’Etat dans sa décision n°s 415426-415431 du 26 juin 2019, il n’existe pas de mesure destinée à protéger les groupes vulnérables au sens de l’article 3 du règlement du 21 octobre 2009 et, en particulier, les riverains des zones traitées, qui doivent pourtant être regardés comme des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme », au sens de l’article 3 du règlement, aucune disposition réglementaire ne prévoyant de mesures d’interdiction, de limitation ou d’encadrement de l’utilisation de pesticides aux fins de protection des riverains des zones traitées.

12. Dès lors, il existe, actuellement, une carence de la police spéciale de l’utilisation des produits phytopharmaceutiques en ce qui concerne la protection des riverains des zones traitées qui justifie l’intervention en urgence du maire, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, en cas de danger grave ou imminent.

13. Toutefois, en l’état de l’instruction, la seule production des résultats bruts des analyses d’urines d’une quarantaine d’habitants ne suffit pas à établir l’existence d’un danger à très court terme. Par ailleurs, la carence de l’Etat apparaissant provisoire, aucune circonstance locale particulière ne justifie non plus que le maire du Parray-en-Yvelines se substitue aux autorités étatiques.

Il a toutefois suspendu l’arrêté pris par le Maire du Parray-en-Yvelines car il ne démontrait pas suffisamment en quoi sa population était menacée par un péril imminent.

Le Tribunal administratif de Toulouse est beaucoup plus prudent pour caractériser une telle carence :

Extrait de l’Ordonnance n°1905869 du 31 octobre 2019

11. Au jour de la présente ordonnance, le délai de six mois avant le terme duquel l’autorité administrative compétente doit prendre les mesures réglementaires nécessaires à la protection des riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques n’est pas expiré.

Bien qu’il puisse être admis que, durant cette période, l’absence de mesures particulières de protection est susceptible de caractériser une insuffisance dans la mise en œuvre de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, dès lors que les risques encourus par l’exposition directe ou indirecte à ces produits nécessitent une action dans les plus brefs délais, au besoin en restreignant ou en interdisant leur utilisation jusqu’à la mise en place des mesures de protection appropriées, cette seule circonstance ne peut avoir pour effet de permettre au maire d’une commune d’excéder son champ de compétence et d’intervenir hors de ses domaines d’attribution.

Elle ne peut pas plus impliquer, en elle-même, l’existence de circonstances locales particulières justifiant la mise en place de mesures plus rigoureuses par le maire d’une commune, fût-ce à titre provisoire, ni une situation de péril imminent.

Certains tribunaux adoptent une position plus stricte en ne reconnaissant même pas la possibilité d’action du maire en cas de péril imminent :

Extrait du [jugement n°1904029 du TA de Rennes du 25 octobre 2019](#)¹

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.

Le plus souvent, les tribunaux administratifs évitent de se prononcer sur une éventuelle carence de la police spéciale. Ils se contentent de souligner l'absence de preuve d'un péril imminent qui doit de toute façon être établie pour admettre une immixtion du maire dans l'exercice d'une police spéciale.

Extrait de [l'ordonnance du TA de Grenoble du 2 octobre 2019](#)

2. Il résulte des dispositions des articles L. 253-7, R.253-45 et D. 253-45-1 du code rural et de la pêche maritime que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques. En vertu de ces dispositions, la réglementation de l'utilisation de ces produits relève de la compétence de l'Etat et principalement de celle du ministre chargé de l'agriculture.

3. Le maire ne saurait donc, en principe, s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation de police locale. Il ne peut en aller autrement, par exception, qu'en cas de péril imminent, s'il y a carence de la police spéciale, auquel cas il peut faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales.

Extrait de [l'ordonnance n°1908841 du TA de Melun du 8 novembre 2019](#)²

5. 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 en application des dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, il ne saurait toutefois, eu égard à la nature de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques décrite ci-dessus, à ses modalités d'organisation et à la possibilité d'intervention du préfet en cas de risque exceptionnel et justifié, s'immiscer à ce titre dans l'exercice de cette police spéciale en édictant des mesures réglementaires à caractère général. Il ne pourrait, à titre exceptionnel, faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales que pour adopter des mesures ponctuelles destinées à prévenir un danger ou à y mettre fin, et à la double condition de l'existence d'un péril imminent et d'une carence de la police spéciale.

¹ Voir également : [L'ordonnance n°1904033 du TA de Rennes du 27 août 2019](#) ; [l'ordonnance du TA de Nantes n° 1912047 du 29 novembre 2019](#) ; Les deux ordonnances du [TA de Besançon du 16 septembre 2019](#)

² On retrouve la même formulation dans plusieurs ordonnances voir par exemple [TA Melun Ord. n°1908700 du 8 novembre 2019](#) ; [TA Rouen Ord. n°1903763 du 13 novembre 2019](#) ; [TA Cergy-Pontoise Ord. n°1913251 du 14 novembre 2019](#) ; [TA Nantes Ord. n°1912047 du 29 novembre 2019](#)

6. L'arrêté litigieux du maire de la commune de A. a interdit sur l'ensemble du territoire de la commune l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate et autres produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, à l'exception des produits à faible risque qui ne font pas l'objet de classement, des produits autorisés en agriculture biologique, et des produits de bio-contrôle. Cet arrêté, qui constitue une mesure d'interdiction réglementaire de portée générale, ne répond pas aux conditions mentionnées au point 5 ci-dessus, en dehors desquelles le maire ne peut être habilité à intervenir.

► CARENCE DE L'AUTORITE DE POLICE SPECIALE ET EXISTENCE DE CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIERES

L'autre condition pouvant justifier qu'un maire prenne des mesures exceptionnelles malgré l'existence d'une police spéciale est la caractérisation de **circonstances locales particulières**.

Pour faire valoir cet argument, il semble qu'il soit également nécessaire de caractériser une carence de la police spéciale.

Les deux conditions sont donc cumulatives.

Là encore, les tribunaux ont des interprétations variables. On constate toutefois que la majorité d'entre eux rejettent cet argument - *Voir notamment les jugements cités plus hauts qui écartent en même temps l'existence d'un péril imminent et l'existence de circonstances locales particulières.*

Le **Tribunal administratif de Cergy-Pontoise** s'est distingué des autres juridictions en ayant refusé de suspendre plusieurs arrêtés municipaux au motif que des spécificités locales justifiaient de prendre des mesures restrictives en matière d'épandage de pesticides.

Extrait de [l'ordonnance n°1912597 du TA de Cergy-Pontoise](#) du 8 novembre 2019

9. Il ne saurait être sérieusement contesté que les produits dont l'utilisation est interdite par l'arrêté en litige, [...], **constituent un danger grave pour les populations exposées**, notamment celles mentionnées au I de ce même article et définies à l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ou celles présentes à proximité des espaces et lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du même code.

La **commune de Gennevilliers**, qui compte plus de 46 000 habitants, soutient qu'elle subit une pollution considérable du fait des infrastructures majeures de transport présentes sur son territoire et que l'arrêté attaqué limite l'interdiction des produits phytopharmaceutiques qu'il liste à l'entretien des jardins et espaces verts des entreprises, des copropriétés, des bailleurs privés et privés sociaux, des voies ferrées et des tramways et leurs abords, des abords des autoroutes et routes qui la traversent, où l'usage de ces produits est encore autorisé.

La commune se prévaut, en outre, de l'importance des populations vulnérables sur son territoire et notamment celles accueillies dans ses treize écoles, trois collèges et un lycée et dans l'établissement de santé spécialisé en rééducation fonctionnelle. [...]

Dans ces conditions, eu égard à la présomption suffisamment établie de dangerosité et de persistance dans le temps des effets néfastes pour la santé publique et l'environnement des produits que l'arrêté attaqué interdit sur le territoire de la commune de Gennevilliers et en l'absence de mesures réglementaires suffisantes prises par les ministres titulaires de la police spéciale, le maire de cette commune a pu à bon droit considérer que les habitants de celle-ci étaient exposés à un danger grave, justifiant qu'il prescrive les mesures contestées, en vertu des articles L. 2212-1, L. 2212-2 et L. 2212-4 précités du code général des collectivités territoriales, et ce alors même que l'organisation d'une police spéciale relative aux produits concernés a pour objet de garantir une cohérence au niveau national des décisions prises, dans un contexte où les connaissances et expertises scientifiques sont désormais largement diffusées et accessibles.

En se fondant sur le même raisonnement, ce tribunal a maintenu les arrêtés municipaux de plusieurs communes : Gennevilliers, Sceaux³, Antony⁴, Malakoff, Bagneux, Nanterre⁵, Chaville⁶.

A l'inverse, il a également suspendu plusieurs arrêtés lorsque les maires ne démontraient pas suffisamment en quoi leurs communes présentaient des spécificités locales particulières.

Extrait de [l'ordonnance n°1913251 du TA de Cergy-Pontoise](#) du 14 novembre 2019

7. 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 danger grave ou imminent **ou de circonstances locales particulières**

8. En l'état de l'instruction, la commune de Courbevoie n'établit pas que le glyphosate est effectivement utilisé sur son territoire. Elle n'invoque aucune circonstance locale particulière qui justifierait qu'elle s'immisce dans l'exercice de la police spéciale attribuée au ministre de l'agriculture. L'existence d'un danger à court terme sur le territoire de la commune n'est pas davantage établie. Il suit de là que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Courbevoie est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. Par suite, le préfet est fondé à demander la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Extrait de [l'ordonnance n°1915049 du TA de Cergy-Pontoise](#) du 19 décembre 2019

9. En l'état de l'instruction, la commune de Garches n'apporte pas suffisamment d'éléments permettant de retenir l'existence de circonstances locales particulières qui justifieraient qu'elle s'immisce dans l'exercice de la police spéciale attribuée au ministre de l'agriculture. L'existence d'un danger à court terme sur le territoire de la commune n'est pas suffisamment établie, la commune n'apportant pas d'éléments précis et circonstanciés sur l'utilisation des produits à base de glyphosate sur son territoire. Il suit de là que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Garches est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. Par suite, le préfet est fondé à demander la suspension de l'exécution de cet arrêté.

³ TA de Cergy-Pontoise [Ord. n°1912600 du 8 novembre 2019](#)

⁴ TA de Cergy-Pontoise [Ord. n°1913835 du 25 novembre 2019](#)

⁵ TA de Cergy-Pontoise, [voir les trois ordonnances du 19 décembre 2019](#)

⁶ TA de Cergy-Pontoise [Ord. n°1915046 du 27 décembre 2019](#)



AGIR...

Au vu de ce qui précède, il est difficile aujourd'hui de prévoir quel sera le sort d'un arrêté municipal qui chercherait à restreindre l'usage des pesticides dans une commune, en concurrence de la police spéciale. Le principe semble plutôt être de censurer l'immixtion du maire dans l'exercice de l'autorité de police spéciale habilitée.

Certains éléments conduiront forcément à la censure du juge administratif : Un arrêté qui serait trop général et imprécis, ou un arrêté qui poserait une interdiction absolue sur l'ensemble du territoire de la commune.

Il ressort des décisions de justice citées qu'il sera nécessaire de démontrer que la carence du pouvoir de police spéciale contraint le maire à agir pour prévenir un danger sur sa commune, qui présente des spécificités locales.

Un arrêté municipal aura donc des chances de perdurer si :

- Il démontre qu'il y a une **carence de la police spéciale** ;
- Il démontre que l'usage de certains produits phytosanitaires constituent une **menace grave et imminente** pour l'environnement ou la santé publique ;
- Il cible des **secteurs précis** à préserver et ne pose pas une interdiction générale ;
- Il apporte la preuve de spécificités locales et **d'enjeux propres au territoire de la commune** : forte proportion de populations sensibles, espaces naturels protégés, cultures biologiques à proximité, cours d'eau protégé au titre d'un SAGE, nappes phréatiques vulnérables ...
- Il démontre que les **mesures sont proportionnées** aux enjeux déterminés en s'appuyant sur des études scientifiques, météorologiques, sanitaires

A consulter :

Le site du collectif des maires anti-pesticides <https://www.maireantipesticide.fr/>

Le [guide du maire zéro pesticide](#), réalisé par l'association Générations futures