

De l'évolution dans la répartition juridique des compétences en matière de démoustication à travers l'exemple réunionnais

Pinchon R

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche en droit public, Université de La Réunion, Saint Denis de La Réunion, France

Med Trop 2012 ; 72 : 47-50

RÉSUMÉ • Cet article vise à dresser les contours du cadre juridique relatif à la lutte contre les moustiques vecteurs de maladies transmissibles à l'homme dans certaines zones délimitées, dont fait partie l'île de La Réunion, en distinguant entre le droit général de la lutte contre les insectes vecteurs et le droit spécifique à la lutte contre le moustique. Ce cadre juridique opère une répartition des compétences marquée par une forte territorialisation de la lutte, une décentralisation qui se heurte à la prévalence de la compétence préfectorale ainsi qu'à l'émergence d'un nouvel acteur : les agences régionales de santé. En outre, les nécessités particulières à la lutte contre les moustiques vecteurs induisent des obligations à charge des particuliers, tant générales que spécifiques, qui sont sanctionnées pénalement sans que cela n'empêche de *jure* les actions de lutte entreprises d'office par les pouvoirs publics.

MOTS-CLÉS • Lutte anti-vectorielle. Démoustication. Chikungunya. Cadre Juridique. Compétences. Territorialisation. Décentralisation. Obligations Juridiques. Sanction Pénale.

CHANGES IN THE LEGALLY MANDATED DISTRIBUTION OF COMPETENCY FOR MOSQUITO CONTROL BASED ON EXPERIENCE ON REUNION ISLAND

ABSTRACT • The purpose of this article is to describe the legal framework for controlling mosquito vectors of diseases transmissible to human beings in certain locations such as Reunion Island. A distinction is made between general legal measures for insect vector control and specific measures for mosquito control. Regionalization is a major factor in the legal framework for insect vector control, thus limiting the scope of action by the prefecture. Another factor involves the increasing role of an important new player, i.e., the regional health agencies. Mosquito vector control raises the need to impose and enforce measures on the general public as well as private citizens. Failure to comply with these measures is punishable by sanctions and fines with no diminishing effect on de jure implementation of control measures by public agencies.

KEY WORDS • Vectors control. Fight against mosquitoes. Chikungunya. Legal Framework. Jurisdictions. Territorialization. Criminal offences and fines.

Le colloque organisé les 20 et 21 mai 2010 à Saint Denis de La Réunion avait pour objectifs de dresser le bilan des errements du passé, mais également de porter notre regard sur le présent et l'avenir, d'analyser, en termes juridiques, les dispositions de *lege lata*, ce qui est, afin d'émettre des propositions de *lege ferenda*, ce qui devrait être, d'utiliser pleinement l'instrument juridique prescriptif aux fins de la lutte contre le chikungunya propagé par le vecteur « moustique ». Rappelons-le en guise de préambule : le seul moyen dont nous disposons aujourd'hui consiste en la lutte anti-vectorielle ou LAV. Comme le corpus normatif est potentiellement vaste, il convient de cerner *a priori* le sujet : il ne s'agira d'évoquer ici la LAV que dans son objectif d'assurer la sécurité humaine et dans sa composante de lutte contre les moustiques, de ces *culicidae* qui ne sont définis juridiquement, pas plus que ne le sont les insectes. De même, sera portée une attention toute particulière au cas réunionnais, honneur à celui qui accueille, car la diversité organisationnelle en matière de LAV est trop complexe pour qu'elle soit étudiée ici de manière exhaustive.

Ce n'est en effet pas chose aisée que de rendre compte d'une organisation en évolution, qui répond elle-même à un cadre juridique renouvelé depuis l'épidémie réunionnaise de chikungunya en 2005 et 2006. Nous aborderons ainsi, en premier lieu, le cadre juridique fragmenté de la lutte contre les moustiques entre règle générale et normes spéciales, avant de nous pencher, en second lieu sur la répartition des compétences ainsi opérée entre

les différents acteurs publics et d'envisager enfin les sujétions et devoirs à la charge des particuliers, acteurs clés de la prévention et de la LAV.

Un cadre juridique fragmenté, entre règle générale et droit spécial

Il convient de rappeler d'abord la compétence de principe de l'Etat affirmée par le droit général dans la lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles à l'homme avant d'analyser plus avant les normes qui régissent spécialement la lutte contre les moustiques.

Notons donc dès à présent la prévalence de la compétence étatique qui découle en premier lieu de la politique générale de Santé à charge de l'Etat, dont participe la lutte contre les épidémies et la prévention des maladies. Aux termes de l'article L. 1411-1 du Code de la Santé Publique, il appartient à la Nation, en la personne de ses représentants, de définir sa politique de santé selon des objectifs pluriannuels. Le législateur a ainsi prévu d'une part des règles générales relatives aux vecteurs « insectes », d'autre part des règles spécifiquement destinées à encadrer la lutte contre les moustiques. Depuis que l'article L. 18-1 de l'ancien CSP a été abrogé par une ordonnance 2000-548 du 15 juin 2000, il faut se reporter en matière de lutte contre les vecteurs à l'article L. 3114-5 CSP ; il constitue ainsi le cadre législatif général, tel que modifié par la loi RLRL 2004-809 du 13 août 2004 et l'art.

• Correspondance : romain.pinchon@univ-reunion.fr

• Article arrivé le 4 octobre 2011, accepté le 16 février 2012

94 de la loi du 12 mai 2009 (1). La loi prévoit ainsi que le ministre chargé de la Santé, quelle que soit sa dénomination, identifie par arrêté les départements où existent « *conditions entraînant un risque de développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes et constituant une menace pour la santé de la population* ». Dans ces collectivités, qui sont en vertu de l'arrêté du 23 avril 1987 concernant la lutte contre les maladies humaines transmises par des insectes, les départements de Corse, des Antilles, de la Guyane et de La Réunion, la compétence de principe appartient à l'Etat, qui y définit les mesures de lutte. La référence à la seule définition des mesures de lutte laisse en suspens la question de leur mise en œuvre. De même, la notion de « *risque* » à laquelle se réfère l'art. L 3114-5 du CSP n'est pas aujourd'hui définie juridiquement, et l'appréciation ministérielle reste souveraine. C'est la menace de transmission de maladie qui, en dernière analyse, motive véritablement l'inscription de collectivité sur cette liste, dont sont absentes les collectivités métropolitaines. Le droit positif induit une véritable territorialisation de la LAV, dans ses versants de prévention en milieu endémique, comme de réaction aux épisodes épidémiques. Si l'on se penche plus spécifiquement sur la démoustication, comme en matière de chikungunya, il faut se reporter à la loi 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques. Cette loi, que nous appellerons loi de 1964, a elle-même été modifiée par l'article 72 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 dites de « *simplification du droit* ».

L'objet de notre analyse est nettement circonscrit à la démoustication dans les zones visées par arrêté du ministère de la Santé, au titre de l'art. 3114-5 CSP. Mais comme nous l'avons abordé, le cadre juridique des compétences est disparate ; ces dernières apparaissent diluées, malgré une territorialisation nécessaire de la conception et de la mise en œuvre des mesures de lutte. D'un point de vue pragmatique, il pourrait alors sembler opportun que le législateur unifie le cadre général de la lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles à l'homme, et notamment en opérant la jonction entre les dispositions de la loi du 16 décembre 1964 et les articles du CSP relatifs à la LAV. Ceci pour lever l'ambivalence entre la lutte contre les insectes en général et celle visant les moustiques en particulier. Une alternative consisterait à opérer une nouvelle codification des dispositions relative à la LAV dans sa globalité, du contrôle aux frontières et des points d'entrée jusqu'à la répartition des compétences et le cadre juridique du traitement des terrains favorables à la propagation des vecteurs. Dans le cadre de cette codification nouvelle, une dichotomie pourrait être maintenue entre composante de la LAV relative à la sauvegarde de la santé humaine et lutte contre les risques spécifiques aux animaux.

Une réelle centralisation de la lutte anti-moustique à l'échelon local

Notre analyse se veut synthétique ; elle consistera à mettre en lumière la prévalence d'une compétence étatique territorialisée que n'a su compléter une tentative largement avortée de décentralisation de la lutte anti-moustique.

L'art. R.3114-9 CSP, tel que modifié par l'art. 88 du décret 2010-344 du 31 mars 2010, opère une répartition des compétences entre, d'une part les Agences Régionales de Santé, investies des

missions générales de surveillance des insectes, d'information, d'éducation et d'investigation, et d'autre part le préfet, qui est plus spécifiquement chargé, au 5° alinéa de ce décret, des mesures de lutte contre les moustiques. L'art. R 1435-2, issu du même décret, prévoit que le protocole signé dans chaque département entre préfet et ARS précise notamment les interventions de cette dernière en ce qui concerne la lutte contre les maladies transmises par l'intermédiaire de moustiques. Quant à la loi de 1964, le principe en est clair : il s'agit de « *départementaliser* » la lutte contre les moustiques dans des zones délimitées par le préfet selon son art. 1^{er} (2). Aux services départementaux revient donc « *d'office* » l'accomplissement des « *prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à cette action* », sous la supervision du préfet. Outre la charge de délimiter les « *zones de lutte* », ce dernier se voit en effet habilité à prescrire « *toutes mesures utiles* » par l'art. 7-1 de la loi de 1964, aux fins de la lutte contre les moustiques et les gîtes larvaires. Pour l'île de La Réunion, il s'agit de l'arrêté préfectoral n° 2966 du 14 septembre 2007 déterminant une zone départementale de lutte contre le moustique. Cet arrêté énumère les communes concernées par les mesures, soit à La Réunion les 24 municipalités de l'île ; il définit les opérations à entreprendre et les procédés à utiliser en tenant compte, en vertu de l'art. 1^{er} du décret d'application n°65-1046 du 1^{er} décembre 1965 (modifié en 2005) « *de leurs effets sur la faune, la flore et les milieux naturels* ». Chaque année, un nouvel arrêté préfectoral vient préciser l'application de cet arrêté fondamental, qui permet en outre, comme nous le verrons *infra*, de renouveler annuellement l'autorisation pour les agents autorisés à pénétrer avec leur matériel dans les propriétés publiques et privées.

Si la loi de 1964 prévoit, depuis 2004 et la deuxième grande loi de décentralisation, la compétence « *d'office* » des services départementaux, elle envisage dès son art. 1^{er} la possibilité pour les départements de déléguer leur compétences à un organisme de droit public. En définitive, les départements n'ont *de facto* qu'une simple compétence d'exécution et ne disposent donc que d'une marge de manœuvre limitée... ce qui les incite parfois à confier la réalisation des opérations de LAV à des organismes de droit public, comme à La Réunion (3), mais non en Corse du sud, ainsi que le montre la convention du 2 avril 2007 signée par le Conseil Général de cette dernière collectivité. En matière de répartition des compétences, le financement est aussi bien souvent source de discordes : d'un point de vue juridique, les dépenses afférentes à la lutte contre les moustiques dans les zones délimitées en vertu de la loi de 1964 incombent aux départements et aux communes concernées, « *à concurrence de la moitié au moins à la charge du département* » (4). Or, depuis 2004, les départements sont donc compétents pour mettre en œuvre les mesures de LAV. À ce titre, ils doivent en principe bénéficier d'une compensation financière intégrale au sens de l'art. 72-2 de la Constitution et L 1614-1 et suivants du CGCT. Aussi, le partage des charges financières, prévu par la loi de finances pour 1975, entre le département et les communes concernées n'est pertinent qu'autant que les communes agissent comme déléguaires. Autrement, ces dernières agissent logiquement dans l'exercice de leurs compétences propres.

Car les communes gardent une compétence en matière de démoustication ; une compétence que l'on qualifiera de latente, subsidiaire mais générale. Cela résulte des articles L 2321-2 et L 2564-53 du Code Général des Collectivités Territoriales, qui prévoient que les dépenses obligatoires des communes comprennent notamment « *les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques* ».

Plus encore que l'échelon communal des collectivités territoriales, c'est au maire que revient la compétence de police administrative générale notamment destinée à sauvegarder la « *salubrité publique* ». La police municipale, aux termes de l'article L. 2212-2 CGCT, comprend les mesures nécessaires à faire cesser « *les maladies épidémiques ou contagieuses* », ces mesures devant être circonscrites à ce qui est nécessaire (5). À noter que le maire est également partie prenante de la lutte anti-moustique au titre de ses compétences de police spéciales (6), mais sa compétence reste encadrée : par exemple, au titre de l'article L. 1311-2 CSP, les mesures décidées par le maire viennent compléter les décrets pris en Conseil d'Etat prévus à l'art. L 1311-1 CSP fixant les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme.

Il paraît opportun que l'Etat, et son représentant dans le département continue de chapeauter le dispositif, d'abord parce qu'il appartient à la Nation de définir les grands axes de sa politique de santé, ensuite parce que dans l'hypothèse de réalisation du risque épidémique, l'Etat reste le plus à même de mobiliser les moyens adéquats, enfin parce que le vecteur ne connaît guère les frontières administratives. La gouvernance locale a été justement précisée par le législateur, avec les agences régionales de santé. Il semblerait pertinent de restreindre alors la compétence préfectorale tendant à adopter « *toutes mesures utiles* » aux situations épidémiques. Il conviendrait également d'éclaircir le transfert de compétences en matière de LAV aux départements, notamment afin de prendre en compte l'émergence des agences : les conseils généraux pourraient être associés à la définition des modalités de lutte et à leur mise en œuvre, sous responsabilité de l'État et hors exceptions consacrées par convention. La responsabilité des maires au titre de la LAV tient elle aussi à être précisée, à travers l'unification législative du droit applicable, et leurs actions spécifiques coordonnées dans le cadre départemental, en accord avec l'art. 72 de la Constitution en son 5^e alinéa. Ils apparaissent, aux côtés de l'autorité préfectorale, comme les premiers garants des obligations qui incombent à leurs administrés.

Des obligations générales et spécifiques à charge des personnes privées et de la sanction pénale des manquements

Les particuliers ciblés par la loi se voient astreindre de manière tant générale que spécifique au respect des consignes édictées par les pouvoirs publics en matière de prévention et de lutte contre le moustique vecteur de maladie transmissible. Ici l'objectif en cause fait peser de lourdes obligations sur les individus, sous peine de sanction pénale et selon la détermination de l'autorité préfectorale.

Aux termes de l'article 2 de la loi de 1964, les agents publics habilités par arrêté préfectoral à procéder aux opérations de LAV, soit dans la logique de décentralisation les agents des services départementaux, peuvent pénétrer sur les propriétés publiques et privées, même habitées, après que les propriétaires, locataires, occupants ou exploitants aient été prévenus. Ceux-ci sont réputés avoir été avertis selon l'art. 4 du décret n° 65-1046 de 1965 pris en application de la loi de 1964, dix jours francs après réception d'une mise en demeure adressée par le préfet par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. En cas de menace pour la santé humaine, la mise en demeure est faite en

mairie et l'intervention des agents habilités peut avoir lieu sans délai. Dans ces conditions, ils peuvent notamment mettre en place des dispositifs de lutte contre les moustiques et les contrôler à tout moment, même de nuit, « *en dehors des habitations et des propriétés attenantes aux habitations et closes...* ».

Le décret d'application de la loi, tel qu'il résulte des modifications opérées par le décret n° 2005-1763 du 30 décembre 2005, fixe plusieurs obligations à charge des propriétaires, locataires et autres occupants. Les « *propriétaires, locataires, concessionnaires, exploitants ou occupants* » de terrains bâtis et non bâtis, ou de cultures irriguées ou arrosées, ont l'obligation générale, aux termes de l'art. 4 de la loi de 1964, de se conformer aux prescriptions des agents publics aux fins de la démoustication, ces mesures devant rester temporaires. De manière schématique, ils doivent en outre, dans les conditions prévues par un arrêté préfectoral pris après avis, entre autres, du conseil général et de la chambre d'agriculture (sauf en cas d'urgence), déclarer la présence de moustiques (art. 3) et veiller au bon état des « *réservoirs, canaux, vannes, fossés, digues et diguettes, ainsi que tous systèmes d'adduction ou d'évacuation des eaux* » (art. 5). S'ils ne respectent pas les obligations édictées par cette prescription, le service ou l'organisme habilité, deux mois après mise en demeure du préfet (art. 6 du décret de 1965), « *pourra procéder d'office et aux frais des intéressés, aux travaux nécessaires* ». La menace se fait moins pressante pour les « *propriétaires, locataires exploitants ou occupants d'étangs, de marais sauvages, de mares, de terres cultivées non irriguées ou de terres incultes* » (art. 6) : s'ils n'effectuent les travaux jugés nécessaires dans le cadre de la démoustication, l'organisme habilité y procèdera à sa charge, étant entendu qu'il agira alors dans la limite des crédits qui lui sont alloués. Il est à noter que les propriétaires intéressés sont habilités par l'art. 1^{er} de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, à se constituer en association aux fins de « *l'exécution et l'entretien des travaux (...) assainissement destiné à la suppression des gîtes à moustiques* », avec l'autorisation du préfet. Quant aux « *maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, les entrepreneurs de travaux publics et privés* », ils doivent également se conformer aux consignes préfectorales en vue de la lutte anti-moustique (art. 7).

Les particuliers qui refuseraient de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de la loi de 1964 peuvent voir engager leur responsabilité pénale, en parallèle aux actions d'office prévues par cette même norme. Les agents d'encadrement et de direction des services habilités sont ainsi en mesure de dresser des procès-verbaux d'infractions, d'ordre contraventionnel, aux termes des art.10 et 11 de ladite loi, dont ils font le rapport au préfet ainsi qu'au maire. Cette disposition est précisée par l'art. 8 du décret d'application du 1^{er} décembre 1965, modifié en 2005. Ainsi, ceux des propriétaires, locataires, concessionnaires, exploitants ou occupants qui manqueraient à leur devoir général de se conformer aux prescriptions des agents encourent une contravention de quatrième classe, tout comme les personnes visées à l'art. 5 de la loi qui refuseraient de déférer à une mise en demeure préfectorale. C'est par ailleurs une amende de cinquième classe qui pèse sur les maîtres d'ouvrages, les maîtres d'œuvre, les entrepreneurs de travaux publics et privés, s'ils ne se conforment pour la conception des ouvrages, la conduite et la finition des chantiers, aux consignes préfectorales. De plus, la récidive est elle aussi envisagée par le décret.

Rappelons enfin qu'au titre de l'art. D3113-6 CSP, le chikungunya est une maladie à déclaration obligatoire, selon la

procédure prévue à l'art. R3113-4 et ce, depuis le décret n°2008-1409 du 19 décembre 2008 relatif aux maladies qui nécessitent une intervention urgente locale, nationale ou internationale.

Si les obligations à charge des particuliers semblent en définitive contraignantes, instituant des sujétions, prévoyant l'action d'office d'organismes publics sur les propriétés privées, cela répond à la nécessité de lutter efficacement contre les nuisances auto-induites. Toutefois, et le cas n'est pas propre à la lutte anti-moustique, les motifs de sanctions sont assez généraux et manquent de la précision qui doit être, en principe, inhérente à la loi pénale. C'est donc à juste titre, que les autorités privilégient, en situation inter-épidémique, les campagnes de prévention et de sensibilisation des individus.

Références

1. Art. 94 de la loi 2009-526.
2. Le contenu de cet arrêté préfectoral est précisé à l'article 1er du décret 65-1046 du 1er décembre 1965 modifié par le décret 2005-1763 du 30 décembre 2005.
3. Cf. dans ce même volume, Bâville M *et al.*, « L'évolution de la lutte anti vectorielle entre 2005 et 2011 à la Réunion : les enseignements de l'épidémie de Chikungunya ».
4. Art. 65 de la loi de finances pour 1975, encore en vigueur.
5. V. not. les arrêts du Conseil d'Etat sur req. 29442 et 39765, cités dans l'approche exhaustive de TIREL B « Quel est le cadre législatif et réglementaire ? » *In* IRD, La lutte anti vectorielle en France, IRD Editions, 2009, 533p.
6. Sur ce point, nous nous reporterons à l'analyse de AUSTIN T., comprise dans ce volume.



Piton de la Fournaise © Emilie Javelle.