

Exécution d'un arrêté anti-pesticides d'un maire, suspendue !

Lire les commentaires de :

Sébastien Hourson

Réglementation des pesticides : la police municipale pestiférée

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon, ordonnance – N° 1909035 – préfet du Rhône c/ commune de Villeurbanne – 12 décembre 2019 – C [↗](#)

Ordonnance confirmée en appel : CAA de Lyon, ordonnance du 14 mai 2020 - N° 19LY04814

INDEX

Mots-clés

Police administrative spéciale, Pouvoirs de police générale, Compétence du ministre de l'agriculture, Produits phytopharmaceutiques, Pesticides, Charte de l'environnement

Rubriques

Urbanisme et environnement, Police administrative

Résumé Note universitaire

Résumé

- 1
- La police spéciale des produits phytosanitaires relève de la compétence de l'Etat.
- 2
- Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a suspendu l'exécution de l'arrêté anti-pesticides du maire de Villeurbanne sur le territoire de sa commune. Le préfet du Rhône a déféré et demandé au tribunal de suspendre l'arrêté du 11 octobre 2019 par lequel le maire de la commune de Villeurbanne a interdit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques de synthèse sur le territoire communal.
- 3
- Par une ordonnance du 12 décembre 2019, le juge des référés a fait droit à cette demande de suspension au motif que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Villeurbanne est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté. Le maire ne peut en effet, en principe, pas s'immiscer dans le champ de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, qui relève de la compétence de l'Etat. [1]
- 4
- 54-035-02, 44-005, Environnement, Police spéciale, Répartition des compétences, Incompétence du maire d'une commune, Pesticides, Arrêté interdisant les pesticides sur le territoire d'une commune, Charte de l'environnement.

NOTES

[1] L'affaire au fond, enregistrée au TA de Lyon sous le N° 1909034, a été jugée le 2 juin 2021 : le tribunal administratif annule l'arrêté du 11 octobre 2019 par lequel le maire de Villeurbanne a interdit l'usage de pesticides de synthèse. [Retour au texte](#)

Note universitaire

Réglementation des pesticides : la police municipale pestiférée

Sébastien Hourson

Professeur des universités à l'Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6582](https://doi.org/10.35562/alyoda.6582)

¹ *Par une ordonnance du 12 décembre 2019, le Tribunal administratif de Lyon, saisi sur déferé préfectoral, a suspendu l'arrêté d'un maire interdisant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques de synthèse sur le territoire de sa commune. De façon expéditive, le juge identifie un doute sérieux au sujet de la compétence de l'autorité locale en raison de l'organisation d'une police administrative spéciale exercée conjointement par plusieurs ministres. Quoique cohérente avec l'état du droit, une telle décision interroge la consistance des pouvoirs locaux en matière environnementale.*

² Morceau de choix du débat politique, la question environnementale se fait toujours plus familière des joutes juridiques devant les prétoires. L'atteste singulièrement le combat mené contre l'utilisation des pesticides. Un bras de fer engagé depuis plusieurs années persiste entre les pouvoirs publics centraux et certains exécutifs locaux. Les seconds, estimant que les réglementations nationales demeurent trop laxistes, tentent régulièrement de contraindre davantage les usages dans leur ressort territorial.

³ Ainsi, par un arrêté du 11 octobre 2019, le maire de la commune de Villeurbanne a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques de synthèse sur l'ensemble du territoire communal. Matériellement, cette restriction s'appuie sur les dispositions du Code rural et de la pêche maritime en ciblant les produits les plus dangereux et vise – sans distinction véritable – toutes les utilisations, publiques comme privées. C'est au titre du contrôle de légalité préfectoral qu'est saisi le juge administratif statuant ici en référé, dans un délai d'urgence d'un mois, sur la seule demande de suspension.

⁴ Dans son office de référé, le juge administratif ne saurait prononcer la suspension de l'arrêté municipal qu'en raison d'un doute sérieux. Sans requérir la certitude qui justifierait une annulation au fond, il est toutefois nécessaire de parvenir à un degré suffisant de conviction quant à une réelle potentialité d'irrégularité. Tel semble être le cas, en l'espèce, puisque l'ordonnance du Tribunal suspend la réglementation municipale en retenant comme motif les incertitudes

pesant sur l'habilitation de l'autorité exécutive. Selon les conclusions auxquelles parvient le juge du référé, un maire apparaît incompétent pour restreindre l'utilisation des pesticides sur le territoire de la commune au titre de ses pouvoirs de police administrative générale.

5

Assez expéditive, l'ordonnance ne s'embarrasse guère en motivation excessive. Une telle pratique, outre qu'elle renvoie à une tradition juridictionnelle de brièveté bien connue, suggère une forme d'évidence de la solution adoptée. La suspension réside, en effet, dans l'identification d'une police administrative spéciale exclusive, déterminée par le législateur, que se partagent plusieurs ministres. Cette habilitation - même fractionnée - monopolise certaines missions de réglementation dans le domaine environnemental au profit des seules autorités centrales.

6

Convenons que l'attribution accordée pour l'autorisation de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et leur utilisation, dans les conditions définies par les instances européennes (v. règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009), laisse peu de place à l'ambiguïté. Certes, le Code rural et de la pêche maritime évoque une assez mystérieuse « autorité administrative » pouvant « 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 » (art. L. 253-7 du Code rural et de la pêche maritime) . Toutefois, le voile est manifestement levé par l'article R. 253-45 du même Code dont les dispositions prévoient que « l'autorité administrative mentionnée à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture ». Le propos a le mérite de la clarté au sujet de l'autorité principalement compétente. On précisera simplement que diverses hypothèses peuvent requérir l'intervention conjointe de plusieurs ministres. De manière toute rationnelle, le texte ne mentionne à aucun moment les facultés reconnues aux maires, car ils ne sont pas habilités au titre de cette législation particulière. La difficulté se déporte alors sur la possible coexistence d'une police administrative spéciale - nationale - et d'une police administrative générale - locale - pour encadrer l'utilisation des pesticides. À défaut d'une exclusion explicite par les textes, l'état du droit peut paraître équivoque.

7

Loin d'être vierge, la jurisprudence du Conseil d'État n'apporte pas encore une réponse définitive quant à la nature de la police spéciale instituée par l'article L. 253-1 du Code rural et de la pêche maritime. Sans doute, une décision médiatique rappela à leurs obligations les ministres compétents en les contraignant à mieux encadrer l'utilisation des pesticides (v. C.E., 26 juin 2019, *Association Générations Futures*, n° 415426, au *Lebon*) . La réglementation fut ensuite amendée dans un sens plus favorable à la défense de

l'environnement, mais dans des proportions sujettes à discussion, par un décret et un arrêté du 27 décembre 2019 (à l'encontre desquels le Conseil d'État vient de rejeter un référé-suspension, en raison du défaut d'urgence : C.E., ord., 14 février 2020, *Collectif des maires antipesticides*, n° 437814, inédit) . Ajoutons que le Conseil d'État interprète l'article L. 253-7-1 du Code rural et de la pêche maritime comme confiant « au préfet du département le soin de déterminer, à défaut de mesures de protection adaptées, les distances minimales en deçà desquelles il est interdit d'utiliser ces produits à proximité des lieux fréquentés par des groupes de personnes vulnérables » (C.E., ord., 10 mars 2020, *Coordination rurale union nationale*, n° 438592, inédit) . Il reste que la validité d'une intervention locale par l'autorité de police générale est une problématique indécise. Quelques décisions fondamentales offrent, en revanche, un éclairage précieux et pourraient guider le juge. On songe naturellement à l'identification d'une police exclusive en matière de communications électroniques ; police monopolisant la détermination des conditions d'implantation des antennes-relais (C.E., Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492, *Lebon* p. 529) . Ce modèle centralisateur est susceptible d'inspirer le Conseil d'État concernant la police des produits phytopharmaceutiques et permettre la confirmation des grandes lignes de la présente ordonnance de référé.

8

En vidant rondement le contentieux, le Tribunal administratif se dispense en toute logique de porter le regard plus loin. Son raisonnement se borne aux sérieuses suspicions d'incompétence du maire et réserve deux éléments d'analyse. D'une part, l'ordonnance ignore la vérification de la nécessité de la mesure de police municipale. Or il n'est pas si évident que des circonstances locales particulières puissent justifier l'intervention du maire de Villeurbanne. À vrai dire, les motifs avancés – dont la « présence d'établissements hospitaliers, de personnes âgées et d'établissements scolaires », de « jardins collectifs », ou « de nombreuses sources de pollution » – suscitent une grande perplexité. Sans nier la réalité de la situation présentée et l'intérêt d'une restriction rigoureuse des pesticides, on redoute qu'un juge perçoive ces circonstances comme insuffisamment particulières... D'autre part, l'ordonnance évite de vérifier la proportionnalité de la réglementation de police locale. C'était d'ailleurs le premier moyen soulevé par le déféré préfectoral, lequel mentionnait le caractère général et absolu de cette mesure applicable largement à l'ensemble du territoire communal.

9

Significative de son époque, l'ordonnance du 12 décembre 2019 manifeste une nette tendance consistant à neutraliser les possibles concurrences entre polices administratives. Le phénomène joue essentiellement lorsque sont en rivalité une compétence spéciale, organisée par un texte législatif au niveau national, et la compétence générale d'une autorité locale. Cela ferme ainsi l'application des

jurisprudences classiques en matière de concours de polices ; la règle restant néanmoins qu'un maire a la possibilité d'aggraver des mesures nationales, au titre de son pouvoir général (art. L. 2212-1 et s. du CGCT), si des circonstances locales le nécessitent. Pareille solution renforce mécaniquement le pouvoir de police spéciale exercé par les autorités nationales. Elle veille scrupuleusement à la cohérence et à l'unité d'application du droit sur l'ensemble du territoire. La tentation de cultiver une forme de jacobinisme de l'exercice du pouvoir est ici tangible. En contrepoint, on pourrait certainement craindre une atrophie des pouvoirs généraux de police au niveau local, dont l'étendue vaste par principe demeure suspendue à la définition de polices spéciales s'accroissant en nombre de manière constante. Dans le domaine de la réglementation environnementale, de telles préoccupations sont particulièrement sensibles et les compétences des maires se font toujours bien moins générales...