



HAL
open science

Décentralisation et Droits humains : l'exemple des arrêtés anti-pesticides

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. Décentralisation et Droits humains : l'exemple des arrêtés anti-pesticides. J. Boudon et H. Yamamoto. L'irréductible originalité des systèmes constitutionnels à la lumière des expériences françaises et japonaises, 49, Société de Législation Comparée, pp.177-190, 2021, coll. Colloques, 978-2-36517-116-8. hal-04842658

HAL Id: hal-04842658

<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-04842658v1>

Submitted on 20 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

XIII^e SÉMINAIRE FRANCO-JAPONAIS DE DROIT PUBLIC

UNIVERSITÉ DE REIMS (URCA) & UNIVERSITÉ PANTHÉON-SORBONNE (PARIS 1)

12, 13, 14 SEPTEMBRE 2019

***L'IRRÉDUCTIBLE ORIGINALITÉ DES SYSTÈMES CONSTITUTIONNELS À LA LUMIÈRE
DES EXPÉRIENCES FRANÇAISE ET JAPONAISE.***

LA PERTINENCE DU GLOBAL LAW EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

**Décentralisation et Droits humains :
l'exemple des arrêtés anti-pesticides¹**

Par Christophe CHABROT, Maître de conférences HDR de Droit public

*Université de Lyon – Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié
Centre Transversales (Responsable de l'axe Métropole(s) et Territoire)*

Actes parus aux ed. Société de Législation Comparée (dir. J. Boudon et H. Yamamoto),
coll. Colloques, Tome 49, nov. 2021, pp.177-190

Les droits humains ont été fondés sur une prétention à l'universel, qui se heurte aujourd'hui à la diversité et aux spécificités des systèmes constitutionnels nationaux qui les mettent en oeuvre. L'individualisme de la Déclaration des droits de 1789 peut-il servir de modèle dans les sociétés holistiques ? Le principe de propriété privée peut-il être une référence dans les sociétés qui rejettent toute appropriation de la terre dont les hommes ne sont que les gardiens, comme chez les Kanak ? Il en résulte le compromis actuel : l'universalisme des droits humains, longtemps utilisé pour les mettre hors de portée des Gouvernements et leur opposer ainsi des limites échappant à leurs volontés, a cédé la place au conventionnalisme et à l'internationalisme qui font de ces droits fondamentaux des droits supérieurs consentis mais protégés par des instances collectives internationales et indépendantes.

La question prend encore une autre dimension si l'on projette ces droits humains dans le cadre infra-national. Dans ce cas, émerge une nouvelle tension entre la généralité nécessaire des droits humains, qui doivent être appliqués de façon égale pour être efficaces, et la variété accrue des sociétés locales aux identités spécifiques, mais aussi entre la recherche d'autonomie des autorités décentralisées et le commandement supérieur des pouvoirs centraux. Décentralisation et droits humains se répondent alors dans un dialogue fécond, se nourrissant l'un de l'autre.

Certes, les collectivités infra-étatiques sont amenées à respecter les droits humains adoptés nationalement ou internationalement et qui s'imposent à elles. En France, on le sait depuis

¹ Le texte de cette conférence prononcée le 13 septembre 2019 a été développé et actualisé à l'été 2020 au vu des évolutions matérielles et juridiques importantes survenues depuis en matière de protection sanitaire, que ce soit dans la réglementation des pesticides ou au regard de l'épidémie du Covid 19 pouvant y faire écho.

l'arrêt Benjamin du Conseil d'Etat du 19 mai 1933, les collectivités françaises en tant qu'administrations publiques sont elles-mêmes soumises aux droits fondamentaux qu'elles doivent respecter sous le contrôle des préfets et des juges. Non-discrimination, respect des libertés de manifester, de penser, de mariage, de la vie privée, etc. sont autant de droits qui contraignent les élus locaux sous la surveillance du juge administratif.

Mais ces collectivités locales sont également elles-mêmes productrices de droits fondamentaux, indirectement par leur représentation au niveau national quand le Sénat adopte et développe ces droits² mais aussi directement par leurs propres productions de chartes individuelles³ ou collectives⁴, et peuvent être des acteurs très impliqués dans leur promotion. Dans leur volonté de reconnaissance politique, les autorités infra-étatiques utilisent en effet souvent les droits humains pour approfondir les réformes décentralisatrices, ou même les fonder⁵.

C'est dans ce contexte que s'est développé en 2019 un contentieux nouveau relatif à la protection de la santé de leurs habitants par une vingtaine de maires désireux de réguler l'usage de pesticides dans leurs communes, notamment près des habitations. En figure visible de ce mouvement se trouve le maire de Langouët, petit village de Bretagne de 600 habitants, dont l'arrêté a été suspendu en référé par le tribunal administratif de Rennes en août 2019, ce qui a entraîné une mobilisation générale de soutien.

Cette affaire, et celles qui lui font suite depuis, est assez symptomatique à la fois de la sensibilisation de plus en plus forte aux conditions de vie saine des personnes, renforcée par l'article premier de la Charte de l'environnement⁶ intégrée à la constitution française en 2005, et du rapport entre le centre et le territoire dans le cadre d'une décentralisation en attente d'un second souffle. A la compétence de l'Etat en matière de réglementation des produits phytosanitaires (I) s'ajoute en effet la revendication de protection des populations locales par les autorités décentralisées (II), responsables du développement de leurs sociétés locales.

I – L'Etat, responsable de la réglementation des produits phytosanitaires

Dans le cadre d'une réglementation nationale et européenne établie (A), les juges saisis par les préfets ont souvent confirmé le monopole de l'action étatique en la matière, s'opposant

² Pensons à l'adoption en France de la Charte de l'Environnement en 2005 par le Congrès composé de l'Assemblée nationale et du Sénat « qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République » (art.24 de la Constitution de 1958).

³ De nombreuses chartes sont ainsi adoptées volontairement par les communes françaises pour garantir les droits des administrés, comme la charte d'éthique de la vidéosurveillance de la Ville de Lyon, la charte Ville-Handicaps à Bordeaux, la Charte Paris Santé, etc. A un autre niveau, rappelons les Déclarations des droits fondamentaux des Etats fédérés des Etats-Unis, la Déclaration de Virginie de 1776 ayant d'ailleurs servi de modèle à la Déclaration française de 1789.

⁴ Traités suscités par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Convention sur la participation des étrangers à la vie publique locale de 1992 ou Charte urbaine de 2004 et de 2008), par la CGLU (association Cités et Gouvernements locaux unis) qui promeut au niveau international la Charte-Agenda mondiale des droits humains dans la ville de 2012, ou par des regroupement spontanés comme cette Charte européenne des droits de l'homme dans la ville adoptée à Saint-Denis en 1998 par un collectif de plus de 2.000 autorités locales.

⁵ Sur ces questions, v. de l'auteur « Constitution, Droits de l'homme et collectivités territoriales », colloque Droits de l'homme et collectivités territoriales : entre le global et le local, ISPJ Paris I, Sénat, les 5-6 décembre 2017, actes à paraître in C. Le Bris (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, ed. Mare Martin, Coll. Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne, 2 tomes, 2020, ou « Démocratie, droits de l'homme et droit local », revue *Politeia*, n°25, juin 2014, p.327-345.

⁶ « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », article invocable depuis la décision du CE Ass. *Commune d'Annecy* du 3 octobre 2008. V. « L'inscription de la Charte de l'environnement au sein du contentieux administratif », B. Even, revue *Environnement*, n°12 du 1.12.2012, p.39-45

aux arrêtés des maires interdisant l'épandage de pesticides contenant du glyphosate près des habitations (B).

A) La réglementation de l'usage du glyphosate

Le glyphosate est un herbicide total produit par Monsanto depuis 1974 (Round Up), le plus utilisé au monde. Additionné à d'autres produits pour renforcer ses effets, il est absorbé par les feuilles des végétaux et développe une action généralisée sur toutes les plantes le recevant, contaminant ensuite les insectes et organismes qui sont à leur contact. Monsanto en a conçu un véritable système économique, vendant cet herbicide mais aussi les plantes génétiquement modifiées pouvant lui résister et devenues stériles par cet effet, ce qui oblige les agriculteurs à lui en racheter chaque année les graines et les semis.

Le glyphosate a été classé en mars 2015 par le Centre international de recherche sur le cancer, organe de l'OMS siégeant à Lyon, comme « probablement cancérigène ». Une bataille d'experts est en cours pour savoir si ce risque de cancer chez l'homme est lié non seulement à l'exposition à ce glyphosate (par inhalation notamment) mais aussi à son ingestion (par voie alimentaire, ce que rejette par exemple l'Autorité européenne de sécurité des aliments, dont l'impartialité et indépendance est cependant remise en question⁷). Plusieurs scientifiques et associations lient de plus l'utilisation du glyphosate à la disparition des abeilles et des insectes, et des oiseaux qui s'en nourrissent.

Poussée par sa population après le Grenelle de l'Environnement de 2007, la France a voulu un temps interdire ce pesticide sur son sol, mais a dû en référer à une décision de l'Union européenne. En novembre 2017, l'UE a finalement reconduit l'autorisation d'utilisation de ce pesticide jusqu'en 2022 à la majorité qualifiée de 18 Etats représentant 65% de la population totale, notamment après le ralliement de l'Allemagne dont Bayer négociait alors le rachat de Monsanto depuis janvier 2017. Suite à ce vote très critiqué, la Commission et le Parlement européens ont toutefois initié un processus de réflexion pour anticiper le futur débat de 2022.

Le président Macron a alors confirmé en toute hypothèse l'interdiction en France du glyphosate en 2022, rejoint par l'Allemagne. L'utilisation de ce pesticide est d'ailleurs déjà interdite en France depuis le 1er janvier 2017 pour les collectivités dans les espaces ouverts au public⁸, et pour les particuliers depuis le 1er janvier 2019⁹. Mais les deux tiers des agriculteurs français utilisent encore ce pesticide selon le grand syndicat agricole FNSEA, et ce malgré la grande campagne EcoPhyto lancée en 2007 et renouvelée en 2015 qui a en fait abouti... à l'augmentation notable de la vente de produits contenant du glyphosate.

Malgré cet affichage officiel de la volonté gouvernementale de réduire l'usage de ce pesticide, tous les amendements visant à interdire le glyphosate ont néanmoins été rejetés par les députés de la majorité présidentielle lors de la discussion du projet de loi Agriculture et Alimentation

⁷ Décision du tribunal administratif de Lyon du 15 janvier 2019, req. n°1704067, qui se livre à une violente attaque des conditions d'autorisation de la mise sur le marché (AMM) du Roundup Pro 360 par l'ANSES, dont il établit l'analyse défectueuse pour annuler cette AMM. Télécharger la décision sur <http://lyon.tribunal-administratif.fr/content/download/152397/1543277/version/1/file/1704067.pdf>

⁸ Arrêté interministériel du 27 juin 2011 relatif à l'interdiction d'utilisation de certains produits mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans des lieux fréquentés par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables

⁹ Loi du 6 février 2014 modifiée par celle du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(Egalim) en 2018 faisant suite aux Etats généraux de l'Alimentation tenus de juillet à décembre 2017. Mieux, le ministre de l'Agriculture Didier Guillaume tout comme le président Macron se sont farouchement déclarés contre son interdiction générale, irréaliste à leurs yeux, relayant ainsi la position du lobby agricole. La loi Egalim du 30 octobre 2018 a néanmoins prévu en (maigre) compensation la création de zones de traitement limité et des chartes locales d'usage des pesticides, élaborées par les agriculteurs en concertation avec les élus locaux et les habitants et normalement mises en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2020.

Au niveau européen, la Directive cadre 2009/128/CE du 21 octobre 2009, dite paradoxalement "utilisation durable des pesticides" (« durable » au sens de « *sustainable* »), vise à donner un cadre commun à la baisse d'utilisation des pesticides et au développement de produits ou de pratiques alternatives. Sur cette base, la France a notamment adopté l'arrêté interministériel dit anti-pesticide du 4 mai 2017¹⁰, interdisant l'épandage aérien en cas de vent supérieur à 3 sur l'échelle de Beaufort, la pulvérisation à moins de 5 mètres de cours d'eau visibles, avec d'éventuelles zones de non traitement de 5 à 20 mètres près des habitations, ou le délai de rentrée des agriculteurs dans un champ traité¹¹. Cet arrêté a cependant été annulé par le Conseil d'Etat par décision du 26 juin 2019¹², au motif qu'il procédait à une transposition incomplète de la directive et qu'il était « illégal en tant qu'il ne prévoit pas de mesure de protection des riverains », enjoignant le gouvernement à adopter un nouvel arrêté dans les 6 mois.

B) Une réglementation d'application nationale

Ce cadre juridique n'a pas semblé suffisant ni effectif au maire de Langouët. Au nom du principe de précaution et de la nécessaire protection de ses habitants contre un danger immédiat, les analyses d'urines démontrant un taux excessif de glyphosate dans le sang de la population, il a ainsi adopté un arrêté municipal le 18 mai 2019 pour interdire tout épandage de pesticide contenant du glyphosate à moins de 150 mètres des habitations. La préfète du département d'Ille-et-Vilaine a alors saisi le tribunal administratif de Rennes contre cet arrêté au motif de l'incompétence du maire en la matière. Suivant cette analyse et par une ordonnance du 19 août 2019¹³, le juge du référé a suspendu cet arrêté municipal en attendant de se prononcer sur le fond. Une même position a été adoptée par d'autres juges dans diverses affaires similaires¹⁴. Plus d'une vingtaine d'arrêtés identiques pris à la suite par des maires de tous horizons politiques et sur tout le territoire national ont pareillement été déférés au juge administratif, de nombreux autres ayant été retirés à la demande du préfet.

Dans sa décision au fond du 25 octobre 2019¹⁵, le juge de Rennes confirme son analyse d'août consacrant l'incompétence des maires en pareille réglementation, un pouvoir de police spéciale

¹⁰ Arrêté interministériel 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

¹¹ La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 ou la loi Egalim du 30 octobre 2018 contiennent également d'autres prescriptions appliquant le droit européen en matière de produits phytosanitaires, ainsi que l'ordonnance n°2011-840 du 15 juillet 2011 sur la pulvérisation aérienne et son arrêté du 19 septembre 2014 par exemple.

¹² Décision n°s 415426 et 415431 (6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies) *Ass. Générations futures et Ass. Eau et rivières de Bretagne*, du 26 juin 2019 (<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-26-juin-2019-reglementation-des-pesticides>)

¹³ <https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2019/08/1904033-arcc3aatc3a9-anti-pesticides-langouc3abt.pdf>

¹⁴ Voir par exemple TA Grenoble, 1er octobre 2019, n°1906106, TA Toulouse, ord. 31 octobre 2019, n°1905869, ou TA de Melun, ord., 8 novembre 2019, n°1908665.

¹⁵ <https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2019/10/1904029-1.pdf>

étant attribué en l'occurrence au ministre de l'Agriculture par le Code rural et de la pêche maritime dans ses articles L.253-7 et suivant, et D. 253-45-1. Cette analyse a été reprise par le tribunal de Besançon, qui a pris en compte l'annulation de l'arrêté de 2017 par le Conseil d'Etat sans pour autant constater la carence des pouvoirs publics, le délai de six mois imposé par le Conseil d'Etat n'étant pas écoulé, ni admis la compétence du maire au regard du pouvoir de police spéciale du ministre de l'Agriculture, ne retenant ni la précaution ni l'urgence¹⁶. Même le tribunal administratif de Versailles, qui a pourtant constaté la carence, n'a pas non plus retenu l'urgence ni les circonstances locales propres à débouter la demande de suspension du préfet¹⁷.

Cette analyse a pu fluctuer. En effet, par deux ordonnances de novembre 2019, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a refusé de suspendre en référé les arrêtés des deux maires de Sceaux et de Gennevilliers¹⁸ notamment au motif que ces produits phytosanitaires « constituent un danger grave pour les populations exposées » et que la carence des autorités nationales est avérée, l'arrêté ministériel de 2017 ayant été annulé. Les maires pouvaient donc intervenir en la matière. Néanmoins, ce même tribunal a par la suite donné au contraire raison au préfet en suspendant en janvier 2020 deux autres arrêtés, ne retenant aucune circonstance locale justifiant l'immixtion des communes dans cette compétence ministérielle¹⁹. De même, la Cour administrative d'appel de Versailles saisie par le préfet est, par une ordonnance en référé du 14 mai 2020, revenue sur la décision du TA de Cergy-Pontoise de novembre 2019 pour confirmer la suspension des arrêtés de 6 maires, dont ceux de Sceaux et Gennevilliers, ne constatant en l'occurrence aucun danger grave et imminent ni circonstances locales particulières.

Précisons toutefois que passé le délai de 6 mois fixé par le Conseil d'Etat dans sa décision du 26 juin 2019 annulant l'arrêté ministériel de 2017, et après une étrange consultation des populations par le ministère sur Internet, le ministre de l'Agriculture a adopté un nouvel arrêté du 27 décembre 2019 prescrivant une distance minimale d'épandage près des habitations de 20 mètres pour les produits les plus toxiques, ramenée à 10 mètres pour les plantations hautes et à 5 mètres pour les plantations basses, pouvant même être réduite par les chartes locales ou pour la lutte contre certains organismes nuisibles²⁰. Saisi en référé, le Conseil d'Etat a par deux fois validé ces distances par ses ordonnances du 14 février et du 15 mai 2020²¹. Le débat semble désormais figé.

Mais si ces différentes décisions s'inscrivent dans un problème de droit connu, elles doivent également être appréhendées dans le cadre de la relance des discussions sur la décentralisation.

¹⁶ TA Besançon, ord. 16 septembre 2019, n°1901464 et n°1901465 (<https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2019/09/1901464-1.pdf>)

¹⁷ TA Versailles, 20 septembre 2019, *Préfet des Yvelines*, req. n°1906708

¹⁸ TA Cergy-Pontoise, Ord. du 8 novembre 2019 *Cne de Sceaux*, req. n°1912600, et *Cne de Gennevilliers*, req. 1912597. Décisions sur : <https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2019/11/1912597-A.pdf> et <https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2019/11/1912600-A.pdf>

¹⁹ Ord. du 7 janvier 2020 *Cne de Courbevoie*, req. n°1916218, et Ord. du 9 janvier 2020 *Cne de Pierrelaye*, req. n°1915493.

²⁰ Décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, qui précise notamment le cadre des chartes locales d'engagement des utilisateurs, complété par l'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 l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime

²¹ CE, ord. du 15 mai 2020 *Ass. Générations futures et autres* req. n°440211.

II – Les collectivités, responsables de la protection des populations locales

Ce rapport de force juridique relève d'une caractéristique du système réglementaire français qui fait la joie des chargés de TD en droit administratif : celle de la concurrence des polices générales et spéciales (A). Mais la compétence locale des autorités décentralisées en matière de protection des populations et de l'ordre public vient enrichir le débat, d'autant plus lorsque les autorités nationales n'inspirent plus confiance ni ne paraissent adopter une réglementation adéquate ou du moins acceptée par les administrés, ce qui renforce les autorités décentralisées à demander plus de pouvoirs propres (B).

A) La permanence d'un pouvoir de police des autorités locales

Le pouvoir de police générale permet à une autorité de prendre des décisions générales et individuelles pour assurer la protection de l'ordre public, c'est-à-dire de la sûreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Au niveau national, c'est le premier ministre qui est investi de ce pouvoir de police générale lui permettant d'adopter des mesures valant pour tout le territoire²². Au niveau local, outre les préfets, ce sont les maires qui sont chargés de garantir cet ordre public par leur pouvoir de police générale (art. L.2122-24 et L.2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales). Le pouvoir de police spéciale est attribué quant à lui à des autorités déterminées pour régler un domaine particulier, dérogeant éventuellement au droit commun et à la règle d'attribution des compétences. Ainsi, les ministres peuvent être appelés à adopter ces règles générales ou individuelles à la place du premier ministre²³. Au niveau local, un pouvoir de police spéciale peut également être attribué au maire, comme par exemple en matière de funérailles et cimetières, en matière d'édifices menaçant ruine ou de circulation et de stationnement. Le maire va ainsi parfois cumuler les deux types de police générale et spéciale.

Le problème régulièrement posé au juge est de déterminer alors le rapport entre police spéciale et police générale, que ce soit lorsqu'une même autorité dispose des deux types de pouvoirs, comme le maire, ou lorsque deux autorités disposent l'une d'un pouvoir de police générale et l'autre d'un pouvoir de police spéciale. La règle classique est que le pouvoir de police spéciale éclipse celui de police générale et s'exerce donc à sa place²⁴. Ce qu'ont confirmé les juges de Rennes notamment, en constatant l'attribution par la loi de la police spéciale en matière phytosanitaire au ministre de l'agriculture, qui empêchait dès lors au maire d'agir au nom de son pouvoir de police générale.

Toutefois, la capacité du maire titulaire d'un pouvoir de police générale ne disparaît pas totalement derrière un pouvoir de police spéciale, le sien ou celui d'un ministre. Si le TA de Rennes dans sa décision du 25 octobre 2019 a adopté une formule sans doute trop radicale en estimant que les bases légales invoquées par les maires « ne sauraient *en aucun cas* permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale »²⁵, ce qui

²² C'est initialement le président de la République qui dispose d'un tel pouvoir, délégué en fait au premier ministre : CE 8 août 1919 Labonne, et CE Ass. 13 mai 1960 SARL Restaurant Nicolas.

²³ Le ministre de la Culture est ainsi appelé à régler la police du cinéma par ses visas d'exploitation.

²⁴ Rappelons ici en parallèle la règle *Lex specialis derogat lex generalis*.

²⁵ « *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*

pourrait amener le Conseil d'Etat à annuler cette décision, certaines circonstances ouvrent en effet au maire une aptitude voire un devoir d'agir. Il s'agit des « circonstances locales particulières » admises par le Conseil d'Etat dans son célèbre arrêt *Films Lutetia*, qui permettent par exemple d'interdire la projection d'un film pourtant autorisé nationalement, au regard de la ville où il doit être projeté²⁶. De même, le « danger imminent » et « l'urgence » peuvent conduire le maire à outrepasser l'attribution des compétences pour agir au nom de son pouvoir de police générale *en lieu et place* du pouvoir de police générale. Le juge admet également la *combinaison* des deux pouvoirs de police générale et spéciale en cas de nécessité, comme pour les immeubles menaçant ruine²⁷ ou la protection des rejets polluants dans les rivières²⁸. En circonstance, la « carence » de l'autorité titulaire du pouvoir de police spéciale peut aussi permettre l'intervention du maire au nom de son pouvoir de police générale.

C'est sur ces bases que les maires revendiquaient un droit et même une obligation d'agir contre l'épandage de pesticides contenant du glyphosate. Ils arguaient de la carence de l'Etat et du ministre de l'Agriculture dont l'arrêté de 2017 transposait mal la directive européenne de 2009 à propos des « personnes vulnérables » que constituaient les riverains des champs traités, ce qu'a confirmé le Conseil d'Etat dans sa décision de juin 2019. Ils s'appuyaient en outre sur la dangerosité du glyphosate pour les personnes qui sont à son contact, avérée par des études scientifiques et une jurisprudence récente contestant les déclarations officielles²⁹. Les analyses alarmantes d'urine des habitants venaient soutenir leurs revendications.

Mais le juge et l'autorité de police disposent d'une certaine marge d'appréciation de ce degré de dangerosité et d'urgence permettant de contourner les règles d'attribution de compétence. Les juges de Rennes et de Besançon ont ainsi constaté qu'il n'y avait pas urgence ni péril imminent pouvant justifier l'action des maires. Le juge de Versailles a estimé que le délai de six mois donné par le Conseil d'Etat dans sa décision de juin 2019 n'étant pas accompli, il n'y avait pas non plus carence de l'autorité de police spéciale. La juge de référé de Cergy-Pontoise a pour sa part affirmé le contraire, constatant carence, danger et urgence, la conduisant à ne pas suspendre les arrêtés municipaux. Il faut noter ici la différence d'argumentation entre ces juges, les tribunaux ayant suspendu les arrêtés municipaux se livrant à une démonstration *a minima* limitée à la lecture du Code attribuant le pouvoir de police spéciale au seul ministre de l'Agriculture, le tribunal de Cergy-Pontoise appuyant au contraire ses décisions sur une analyse circonstanciée des situations locales, de la carence, du danger et de l'urgence. Dans ces deux dernières affaires, la juge de Cergy-Pontoise a toutefois précisé que ces arrêtés étaient pris par des maires de communes urbaines, Sceaux et Gennevilliers, ce qui a pu influencer sa décision. A l'inverse, la situation des communes rurales comportant des espaces agricoles à traiter semble pouvoir justifier un régime plus libéral au regard des populations concernées. Par ailleurs, le

cas permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale ».

²⁶ CE, Sec., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia »*, n^{os} 36385 et 36428, AJDA 1960, 1, p.20, chron. Combarous et Galabert ; D. 1960, p.171, note Weil. Plus récemment, voir la célèbre affaire du film « La dernière tentation du Christ » interdit de projection à Arcachon, (TA Bordeaux, 13 décembre 1990, *United international pictures*, Petites Affiches du 11 décembre 1991, note Pacteau).

²⁷ CE, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies, 5 juin 2019, req. n^o 417305 : « *en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire ... peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées, y compris la démolition de l'immeuble* »

²⁸ Conseil d'Etat, 5^{ème} / 4^{ème} SSR, 27 juillet 2015, req. n^o367484

²⁹ Voir la décision du tribunal administratif de Lyon du 15 janvier 2019, req. n^o1704067, précitée.

rejet par le Conseil d'Etat en référé en mai 2020 des recours contre l'arrêté du ministre de l'agriculture du 27 décembre 2019 fixant les nouvelles conditions nationales d'utilisation de ces produits, semble restreindre encore la marge d'appréciation des juges quant aux spécificités locales et à la dangerosité des produits permettant l'intervention des maires, désormais encadrées par des règles nationales consacrées.

B) La revendication de responsabilités accrues

Mais cette discussion n'est pas que juridique, s'inscrivant dans une double problématique de protection sanitaire des populations et de réforme de la décentralisation.

Depuis plusieurs années, les autorités locales élues sensibilisées à leurs responsabilités adoptent en effet de plus en plus d'arrêtés protecteurs de la santé des habitants. C'est ainsi le cas pour la réglementation des antennes relais de téléphonie³⁰, pour l'interdiction des cultures OGM (organismes génétiquement modifiés) sur le territoire communal³¹, ou l'encadrement des « installations classées » que sont ces exploitations industrielles ou agricoles susceptibles de créer des risques ou de provoquer des pollutions et des nuisances notamment sur la sécurité et la santé des riverains (art.L.511-1 Code de l'environnement), ou l'installation des compteurs électriques Linky contestés par crainte de la dangerosité des ondes émises³². Comme en matière phytosanitaire, ces réglementations relèvent normalement de la compétence du ministre ou du préfet, dotés d'un pouvoir de police spéciale pouvant exclure la compétence du maire, celui-ci pouvant néanmoins intervenir parfois en complément dans le cadre de son pouvoir de police générale ou spéciale comme en matière de pollution³³ ou en cas d'urgence avérée.

Cette intervention des autorités décentralisées est de plus en plus relayée ou appuyée par les habitants eux-mêmes, les populations se saisissant du sujet pour mener des actions contre les facteurs de nuisance à leur santé. Dans le bordelais, des parents d'élèves se sont mobilisés en 2019 contre la construction d'un nouveau collège à côté de vignes régulièrement pulvérisées au pesticide, et le château viticole en question s'est finalement réorienté vers une production biologique. La mobilisation s'est répandue pour faire pression sur le préfet de la Gironde afin d'augmenter de 50 à 200 mètres le périmètre d'interdiction d'usage des pesticides à côté d'établissements scolaires. Des pétitions sont ainsi régulièrement créées pour inciter les autorités locales, préfectorales ou municipales, à prendre des mesures protectrices des habitants.

A l'appui de ces revendications, est souvent mise en avant la carence des autorités nationales dans leur devoir de surveillance ou l'inadaptation des mesures prises. La dernière explosion d'une usine classée Seveso à Rouen le 26 septembre 2019, contrôlée par les autorités nationales sans que le danger ne soit pour autant circonscrit, a rendu le sujet particulièrement sensible.

³⁰ CE, 8 octobre 2012, *Cne de Lunel*, req. n°342423. V. « Le contentieux des antennes-relais », G. Viney, *D.*2013.1489, ou « Antennes relais de téléphonie mobile : police spéciale des communications électroniques et police générale du maire », E. Glaser, rev. *Lamy des Collectivités territoriales* n°75, 1.01.2012

³¹ CE, 5^{ème} et 4^{ème} SSR, 24 décembre 2012 *Cne de Valence*, req. n°342990. V. « Du bon usage du principe de précaution », note du Pr A. Bouveresse, *RTDE* n°4, 01.10.2013, p.880-884

³² V. CE, 11 juillet 2019 *Cne de Cast*, req.n°426060, qui annule l'arrêté municipal interdisant leur installation.

³³ Mentionnons ici la décision du tribunal administratif de Lyon du 26 septembre 2019, req. n°1800362, qui a reconnu la faute de l'Etat dans la transposition insuffisante de la Directive UE 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant, sans néanmoins relever une « défaillance notoire » des pouvoirs publics préfectoraux permettant de les sanctionner (la responsabilité de la Métropole de Lyon n'a pu être analysée, le recours contre elle ayant été déposé trop tardivement). Voir la décision : <http://lyon.tribunal-administratif.fr/content/download/165357/1666033/version/1/file/1800362.pdf>

A l'inverse, pour les autorités nationales c'est plutôt une suspicion d'incompétence qui semble traditionnellement planer sur la tête des élus locaux. Leurs initiatives sont ainsi régulièrement déferées au juge administratif afin de protéger la compétence étatique supposée plus fiable et rationnelle, et de toute façon juridiquement supérieure. Et le juge vient souvent protéger cette présomption de savoir-faire national, allant même jusqu'à annuler les arrêtés de maires voulant imposer le port du masque dans les rues de leurs villes en période de crise du Covid 19 au motif qu'ils risquaient de « nuire à la cohérence des mesures prises » et « à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités » nationales³⁴. Il est pourtant vite apparu que la communication erratique gouvernementale d'alors qui reposait essentiellement sur la doctrine des « gestes barrières », au détriment des protections physiques, ne visait qu'à pallier le manque de masques protecteurs, les stocks de sécurité de l'Etat n'ayant pas été renouvelés après la crise du SRAS des années 2000 mettant à jour l'incompétence des ministres successifs. D'ailleurs, dès la reconstitution de ces stocks cette doctrine gouvernementale a évolué pour permettre voire imposer ce port du masque dans les espaces publics clos, par décret du 20 juillet 2020, et même dans les espaces ouverts très fréquentés, par décret du 30 juillet, prouvant que les arrêtés précurseurs des maires étaient bien fondés voire pertinents³⁵.

Cette crise du Covid19 a peut-être d'ailleurs fait évoluer les choses. Les actions des maires, mettant en place des mesures efficaces pour maintenir les services publics locaux en toute sécurité ou approvisionnant en masques les acteurs économiques et sociaux de première importance, ont en effet été louées par le Président et le Premier ministre, augurant d'une nouvelle confiance accordée aux édiles locaux. La promesse de nouvelles réformes de décentralisation qui s'en est suivie, passant éventuellement par l'expérimentation, ouvre ainsi de nouvelles perspectives.

Mais si cette évolution laisse entrevoir de nouveaux transferts de compétences aux autorités décentralisées, elle semble s'accompagner du renforcement parallèle des pouvoirs des préfets responsables de la bonne application des lois et des politiques nationales. Et c'est bien plutôt le *couple* maire-préfet qui a été mis à l'honneur dans la gestion de la crise du Covid19, dans le contexte d'un modèle territorial qui se cherche encore sous l'égide du pouvoir central³⁶.

En matière phytosanitaire, le positionnement sur le terrain du droit humain à vivre dans un environnement sain rappelé par la Charte de 2005 et qui peut impliquer des restrictions locales admises par la jurisprudence européenne³⁷ ne semble pas donner pour autant de pouvoirs autonomes aux autorités territoriales, soumises aux autorités nationales chargées de faire

³⁴ CE, ord. 17 avril 2020 *Cne de Sceaux*, req. n°440057.

³⁵ Les préfets ne semblent d'ailleurs plus réellement tenter désormais de recours contre les arrêtés municipaux imposant ces masques dans les endroits fréquentés des villes, le juge administratif rejoignant cette position plus permissive en reconnaissant finalement cette compétence issue notamment de l'art. L.2212-2 5° permettant au maire d'agir pour « *prévenir... les maladies épidémiques ou contagieuses* » en l'attente d'une prise d'arrêté préfectoral. Voir TA Nice, Ord. du 5 août 2020, req. n°2003001, qui rejette le recours de l'ancien président de ce tribunal contre l'arrêté du maire C. Estrosi arguant de son incompétence, au motif que l'arrêté est fondé et conditionné, le préfet se hâtant d'ailleurs de prendre ensuite l'arrêté consacrant cette interdiction.

³⁶ La création des macro-régions, des intercommunalités XXL ou des mécanismes de démocratie participative sont ainsi régulièrement contestés par les maires, comme il ressort des diverses interventions lors du Congrès des maires de 2019. L'épidémie du coronavirus donne finalement l'occasion d'une revanche des maires et du renforcement du rôle des préfets dans la gestion du territoire de la République.

³⁷ Voir l'arrêt de la CJUE, affaire C616-17 du 1^{er} octobre 2019, rappelant l'importance du principe de précaution et qui autorise l'adoption de mesures restrictives pour protéger la santé publique, notamment en matière d'utilisation des produits phytosanitaires.

respecter ces droits. Ce sont bien encore les ministres de l'Agriculture et de la Santé qui disposent du pouvoir de police spéciale éclipsant celui des maires, et les chartes locales d'engagement des utilisateurs de pesticides sont rédigées par les syndicats représentatifs du monde agricole, les habitants et les élus locaux n'étant que consultés, et sont approuvées par les préfets.

Le juge administratif évoluera peut-être dans son analyse restrictive des compétences des autorités décentralisées comme il l'a fait à propos de la réglementation du port du masque, en se fondant pareillement sur une lecture extensive de l'article L. 2212-2 5° du CGCT³⁸. De même, l'expérimentation et les dérogations locales aux normes nationales permises aux préfets par le récent décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation préfectoral, développé par la circulaire du 6 août 2020, ouvriront peut-être de nouvelles pratiques au niveau local pour mieux tenir compte des spécificités géographiques et économiques des territoires.

Il est à craindre toutefois que la reconnaissance de ces spécificités locales ne soit envisagée une fois de plus que sous l'angle de l'efficacité de l'action publique nationale à réguler le désordre et dans le cadre d'une hiérarchie pesante des normes et des pouvoirs, bien plus que par reconnaissance d'une véritable légitimité et compétence des habitants et de leurs élus à gérer de façon plus autonome leurs affaires locales sous l'angle de la « démocratie »³⁹. Mais après tout, pour introduire une nuance, peut-on confier sans crainte la protection des droits humains aux élus locaux ? Outre la diversité accrue des situations locales (et des réseaux de pouvoirs) risquant de justifier l'aménagement de ces droits, nuisant alors à leur efficacité et au principe d'égalité, il faut rappeler qu'en face de la centaine de maires ayant adopté des arrêtés anti-glyphosate, ce sont des milliers d'autres qui n'ont adopté aucune réglementation restrictive volontaire et qui ont pu laisser perdurer, ou même protéger, les atteintes à l'environnement et à la santé de leurs administrés pour diverses raisons.

La protection des droits humains notamment en matière phytosanitaire pourrait donc bien relever de l'échelon local, et les récentes élections municipales du printemps 2020 ayant amené un nombre conséquent d'élus écologistes va sans doute pousser en ce sens. Mais elle ne saurait être confiée à la seule garde des élus locaux, même écologistes, ou au bon vouloir et à l'interprétation unique des autorités étatiques centrales ou déconcentrées. Elle doit aussi passer par le renforcement des autorités juridictionnelles sensibilisées au sujet, et surtout par la reconnaissance du pouvoir d'intervention et de contrôle des populations elles-mêmes.

³⁸ Celui-ci prévoit la compétence des maires pour « *prévenir... et faire cesser... les pollutions de toute nature* »

³⁹ Concept élaboré par l'auteur visant à reconnaître le droit des habitants (de « *domus* », résidence) à gérer leurs affaires par eux-mêmes ou par leurs élus avec une certaine autonomie et selon des spécificités propres, distinctes du cadre national du fait de la particularité de leur statut juridique et de leur situation locale. Voir l'article « A propos d'un gros mot : la 'domocratie locale' », in Actes du XII^e séminaire franco-japonais d'Hiroshima, 15-17 mars 2018, parus sur le site de la Société de Législation Comparée, section Japon, p.45-58 (à télécharger sur : <https://legiscompare.fr/ecommerce/fr/e-slc-collection-electronique/814-xiie-seminaire-franco-japonais-de-droit-public.html>)