



ARRÊTÉS ANTI-GLYPHOSATE : QUE PEUT FAIRE LE MAIRE ?

Par Thomas Chevandier, avocat au cabinet Seban & associés

De nombreuses communes ont pris des arrêtés anti-glyphosate en 2019. L'État, revendiquant une compétence exclusive en la matière, a systématiquement contesté la légalité desdits arrêtés devant les tribunaux et demandé leur suspension par référé. Si la majorité des tribunaux administratifs (TA) ont suspendu les arrêtés, celui de Cergy a arrêté une position différente, entérinant l'existence d'un différend juridique. Voici un état des lieux à date en attendant les prochains rebondissements.

■ Quels sont les fondements de la compétence de l'État en matière de régulation des produits phytosanitaires ?

Le ministre de l'Agriculture bénéficie d'une compétence de police administrative spéciale en vertu des dispositions des articles L. 253-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime, issus de la transposition en droit interne de la directive européenne du 21 octobre 2009, qui confère aux États la responsabilité de prendre des mesures de protection de l'environnement contre l'incidence des pesticides.

■ Quelles interdictions sont déjà en vigueur ?

La loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, dite loi Labbé, a permis d'interdire aux personnes publiques d'utiliser des produits phytosanitaires pour l'entretien des espaces verts, forêts, promenades et voiries accessibles ou ouverts au public.

En parallèle, l'article L. 253-7 du Code rural et de la pêche maritime prévoit que « la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1



[c'est-à-dire les produits phytosanitaires] pour un usage non professionnel sont interdites», depuis le 1^{er} janvier 2019. Enfin, l'usage de ces produits demeure particulièrement encadré à proximité d'établissements accueillant des publics fragiles.

■ Peut-on considérer que l'État est défaillant dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police spéciale ?

L'interdiction des produits phytosanitaires concerne donc les personnes publiques et les particuliers, laissant ainsi un vide juridique s'agissant des professionnels du secteur privé, intervenant sur les parcelles privatives des particuliers ou de toutes personnes privées, notamment en zones urbaines. D'ailleurs, le Conseil d'État a annulé l'arrêté interministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytosanitaires. L'État a ainsi été considéré comme défaillant à protéger les riverains de zones traitées et le Conseil d'État l'a enjoint de prendre des mesures réglementaires suffisantes pour garantir la protection des personnes concernées dans un délai de six mois à compter du prononcé de l'arrêt, soit d'ici au

26 décembre 2019 (CE, 26 juin 2019, req. n° 415426 et 415431).

■ Dans ce cadre, à quel titre le maire peut-il intervenir ?

Le maire bénéficie, quant à lui, du pouvoir de police administrative générale et qu'il doit, à ce titre, assurer la salubrité publique sur le territoire de sa commune. L'article L. 2212-2 du CGCT qui en précise les contours dispose que cette police comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires [...], les pollutions de toute nature ». Il peut donc tirer de ces dispositions sa compétence pour réguler l'usage du glyphosate et des produits phytosanitaires sur son territoire.

■ À quelles conditions le maire peut-il intervenir en concurrence avec ministre de l'Agriculture ?

Selon une jurisprudence classique, il est constant que lorsque les autorités supérieures ont édicté des mesures de police, qu'elles soient générales ou spéciales, applicables sur le territoire de la commune, la compétence de police générale du maire l'autorise à « prendre, sur

le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à sa localité, des mesures rigoureuses » (CE, 18 avril 1902, Maire de Nérès-lès-Bains, GAJA 2011 n°9).

Le maire peut donc intervenir, au titre de ses pouvoirs de police générale, pour édicter une mesure de police dans un domaine sur lequel l'État bénéficie de pouvoirs de police spéciale, à condition que cette mesure soit plus rigoureuse et qu'il justifie de motifs propres à sa localité.

Reste que l'État a considéré, au travers des nombreuses requêtes déposées devant les tribunaux administratifs, qu'il dispose d'un pouvoir de police spéciale exclusif et non pas d'un pouvoir de police spéciale simple.

■ Quels sont les enjeux autour de cette distinction entre police spéciale simple ou exclusive ?

C'est là le cœur juridique de la controverse entre l'État et les communes et son principal enjeu. En effet, si le juge considère que la police des produits phytosanitaires est détenue de façon exclusive par l'État, alors les maires ne peuvent intervenir qu'en cas de « péril imminent », c'est-à-dire dans des cas extrêmement limités et des

conditions strictement encadrées. À l'inverse, s'il s'agit d'un pouvoir de police spéciale simple de l'État, alors le maire peut intervenir, au titre de ses pouvoirs de police administrative générale, en cas de « circonstances locales particulières », donc dans des hypothèses bien plus étendues.

■ Quelle solution a été retenue ?

S'il ne fait aucun doute que certaines polices spéciales de l'État en matière d'environnement sont exclusives (police des ondes, police des OGM), aucun texte ni aucune jurisprudence du Conseil d'État n'est venu confirmer le caractère exclusif de la police spéciale de l'État en matière de produits phytosanitaires. Certaines cours administratives d'appel prétendent même explicitement le contraire (voir notamment CAA Nancy, 10 mai 2007, req. n° 05NCO1554). Cela n'a d'ailleurs pas manqué : le seul tribunal administratif à avoir refusé de suspendre des arrêtés municipaux a justifié ses ordonnances par l'existence de circonstances locales particulières aux communes concernées. En creux, il a considéré que la police spéciale des produits phytosanitaires est une police de l'État non exclusive.

■ Quelles circonstances locales peuvent justifier l'intervention du maire ?

Le TA de Cergy a admis un certain nombre de circonstances locales qui peuvent être de nature à justifier l'intervention du maire en la matière. Ainsi en est-il par exemple de la proximité d'autoroutes ou de voies de chemin de fer qui exposent les habitants à de nombreuses sources de pollution atmosphériques ; de même s'agissant de la présence de nombreuses institutions ou équipements accueillant des populations exposées, telles que les hôpitaux, maternités, crèches ou Ehpad. ●