

**LES CONCOURS DE POLICES
ADMINISTRATIVES ET LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT**

Ulysse RENARD

Mémoire
Master II Droit public fondamental

*Sous la direction de Marianne MOLINER-DUBOST
Maître de conférences HDR à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

N° 29

Université Jean-Moulin - Lyon 3

Faculté de droit

Année universitaire 2020/2021

**Les concours de polices administratives et la protection de
l'environnement**

Mémoire de recherche présenté dans le cadre du Master 2

Droit public fondamental

Ulysse RENARD

Sous la direction de

Marianne MOLINER-DUBOST, Maître de conférences (HDR) en

droit public à l'Université Jean-Moulin - Lyon 3

Université Jean-Moulin - Lyon 3

Faculté de droit

Année universitaire 2020/2021

**Les concours de polices administratives et la protection de
l'environnement**

Mémoire de recherche présenté dans le cadre du Master 2

Droit public fondamental

Ulysse RENARD

Sous la direction de

Marianne MOLINER-DUBOST, Maître de conférences (HDR) en

droit public à l'Université Jean-Moulin - Lyon 3

« L'Université Jean-Moulin - Lyon 3 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à Madame Marianne Moliner-Dubost, pour avoir accepté de diriger ce mémoire, pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Que Madame le professeur émérite Sylvie Caudal trouve l'expression de mes sincères remerciements, pour avoir accepté de juger ce travail.

Je tiens également à remercier Monsieur le professeur Christophe Roux, pour avoir relu ce mémoire et pour ses conseils.

Aussi, je souhaite remercier Mesdames et Monsieur les professeurs Caroline Chamard-Heim, Valérie Goesel-Le Bihan et Baptiste Bonnet, co-directeurs du Master 2, Droit public fondamental, ainsi que l'ensemble des enseignants de ce Master, pour cette année universitaire enrichissante et stimulante, malgré un contexte hors du commun.

Enfin, des remerciements à ma famille et à mes amis pour leurs encouragements.

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJCT	Actualité juridique - collectivités territoriales
AJDA	Actualité juridique - droit administratif
al.	Alinéa
art.	Article
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIJ	Cour internationale de justice
CJA	Code de justice administrative
dir.	Travaux dirigés par
éd.	Édition
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
J.-Cl.	JurisClasseur
JCP-A	La Semaine Juridique - administration et collectivités territoriales
JCP-G	La Semaine Juridique - édition générale
LGDJ	Librairie générale du droit et de jurisprudence
LPA	Les Petites Affiches
n°	Numéro
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMS	Organisation mondiale de la santé
op. cit.	Œuvre déjà citée
ord.	Ordonnance
p.	Page
RDI	Revue de droit immobilier
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
RJE	Revue juridique de l'environnement
RJEP	Revue juridique de l'économie publique
S.	Sirey
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

SOMMAIRE

TITRE I. LA POSSIBLE COMPLÉMENTARITÉ DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES POLICES SPÉCIALES ENVIRONNEMENTALES	19
CHAPITRE 1. UNE INTERVENTION SUBSIDIAIRE COMPATIBLE AVEC LES REGLES DE COMPETENCES EN DROIT PUBLIC	19
Section 1. La police générale complémentaire d'une police spéciale environnementale	19
§1) L'exclusivité des compétences : un principe limité	20
§2) Une complémentarité des compétences prévue par le droit positif.....	23
Section 2. La complémentarité des polices spéciales environnementales	28
§1) L'indépendance des législations : le maintien des compétences	28
§2) L'interdépendance des législations : la cohabitation des compétences	30
CHAPITRE 2. DES OBSTACLES A L'INTERVENTION SUBSIDIAIRE DU MAIRE SURMONTABLES	32
Section 1. Le contrôle du juge administratif : une contrainte indispensable.....	32
§1) Un contrôle dissuasif pour le maire	32
§2) Un contrôle protégeant le maire.....	36
Section 2. Le manque d'expertise technique du maire : une exagération	40
§1) Une confusion entre éclairage technique et décision politique	40
§2) La reconnaissance de la compétence technique des autorités locales ..	43
TITRE II. LA COMPLÉMENTARITÉ SOUHAITABLE DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES POLICES SPÉCIALES ENVIRONNEMENTALES.....	48
CHAPITRE 1. L'EXCLUSIVITE DES POLICES SPECIALES ENVIRONNEMENTALES AU DETRIMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.....	48
Section 1. L'exclusion stricte de la compétence du maire par la jurisprudence ..	48
§1) Une compétence exclue en cas de circonstances locales particulières.	49
§2) L'éviction du péril imminent	54
Section 2. Une intervention complémentaire pourtant favorable à la protection de l'environnement	63
§1) Compétence décentralisée : un atout pour l'environnement	64
§2) L'admission du concours : une hypothèse rare mais appréciable	69

CHAPITRE 2. LE PRINCIPE DE PRECAUTION : UN PALLIATIF A L'EXCLUSION DU	
CONCOURS DE POLICES ?	74
Section 1. Une appréciation rigoureuse des « domaines d'attributions » des autorités publiques figurant dans la définition du principe constitutionnel de précaution	74
§1) Un principe porteur d'espoir pour les maires.....	74
§2) Un principe strictement appliqué par le juge administratif.....	78
Section 2. La protection de l'environnement comme composante de l'ordre public général pour faciliter l'application du principe de précaution .	83
§1) Une extension de l'ordre public général souhaitable	83
§2) Une extension peu probable de l'ordre public général.....	88

INTRODUCTION

« *La police est l'ombre des libertés éclairées par la lumière du siècle* »

Bertrand Seiller¹

« *Le XXI^{ème} siècle sera écologique ou ne sera pas. Cette prédiction, digne d'un Nostradamus pastichant Malraux, ne porte pourtant pas à sourire. N'évoque-t-elle pas les multiples menaces que notre civilisation industrielle fait peser sur la planète et l'avenir de l'humanité, auxquelles seul pourrait remédier un radical changement de camp ?* »

Agathe Van Lang²

La question environnementale est au cœur du débat public contemporain, et pour cause : entre 1850 et 2019, les températures mondiales ont augmenté de 1,1 °C³ et sans inflexion de la courbe des émissions de gaz à effet de serre, la hausse pourrait atteindre 5,5 °C à la fin du siècle⁴, induisant des vagues de chaleur et des pluies torrentielles de plus en plus intenses, une accélération de l'érosion de la biodiversité, une baisse des rendements des cultures, une hausse du niveau des mers⁵. La crise environnementale se caractérise aussi par la pollution des milieux naturels : 8 millions de tonnes de plastique sont par exemples déversés chaque année dans les océans⁶. Soulignons aussi une accélération de l'extinction des espèces : entre 1970 et 2014, l'abondance des populations mondiales de vertébrés a diminué de 60%⁷. L'homme souffre également de la crise

¹ B. Seiller, « La notion de police administrative », *RFDA* 2015, p. 877.

² A. Van Lang, « De l'art du trompe l'œil. Réflexions désenchantées sur quelques aspects récents de la responsabilité environnementale », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, p. 1671.

³ Chiffres clés du climat - France, Europe et Monde - Édition 2021, Ministère de la transition écologique.

⁴ Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté », Résumé à l'intention des décideurs, 2019, 110 p.

⁵ *Ibid.*

⁶ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), « Sixième rapport sur l'avenir de l'environnement mondial : résumé à l'intention des décideurs », p. 13.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

environnementale : selon le programme des Nations Unies pour l'environnement, les conditions environnementales sont responsables « *d'environ 25% des maladies et de la mortalité dans le monde* »⁸.

Face à cet enjeu planétaire, des initiatives mondiales sont engagées, telles que la Convention sur la diversité biologique de 1992 ou l'Accord de Paris sur le climat de 2015. Des ambitions régionales sont aussi affichées, avec par exemple l'objectif de l'Union européenne de réduire d'au moins 55% les émissions de gaz à effet de serre des États membres d'ici à 2030⁹. L'échelon national est également central dans la lutte contre la crise environnementale, comme en témoignent la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ou le projet de loi Climat et résilience, en cours de discussion au parlement.

L'action locale joue aussi un rôle déterminant dans la protection de l'environnement. Les régions, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes disposent chacun de compétences leur permettant d'agir dans ce domaine¹⁰. Échelon de proximité, les communes sont particulièrement plébiscitées par les électeurs pour préserver l'environnement, ce dernier était l'un des trois premiers sujets de préoccupations des français lors des élections municipales de mars 2020, en hausse de dix points sur un an¹¹.

Aussi, depuis plus d'une décennie, plusieurs maires se sont fait remarquer par l'adoption d'arrêtés municipaux encadrant ou interdisant des activités considérées comme préjudiciables pour l'environnement : l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile, l'épandage d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ou, plus récemment, l'usage de produits phytopharmaceutiques¹². Ce « *volontarisme municipal* »¹³ pose la question des concours de polices administratives en matière environnementale (II). Cette question, sujet de la présente étude, soulève de nombreux

⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁹ Commission Européenne, « Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030, Stratégies et objectifs climatiques », sept. 2020.

¹⁰ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Répartition des compétences », 16 mai 2018.

¹¹ G. Finchelstein, « Municipales 2020 : nette percée environnementale dans les préoccupations des Français », *Le Monde*, 13 mars 2020.

¹² Matthias Malblanc confirme que « *ces dernières années, en effet, en réponse à l'intérêt croissant des citoyens pour les questions d'ordre écologique, de plus en plus de maires ont fait usage de leur pouvoir de police générale pour limiter certaines activités jugées néfastes* » (M. Malblanc, « Le maire, l'État et le glyphosate : l'exclusivité des polices spéciales environnementales appliquée aux pesticides », *JCP-A* 2021, p. 2150).

¹³ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *AJDA* 2020, p. 1223.

enjeux (III) et nécessite dans un premier temps de se pencher sur la protection de l'environnement et sur la manière dont cet enjeu est saisi par le droit (I).

I. La protection de l'environnement : un enjeu saisi par le droit

La notion d'environnement, aussi large que complexe, aussi transversale qu'évolutive, « exprime des passions, des espoirs, des incompréhensions »¹⁴. Citant Jacques de Lanversin¹⁵, Marianne Moliner-Dubost rappelle que « si l'idée d'environnement est "claire dans son noyau central", elle est "parfaitement imprécise dans ses contours" »¹⁶.

De nombreux textes ont tenté de définir l'environnement ; la Convention de Lugano du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultants d'activités dangereuses pour l'environnement dispose par exemple que l'environnement « comprend : les ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, et l'interaction entre les mêmes facteurs ; les biens qui composent l'héritage culturel ; et les aspects caractéristiques du paysage »¹⁷. Pour Agathe Van Lang, « l'environnement c'est la nature, les ressources et le milieu naturels mais pas seulement. L'environnement, c'est la biocénose, le biotope, la biosphère, la biodiversité, mais pas seulement. Disons, puisqu'il nous fait quand même le définir, que l'environnement est l'ensemble des éléments naturels et culturels, dont l'existence et les interactions constituent le cadre de la vie humaine »¹⁸.

Ces définitions particulièrement larges traduisent une conception anthropocentrique de l'environnement, intégrant le rapport entre l'homme et son environnement. Cette approche s'oppose à la conception écocentrique, qui définit l'environnement en dehors de son rapport à l'homme. La première conception porte le risque de n'appréhender la protection de l'environnement qu'au regard de l'intérêt de l'homme, ce qui en limiterait considérablement la portée. Toutefois, pour Agathe Van Lang, « notre point de vue de juriste détermine-t-il une conception de l'environnement dont l'homme est la référence, parce que la fonction du droit est d'organiser, de réglementer les relations des hommes entre eux ou avec ce qui les entoure. Le

¹⁴ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 8^{ème} éd., Dalloz, 2019, coll. Précis, p. 1.

¹⁵ J. de Lanversin, « Contribution du juge au développement du droit de l'environnement », in *Le juge et le droit public, mélanges en l'honneur de Marcel Waline*, 1974, t. II, p. 519.

¹⁶ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, 2^{ème} éd., Dalloz, 2019, coll. Cours, p. 43.

¹⁷ Art. 2-10.

¹⁸ A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, 4^{ème} éd., PUF, 2016, coll. Thémis, p. 20.

mérite de l'homme est d'avoir compris certes tardivement, que le monde où il vit doit être protégé, et d'y employer pour ce faire les moyens dont il dispose, notamment les règles juridiques. Il semble que la nature et l'ensemble des êtres vivants peuvent bénéficier de cette démarche. Dès lors, l'anthropocentrisme, dans la mesure où il est respectueux, n'a rien d'inavouable »¹⁹. Dans cette perspective, la conception anthropocentrique semble conforme à l'objet du droit de l'environnement, le préambule de la Charte de l'environnement rappelant « que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel » et la Déclaration de Stockholm que « l'homme est à la fois créature et créateur de son environnement »²⁰. Michel Prieur approuve cette approche, estimant que « l'environnement est l'expression des interactions et des relations des êtres vivants (dont l'homme), entre eux et avec leur milieu »²¹.

Dès lors, la protection de la santé humaine s'inscrit dans le cadre de la protection de l'environnement. Sylvie Caudal confirme que « les liens entre santé et environnement sont une réalité qui va peu à peu s'imposer. Il est d'abord évident (mais utile) de rappeler que la bonne santé - tant animale que végétale - est partie intégrante et essentielle de la qualité de l'environnement »²². Le juge lui-même a adhéré à cette vision, estimant que « l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé y compris pour les générations à venir »²³ et que l'article 5 de la Charte de l'environnement « s'applique aux activités qui affectent l'environnement dans des conditions susceptibles de nuire à la santé des populations concernées »²⁴. Les risques pour la santé susceptibles d'être causés par les ondes électromagnétiques, les organismes génétiquement modifiés ou encore les produits phytopharmaceutiques, font donc partie de la matière environnementale²⁵.

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

²⁰ Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 sur l'environnement, Chap. 1, al. 1.

²¹ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 7.

²² S. Caudal, « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *RFDA* 2017, p. 1061. L'auteure poursuit : « Quant à la santé humaine, les exemples de pollutions ou nuisances qui l'affectent sont nombreux. Aux cas - devenus hélas classiques - de pollution de l'eau ou de l'air, se sont ajoutés d'autres risques : maladie de « la vache folle », produits phytosanitaires, cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) par exemple. À l'inverse, des risques de dommages, initialement circonscrits à la santé de l'homme, sont suspectés de s'étendre à l'environnement, et tout spécialement à la santé des animaux : le cas des lignes à très haute tension est ici emblématique ».

²³ CIJ, avis consultatif, 8 juil. 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, § 29 ; CIJ, 25 sept. 1997, *aff. du projet du Gabčíkovo-Nagymaros*, § 53.

²⁴ CE, 8 oct. 2012, *Commune de Lunel*, requête n° 342423.

²⁵ Agathe Van Lang confirme que « la possibilité de cloisonner les risques pour l'environnement et ceux menaçant la santé n'est guère réaliste, car la dégradation des éléments naturels ne peut qu'avoir un retentissement négatif sur la santé humaine » (A. Van Lang, « Principe de précaution : exorciser les fantasmagories », *AJDA* 2015, p. 510).

Cette conception anthropocentrique traduit, selon Amane Gogorza et Julien Lagoutte, une remise en cause de postulats philosophiques cartésiens selon lesquels l'homme domine la nature²⁶. Elle illustre une prise de conscience par l'homme de son appartenance à un écosystème vivant, et que son action est susceptible de menacer de manière irréversible.

Cette nécessité de fixer un cadre à l'activité humaine convoque l'outil juridique, « *le droit [agissant] à la manière d'un sismographe* »²⁷. Le droit a alors développé plusieurs instruments, permettant une meilleure protection de l'environnement. Comme le souligne Marianne Moliner-Dubost²⁸, des outils juridiques « modernes » ont vu le jour, tels que des instruments économiques, au titre desquels on peut citer la fiscalité écologique, les systèmes d'échange et de compensation, ou encore les paiements pour services environnementaux. Les approches volontaires, l'éducation, la sensibilisation et l'exemplarité participent aussi à cette nouvelle approche de l'action environnementale. L'auteure souligne aussi que la domanialité, l'appropriation publique ainsi que des outils plus spécifiquement environnementaux font également partie des outils juridiques permettant une meilleure protection de l'environnement. Ces derniers ne doivent cependant pas éclipser les outils juridiques plus traditionnels, tels que la planification ou encore la police administrative, sujet de la présente étude.

Pour Véronique Inserguet-Brisset, « *la police administrative, outil de prévention des atteintes est, par nature, un instrument privilégié pour la protection de l'environnement* »²⁹. Marianne-Moliner-Dubost confirme que « *le droit de l'environnement étant essentiellement un droit de police, [...] il limite et aménage effectivement les droits et libertés* »³⁰, et Michel Prieur que « *dans le domaine de l'environnement il existe des règlements de police visant à interdire et à contrôler certaines activités humaines perturbatrices du milieu naturel* »³¹. La police administrative occupe un rôle central dans la protection de l'environnement en droit français. Jacques Petit démontre d'ailleurs l'influence du droit de l'environnement sur celui de la police administrative³². Cette influence explique peut-être que les critiques adressées à la police

²⁶ A. Gogorza, J. Lagoutte, *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 15, 2016.

²⁷ J. Caillosse, *L'État du droit administratif*, 2^{ème} éd., LGDJ, Droit et Société, 2017, p. 59.

²⁸ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 178 et s.

²⁹ V. Inserguet-Brisset, *Droit de l'environnement*, PU Rennes, 2005, p. 171.

³⁰ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 10.

³¹ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 45.

³² J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », in Ch. Roux (dir.), *Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020.

administrative, en raison de son supposé caractère liberticide, soient également adressées au droit de l'environnement³³, comme le rappelle Étienne Picard³⁴. Dès lors, il convient de se pencher sur la notion de police administrative et sur la manière dont elle permet des interventions favorables à l'environnement.

II. Concours de polices et protection de l'environnement : une « matière extrêmement délicate »³⁵

« *L'action de l'administration a pour but de satisfaire aux nécessités de l'intérêt général. Pour ce faire, elle revêt, traditionnellement, deux formes essentielles : la police et le service public* »³⁶. Jean Waline définit la police administrative comme « *l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituant et le législateur* »³⁷.

La notion de police administrative a souffert d'une « *abstention doctrinale* »³⁸ à son égard jusqu'à la thèse d'Étienne Picard, soutenue en 1978, qui fait désormais autorité. La police administrative a pour but la prévention ou la cessation des atteintes à l'ordre public, ce qui l'oppose à la police judiciaire, qui s'inscrit dans le cadre répressif³⁹. Xavier de Lesquen rappelle que « *l'exercice du pouvoir de police administrative se caractérise [...] par des mesures de nature réglementaire ou individuelle, toujours unilatérales, et d'une grande diversité : autorisations*

³³ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 10-12.

³⁴ « *La théorie libérale a tout fait pour détruire une notion de police qui aurait correspondu à ce qu'elle craignait qu'elle fût : une notion totalisante, une activité s'emparant des finalités sociales, envahissante, liberticide. Au contraire, lorsqu'elle a dû l'admettre comme une notion juridique, elle l'a conçue dans son essence comme étant le plus conforme possible à ce qu'elle se résignait qu'elle fût en fait : un mode d'intervention subsidiaire de la puissance publique, essentiellement local, circonstanciel, une activité administrative prétendument subordonnée à la loi, respectueuse des libertés, limitant ses exigences au strict minimum vital, ne prononçant pas d'interdictions générales et absolues, fixant seulement les buts à atteindre et non les moyens, etc...* » (É. Picard, *La notion de police administrative*, LGDJ 1984, p. 460-461).

³⁵ Expression employée pour les concours de polices administrative : M. Hauriou, note sous CE 18 avr. 1902, *Maire de Nérès-les-Bains*, requête n° 04749 ; *Lebon* p. 275 ; *GAJA* n° 9 ; *S.* 1902, 3, p. 81.

³⁶ J. Waline, *Droit administratif*, 28^{ème} éd., 2020, Précis Dalloz, p. 379.

³⁷ *Ibid.*, p. 381. Dans le même sens, pour Jean Rivero, « *on entend par police administrative l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société* » (J. Rivero, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 5^{ème} éd., p. 384, cité par É. Picard, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 31).

³⁸ J.-M. Auby, préface à la thèse de M.-J. Castagné, *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative*, LGDJ 1964, Bib. Dr. Pub. T. 57, cité par É. Picard, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 15).

³⁹ La police judiciaire a « *pour mission de constater les infractions, d'en établir la preuve, d'en identifier les auteurs, et d'en exécuter, une fois l'information ouverte, les délégations des juridictions d'instructions* » (S. Guinchard et T. Debard, *Lexique des termes juridiques 2020-2021*, Dalloz, 28^{ème} éd., 2020, p. 788).

administratives préalables, déclarations préalables mais aussi obligations de faire ou de ne pas faire, restrictions apportées à une activité, accès ou conditions d'utilisation du domaine public en sont les manifestations les plus fréquentes »⁴⁰. La police administrative « *tend essentiellement à la réalisation d'un certain équilibre entre ordre et liberté* »⁴¹, étant donné que « *la liberté est la règle et la restriction de police, l'exception* »⁴².

Comme le souligne Baptiste Bonnet, « *l'ordre public est l'une des finalités de l'action administrative, le maintien de l'ordre public constitue même l'objet spécifique de l'activité de police administrative. Notion fuyante, rebelle, contingente et variable, elle n'en est donc pas moins centrale* »⁴³. Cette notion étant « *variable et subjective* »⁴⁴, « *la seule définition valable de l'ordre public serait donc purement pragmatique : quel comportement, à un moment donné pourrait créer un trouble ?* »⁴⁵. L'état du droit permet tout de même de dessiner les contours de cette notion. L'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et son interprétation doctrinale permettent tout d'abord d'inclure le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques dans le champ de l'ordre public. Le Conseil d'État a également estimé « *que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public* »⁴⁶.

Le champ de l'ordre public semble recouper celui de l'environnement, comme l'illustre le fait que la police municipale soit habilitée à « *prévenir, par des précautions convenables, et [à] faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, [à] pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, [à] provoquer l'intervention de l'administration*

⁴⁰ X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *RJEP* n° 693, janv. 2012, comm. 1 ; concl. sur CE, 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau et Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n°s 326492, 329904, 341767 et 341768.

⁴¹ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁴² Commissaire du gouvernement Corneille dans les conclusions sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, requête n° 59855 ; *Lebon* p. 638.

⁴³ B. Bonnet, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel, tentative de définition d'une notion insaisissable », in Ch.-A. Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 117.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 118. Jean-Marc Sauvé parle de notion « fonctionnelle » (J.-M. Sauvé, Introduction du colloque « *L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation* », 24 févr. 2017).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ CE, ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*, requêtes n°s 136727 et 143578 ; *Lebon* p. 372 ; *GAJA* n° 91 ; concl. P. Frydman, *RFDA* 1995, p. 1204. V. P. Delvolvé, « L'ordre public immatériel », *RFDA* 2015, p. 890.

supérieure »⁴⁷. De plus, le triptyque précité semble contenir une finalité de préservation de l'environnement. La préservation de la salubrité publique permet en effet une intervention dans le domaine sanitaire, et donc une forme de protection de l'environnement⁴⁸. De même, la préservation de la sécurité publique peut permettre une action favorable à l'environnement, lorsqu'elle nécessite par exemple de prévenir ou de faire cesser une catastrophe environnementale. Dans une conception large de la protection de l'environnement incluant par exemple le droit à un environnement sain ou à la qualité de vie⁴⁹, la protection de la tranquillité publique poursuit aussi, de manière médiate, une finalité environnementale.

Au sein de l'ordre public, on opère classiquement une distinction entre l'ordre public général et l'ordre public spécial, coïncidant avec la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale⁵⁰. Pour Jean Waline, « *lorsqu'une autorité est responsable du maintien de l'ordre public [...], sur un certain territoire, elle dispose, ipso facto, d'un ensemble de compétences et de moyens d'action : c'est la police générale. Mais en outre, certains textes prévoient, en vue de prévenir des désordres dans un domaine bien défini, des moyens plus précis, techniquement adaptés à ce domaine, et en général plus rigoureux : ce sont les polices spéciales, qui s'appliquent, soit à une catégorie particulière d'individus (police des étrangers, police des nomades), soit à une branche d'activité (police de la chasse, police des édifices menaçant ruine, des établissements classés pour la protection de l'environnement, des aéroports, etc.)* »⁵¹. L'étude de la police administrative convoque donc immédiatement la distinction entre police générale et police spéciale⁵².

La police administrative générale se caractérise tout d'abord par les autorités qui en sont titulaires : le Premier ministre⁵³, le préfet, le maire⁵⁴ et, dans une moindre mesure, le président du conseil départemental⁵⁵. La police générale se distingue aussi par son champ d'application territorial : chaque autorité pouvant en principe adopter une mesure sur tout ou partie de sa

⁴⁷ CGCT, art. L. 2212-2.

⁴⁸ Conformément à la définition de l'environnement retenue dans la première partie de l'introduction.

⁴⁹ Par exemple : CEDH, 21 févr. 1990, *Powell et Rayner c/ Royaume-Uni*, affaire n° 9310/81.

⁵⁰ Pour une discussion sur ce point : C. Fardet, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, coll. Thémis – Essais, p. 121 et s.

⁵¹ J. Waline, *Droit administratif*, op. cit., p. 391.

⁵² Pour une analyse approfondie de cette distinction : É. Picard, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 558 et s.

⁵³ CE, 8 août 1919, *Labonne*, requête n° 56377 ; *Lebon* p. 737, *GAJA* n° 34.

⁵⁴ CGCT, art. L. 2212-1 et s.

⁵⁵ CGCT, art. L. 3221-4.

circonscription administrative. Jacques Petit rappelle que « *les actes que les autorités de police générale peuvent accomplir dans leur champ de compétence, [sont définis] par le triptyque but, motifs, contenu. But : ce sont les intérêts publics constitutifs de l'ordre public général, qui correspondent à un petit nombre d'impératifs fondamentaux, en ce sens qu'ils représentent le minimum de conditions indispensables à la jouissance des droits et libertés (et c'est pourquoi le champ matériel de la police générale est indéfini : ces impératifs-là doivent être respectés dans toute activité sociale). Motifs : toute circonstance de nature à porter atteinte aux intérêts qui composent l'ordre public général. Contenu : toute mesure (à l'exclusion, au moins en principe, des autorisations et déclarations préalables) nécessaire au regard des circonstances et proportionnées à celles-ci* »⁵⁶.

La police générale se distingue donc de la police spéciale, ou plutôt des polices spéciales. Selon René Chapus, la spécialité d'une police administrative réside dans la spécialité des finalités poursuivies, de ses détenteurs, ou des procédures applicables⁵⁷. S'agissant du domaine de ces polices, Gilles Le Chatelier précise que « *les polices spéciales, comme leur dénomination le suggère, visent toujours une catégorie de personnes (police des étrangers), des risques particuliers (police environnementale ou sanitaire), liés à certaines activités (police du cinéma), situations (police des immeubles menaçant ruine) ou lieux (police des aéroports)* »⁵⁸. Leur création traduit une volonté d'encadrer ces domaines spécifiques avec des moyens plus importants ou plus spécifiques que ceux dont dispose la police générale⁵⁹.

Ces polices sont nécessairement créées par voie législative⁶⁰. On peut, avec Étienne Picard, estimer que cette habilitation textuelle constitue le fondement de la distinction et donc la délimitation entre police spéciale et police générale⁶¹, cette dernière ne bénéficiant que d'une habilitation implicite⁶².

⁵⁶ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

⁵⁷ R. Chapus, *Droit administratif général*, T. I., Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, § 924.

⁵⁸ G. Le Chatelier, « L'évolution de la notion d'ordre public », *AJCT* 2020, p. 328.

⁵⁹ J.-M. Sauvé, Introduction du colloque « *L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation* », préc. Pour Christophe Fardet, « *le choix d'une police spéciale présente comme [...] avantage de prévoir des sanctions plus sévères que celles associées aux mesures de police générale* » (C. Fardet, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », *op. cit.*, p. 137).

⁶⁰ Constitution, art 34.

⁶¹ É. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 568-590.

⁶² *Ibid.*, p. 558-563.

Les polices spéciales ont actuellement tendance à se « multiplier »⁶³, notamment dans le domaine environnemental⁶⁴. Pour Marie-France Delhoste, « l'impératif "écologique" et l'apparition de nouveaux domaines d'activités suscitent [...] l'instauration de polices spéciales aptes à répondre aux exigences posées »⁶⁵. Jean-Marie Pontier souligne que le Code de l'environnement prévoit à lui seul pas moins de 25 polices spéciales⁶⁶. Un rapport interministériel de 2015 dénombrait 34 régimes de polices relatifs à l'environnement⁶⁷. Cette « environnementalisation »⁶⁸ des polices spéciales peut consister en la création de nouveaux régimes de police intervenant dans le domaine environnemental mais aussi en la transformation de polices spéciales existantes, afin d'y intégrer des préoccupations environnementales. L'importance de ces polices spéciales s'observe également par la diversité des autorités qui en sont titulaires. Pour Christophe Fardet, « la liste serait peut-être plus courte en établissant les autorités administratives n'en disposant pas (ou pas encore !) »⁶⁹.

Se pose alors la question de savoir si ces polices spéciales relatives au domaine environnemental forment une catégorie homogène. Dans l'affirmative, elles pourraient être qualifiées de polices spéciales environnementales. Comme le souligne Jacques Petit⁷⁰ cette catégorie doctrinale ne peut exister que si les polices qu'elle regroupe présentent des traits communs. Il ajoute que cette hypothèse semble correspondre à l'état du droit⁷¹. Bien que cette notion n'ait pas été définie précisément par la doctrine, elle présente l'avantage de rassembler les polices spéciales qui intéressent la présente étude. Il s'agit notamment de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de celle de l'eau, des communications électroniques, de l'épandage volontaire des OGM, ou encore la police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

⁶³ J.-M. Pontier, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP-A* 2012, p. 2113.

⁶⁴ Cette « politique législative [...] est d'abord la traduction juridique de l'importance sociopolitique croissante de la protection de l'environnement, elle-même liée à l'aggravation de la détérioration de ce dernier » (J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*, p. 109).

⁶⁵ M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, coll. Bibl. de droit public, t. 214, 2001, p. 19.

⁶⁶ J.-M. Pontier, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.*

⁶⁷ Évaluation de la police de l'environnement, rapport interministériel CGEDD, févr. 2015, p. 13.

⁶⁸ J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*

⁶⁹ C. Fardet, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », *op. cit.*, p. 132.

⁷⁰ J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*, p. 116.

⁷¹ « L'existence de traits communs aux polices environnementales a été accentué par l'ordonnance du 11 janvier 2012 qui tend à uniformiser le régime des polices spéciales du Code de l'environnement ». *Ibid.*

Fort de ce constat, Yves Jégouzo estime même que « *la police générale ne joue qu'un rôle secondaire dans la protection de l'environnement dont la sauvegarde incombe en tout premier lieu à des polices spéciales dont l'importance et le nombre ont été croissants* »⁷². Tel n'est cependant pas la conviction des maires qui ont utilisé leurs pouvoirs de police générale pour intervenir dans le domaine de ces polices spéciales environnementales. Ceux-ci justifient d'ailleurs généralement leurs interventions par les finalités potentiellement environnementales de la police générale, précédemment évoquées. Cette situation consiste en un concours de polices administratives.

Les concours de polices étaient qualifiés par Maurice Hauriou de « *matière extrêmement délicate* »⁷³. La complexité de la question s'illustre dans sa formulation même. « *“Combinaisons“, “concours“, “concurrence“, “superposition“, le flottement de vocabulaire en la matière trahit une incertitude fondamentale de la doctrine sur la façon dont les polices, les actes de police ou encore les compétences de police s'agencent les unes avec les autres. [...] Le terme de concours s'avère préférable à tous les autres parce qu'il les synthétise et exprime la signification profonde des combinaisons qu'il désigne* »⁷⁴. Selon Étienne Picard, « *la notion de concours signifie que les polices en présence sont différentes – concurrentes si l'on veut puisque l'idée n'est pas exclue de cette notion -, mais surtout que ces actes ou polices se complètent mutuellement pour réaliser la même fonction : elles concourent chacune à l'accomplissement de la même fonction d'ordre public plus qu'elles ne se concurrent. Ce sont les diverses formes de l'ordre public qui expliquent la possibilité des concours de police, car chacune n'assume qu'une part de sa concrétisation ; ce sont les rapports de ces diverses formes de l'ordre public qui éclairent la façon dont s'agencent ces polices et se règle la combinaison de leurs exigences particulières lorsque celles-ci présentent, au premier abord, quelques contradictions ; c'est enfin dans cette référence à la notion de fonction d'ordre public que résident les principes de conciliation de ces contradictions* »⁷⁵. De manière plus concrète, pour Jacques Petit, il n'y a concours que si « *une situation déterminée se trouve dans le champ matériel et territorial d'exercice de ces deux polices, c'est-à-dire dans leur compétence stricto sensu* »⁷⁶. La situation apparaît problématique dès lors que le contenu des deux actes de polices relatifs au même objet est différent. Quels principes permettent de traiter une telle situation ?

⁷² Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 152.

⁷³ M. Hauriou, note sous CE 18 avr. 1902, *Maire de Nérès-les-Bains, op. cit.*

⁷⁴ É. Picard, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 685 et 694.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 694.

⁷⁶ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

Si l'on admet, avec Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot⁷⁷ qu'il est difficile d'identifier des principes généraux au concours de polices administratives, on peut cependant tenter de distinguer trois types de concours, et d'étudier la manière dont le droit les encadre.

La première forme de concours apparue historiquement concerne celui entre deux polices générales. Cette situation implique donc une autorité étatique et une autorité municipale, mais elle ne présente guère de difficulté. Selon une jurisprudence constante, « *bien que l'autorité étatique édicte des mesures applicables sur l'ensemble du territoire, les autorités de police locales ne sont pas pour autant dessaisies de leurs pouvoirs. Lorsque des circonstances locales particulières le justifient, elles peuvent compléter la norme nationale en l'aggravant, c'est-à-dire en adoptant des mesures plus rigoureuses*⁷⁸ »⁷⁹. Selon Maurice Hauriou, « *il n'y a pas de contradiction (entre les différentes polices) dans la voie de la sévérité ; il n'y aurait contradiction que dans la voie de l'indulgence* »⁸⁰.

La deuxième hypothèse concerne le concours entre polices spéciales. Celui-ci est guidé par le principe d'indépendance des législations, selon lequel chaque autorité de police spéciale exerce pleinement les compétences qui lui sont dévolues, sans considération de l'intervention d'autres polices spéciales. Selon Étienne Picard, « *dès lors qu'une police spéciale a pour objet de régir telle situation, il est logique que, même si une autre police peut s'intéresser à cette même situation, le respect des exigences d'un des deux ordres publics spéciaux ne puisse évincer celles de l'autre* »⁸¹, cette situation étant « *l'expression la plus achevée ou la plus naturelle de la complémentarité des polices* »⁸². Dans sa thèse consacrée au principe d'indépendance des législations, Marie-France Delhoste nuance cependant ce principe en mettant en exergue l'émergence d'un principe d'interdépendance des législations⁸³.

⁷⁷ H. Hoepffner et L. Janicot, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2020, p. 1211.

⁷⁸ CE, 18 avr. 1902, *Maire de Nérès-les-Bains*, *op. cit.*

⁷⁹ H. Hoepffner et L. Janicot, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *op. cit.*

⁸⁰ M. Hauriou, note sous CE, 18 avr. 1902, *Maire de Nérès-les-Bains*, *op. cit.*

⁸¹ É. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 685 et 694.

⁸² *Ibid.*

⁸³ M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 135 et s. Pour un exemple d'interdépendance des législations : CE, ass., 7 oct. 1977, *Nungesser*, requête n° 05064 ; *Lebon* p. 378.

La troisième hypothèse, encore plus délicate, concerne le concours entre la police générale et une police spéciale. Jacques Petit rappelle que « *pour que la question du concours d'une police générale et d'une police spéciale se pose, il faut et il suffit qu'une situation déterminée se trouve dans le champ matériel et territorial d'exercice de ces deux polices, c'est-à-dire dans leur compétence stricto sensu* »⁸⁴. Dans la mesure où le champ de la police générale est particulièrement large et où les polices spéciales sont de plus en plus nombreuses, cette situation est susceptible d'être particulièrement fréquente.

Deux principes semblent gouverner ce type de concours : celui selon lequel la police nationale prime la police locale et celui selon lequel le spécial déroge au général⁸⁵. Ces deux règles ne semblent pas se contredire dans la mesure où de nombreux concours concernent des tentatives d'intervention au titre de la police générale municipale, dans le domaine d'une police spéciale étatique. Ces principes conduisent à dessiner un principe d'exclusivité des polices spéciales, empêchant la police générale d'intervenir dans leur champ. Une telle exclusivité est fréquemment rappelée par le juge administratif⁸⁶.

La jurisprudence a toutefois eu l'occasion de découvrir des hypothèses dans lesquelles la police générale peut intervenir dans le champ d'une police spéciale. Ainsi, une situation constitutive d'un « *péril imminent* » peut habiliter la police générale municipale à intervenir dans le champ d'une police spéciale⁸⁷. Aussi, des « *circonstances locales particulières* » peuvent nécessiter l'adoption, par la police générale, de mesures plus rigoureuses que celles de la police spéciale, afin de préserver l'ordre public⁸⁸. Étienne Picard estime même, tel un principe général, que « *l'autorité de police générale retrouve tous ses pouvoirs lorsqu'apparaissent des circonstances que [le] texte [spécial] n'avait pas envisagées* »⁸⁹.

⁸⁴ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

⁸⁵ D. Truchet, « Les concours de police », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 141-143.

⁸⁶ Par exemple : CE, 20 juil. 1935, *Etablissements SATAN* ; Lebon p. 847 ; CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau, Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n^{os} 326492, 329904, 341767 et 341768 ; concl. X. de Lesquen, *RJEP* 2012, n^o 693, p. 17 ; note F. Melleray, *Droit administratif* 2012, n^o 1, p. 52 ; note N. Charmeil, *JCP-A* 2012, p. 37 ; note M. Moliner-Dubost, *AJCT* 2012, p. 37 ; note Ph. Billet, *JCP-A* 2012, p. 42.

⁸⁷ Par exemple : CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, requête n^o 218217 ; concl. T. Olson, *AJDA* 2003, p. 2164 ; CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, requête n^o 309684 ; note J. Moreau, *JCP-A* 2010, p. 36 ; note Ph. Billet, *Revue de droit rural*, 1^{er} févr. 2011, n^o 390, p. 2106.

⁸⁸ CE, sect. 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, requêtes n^{os} 36385 et 36428 ; Lebon p. 693 ; *GAJA* n^o 72.

⁸⁹ É. Picard, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 703.

Ces deux jurisprudences contraires semblent donc cohabiter. Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot confirment qu'« aucune [...] n'a été expressément abandonnée par le Conseil d'État »⁹⁰ et considèrent même que « les solutions ne se prêtent guère à une systématisation, dès lors que le juge tient compte, au cas par cas, des buts et des motifs en vue desquels les autorités de police agissent »⁹¹.

La matière environnementale apparaît comme un terreau particulièrement fertile à l'émergence de concours de polices, mais aussi à la diversité jurisprudentielle précédemment évoquée. La police générale est parfois totalement exclue du champ des polices spéciales environnementales⁹², mais elle est aussi parfois autorisée à interférer avec elle, en présence d'un « péril imminent »⁹³, ou de « circonstances locales particulières »⁹⁴.

La manière dont la police administrative municipale, générale ou spéciale, peut ou non intervenir dans le domaine d'une police spéciale environnementale se caractérise donc par une particulière complexité. Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino confirment que « les solutions jurisprudentielles ne livrent pas de formule magique ou d'algorithme qui permettrait de résoudre tous les cas de conflit ou de recoupement entre police générale et polices spéciales, voire entre polices spéciales [...]. La seule formule simple serait de dire que 'cela dépend' »⁹⁵.

III. Une question soulevant de multiples enjeux juridiques

Outre sa complexité, la question des concours de polices administratives en matière environnementale met en exergue plusieurs enjeux juridiques contemporains fondamentaux qui invitent à l'étudier de manière approfondie.

⁹⁰ H. Hoepffner et L. Janicot, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *op. cit.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, requête n° 342990 ; concl. F. Lambolez, *BJCL* 2012, p. 726 ; commentaire C. Hermon, *Revue de droit rural* 2012, n° 408, p. 33 ; note E. Untermaier, *AJDA* 2012, p. 2122 ; note Ph. Billet, *JCP-A* 2013, p. 49 ; note M. Moliner-Dubost, *AJDA* 2013, p. 57 ; note S. Caudal, *RJEP* 2013, p. 27.

⁹³ CE, 15 janv. 1986, *Soc. Pec Engineering*, requête n° 47836 ; obs. L. Richer, *AJDA* 1986, p. 191.

⁹⁴ CAA Versailles, ord. 14 mai 2020, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 19VE03892.

⁹⁵ J.-H. Stahl et X. Domino, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219.

Au-delà de l'actualité, contentieuse⁹⁶ comme doctrinale⁹⁷, du sujet, celui-ci interroge la manière dont les autorités administratives peuvent ou doivent agir pour protéger l'environnement. Il pose la question de la meilleure répartition des compétences, entre police générale et spéciale, entre compétence locale et étatique, pour répondre à cet enjeu. Il invite dès lors à réfléchir au besoin d'adaptation locale des mesures de polices spéciales étatisées, et donc, à l'efficacité de ces dernières pour prendre en compte les risques locaux particuliers et les situations d'urgence. Cette question appelle aussi celle de la décentralisation des polices spéciales⁹⁸ et celle, plus large, de l'efficacité des mécanismes juridiques actuels face à l'enjeu global de la protection de l'environnement.

Ce sujet doit aussi être étudié sous le prisme du droit européen. De nombreuses polices spéciales environnementales ont en effet pour origine le droit de l'Union européenne ; cet élément étant d'ailleurs souvent invoqué pour justifier leur exclusivité⁹⁹. Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme joue également un rôle déterminant dans les concours de polices en matière environnementale. L'interprétation de la Convention par la Cour lui permet d'intégrer dans le corpus des droits qu'elle protège le droit à la santé¹⁰⁰, le droit à la qualité de vie¹⁰¹ ou encore le droit à un environnement sain¹⁰². Dès lors, les polices administratives françaises doivent rendre ces droits effectifs.

Afin d'appréhender ces enjeux, il est nécessaire d'avoir à l'esprit que les concours de polices en matière environnementale visent essentiellement l'hypothèse de l'intervention des polices détenues par le maire dans le champ des polices spéciales détenues par les autorités de l'État, pour en renforcer les exigences.

Il convient alors de se demander si l'impératif de protection de l'environnement permet ou doit permettre au maire de disposer d'une compétence supplétive pour intervenir dans le champ matériel d'une police spéciale environnementale ?

⁹⁶ Par exemple : CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil*, requête n° 439253 ; TA Nantes, ord., 9 avr. 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102877.

⁹⁷ Par exemple : « Dossier : Les concours de polices », *AJDA* 2020, p. 1210.

⁹⁸ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 160.

⁹⁹ CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.* ; CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

¹⁰⁰ CEDH, 4 sept. 2014, *Dzemyuk c/ Ukraine*, affaire n° 42488/02.

¹⁰¹ CEDH, 7 avr. 2009, *Brândușe c/ Roumanie*, affaire n° 6586/03.

¹⁰² CEDH, 6 juil. 2009, *Tatar c/ Roumanie*, affaire n° 67021/01.

En dépit d'une réticence jurisprudentielle et doctrinale à l'égard de l'intervention de la police municipale dans le champ des polices spéciales environnementales, une telle compétence semble juridiquement possible. Nous apprécierons pour cela les justifications invoquées pour justifier l'exclusivité des polices spéciales environnementales (**Titre I**).

Il conviendra ensuite d'étudier si une telle complémentarité entre la police municipale et les polices spéciales environnementales est souhaitable. Nous constaterons alors que l'exclusivité de ces dernières peut se révéler préjudiciable pour la protection de l'environnement. Cette complémentarité apparaîtra d'autant plus nécessaire que le principe constitutionnel de précaution ne permet pas, à l'heure actuelle, de remettre en cause l'exclusivité des polices spéciales environnementales (**Titre II**).

TITRE I. LA POSSIBLE COMPLÉMENTARITÉ DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES POLICES SPÉCIALES ENVIRONNEMENTALES

L'intervention subsidiaire de la police municipale, complémentaire aux polices spéciales environnementales n'est que rarement admise par la jurisprudence, car elle dérogerait aux règles de compétences, centrales en le droit public français, et parce que de nombreux obstacles pratiques se dresseraient contre elle. Toutefois, ces arguments peinent à convaincre. Il semble en effet qu'une telle intervention subsidiaire soit compatible avec les règles de compétences en droit public (**Chapitre 1**) et que les obstacles à cette intervention ne soient pas insurmontables (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. Une intervention subsidiaire compatible avec les règles de compétences en droit public

La compétence, « *aptitude légale* [d'une autorité publique] à *accomplir un acte* »¹⁰³, est un principe fondamental de l'État de droit et du droit public français, comme l'illustre le fait que l'incompétence soit un moyen d'ordre public. Cette incompétence est invoquée par le juge lorsqu'il rejette le concours de police. Pourtant, l'intervention de la police municipale, complémentaire à une police spéciale environnementale semble conforme aux règles de compétences en droit public, que la police municipale soit générale (**Section 1**) ou spéciale (**Section 2**).

Section 1. La police générale complémentaire d'une police spéciale environnementale

L'autorité de police générale municipale peut être compétente pour intervenir dans le champ matériel et territorial d'une police spéciale environnementale en raison des limites inhérentes au principe d'exclusivité des polices spéciales (§1) et de l'existence en droit positif de nombreux mécanismes de complémentarité entre ces polices (§2).

¹⁰³ S. Guinchard et T. Debard, *Lexique des termes juridiques 2020-2021*, op. cit., p. 223.

§1) L'exclusivité des compétences : un principe limité

Pour refuser l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale dans le champ matériel et territorial d'une police spéciale environnementale, la jurisprudence et la doctrine déduisent des règles de compétences un principe d'exclusivité des polices spéciales. Or, il est possible de remettre en cause cette exclusivité sans que cela n'affecte les règles de compétences du droit public français.

Le principe d'exclusivité, dénué de fondement textuel et ne reposant que sur une interprétation doctrinale de la jurisprudence administrative¹⁰⁴, semble en effet n'avoir qu'une portée limitée.

L'adage « *specialia generalibus derogant* »¹⁰⁵, selon lequel le spécial déroge au général, a été interprété comme excluant toute intervention de la police générale dans un domaine faisant l'objet d'une police spéciale. Telle a été l'interprétation de la jurisprudence, dès 1935¹⁰⁶. Depuis, le Conseil d'État a confirmé cette règle à de nombreuses reprises¹⁰⁷. Xavier de Lesquen, dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Saint-Denis* relevait d'ailleurs que la jurisprudence du Conseil d'État conduisait à une exclusivité de principe des polices spéciales et que, dans le cas contraire, « *deux autorités se disputeraient la même compétence* »¹⁰⁸. Ce principe d'exclusivité des compétences a été réaffirmé s'agissant de la police instituée par la loi du 23 mars 2020 instaurant l'état d'urgence sanitaire, puisqu'elle « *fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire* »¹⁰⁹. Il semble donc, à première vue, que l'existence d'une police spéciale exclue toute compétence de la police générale.

¹⁰⁴ « Un constat élémentaire s'impose à [l'égard du principe d'exclusivité] : aucun arrêt ni aucun texte ne l'énonce ; ce principe n'est donc pas de droit positif. Positivement, il s'agit d'un principe purement doctrinal, qui a pour objet de donner une présentation ordonnée des solutions jurisprudentielles, afin d'en faciliter l'intelligence » (J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*).

¹⁰⁵ Ch.-A. Dubreuil, « Les adages et la rigueur du droit administratif », *RFDA* 2014, p. 25.

¹⁰⁶ CE, 20 juil. 1935, *Etablissements SATAN*, *op. cit.*

¹⁰⁷ À titre d'exemple : CE, 22 janv.1965, *Consorts Alix*, requête n° 56871 ; CE, 15 janv.1986, *Société Pec-Engineering*, requête n° 47836 ; CE, 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.* ; CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.* ; CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil*, *op. cit.*

¹⁰⁸ « L'existence d'une police spéciale exclut l'intervention du maire pour prendre des mesures de police générale ayant un but identique à celui de la police spéciale » (X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*).

¹⁰⁹ CE, ord., 17 avr. 2020, *Commune de Sceaux*, requête n° 440057 ; note B. Faure, *AJDA* 2020, p. 1013.

Toutefois, on peut estimer avec Anne-Sophie Denolle que « *le chemin emprunté par le juge administratif pour retenir l'exclusivité étatique des polices environnementales s'avère relativement périlleux* »¹¹⁰ et que « *n'ayant ainsi pas pour objet de retirer sa compétence à l'autorité étatique, ni de permettre au maire de la concurrencer dans l'exercice de ses pouvoirs, le concours de police n'a pas lieu de cristalliser les craintes sur une remise en cause de la compétence étatique ou de sa préséance* »¹¹¹. Aussi, la jurisprudence a déjà admis ce type de concours¹¹². Dans ses conclusions sur la décision Société « *Les Films Lutetia* », M. Mayras estimait que « *l'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale, et particulièrement du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise* »¹¹³.

Une partie de la doctrine a en effet démontré la relativité de la théorie de l'exclusivité des polices spéciales. Étienne Picard, dans ses travaux relatifs à *La notion de police administrative*¹¹⁴, rappelle que « *le principe [d'exclusivité] signifie simplement que, face à toute circonstance de fait prévue au texte et appelant, sur la base de ce dernier, telle mesure dont le contenu et le but sont autorisés par ce texte, c'est l'autorité formellement désignée qui, à l'exclusion de toute autre, agit dans les formes éventuellement prescrites* »¹¹⁵. Il en déduit qu'une police spéciale est exclusive dans deux cas. Tout d'abord, « *face aux mêmes circonstances que celles prévues au texte spécial, telle autorité de police générale ne pourrait prendre une mesure de même contenu et dans le même but parce que son ordre public général ne le permet pas* »¹¹⁶. Cette hypothèse ne correspond en réalité pas à la définition du concours. Une police spéciale est également exclusive si « *le texte désigne une autorité autre que celle de la police générale considérée* » ou si « *les deux compétences se confondent en une même personne* »¹¹⁷. Ce principe souffre toutefois d'importantes exceptions.

¹¹⁰ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, LGDJ, coll. Bibl. de droit de l'urbanisme et de l'environnement, t. 17, 2020, p. 266.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 293.

¹¹² CE, 18 déc. 1959, Société « *Les Films Lutetia* » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, *op. cit.* ; CAA Versailles, 15 janv. 2009, Commune de Saint-Denis, requête n° 07VE01703 ; CAA Bordeaux, 21 juin 2011, Commune de Saint-Pierre-d'Irube, requête n° 10BX02447.

¹¹³ M. Mayras, concl. sur CE, 18 déc. 1959, Société « *Les Films Lutetia* » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, *op. cit.*

¹¹⁴ É. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, 926 p.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 713.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

Ainsi, « la police générale peut [...] se manifester lorsqu'on est en face d'un concours par défaut, c'est-à-dire lorsque la police spéciale, bien qu'ayant les pouvoirs, n'a pas agi »¹¹⁸. « Il n'y a aucune raison, sous prétexte de respecter un principe d'exclusivité de la police spéciale – lequel n'est destiné qu'à améliorer l'accomplissement de la fonction de police au double point de vue de l'efficacité et de la liberté -, pour que la forme générale de cette fonction n'entre pas en action dans ce cas. Sinon, le principe d'exclusivité irait à l'encontre de sa finalité »¹¹⁹. En cas de carence de la police spéciale, l'intervention de la police générale semble donc admise.

De plus, il est possible que l'ordre public général et l'ordre public spécial se recourent partiellement. Si malgré la mesure de police spéciale, une atteinte est toujours portée à l'ordre public général, on peut aisément concevoir que la police générale soit compétente pour intervenir. Dans ce cas, l'intervention de la police générale peut concerner le champ de la police spéciale. En ce sens, Jacques Petit estime que « l'exclusivité ne joue que si et dans la mesure où elle répond à la nécessité de sauvegarder l'ordre public général »¹²⁰. Il revient donc au législateur et, à défaut, à la jurisprudence de délimiter l'ordre public général, lequel est une notion « variable et subjective »¹²¹.

En toute logique, et conformément à la décision *Société « Les Films Lutetia »*, la mesure de police générale ne peut être que plus restrictive de liberté que la mesure de police spéciale¹²². L'ordre public général garantissant les exigences minimales de la vie en société, « il n'est pas étonnant que la police générale nationale puisse, dans des circonstances exceptionnelles, interdire ce que permet une police spéciale même d'origine législative. On ne peut non plus exclure a priori qu'une police générale même municipale déroge, dans des circonstances de même nature, à une prescription de police spéciale de fondement législatif »¹²³. Pierre Bon abonde en ce sens, considérant que « la règle posée par la jurisprudence est [...] que, pour la fraction de l'ordre public dont la protection lui est confiée, l'autorité de police spéciale a une compétence exclusive

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 715.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 715-716.

¹²⁰ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

¹²¹ B. Bonnet, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel tentative de définition d'une notion insaisissable », *op. cit.*

¹²² Cette restriction supplémentaire de la liberté est toutefois contenue par un strict contrôle du juge administratif, s'appuyant notamment sur le contrôle de proportionnalité (V. Titre I, Chapitre 2, Section 1, § 1).

¹²³ É. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 721.

mais que le maire reste compétent pour assurer la protection dans le même domaine matériel, des autres fractions de l'ordre public »¹²⁴.

Enfin, Étienne Picard déduit de ce raisonnement qu'« *il est certain que la règle – quelquefois formulée en doctrine et prétendument appliquée par le juge, comme le laisse croire la rédaction de certains arrêts – selon laquelle la police générale n'aurait pas le droit de statuer dans une matière ayant déjà fait l'objet d'une police spéciale, est inconsistante. [...] Tirer de cette pseudo-règle un principe d'exclusivité des polices spéciales, c'est méconnaître la nature et la consistance de la fonction de police »¹²⁵ car la police générale est toujours « *susceptible de primer toute police spéciale »¹²⁶.**

Yéléna Délicat confirme que cette limitation du principe d'exclusivité et la possible intervention subsidiaire qui en découle ne portent pas atteinte aux règles de répartition des compétences : « *insistons d'ailleurs sur le fait qu'il ne s'agit là que d'autoriser le maire à intervenir en complément et non en lieu et place de l'autorité étatique. Ce rappel est d'autant plus nécessaire qu'un certain nombre de juristes semble faire l'amalgame et ainsi considérer que permettre le concours de polices aurait pour effet de remettre en cause la compétence nationale de principe »¹²⁷.*

Une partie de la doctrine estime donc que le principe d'exclusivité des polices spéciales souffre d'exceptions, permettant potentiellement une intervention de la police générale municipale complémentaire à une police spéciale environnementale¹²⁸. Une telle intervention ne semble pas de nature à affecter les règles de répartition des compétences en droit public.

§2) Une complémentarité des compétences prévue par le droit positif

L'existence d'un principe d'exclusivité des polices spéciales environnementales semble contrariée par les nombreux mécanismes prévoyant une complémentarité entre les polices étatiques

¹²⁴ P. Bon, *La police municipale*, thèse, Université de Bordeaux, 1975, p. 111., cité par A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 271.

¹²⁵ É. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 721-722.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 724. Pour un avis contraire, J.-H. Stahl et X. Domino, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *op. cit.*

¹²⁷ Y. Délicat, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA* 2013, p. 1782.

¹²⁸ Cette position n'est pas partagée par le juge administratif (V. Titre II, Chapitre 1, Section 1).

et la police municipales. Ces outils permettent aux polices étatiques de compléter la mesure de police municipales (A), mais aussi à la police municipale de compléter la mesure de police étatique (B).

A) Les polices étatiques, complémentaires de la police municipale

Le législateur a prévu plusieurs mécanismes permettant une intervention supplétive des autorités de l'État, complémentaire aux polices spéciales environnementales détenues par le maire. Il s'agit de situations dans lesquelles l'intervention municipale ne permet pas de prévenir les troubles à l'ordre public.

Le préfet peut intervenir dans l'exercice de la police de la circulation et du stationnement¹²⁹, pourtant dévolue au maire, après mise en demeure de celui-ci, en cas de manquement du maire dans la protection de l'ordre public protégé par cette police¹³⁰. Un tel mécanisme de substitution est également prévu pour la police de l'affichage¹³¹ et pour la police de lutte contre les incendies de forêt¹³². Aussi, l'article L. 331-10 alinéa 1 du Code de l'environnement prévoit que le directeur d'un parc national, sous la tutelle de l'État, puisse être compétent pour l'exercice de polices spéciales environnementales en partie dévolues au maire¹³³.

Enfin, le Conseil d'État a reconnu que « *les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement ont créé un régime juridique destiné à prévenir ou à remédier à toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement causée par des déchets, distinct de celui des installations classées pour la protection de l'environnement ; qu'à ce titre, l'article L. 541-3 confère à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers ; que ces dispositions ne font toutefois pas obstacle à ce que le préfet, [...] en cas de*

¹²⁹ La doctrine n'est toutefois pas unanime sur le caractère spécial de cette police. Jacques Petit estime par exemple qu'elle est une déclinaison de la police générale (J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*).

¹³⁰ CGCT, art. L. 2215-3.

¹³¹ Code de l'environnement, art. L. 581-14-2.

¹³² Code forestier, art. L. 134-9 al. 4.

¹³³ « *Le directeur de l'établissement public du parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences attribuées au maire pour : 1° La police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ; 2° La police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime ; 3° La police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du présent code ; 4° La police de destruction des animaux d'espèces non domestiques prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 ; 5° La police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural et de la pêche maritime* ».

carence de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés au titre de la police des déchets, prenne sur le fondement de celle-ci, à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement »¹³⁴.

Ces procédures d'interventions complémentaires permettent de déroger à une stricte application des règles de répartition des compétences mais dans un cadre bien précis, celui de la carence du maire et du contrôle du juge administratif. Cette substitution provisoire permet en toute hypothèse une meilleure protection de l'ordre public spécial et donc ici, de l'environnement. La finalité de ces polices spéciales municipales peut donc nécessiter, selon le droit positif, une intervention subsidiaire des autorités de l'État.

L'ordre public spécial environnemental pouvant recouper l'ordre public général municipal, le droit positif prévoit aussi une intervention des autorités de l'État, complémentaire à la police générale municipale.

Reprenant les principes de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, l'article L. 2215-1 du CGCT permet en effet au préfet de département de prendre « *toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques* », « *après une mise en demeure au maire restée sans résultat* ». Anne-Sophie Denolle souligne que « *ce pouvoir n'est pas des moindres et semble, à première vue, autoriser le représentant de l'État à empiéter sur les compétences propres du maire agissant au nom de la commune. Mais une telle action est permise dans le seul but de protéger l'ordre public menacé par l'inaction municipale. Le législateur a ainsi privilégié l'objectif poursuivi par la police générale plutôt qu'une stricte répartition des compétences qui n'ont d'ailleurs pour raison d'être que sa protection* »¹³⁵.

Ce pouvoir du préfet est donc encadré car conditionné par une carence de la police générale et à une mise en demeure qui n'a pas permis d'y pallier. Ainsi, la jurisprudence reconnaît l'incompétence du préfet qui aurait agi sans respecter ces conditions¹³⁶. À l'inverse, si les

¹³⁴ CE, 11 janv. 2007, *Ministre de l'Écologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, requête n° 287674.

¹³⁵ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 232.

¹³⁶ CE, 27 oct. 2000, *Filler*, requête n° 195687.

conditions d'application de cet article sont remplies, le préfet est tenu d'exercer cette compétence, sous peine d'engager la responsabilité de l'État pour faute lourde¹³⁷.

L'article L. 2215-1 du CGCT permet aussi au préfet de « *prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. [...] Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23. [...] Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune* ». Cette hypothèse illustre bien la possible complémentarité entre les autorités de polices d'échelons différents afin de prévenir ou de faire cesser des atteintes à l'ordre public.

Ces différentes procédures prévues par le législateur et par la jurisprudence permettent donc une intervention complémentaire des autorités de l'État à celle de la police municipale, afin de garantir l'ordre public et ici, afin de préserver l'environnement.

B) La police municipale, complémentaire des polices étatiques

La jurisprudence a admis de longue date qu'une mesure de police générale municipale puisse renforcer une mesure de police générale prise par une autorité supérieure si des circonstances locales le justifient¹³⁸. L'arrêt *Maire de Nérès-les-Bains* précise en effet que « *si l'article 99 [actuel article L. 2215-1 CGCT] autorise le préfet à faire des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses* ». Étienne Picard retient que dans ce cas, le maire « *est parfaitement en droit de procéder de la sorte puisque ses pouvoirs sont susceptibles d'être plus étendus que ceux de toute autre autorité normative. Mais alors, la légalité de son acte est cette fois-ci appréciée, pour la disposition considérée, au regard des circonstances*

¹³⁷ CE, 25 juil. 2007, *Société France Télécom, Société Axa Corporate solutions assurances*, requête n° 283000.

¹³⁸ CE, 7 juin 1902, *Maire de Nérès-les-Bains*, *op. cit.* ; CE, 8 août 1919, *Labonne*, *op. cit.*

communales habilitantes »¹³⁹. L'auteur estime même que le maire peut, non pas renforcer mais écarter une mesure de police générale prise par une autorité supérieure, « *s'il apparaît, dans une circonstance précise, que l'application de la norme supérieure risque d'aller à l'encontre de sa finalité* »¹⁴⁰. Cette approche, bien que dépassant un strict cloisonnement des compétences, permet une meilleure protection de l'ordre public général.

La police générale municipale peut aussi renforcer une mesure de police spéciale prise par une autorité supérieure, en raison de circonstances locales¹⁴¹. Ainsi, au titre de la protection de la tranquillité publique, le maire peut interdire l'usage d'outils à moteur en plein air¹⁴² ou réglementer le tir par arme à feu¹⁴³, même si une autorité de police spéciale supérieure l'a autorisé.

Anne-Sophie Denolle relève qu'« *il semble que l'action municipale subsidiaire permette principalement de combler les limites objectives de l'action de l'autorité concentrée qui ne peut, en toute logique, présager de toutes les formes que peuvent revêtir à l'échelle de la commune les risques d'atteinte à l'ordre public général. Et dès lors que l'un de ces risques a échappé à la vigilance de l'autorité de police spéciale, le maire doit être en mesure d'y faire face. Autrement dit, dans l'absolu, peu importe qui agit, du moment que la protection de l'ordre public est garantie* »¹⁴⁴. L'auteure ajoute qu'« *au lieu d'opérer une lecture stricte et cloisonnée des compétences dévolues à chacune des autorités, le juge a fait le choix de les faire converger vers un même but de protection de l'ordre public* »¹⁴⁵.

Une certaine complémentarité de la police générale et d'une police spéciale environnementale est donc prévue par le droit positif. Elle semble compatible avec les règles de répartition des compétences entre les autorités administratives.

¹³⁹ É. Picard, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 664.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 710. P. ex. : CE, 4 mai 1932, *Ville de Versailles* (cité par É. Picard, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 711).

¹⁴¹ CE, 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, op. cit.

¹⁴² CE, 2 juil. 1997, *Bricq*, requête n° 161369.

¹⁴³ CAA Bordeaux, 15 janv. 2008, *Association communale de chasse agréée de Calzan*, requête n° 05BX0220 ; CE, 13 sept. 1995, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire*, requête n° 127553.

¹⁴⁴ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 254.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 255.

Section 2. La complémentarité des polices spéciales environnementales

Lorsque des polices spéciales s'appliquent au même objet, le principe d'indépendance des législations est généralement appliqué. Celui-ci n'entrave pas les compétences des autorités de polices (§1). Il existe néanmoins des hypothèses dans lesquelles l'exercice cloisonné des compétences est écarté, ce qui permet une complémentarité des polices spéciales. Les règles de compétence en droit public ne semblent pas non plus contrariées par cette recherche de cohabitation (§2).

§1) L'indépendance des législations : le maintien des compétences

Dès 1959, le Conseil d'État a consacré le principe d'indépendance des législations¹⁴⁶, selon lequel « *lorsque des polices spéciales se rencontrent, il n'y a pas d'autre règle du jeu que celle-ci : chacune doit être exercée en vue de l'objet et selon les procédures qui lui sont propres. Il ne doit pas y avoir de substitution de l'une à l'autre ou d'empiètement de l'une sur l'autre* »¹⁴⁷. Dans ce cas, chaque police s'exerce de manière cloisonnée.

Avant 2013, le concours entre la police spéciale des déchets détenue par le maire et celle des installations classées détenue par le préfet était interprété conformément à ce principe. Ainsi, les dispositions relatives à la police des déchets ne faisaient « *pas obstacle à ce que le préfet, [...] lorsque les déchets sont issus de l'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement, exerce à l'encontre de l'exploitant ou du détenteur de celle-ci, pour assurer le respect de l'obligation de remise en état prévue par l'article 34-1 précité du décret du 21 septembre 1977, les compétences qu'il tire de l'article L. 514-1 du code de l'environnement* »¹⁴⁸. Désormais, le préfet est compétent pour exercer la police des déchets à l'encontre d'une ICPE¹⁴⁹.

Le principe s'applique aussi s'agissant de la police de l'urbanisme et de celle des installations classées. Ainsi, le maire ne peut pas refuser un permis de construire à l'exploitant

¹⁴⁶ CE, 1^{er} juil. 1959, *Sieur Piard*, requête n° 38893 ; *Lebon* p. 413.

¹⁴⁷ R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 722.

¹⁴⁸ CE, 11 janv. 2007, *Ministre de l'Écologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, *op. cit.*

¹⁴⁹ Code de l'environnement, art. R. 541-12-16.

d'une installation classée en se fondant sur le non-respect des prescriptions environnementales prévues par la réglementation applicable aux ICPE¹⁵⁰.

Comme le souligne Marie-France Delhoste¹⁵¹, le principe est aussi appliqué à d'autres polices spéciales environnementales. S'agissant d'installations nucléaires et d'urbanisme, le Conseil d'État a estimé « *qu'aucune disposition du code de l'urbanisme ne subordonne la délivrance d'un permis de construire les bâtiments d'une centrale nucléaire à l'autorisation de création de ladite centrale, laquelle est accordée en vertu d'une législation distincte et selon une procédure indépendante* »¹⁵². Ce principe est également affirmé s'agissant du concours entre le droit de l'urbanisme et la législation forestière relative aux démembrements¹⁵³ ou s'agissant du concours entre le droit des installations classées et la législation propre à la sécurité civile dans le cadre des risques technologiques majeurs¹⁵⁴. Plus récemment, le Conseil d'État a rappelé ce principe, estimant que la police des communications électroniques, exclusivement dévolue aux autorités de l'État, ne prive pas le maire des pouvoirs qu'il détient au titre de la police de l'urbanisme¹⁵⁵. Ces différents pouvoirs de police sont donc exercés indépendamment les uns des autres.

Lorsque le principe est appliqué, chaque compétence est pleinement exercée ; les règles relatives à leur répartition sont donc intactes. De plus, le fait que deux polices spéciales environnementales s'appliquent entièrement semble propice à une protection optimale de l'environnement.

L'indépendance des législations semble toutefois revêtir progressivement le caractère d'exception à un principe d'interdépendance des législations.

¹⁵⁰ CE, 2 févr. 2009, *Bernard F. et autres*, requête n° 312131.

¹⁵¹ M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 46 et s.

¹⁵² CE, 2 mars 1983, *Groupement agricole foncier « Le Rocher de Métri »*, requête n° 21608.

¹⁵³ CE, 24 nov. 1978, *Époux Rive*, requête n° 5723.

¹⁵⁴ CAA Nancy, 26 déc. 1991, *S.A. Elf Antargaz*, requête n° 89NC01433.

¹⁵⁵ CE, 30 janv. 2012, *Société Orange France*, requêtes nos 344992 et 344993 ; concl. D. Botteghi, *RJEP*, 1^{er} juil. 2012, n° 699, p. 18.

§2) L'interdépendance des législations : la cohabitation des compétences

Le principe d'indépendance des législations semble progressivement écarté par un « *principe d'interdépendance des législations* »¹⁵⁶, qui n'est pas non plus de nature à altérer la répartition des compétences entre les autorités administratives.

Pour Marie-France Delhoste, « *le fonctionnement des sociétés se complexifie, les textes deviennent plus techniques. [...] L'inflation du stock normatif se double d'un phénomène de complexification des textes. Les domaines encadrés se retrouvent "partagés" et "protégés" par des ensembles normatifs juridiquement distincts mais unis dans leur finalité. Des liaisons sont établies entre des normes de plus en plus croisées. L'existence de ces "passerelles" matérialise l'interdépendance des domaines et des normes d'encadrement y afférents. Les articulations organisées restreignent ainsi le champ d'applicabilité d'une règle se référant au concept d'indépendance normative* »¹⁵⁷. L'interdépendance des législations est particulièrement importante dans le domaine environnemental, car « *l'adoption d'une approche globalisante des problèmes générés par l'action de l'homme sur le milieu naturel conduit au développement du système d'interdépendance normative* »¹⁵⁸.

Cette interdépendance des législations peut tout d'abord être prévue par les législations elles-mêmes. Ainsi, l'article L. 222-6 du Code de l'environnement prévoit une articulation entre la législation relative aux pollutions atmosphériques et le droit des installations classées en disposant que « *les mesures [...] destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique [...] sont prises sur le fondement [de la législation relative aux installations classées] lorsque l'établissement à l'origine de la pollution relève de ces dispositions* ». On peut aussi souligner l'interdépendance entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme, illustrée par l'obligation faite « *à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme de vérifier que le projet respecte les prescriptions édictées par le plan de prévention* » des risques naturels prévisibles¹⁵⁹.

¹⁵⁶ M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 215.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 138.

¹⁵⁹ CE, 22 juil. 2020, *Sté Altarea Cogedim IDF*, requête n° 426139.

Le juge administratif joue un rôle central dans l'émergence d'une certaine interdépendance des législations¹⁶⁰. Il a ainsi admis l'interdépendance de la police de l'urbanisme et de la police des télécommunications en reconnaissant au maire la possibilité d'appliquer le principe de précaution pour délivrer une déclaration de travaux relative à l'installation d'une antenne relais de téléphonie mobile, alors que seules les autorités titulaires de la police spéciale des communications électroniques semblaient y être habilitées¹⁶¹. Pour Anne-Sophie Denolle, « *le juge administratif a clairement fait le choix ici de fonder son raisonnement sur l'article 5 de la Charte de l'environnement et non exclusivement sur des dispositions propres au Code de l'urbanisme, paralysant ainsi les effets du principe de l'indépendance des législations* »¹⁶².

Comme le souligne Fabrice Melleray, l'interdépendance des législations semble aussi applicable lorsque la même autorité administrative dispose de plusieurs pouvoirs de polices spéciales¹⁶³. C'est en ce sens que doit être interprétée une décision du tribunal administratif de Limoges concernant la police des mines et la police des installations classées¹⁶⁴.

Il existe donc de nombreuses hypothèses d'articulation entre les polices spéciales, dans lesquelles la légalité d'un acte A peut être subordonnée à la légalité d'un acte B. Ces différentes passerelles contreviennent par définition au principe d'indépendance des législations.

Cependant, l'interdépendance des législations s'apparente moins à une remise en cause des règles de répartition des compétences entre les autorités administratives qu'à une recherche de cohabitation harmonieuse et cohérente des législations, dans un contexte d'inflation normative, impliquant nécessairement des chevauchements entre les régimes juridiques.

Une intervention subsidiaire de la police municipale, qu'elle soit générale ou spéciale, complémentaire aux polices spéciales environnementales, semble être donc compatible avec les règles de répartition des compétences en droit public français.

¹⁶⁰ M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 227.

¹⁶¹ CE, 19 juil. 2010, *Association quartier « Les Hauts de Choiseul »*, requête n° 328687 ; *Lebon* p. 333 ; note Ph. Billet, *JCP-A* 2011, p. 2119.

¹⁶² A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 262.

¹⁶³ F. Melleray, « Les concours entre polices spéciales », *AJDA* 2020, p. 1218.

¹⁶⁴ TA Limoges, 14 nov. 2019, *Association sources et rivières du Limousin*, requête n° 1700079.

Chapitre 2. Des obstacles à l'intervention subsidiaire du maire surmontables

Outre les règles relatives à la répartition des compétences entre les autorités administratives, deux arguments majeurs sont souvent invoqués pour refuser l'intervention subsidiaire de la police municipale, complémentaire des polices spéciales environnementales. D'une part, certains auteurs estiment que l'admission d'un tel concours entraînerait un contentieux abondant et complexe, qui serait préjudiciable pour le maire. D'autre part, le refus de la compétence du maire est souvent justifié par un manque d'expertise technique des autorités locales dans le domaine des polices spéciales environnementales.

Ces arguments semblent peu convaincants. Dans l'hypothèse de l'admission du concours, le contrôle du juge administratif est une contrainte indispensable à l'action du maire (**Section 1**). Par ailleurs, l'argument tendant à opposer une autorité de police spéciale disposant d'une forte compétence technique au maire qui en serait dépourvu apparaît exagéré (**Section 2**).

Section 1. Le contrôle du juge administratif : une contrainte indispensable

« Comme toute l'action de l'administration, l'exercice du pouvoir de police est soumis au principe de légalité et au contrôle juridictionnel »¹⁶⁵. Loin d'être un obstacle à l'intervention subsidiaire du maire, le contrôle du juge administratif permet d'éviter une intervention disproportionnée du maire (§1). Aussi, les modalités de ce contrôle sont de nature à protéger le maire (§2).

§1) Un contrôle dissuasif pour le maire

Une partie de la doctrine estime que l'admission du concours de police en matière environnementale porterait le risque d'entraîner des interventions municipales désordonnées, disproportionnées, incohérentes, notamment en raison des pressions susceptibles d'être exercées

¹⁶⁵ J. Waline, *Droit administratif, op. cit.*, p. 397. Notons que le contrôle juridictionnel des arrêtés en question est souvent précédé par le contrôle de légalité exercé par le préfet. Ce dernier peut d'ailleurs être à l'origine de la saisine du juge administratif. Tel est par exemple le cas de l'affaire ayant conduit à la décision CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil, op. cit.*

par les administrés¹⁶⁶. Toutefois, le contrôle exercé par le juge administratif et son caractère dissuasif semblent de nature à rassurer ces craintes.

Dans ses conclusions sur l'arrêt *Houillères du Bassin de Lorraine*¹⁶⁷, le Commissaire du Gouvernement Terry Olson estimait que l'admission du concours « *se traduirait, pour certains maires, par un activisme qui ne ferait pas nécessairement progresser la cause de la sécurité et la prévention des risques technologiques* »¹⁶⁸. S'agissant des antennes relais de téléphonie mobile, Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino estimaient ainsi qu'« *une compétence concurrente peut [...] laisser craindre des interventions publiques désordonnées, susceptibles de soumettre l'activité considérée à des perturbations excessives et injustifiées* »¹⁶⁹.

Carole Hermon souligne aussi que par exemple, il a « *pu être soutenu que le maire, qui verrait sa compétence reconnue en qualité d'autorité de police municipale en matière d'OGM ne "[bénéficierait] pas [...] du recul nécessaire pour en mesurer tous les enjeux* »¹⁷⁰. *Le juge relaie ainsi le fait que* « l'institution d'une police spéciale confiée au préfet, voire au ministre, peut permettre d'encadrer ou tout simplement de court-circuiter, dans des matières politiquement sensibles, l'intervention du maire [...] autorité décentralisée »¹⁷¹¹⁷². Élise Untermaier souligne le risque d'« *instrumentalisation politique* » par les maires de leurs pouvoirs de police générale¹⁷³. Notons aussi qu'une différence de réglementation entre des communes qui ne serait pas justifiée par des circonstances locales créerait une rupture de l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques.

Pour ces auteurs, en cas d'admission du concours, le maire ne serait pas suffisamment compétent pour adopter une mesure de police adéquate et proportionnée et, de surcroît, il chercherait moins à satisfaire l'intérêt général qu'à répondre à des pressions locales.

¹⁶⁶ Gweltaz Eveillard évoque une « *recentralisation des compétences en matière de décisions de police touchant à l'environnement, matière trop sensible sans doute pour être laissée à des élus locaux soumis à la pression de leurs administrés...* » (G. Eveillard, « Chronique de droit administratif », *JCP-G* 2013, p. 275).

¹⁶⁷ CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, *op. cit.*

¹⁶⁸ T. Olson, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA* 2003, p. 2164 ; concl. sur CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, *op. cit.*

¹⁶⁹ J.-H. Stahl et X. Domino, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *op. cit.*

¹⁷⁰ E. Kolbert, note sous CAA Lyon, 26 août 2005, *Commune de Ménat*, requête n° 03LY00696.

¹⁷¹ P. Bon, « Police municipale : règles de compétence », *Encycl. Coll. loc.*, n° 130.

¹⁷² C. Hermon, « Le maire peut être compétent pour interdire l'utilisation des pesticides », *AJDA* 2020, p. 307.

¹⁷³ E. Untermaier, « L'interdiction des règlements municipaux "anti-OGM" par le Conseil d'État », *AJDA* 2012, p. 2122.

Cependant, l'effet dissuasif du contrôle juridictionnel pour les autorités de police ne doit pas être négligé. Celui-ci incite les maires à adopter des mesures proportionnées à l'objectif poursuivi. Tel semble être généralement le cas lorsqu'ils cherchent à intervenir dans le champ d'une police spéciale environnementale. Ainsi, dans le cas de la décision *Commune de Saint-Denis*¹⁷⁴, le maire avait « *interdit sur le territoire de la commune l'installation d'antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 100 mètres autour des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences de personnes âgées, de manière temporaire, jusqu'à la mise en place d'une charte entre les opérateurs de réseaux de communications électroniques et la communauté de communes* ». Ici, la mesure de police générale n'était donc ni générale, ni absolue, ni même définitive. De même, s'agissant de l'arrêté du maire de Langouët relatif aux produits phytopharmaceutiques, le tribunal administratif de Rennes a rappelé que : « *par un arrêté du 18 mai 2019, le maire de Langouët a restreint l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune, en les interdisant notamment "à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel", et en réduisant cette distance à 100 mètres dans certains autres cas* »¹⁷⁵. Le juge administratif privilégie d'ailleurs le terme « restreindre » au terme « interdire ». De même, s'agissant de la décision *Commune de Valence* relative aux organismes génétiquement modifiés, Marianne Moliner-Dubost souligne que le maire « *avait interdit pour trois ans la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ dans certaines zones de la commune. On notera au passage le soin apporté par le maire à ne pas édicter une mesure générale et absolue conformément à l'arrêt Benjamin [...] puisque l'interdiction était limitée dans le temps et dans l'espace* »¹⁷⁶.

Anne-Sophie Denolle confirme que « *l'étude de la jurisprudence révèle rarement que le maire aurait agi, dans le champ des polices environnementales, de manière particulièrement abusive, sans se soucier de l'impératif de protection de l'ordre public. Certes, le juge censure le plus souvent l'intervention du maire en raison de l'absence de péril imminent, mais ne nie pas pour autant la réalité des atteintes ou des risques d'atteintes à l'ordre public à l'origine de l'action municipale* »¹⁷⁷.

¹⁷⁴ CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, op. cit.

¹⁷⁵ TA Rennes, 25 oct. 2019, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Commune de Langouët*, requête n° 1904029.

¹⁷⁶ M. Moliner-Dubost, « Le maire ne peut en aucun cas s'immiscer dans la police spéciale des OGM », note sous CE, 24 sept. 2012, *AJCT* 2013, p. 57.

¹⁷⁷ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 295.

Le contrôle particulièrement approfondi exercé par le juge administratif sur les actes de police renforce son caractère dissuasif, permettant d'éviter une intervention excessive. Il vérifie en effet que les mesures de police sont proportionnées à l'objectif de protection de l'ordre public¹⁷⁸. L'exercice du contrôle de proportionnalité tend d'ailleurs à se renforcer, notamment en matière de police¹⁷⁹, conduisant à nuancer les arguments précédemment mentionnés, s'opposants à une intervention du maire dans le domaine d'une police spéciale environnementale.

De plus, si l'intervention municipale supplétive était conditionnée par l'existence de circonstances locales particulières, le contrôle juridictionnel serait également particulièrement approfondi. Sophie Soykurt-Macaire rappelle « *l'effectivité de la notion de circonstances locales particulières sur le renforcement des pouvoirs de police des maires est maîtrisée par le juge administratif à travers l'interprétation stricte qu'il en fait* »¹⁸⁰.

Le tribunal administratif de Limoges a d'ailleurs appliqué ce raisonnement s'agissant d'une interdiction par le maire des organismes génétiquement modifiés sur le territoire de sa commune, estimant que « *le maire de la commune de Coings était compétent pour interdire, au titre de ses pouvoirs de police municipale, la culture de plantes génétiquement modifiées sur le territoire de sa commune ; considérant cependant que la légalité d'une mesure de police est subordonnée à la double condition qu'elle soit justifiée par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elle est édictée et qu'elle soit adaptée par son contenu à l'objectif de protection pris en compte* »¹⁸¹. Toutefois, le Conseil d'État a ensuite consacré l'exclusivité de la police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés¹⁸².

Le contrôle exercé par le juge administratif sur les actes de police municipale est donc de nature à éviter une intervention disproportionnée du maire en cas d'admission du concours de police. Dans cette hypothèse, le contrôle protégerait aussi le maire.

¹⁷⁸ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, requête n° 17413 ; *Lebon* p. 541 ; *GAJA* n° 43.

¹⁷⁹ J.-M. Sauvé, « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés ? », *Les Cahiers Portalis*, 2018/1 (n° 5), p. 9-21.

¹⁸⁰ S. Soykurt-Macaire, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" ? », *Droit administratif* n° 7, juil. 2009, étude 13.

¹⁸¹ TA Limoges, 27 mars 2003, *Préfet de l'Indre c/ Commune de Coings*, requête n° 011060-011457 ; note P. Trouilly, « Compétence des maires pour interdire la culture d'espèces végétales génétiquement modifiées », *Environnement* n° 7, juil. 2003, comm. 73.

¹⁸² CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

§2) Un contrôle protégeant le maire

Outre le fait que le contrôle exercé par le juge administratif empêche une intervention disproportionnée du maire, celui-ci semble également le protéger en évitant une annulation de ses actes ou un engagement de sa responsabilité injustifiés.

Bien que le maire soit tenu d'exercer ses pouvoirs de police, cette obligation est conditionnée à l'existence d'un péril grave rendant la mesure de police indispensable pour faire cesser un trouble à l'ordre public. Cette obligation d'agir n'est donc pas absolue. Le Conseil d'État considère en effet que « *le refus opposé par un maire à une demande tendant à ce qu'il fasse usage des pouvoirs de police a lui conférés par l'article 97 précité de la loi du 5 avril 1884 n'est entaché d'illégalité que dans le cas ou à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales* »¹⁸³.

Anne-Sophie Denolle souligne qu'en l'état de la jurisprudence, « *la question principale qui se pose est bien celle de savoir à partir de quel niveau d'atteinte à l'ordre public le juge va estimer l'action du maire comme étant obligatoire. A priori, le seuil retenu par le juge est relativement élevé, en tout cas plus élevé que celui pour admettre la légalité de son action* »¹⁸⁴. L'obligation d'agir du maire semble donc largement encadrée.

Ces conditions strictes tendent à atténuer l'argument selon lequel le concours ne saurait être admis car l'inaction du maire serait facilement déclarée illégale par le juge administratif.

Une partie de la doctrine s'oppose aussi au concours car « *la compétence s'accompagne de la responsabilité* »¹⁸⁵ et donc, « *une extension des pouvoirs de police du maire correspondrait à une extension de sa responsabilité, ce qui n'est que rarement souhaité* »¹⁸⁶. À l'inverse, si le maire

¹⁸³ CE, 23 oct. 1959, *Doublet*, requête n° 40922 ; *Lebon* p. 734.

¹⁸⁴ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 174.

¹⁸⁵ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *AJDA* 2020, p. 1223.

¹⁸⁶ A. Gossement, « Le maire et l'incertitude scientifique : l'exemple des antennes relais », *Gaz. Pal.* 19 nov. 2005, p. 16.

n'est pas compétent, il n'est pas susceptible d'engager sa responsabilité, ni celle de sa commune¹⁸⁷. En ce sens, Gaëtan Bailly rappelle qu'« une plus grande latitude dans l'action préventive d'un trouble à l'ordre public écologique local s'accompagnerait, pour le maire, d'un risque accru de voir la responsabilité de sa commune engagée en cas d'abstention à prendre une mesure visant à prévenir une atteinte environnementale »¹⁸⁸. Tel était également le sens des conclusions du Rapporteur public Xavier de Lesquen sur la décision *Commune de Saint-Denis*¹⁸⁹.

La responsabilité du fait de l'exercice de la police administrative est généralement engagée sur le terrain de la faute¹⁹⁰. Si la carence du maire est fautive, la responsabilité de la commune est donc susceptible d'être engagée. Le juge admet facilement la faute, le préjudice et le lien de causalité entre les deux¹⁹¹. De plus, il n'exige désormais non plus une faute lourde mais une faute simple s'agissant de la carence dans l'exercice des pouvoirs de police¹⁹², qu'il s'agisse de la police générale¹⁹³ ou de la police spéciale¹⁹⁴. La responsabilité en matière de police administrative dans son ensemble porte d'ailleurs témoignage du déclin de la faute lourde en droit de la responsabilité administrative¹⁹⁵. Cette solution s'inscrit dans le souci constant du juge administratif d'améliorer le sort des victimes des actions de l'administration et permet ici, une meilleure protection de l'environnement.

Cet engagement de la responsabilité en cas de carence est néanmoins susceptible d'être limité par différentes causes d'exonération.

¹⁸⁷ CE, 14 déc. 1981, *Commune de Montmorot*, requête n° 16229 ; *Lebon* p. 639.

¹⁸⁸ G. Bailly, « De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *AJCT* 2020, p. 340.

¹⁸⁹ « Il s'agit de plus d'éviter la dilution des responsabilités qui accompagne inévitablement la répartition, voire l'éclatement des compétences » (X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour régler l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*).

¹⁹⁰ R. Vandermeeren, « Répertoire de la responsabilité de la puissance publique Police – Caractéristiques générales de la responsabilité publique en matière de police administrative » – avr. 2017 (act. : févr. 2021) – 162-216.

¹⁹¹ L. Vatna, « La responsabilité des communes du fait des mesures de police visant la prévention des catastrophes naturelles », *AJDA* 2009, p. 628.

¹⁹² P. Bon, « Police municipale : principes de fond », *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2 (folio n° 2220) – juil. 2019 (act. : avr. 2020) – 17-33.

¹⁹³ Utilisée contre la pollution de cours d'eau : CAA Lyon, 10 juin 2010, *Robert A et Caisse régionale de l'assurance mutuelle agricole de Rhône-Alpes*, requête n° 09LY00621. Utilisée contre un risque naturel : CE, 27 juil. 2015, *M. A.*, requête n° 367484.

¹⁹⁴ Qu'il s'agisse de la police spéciale des déchets (CE, 13 juil. 2007, *Commune de Taverny*, requête n° 293210) ou de la police de la circulation (CAA Bordeaux, 7 nov. 2006, *Commune de Pau*, requête n° 04BX01895).

¹⁹⁵ J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 568 et s.

Un mécanisme existe actuellement en droit positif, permettant à la commune de supprimer ou d'atténuer l'engagement de sa responsabilité en invoquant la responsabilité d'une autre collectivité publique¹⁹⁶. Dans l'hypothèse de l'admission du concours de polices en matière environnementale, la police spéciale bénéficiant toujours de la primauté d'intervention et la police générale n'intervenant qu'à titre supplétif, cette forme de complémentarité devrait se traduire dans le régime de responsabilité, ce qui limiterait les hypothèses d'engagement de la responsabilité de la commune.

D'autres mécanismes d'exonération de responsabilité existent également. Si un événement imprévisible, irrésistible et extérieur aux parties intervenait, celui-ci serait qualifié de force majeure et exonérerait la commune de sa responsabilité. La force majeure n'est toutefois admise que de façon exceptionnelle par le Conseil d'État¹⁹⁷.

La commune peut également être exonérée de sa responsabilité en cas de faute de la victime, si elle a aggravé le dommage ou l'a rendu inévitable, ou en cas du fait d'un tiers.

La jurisprudence a également admis que le manque de moyens financiers d'une commune peut justifier son inaction, et empêche la reconnaissance de la faute du maire. Le Conseil d'État a ainsi considéré que *« la commune de Tignes, agissant en liaison avec les services de l'État qu'elle a informé et consulté en temps utile, a décidé et fait exécuter de 1955 à 1970 des travaux destinés à assurer la protection du lotissement des Almes contre les avalanches ; que bien que certains de ces travaux aient été retardés par la défaillance d'un entrepreneur et que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces pour parer entièrement au danger d'avalanche, la municipalité en n'entreprenant pas des travaux plus importants qui eussent été à l'époque hors de proportion avec ses ressources, n'a pas commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription des mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels tels que les avalanches »*¹⁹⁸. Il va de soi qu'on ne saurait exiger du maire, au titre d'une

¹⁹⁶ CGCT, art. L. 2216-1 : *« La commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'État s'est substituée, dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi, au maire pour mettre en œuvre des mesures de police »*. CGCT, art. L. 2216-2 : *« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-1, les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence »*.

¹⁹⁷ J. Waline, *Droit administratif*, op. cit., p. 561.

¹⁹⁸ CE, 27 juil. 1979, *Carot*, requête n° 06875 06995.

intervention supplétive, une action « *hors de proportion avec ses ressources* », raison pour laquelle une faute ne saurait être retenue si la carence est justifiée par les moyens pécuniaire de la collectivité.

En cas d'admission du concours, la responsabilité pour faute de la commune est susceptible d'être engagée en cas de carence. Les nombreuses limites posées par le législateur et par la jurisprudence empêchent toutefois un engagement injustifié de cette responsabilité.

Le Conseil d'État estime qu'il est aussi possible d'engager la responsabilité sans faute de la commune dans l'exercice de ses pouvoirs de police¹⁹⁹, lorsqu'ils provoquent un préjudice anormal et spécial²⁰⁰. Il s'agit de l'application du régime de responsabilité du fait des actes administratifs légaux. Si cette solution est favorable aux victimes, Anne-Sophie Denolle met en exergue « *les potentiels méfaits d'une responsabilité sans faute qui ne valorise pas l'action municipale en faveur de la protection de l'environnement. La sanction financière pesant sur la commune, quelle que soit l'action du maire, n'est pas pour inciter celui-ci à agir. Et une telle mise en cause généralisée, apparaît comme démesurée sachant que le maire est rarement, même en cas de carence, à l'origine du dommage* »²⁰¹. La généralisation de ce régime de responsabilité sans faute ne semble donc pas souhaitable. Outre les questions posées par ce mécanisme, les conditions restrictives d'admission de la responsabilité de la commune dans l'exercice de ses pouvoirs de police semblent protéger le maire.

Plus largement, il convient de souligner que le juge veille à ce que l'intervention du maire ne réponde qu'à l'impératif de protection de l'ordre public²⁰². Cela protège aussi le maire car les acteurs locaux n'ont intérêt à exercer de pressions sur lui que dans la mesure où leurs *desiderata* coïncident avec l'ordre public protégé par le maire. En effet, un représentant d'un intérêt particulier qui souhaite une modification de la réglementation n'a pas intérêt à faire pression sur une autorité qui n'a pas le pouvoir de l'adopter.

¹⁹⁹ R. Vandermeeren, *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, op. cit., p. 209-216.

²⁰⁰ CE, sect., 30 juil. 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*, requête n° 215957 ; CE, 2 nov. 2005, *Coopérative Ax'ion*, requête n° 266564 ; CE, 25 juil. 2007, *Leberger et Cortie*, requête n° 278190.

²⁰¹ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 217.

²⁰² J. Waline, *Droit administratif*, op. cit., p. 397.

Le contrôle du juge administratif semble être gage de protection pour le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Ce contrôle n'est donc pas un obstacle à l'admission du concours mais une de ses conditions.

Enfin, si la nécessité de l'action supplétive du maire est telle que son absence est susceptible d'entraîner l'engagement de la responsabilité de la commune voire du maire lui-même, cela confirme que la police spéciale ne se caractérise pas forcément par sa complétude et que le concours peut être une solution pertinente afin de mieux protéger l'environnement²⁰³.

L'argument tendant à refuser l'intervention municipale dans le champ d'une police spéciale environnementale en raison de la contrainte que représenterait le contrôle du juge administratif semble donc peu convaincant.

Section 2. Le manque d'expertise technique du maire : une exagération

La jurisprudence, comme la doctrine, justifie souvent l'exclusion municipale par le fait que les polices spéciales environnementales centralisées nécessiteraient des compétences techniques spécifiques, « *indisponibles au plan local* »²⁰⁴. Cette affirmation doit toutefois être nuancée, en ce qu'elle véhicule une certaine confusion entre éclairage technique et décision politique (§1). La reconnaissance d'une compétence technique des autorités locales contredit également cet argument (§2).

§1) Une confusion entre éclairage technique et décision politique

Il est vrai que les polices spéciales environnementales concernent souvent des domaines particulièrement techniques. Ainsi, la police spéciale des communications électroniques incombe notamment à l'Agence nationale des Fréquences (ANFR), chargée de coordonner l'implantation des antennes relais afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles et de veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques²⁰⁵.

²⁰³ V. Titre II.

²⁰⁴ X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*

²⁰⁵ Portail interministériel d'information sur les radiofréquences, « Antennes relais de téléphonie mobile » 24 déc. 2020.

À ce sujet, dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Saint-Denis*, Xavier de Lesquen estimait que les maires ne disposent pas de telles compétences : « *on ne peut en effet exiger de tous les maires qu'ils se transforment en experts de la propagation des ondes* »²⁰⁶. En ce sens, Didier Truchet souligne qu'« *aucune autorité de police générale ne dispose des possibilités d'investigation et de réaction qu'ont par exemple l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ou l'Agence nationale des fréquences envers les ondes électromagnétiques, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé envers ces derniers, les agences régionales de santé envers l'eau potable etc.* »²⁰⁷.

D'une manière générale, Yves Jégouzo rappelle que « *les polices spéciales qui bénéficient de [l']exclusivité concernent principalement des questions posant des problèmes techniques et scientifiques complexes concernant tant les risques de pollution inhérents à telle ou telle installation industrielle, de recherche scientifique ou d'élevage hors sol que le caractère dangereux des OGM, des antennes de téléphone mobile, voire des éoliennes. Et on pourrait multiplier les exemples tant le droit de l'environnement se caractérise par la technicité des questions qu'il régit* »²⁰⁸. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Dourdan*, Gilles Pellissier résumait cette position tendant à justifier l'incompétence municipale par le manque d'expertise technique du maire : « *il existe donc une exclusivité de la police spéciale en matière de protection de l'environnement, qui se justifie par le fait que les décisions à prendre dans ces matières impliquent une très grande expertise que les maires n'ont pas les moyens de développer et qu'elles nécessitent une certaine cohérence à l'échelle du département voire à l'échelle nationale* »²⁰⁹. Telle est la position de la jurisprudence majoritaire²¹⁰.

Toutefois, cette justification de l'incompétence du maire par son manque d'expertise technique semble « *révéler une confusion entre le temps de l'expertise et celui de la décision qui*

²⁰⁶ X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*

²⁰⁷ D. Truchet, « Les concours de police », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 142.

²⁰⁸ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 158. Dans le même sens : S. Deliancourt, « Concours de police, l'identification des compétences et moyens des autorités locales », *JCP-A* 2012, p. 2114.

²⁰⁹ CAA Versailles, 18 mai 2006, *Commune Dourdan*, requête n° 05VE00098 ; BJCL 8/2006, p. 566, concl. G. Pellissier, cité par Ph. Billet, « Police municipale et épandage de pesticides », *JCP-A* 2017, p. 2292.

²¹⁰ À titre d'exemple : CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, op. cit.* ; CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence, op. cit.* ; CE, 11 juil. 2019, *Commune de Cast*, requête n° 426060 ; note M.-C. de Montecler, *AJDA* 2019, p. 1479.

ne peuvent pourtant être assimilés »²¹¹ et peut, dès lors, être relativisée. Si on ne peut exiger d'un élu local comme le maire une expertise technique dans le domaine des communications électroniques, des organismes génétiquement modifiés ou des produits phytopharmaceutiques, il peut en revanche s'appuyer sur des compétences techniques pour prendre sa décision politique.

En ce sens, Gweltaz Eveillard souligne l'impératif de « *ménager, sur des questions présentant un impact scientifique fort, un pouvoir important, soit de décision, soit de proposition, soit d'avis, à des organismes composés de techniciens. S'il n'est pas question de mésestimer le rôle du politique, il doit, sur ces sujets, être a minima éclairé par plus compétent que lui du point de vue technique* »²¹². Cette séparation saine et nécessaire entre éclairage technique et décision politique s'applique d'ailleurs à un grand nombre de polices administratives. Jean-Marie Pontier précise qu'« *il est habituel de dire que, parmi les explications de l'existence de polices spéciales, figure celle tenant au caractère technique de certains domaines, qui ne pourraient pas être pris en compte par la police générale. Cela est exact, mais en partie seulement : le préfet, qui dispose de très nombreux pouvoirs de police spéciale dans les domaines les plus variés, n'est pas plus "compétent", techniquement, que ne peut l'être une autorité de police générale (même s'il s'appuie, naturellement, sur ses services, qui instruisent le dossier)* »²¹³.

Dès lors, la question porte moins sur l'expertise technique des maires que sur la possibilité pour les élus locaux de disposer d'éclairages techniques précis et objectifs, leur permettant d'arrêter une décision politique, afin de préserver l'ordre public sur le territoire de leur collectivité. Cet éclairage peut d'ailleurs ne pas reposer sur les agents de la commune concernée mais peut émaner de divers organismes, qu'ils soient privés ou publics, ou même de l'autorité de police spéciale concernée²¹⁴.

Un renforcement de cet éclairage technique permettrait justement une meilleure pertinence de l'intervention supplétive du maire dans le domaine des polices environnementales, toujours sous un strict contrôle du juge administratif.

²¹¹ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 298.

²¹² G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *AJDA* 2020, p. 1229.

²¹³ J.-M. Pontier, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », op. cit.

²¹⁴ Anne-Sophie Denolle précise que « *dès lors que le maire peut bénéficier du résultat des études menées, il recouvre en principe une capacité d'action pour pallier les lacunes, non pas d'ailleurs de l'expertise, mais de l'autorité normalement habilitées à agir. Les exigences de publicité devraient logiquement permettre au maire d'avoir accès à toutes les informations relatives aux risques sanitaires et environnementaux, même incertains, susceptibles de se réaliser sur le territoire communal* » (A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 299).

Si la technicité des polices spéciales environnementales ne semble pas justifier l'éviction du maire en raison d'une confusion entre éclairage technique et décision politique, cette justification est d'autant plus discutable que le législateur, comme la jurisprudence, admet une certaine compétence technique des autorités locales.

§2) La reconnaissance de la compétence technique des autorités locales

Le législateur, comme la jurisprudence, semble reconnaître une certaine compétence technique aux autorités locales dans le domaine des polices administratives spéciales, ce qui relativise aussi l'argument selon lequel le concours ne saurait être admis en raison d'un éventuel manque de compétence technique.

On peut tout d'abord, avec Didier Truchet, souligner qu'une « *dimension nouvelle* »²¹⁵ s'ajoute à la réflexion relative aux concours de police en matière environnementale, celle d'une information et de la concertation. Ainsi, « *les textes sont de plus en plus nombreux à prescrire l'information des maires sur les activités à risque autorisées dans leur commune par une police nationale : ainsi l'implantation des antennes-relais ou en cas de pollution des eaux (art. L. 211-5 code de l'environnement : le préfet et le maire intéressés doivent être informés, dans les meilleurs délais par toute personne qui en a connaissance, de tout incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité, la circulation ou la conservation des eaux). Parallèlement, le maire peut ou doit informer des dangers qu'il constate, l'autorité de police spéciale compétence pour les prévenir : "il appartient au maire d'attirer l'attention du préfet sur la nécessité de prendre des mesures complémentaires"* (Houillères du bassin de Lorraine). *On trouve la même idée dans les affaires Commune de Rachecourt-sur-Marne et ministre de la Santé et des Sports contre Commune de Rodez* »²¹⁶. On peut aussi citer l'article 96-1 du Code des postes et des communications électroniques qui permet au maire de disposer du dossier technique relatif aux installations radioélectriques implantées sur le territoire de sa commune²¹⁷. De même, préalablement à l'autorisation de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés,

²¹⁵ D. Truchet, « Les concours de police », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, op. cit., p. 148.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ « *Toute personne qui exploite, sur le territoire d'une commune, une ou plusieurs installations radioélectriques est tenue de transmettre au maire de cette commune, sur sa demande, un dossier établissant l'état des lieux de cette ou de ces installations* ».

le maire est destinataire du dossier technique accompagnant la demande d'autorisation²¹⁸. Ces associations et informations dont bénéficient le maire sur ces questions techniques apparaissent alors en décalage avec l'exclusion totale du maire dès lors que la question serait techniquement ou scientifiquement complexe.

La procédure de concertation que doit désormais organiser le maire préalablement à l'adoption de mesures de police générale ayant une incidence sur l'environnement témoigne aussi de cette reconnaissance d'une certaine compétence technique du maire²¹⁹.

La jurisprudence administrative témoigne aussi de ce décalage. Ainsi, pour admettre la compétence du maire pour interdire l'usage de produits phytopharmaceutiques, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a admis que ledit arrêté municipal intervenait « *dans un contexte où les connaissances et expertises scientifiques sont désormais largement diffusées et accessibles* »²²⁰. Cette décision est néanmoins très isolée²²¹.

De plus, le Conseil d'État a estimé, s'agissant des communications électroniques, « *que les pouvoirs de police spéciale [...] attribués aux autorités nationales, [...] reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local* »²²². Cependant, la

²¹⁸ « *Les articles R. 533-2 à R. 533-17 [du Code de l'environnement] précisent les modalités de présentation et d'instruction de la demande d'autorisation, qui doit notamment être accompagnée d'un dossier technique comprenant les informations mentionnés aux annexes II et III de la directive du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ; que figurent en particulier dans ce dossier "tous les éléments d'information permettant d'évaluer l'impact des essais sur la santé publique et sur l'environnement" ; que ces mêmes articles énoncent les conditions de délivrance et de mise en œuvre de l'autorisation ainsi que les modalités d'information de la Commission européenne et du public ; qu'en application de l'article 2 du décret du 18 octobre 1993, les maires des communes dans lesquelles la dissémination est envisagée sont destinataires du dossier technique accompagnant la demande d'autorisation et peuvent organiser ou demander au préfet d'organiser des réunions d'information auxquelles participe le demandeur ou son représentant* » (CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*).

²¹⁹ « *L'article L 120-1 code de l'environnement [pose] le principe selon lequel les décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement sont soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. Ce qui implique notamment, l'établissement d'une note de présentation précisant le contexte et les objectifs du projet et une mise à disposition du public. Or, cette obligation concerne moins les polices spéciales de l'environnement qui sont déjà soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à des procédures d'information et de participation du public assez sophistiquées que les autres actes pouvant affecter l'environnement. Au premier rang de ceux-ci on trouve les mesures de police générale. Ainsi, progressivement, les mesures mises en œuvre dans le cadre de la police générale se voient soumises aux mêmes exigences que celles qui sont applicables aux polices spéciales* » (Y. Jégouzo, « *Police générale et polices spéciales en matière environnementale* », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 163).

²²⁰ TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 1912597 ; note C. Hermon, *ADJA* 2020, p. 307 ; note A.-S. Denolle, *AJCT* 2020, p. 109.

²²¹ C. Hermon, « *Le maire peut être compétent pour interdire l'utilisation des pesticides* », *op. cit.*

²²² CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

Haute juridiction a jugé que le maire pouvait appliquer le principe de précaution pour refuser une autorisation d'urbanisme relative aux antennes relais de télécommunications²²³. Il semble donc que la jurisprudence du Conseil d'État ne soit pas clairement fixée quant à la possibilité pour le maire d'intervenir dans le domaine particulièrement technique des communications électroniques.

Dans le même sens, s'agissant de la police spéciale de l'eau, la cour administrative d'appel de Nancy a retenu que si le maire estime que la teneur en nitrate des eaux de pluie menace la santé des habitants, celui-ci doit « adresser au préfet le rapport préliminaire nécessaire à l'instruction d'une demande de modification »²²⁴. Dès lors, la jurisprudence permet l'action du maire dans un domaine particulièrement technique, bien qu'il ne soit pas, ici, décisionnaire.

La dichotomie entre les questions techniques devant relever des autorités étatiques et les questions moins complexes qui peuvent relever du maire semble également exagérée si on admet avec Yves Jégouzo qu'un mouvement de « décentralisation constante des polices spéciales de l'environnement »²²⁵ est en cours, au profit du maire, notamment en raison de la « paupérisation croissance des services déconcentrés de l'État qui a conduit progressivement à transférer la charge des contrôle aux collectivités territoriales (voir par exemple dans le domaine des risques d'inondation) »²²⁶.

L'intervention supplétive du maire dans le domaine d'une police spéciale environnementale ne semble donc pas devoir être exclue en raison de son manque de compétence technique. Au contraire, une telle intervention semble particulièrement pertinente si le maire peut

²²³ CE, 19 juil. 2010, Association quartier « Les Hauts de Choiseul », op. cit. : « Considérant qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 que : Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ; que ces dernières dispositions qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; que, dès lors, en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal administratif d'Orléans a commis une erreur de droit ; que l'ASSOCIATION DU QUARTIER LES HAUTS DE CHOISEUL est, dès lors, fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque ».

²²⁴ CAA Nancy, 2 août 2007, GAEC de Varennes, requête n° 05NC01255.

²²⁵ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, op. cit., p. 160.

²²⁶ *Ibid.*, p. 162.

disposer d'éclairages techniques précis, circonstanciés et objectifs²²⁷, lui permettant de faire cesser un trouble à l'ordre public sur le territoire de sa commune, pouvant avoir un impact environnemental.

²²⁷ De tels éclairages ne sont sans doute pas possibles s'agissant de risques émergents pour lesquels les incertitudes sont grandes, tels que les perturbateurs endocriniens ou les nanoparticules.

CONCLUSION DU TITRE I

Les principaux arguments invoqués pour justifier l'exclusivité des polices spéciales environnementales peinent à convaincre. En effet, l'intervention supplétive de la police municipale ne semble pas incompatible avec les règles de compétences en droit public français. Le contrôle du juge administratif sur les actes de police municipale ne semble pas davantage constituer un obstacle à une telle intervention, bien au contraire. Par son caractère dissuasif, ce contrôle empêche une intervention municipale disproportionnée et par les nombreuses conditions et exceptions qu'il fixe, il protège le maire. La thèse selon laquelle l'exclusivité des polices spéciales environnementales serait rendue nécessaire par leur complexité technique n'est pas moins discutable. On peut alors estimer qu'une complémentarité entre la police municipale et les polices spéciales environnementales est possible.

Si une telle complémentarité semble possible, telle n'est cependant pas la solution majoritairement retenue par la jurisprudence et par la doctrine. Les cas d'admission par le juge de l'intervention municipale dans le champ d'une police spéciale environnementale sont même extrêmement rares. Pourtant, une telle articulation paraît souhaitable, dans une perspective de protection effective de l'environnement.

TITRE II. LA COMPLÉMENTARITÉ SOUHAITABLE DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES POLICES SPÉCIALES ENVIRONNEMENTALES

L'étude de la jurisprudence témoigne de l'émergence progressive d'un principe d'exclusivité des polices spéciales environnementales. Cette rigueur risque de laisser perdurer des atteintes à l'ordre public et donc ici, à l'environnement (**Chapitre 1**). Face à cette situation, certains maires ont invoqué le principe constitutionnel de précaution pour justifier leur intervention dans le champ des polices spéciales environnementales. Le juge administratif estime toutefois que ce principe ne remet pas en cause le principe d'exclusivité, ce qui rend d'autant plus souhaitable la complémentarité entre police municipale et polices spéciales environnementales (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. L'exclusivité des polices spéciales environnementales au détriment de la protection de l'environnement

La rigueur jurisprudentielle de l'exclusivité des polices spéciales conduit en pratique à refuser au maire toute intervention dans une situation locale qu'il estime préjudiciable pour l'ordre public et pour l'environnement (**Section 1**). À l'inverse, il semble qu'une adaptation des mesures de polices spéciales aux risques locaux permette une meilleure protection de l'environnement (**Section 2**).

Section 1. L'exclusion stricte de la compétence du maire par la jurisprudence

La majorité des décisions du juge administratif relatives au concours de polices en matière environnementale est empreinte d'une grande sévérité à l'égard de la compétence du maire, que celui-ci invoque des circonstances locales particulières (§1) ou l'existence d'un péril imminent (§2).

§1) Une compétence exclue en cas de circonstances locales particulières

Dès 1902, le Conseil d'État a admis que, malgré l'intervention d'une police administrative générale supérieure, « aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses »²²⁸. La jurisprudence a ensuite estimé que cette prise en compte de circonstances propres à la commune pouvait également permettre au maire d'utiliser ses pouvoirs de police générale pour intervenir dans le domaine d'une police spéciale²²⁹. Dans cette décision, le Conseil d'État a suivi les conclusions du Commissaire du gouvernement Mayras qui estimait que « l'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale, et particulièrement du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise »²³⁰. Cette décision est particulièrement importante s'agissant du concours entre la police municipale et les polices spéciales, comme en témoigne le fait que l'arrêt *Société « Les Films Lutetia »* soit le seul à figurer aux Grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA) sur cette question.

Cette jurisprudence relative à la police spéciale du cinéma a ensuite été confirmée²³¹ et étendue, par exemple à la diffusion de la presse²³².

Cette notion d'origine prétorienne est donc un « vecteur potentiel d'un renforcement des pouvoirs de police des maires »²³³ car « non seulement, le recours à la notion de “circonstances locales particulières” permet au maire de pouvoir faire usage de son pouvoir de police administrative générale en dépit de l'existence d'autres autorités de police, mais cette notion lui permet également d'intervenir dans des domaines en principe exclus de ses pouvoirs de police »²³⁴.

Si cette notion est susceptible de justifier l'intervention supplétive du maire, complémentaire à la police spéciale environnementale, son application s'avère néanmoins

²²⁸ CE, 7 juin 1902, *Maire de Nérès-les-Bains*, *op. cit.*

²²⁹ CE, sect., 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, *op. cit.*

²³⁰ M. Mayras, concl. sur CE, 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, *op. cit.*

²³¹ CE, 26 juil. 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, requête n° 43468.

²³² CE, 9 oct. 1996, *Commune de Taverny*, requête n° 159912.

²³³ S. Soykurt-Macaire, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de “circonstances locales particulières” ? », *op. cit.*

²³⁴ *Ibid.*

décevante. Citant Jacques Moreau²³⁵, Yves Jégouzo rappelle que « “L’institution d’une police spéciale n’entraîne pas sauf exception le dessaisissement des autorités de police générale“. *Plus précisément encore elle permet à l’autorité de police générale de prendre des mesures plus restrictives que celles qui résultent de la police spéciale si les circonstances locales le justifient. Appliquée au domaine de l’environnement, cette solution serait parfaite. Elle permettrait à l’autorité de police générale d’être plus restrictive ce qui veut dire plus protectrice dès lors qu’existent des circonstances locales particulières, milieu particulièrement sensible, paysages présentant un intérêt particulier, etc. Ce qui correspond très exactement à l’économie générale du droit de l’environnement qui est de proportionner les protections en fonction de l’intérêt et de la fragilité des milieux et de l’importance des risques. Mais l’environnement constitue précisément une des exceptions au principe exposé par Jacques Moreau* »²³⁶.

L’auteur confirme les réserves émises par Sophie Soykurt-Macaire, pour qui cette notion de circonstances locales particulières, très imprécise, « *s’avère largement dépendante de l’interprétation qu’en fait le juge administratif et le renforcement des pouvoirs de police du maire qu’elle est susceptible de générer se trouve contenu par le juge lui-même* »²³⁷. Dans le domaine des polices environnementales, ce renforcement des pouvoirs semble moins contenu qu’exclu. En ce sens, Gweltaz Eveillard souligne qu’ « *il est frappant de constater que les polices environnementales échappent très largement au schéma, courant par ailleurs, selon lequel l’autorité de police générale peut intervenir dans le champ de la police spéciale à raison de circonstances locales particulières et pour adopter des mesures plus contraignantes que celles déterminées par l’autorité de police spéciale* »²³⁸.

Ce refus d’étendre la notion de circonstances locales particulières aux polices environnementales est en effet discutable. Par exemple, s’agissant de la police de la dissémination volontaire d’OGM, Carole Hermon estime que cette exclusion, ne « *s’impose pas en droit* »²³⁹ car

²³⁵ J. Moreau, « Polices administratives : théorie générale », *J.-Cl. Administratif*, n° 200, p. 18.

²³⁶ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 153-154.

²³⁷ *Ibid.* Ce flou relatif à la notion de circonstances locales particulières est entretenu par la jurisprudence, qui a accepté l’intervention du maire en cas de « *circonstances locales particulières présentant un caractère de gravité suffisant* » (CAA Douai, 29 déc. 2006, *Commune Leffrinckoucke*, requête n° 06DA00463). Une telle formulation semble se rapprocher de la notion de « *péril imminent* », parfois requise par le juge pour justifier le concours (V. § 2).

²³⁸ G. Eveillard, « L’exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

²³⁹ C. Hermon, « Nouveaux éclairages sur l’articulation des compétences en matière de cultures d’OGM. Commentaire des arrêts de la Cour de Justice et du Conseil d’État des 6 et 24 septembre 2012 », *Revue de droit rural*, 1^{er} déc. 2012, n° 408, étude 14.

le « législateur n'a [...] pas expressément exclu toute intervention des maires au titre de leur pouvoir de police municipale en la matière de sorte que la reconduction de la solution dégagée par l'arrêt *Lutetia* ne nous semble pas présenter d'obstacle »²⁴⁰.

Cette exclusion est d'autant moins évidente que le juge du fond a eu l'occasion de transposer le principe de la jurisprudence *Société « Les Films Lutetia »* aux polices spéciales environnementales. Ainsi, pour juger de la légalité d'un arrêté municipal interdisant l'usage de produits phytopharmaceutiques, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé « 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 particulière »²⁴¹. Si ce raisonnement a été admis en appel²⁴², le Conseil d'État n'a pas retenu la possibilité pour le maire d'interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques en invoquant des circonstances locales particulières²⁴³.

L'évolution générale de la jurisprudence semble progressivement marginaliser le principe de la jurisprudence *Société « Les Films Lutetia »*, avec l'affirmation de l'exclusivité des polices spéciales²⁴⁴. Dès 1960, les présidents Combar nous et Galabert écrivaient « on ne peut se dissimuler que l'arrêt [*Société « Les Films Lutetia »*] est, dans une certaine mesure, un arrêt d'espèce »²⁴⁵. Dans le même sens, Clémence Zacharie estime que « l'évolution des conditions d'exercice de cette fonction régalienn e, et le développement des polices spéciales a progressivement amené la doctrine à relativiser l'importance de la décision *Lutetia* »²⁴⁶ et Sophie Soykurt-Macaire que « plusieurs jurisprudences montrent que le juge administratif est amené dans certains cas à considérer que des circonstances locales particulières s'avèrent insuffisantes voire indifférentes pour justifier la compétence d'un maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale,

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, *op. cit.*

²⁴² CAA Versailles, ord. 14 mai 2020, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 19VE03892.

²⁴³ CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil*, *op. cit.*

²⁴⁴ Y. Délicat, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *op. cit.*

²⁴⁵ M. Combar nous et J.-M. Galabert, *AJDA* 1960, p. 21, cité par X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*

²⁴⁶ C. Zacharie, « Droit administratif n° 12 », déc. 2015, comm. 78.

concurrentement à la mise en œuvre de pouvoirs de police spéciale par une autre autorité »²⁴⁷. Didier Truchet affirme même que la jurisprudence *Société « Les Films Lutetia »* a « volé en éclats »²⁴⁸, qu'elle « ne correspond plus à l'état du droit »²⁴⁹, mais le Conseil d'État ne l'a pas non plus expressément écartée²⁵⁰.

L'affaiblissement de cette possibilité pour la police générale d'intervenir dans le domaine d'intervention de la police spéciale peut s'expliquer par le fait que cette dernière prendrait en compte ces circonstances locales, retirant *de facto* sa justification à la théorie des circonstances locales particulières²⁵¹.

Ainsi, pour retenir l'exclusivité de la police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM, le Conseil d'État retient que « le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État, 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

²⁴⁷ S. Soykurt-Macaire, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" ? », *op. cit.*

²⁴⁸ D. Truchet, « Les concours de police », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 140.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 144.

²⁵⁰ On peut même estimer que cette jurisprudence est toujours d'actualité en observant la jurisprudence relative à la police spéciale instituée dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. La décision *Commune de Sceaux* indique en effet que « le maire peut, le cas échéant, [...] prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État » (CE, ord., 17 avr. 2020, *Commune de Sceaux*, requête n° 440057). Bertrand Faure en déduit qu'« il appartient donc de considérer que les réponses à la crise posées à l'échelon national ou départemental peuvent être complétées pour les adapter à ces données, mais dans un sens nécessairement limitative. En cela, l'ordonnance semble faire un vague retour au très classique arrêt *Lutetia*, auquel l'évolution de la jurisprudence semblait pourtant avoir faire perdre toute portée générale » (B. Faure, « État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal », *AJDA* 2020, p. 1013).

²⁵¹ Jacques Petit estime que « dès lors que dans son champ, la police spéciale est apte à faire face aux circonstances de nature à nuire à l'ordre public général, l'intervention de la police générale n'est plus nécessaire, ce qui revient à dire que le fondement même de son pouvoir - le principe de nécessité - disparaît » (J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*).

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'édition d'une réglementation locale »²⁵².

De même, s'agissant de la police des communications électroniques, le juge du Palais Royal refuse d'admettre le concours en raison de circonstances locales particulières étant donné que « *le législateur a organisé de manière complète une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État* »²⁵³.

Ce déclin de la possibilité d'intervention supplétive du maire en raison de circonstances locales particulières est approuvé par une partie de la doctrine qui souligne que « *les cas ne sont pas rares où cette théorie des "circonstances locales" fournit un alibi à l'arbitraire [et que] cette théorie crée pour l'administration municipale la tentation de qualifier de particulières les circonstances dans lesquelles elle souhaite s'affranchir de la légalité* »²⁵⁴.

Cette opinion n'est pas partagée par Frédéric Cadet qui estime que « *cette recentralisation est critiquable. Certes, l'autorité nationale prend en compte les spécificités locales, mais elle doit prendre une mesure concernant l'ensemble du territoire pour une application uniforme. La solution de l'exception, issue d'un pouvoir résiduel d'intervention du maire au nom de sa compétence de police générale, avait le mérite de permettre une adaptation de l'appréciation de l'acceptabilité du risque au niveau local. À la condition que cette intervention fût strictement encadrée par la justification de circonstances locales exceptionnelles* »²⁵⁵. On peut étendre ce raisonnement au risque lui-même, susceptible de se présenter au niveau local, suite à l'application d'une mesure de police spéciale centralisée, voire déconcentrée.

En ce sens, Anne-Sophie Denolle souligne que, « *dans la pratique, [les décisions étatiques] peuvent toujours se révéler insuffisantes à protéger l'ordre public, justifiant alors une action*

²⁵² CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

²⁵³ CE, 26 déc. 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, requête n° 352117 ; note A. Van Lang, *AJDA* 2013, p. 1292.

²⁵⁴ B. Faure, « État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal », *op. cit.*

²⁵⁵ F. Cadet, « Cumul des pouvoirs de police », *RJE*, vol. 38, n° 2, 2013, p. 269.

municipale subsidiaire »²⁵⁶. En effet, dans une optique de protection de l'ordre public, le refus de justifier l'intervention complémentaire du maire par des circonstances locales particulières suppose le caractère infaillible des polices spéciales.

Dès lors, si les polices spéciales environnementales peuvent laisser perdurer des troubles à l'ordre public, le refus d'appliquer la jurisprudence *Société « Les Films Lutetia »* semble préjudiciable à la protection de l'environnement. Ce refus est d'autant plus regrettable qu'il peut conduire à laisser perdurer de potentielles atteintes à un ordre public spécial dont l'existence même témoigne de son importance sociale.

Si l'intervention du maire est vraisemblablement insusceptible d'être justifiée par des circonstances locales particulières, une autre hypothèse semble lui permettre d'agir dans le domaine d'une police spéciale environnementale, celle de l'existence d'un péril imminent.

§2) L'éviction du péril imminent

L'intervention de la police municipale générale dans le domaine d'une police spéciale environnementale peut être légale si le maire invoque « *le risque de survenance d'un danger grave et imminent* »²⁵⁷. Cette possibilité d'action est d'ailleurs prévue par le législateur²⁵⁸. Cette notion a pu être confondue avec celle de circonstances locales particulières par la jurisprudence²⁵⁹, mais il s'agit bien de deux justifications de nature différente²⁶⁰, n'ayant pas la même portée. La notion de péril imminent est plus exigeante que celle de circonstances locales particulières mais peut s'avérer particulièrement pertinente s'agissant des polices environnementales. Sophie Soykurt-Macaire

²⁵⁶ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 274.

²⁵⁷ CAA Versailles, 18 mai 2006, *Commune de Dourdan*, requête n° 05EV000998.

²⁵⁸ CGCT, art L. 2212-4. Samuel Deliancourt estime que cet article donne une « *compétence résiduelle* » au maire (S. Deliancourt, « *Concours de polices : l'identification des compétences et moyens des autorités locales* », *op. cit.*).

²⁵⁹ CAA Versailles, 15 janv. 2009, *Commune de Saint-Denis*, requête n° 07VE01770.

²⁶⁰ CAA Bordeaux, 12 juin 2007, *Commune de Tonny-Boutonne*, requête n° 05BX01360, « *il ne ressort pas des pièces du dossier que, pour décider, par son arrêté [...], d'interdire pour l'année en cours la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées sur le territoire communal, le maire de Tonny-Boutonne, qui ne se fonde pas sur l'urgence nécessité de faire face à des risques graves et caractérisés, ait pu se prévaloir d'une situation de danger imminent au sens des dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, alors même qu'existeraient sur le territoire de la commune des circonstances locales particulières* ». Dans le même sens, J. Petit, « *Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales* », *op. cit.*

estime qu'elle « *tend à intervenir en matière de protection de l'environnement et contre des risques techniques et sanitaires* »²⁶¹.

Toutefois, le juge administratif n'admet que très rarement qu'une situation de fait soit constitutive d'un péril imminent (**A**), quand il n'exclut pas d'office qu'un tel risque puisse justifier l'intervention supplétive du maire (**B**). Dès lors, cette appréciation particulièrement restrictive de la notion par le juge comporte le risque de laisser perdurer des atteintes à l'environnement.

A) L'éviction par l'appréciation très restrictive de la notion

Le juge admet parfois que le maire peut intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale dans l'exercice d'une police spéciale environnementale en raison de l'existence d'un péril imminent. Toutefois, il n'admet que très rarement l'existence d'une telle situation.

Cette réticence peut tout d'abord s'observer par les hésitations de la jurisprudence sur la qualification de la situation à risque, nécessitant le plus souvent un « *péril imminent* »²⁶², mais également parfois un « *péril particulièrement grave et imminent* »²⁶³, un « *risque imminent* »²⁶⁴, un « *risque grave et immédiat* »²⁶⁵, ou des « *raisons impérieuses* »²⁶⁶. Ces différentes qualifications ne semblent néanmoins pas emporter de conséquences pratiques particulières.

L'intervention supplétive du maire en présence d'un péril imminent a tout d'abord été admise dans le domaine de la police spéciale des ICPE²⁶⁷. Cette jurisprudence est constante²⁶⁸ mais l'appréciation de cette notion s'avère particulièrement exigeante. Ainsi, le Conseil d'État a considéré que la pollution atmosphérique causé par le fonctionnement défectueux d'une usine d'incinération ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publique de l'agglomération concernée, alors même que le caractère cancérigène des molécules émises, notamment des dioxines

²⁶¹ S. Soykurt-Macaire, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" ? », *op. cit.*

²⁶² CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, *op. cit.* ; CE, 29 sept. 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, requête n° 218217.

²⁶³ CE, 10 oct. 2005, *Commune de Badinières*, requête n° 259205.

²⁶⁴ TA Limoges, 27 mars 2003, *Préfet de l'Indre c/ Commune de Coings*, *op. cit.*

²⁶⁵ CAA Nantes, 6 juin 2007, *Commune de Carhaix-Plouguer*, requête n° 06NT01031.

²⁶⁶ CE, ord., 17 avr. 2020, *Commune de Sceaux*, requête n° 440057.

²⁶⁷ CE, 22 janv. 1965, *Consorts Alix*, requête n° 56871.

²⁶⁸ S. Williamson, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *Gaz. Pal.* 24 nov. 2005, p. 15. Par exemple : CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, requête n° 218217.

et furanes, est établi²⁶⁹. La vive hostilité de la population locale et le risque de trouble à l'ordre public qui en résultait ne constituaient pas davantage un péril imminent²⁷⁰. De même, la cour administrative d'appel de Lyon relève, s'agissant d'une installation classée, « *de graves manquements aux règles d'hygiène* », constitutifs d'« *une menace pour la santé publique* », mais en conclut qu'« *il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que cette situation représentait un péril imminent* »²⁷¹. On trouve néanmoins en jurisprudence un très rare exemple d'admission de l'existence d'un péril imminent : il s'agissait de « *fuites d'ammoniac [provenant de l'installation classée pour la protection de l'environnement], dans une zone industrielle de la commune de Montreuil-Bellay* »²⁷². La situation de péril imminent était ici bien réelle, au regard de la dangerosité de l'ammoniac, gaz suffoquant et irritant, potentiellement mortel par œdème du poumon²⁷³. Cette conception stricte du péril imminent conduit donc à laisser perdurer des atteintes à l'ordre public, notamment la salubrité publique, et ici, des atteintes à l'environnement.

Comme le souligne Yves Jégouzo, en raison de l'importance de la police des ICPE dans le domaine environnemental, « *la solution retenue pour les ICPE a été progressivement étendue aux autres polices spéciales de l'environnement* »²⁷⁴. Il s'agit par exemple de la police des édifices menaçant ruine²⁷⁵ ou de la police de l'eau²⁷⁶.

La police spéciale de l'eau illustre les potentialités comme les limites de la notion de péril imminent pour justifier l'intervention du maire et faire cesser des troubles à l'ordre public préjudiciables à la santé et à l'environnement. Ainsi, dans une décision de 2004, la cour administrative d'appel de Nancy estimait que les teneurs en nitrates d'eaux destinées à la consommation humaine supérieures aux seuils réglementaires n'étaient pas constitutives d'un péril imminent menaçant la santé des habitants de la commune en question²⁷⁷. Dans cette même affaire, le Conseil d'État retient cependant que cette teneur en nitrates de l'eau potable exposait la

²⁶⁹ Sur les dioxines : Organisation mondiale de la santé (OMS), « Les dioxines et leurs effets sur la santé », 2016. Sur les furanes : Organisation mondiale de la santé (OMS), « Les déchets liés aux soins de santé », 2018.

²⁷⁰ CE, 15 janv. 1986, *Soc. Pec Engineering*, *op. cit.*

²⁷¹ CAA Lyon, 6 juil. 2004, *SARL Établissements Lucien Rey*, requête n° 03LY00674.

²⁷² CAA Nantes, 12 mars 2004, *Commune de Montreuil-Bellay*, requête n° 01NT00893. La rigueur de cette appréciation n'est pas altérée si le maire agit à la demande du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (CE, 9 sept. 1998, *M. Mairesse*, requête n° 162678).

²⁷³ Agence Nationale de Sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), « Élaboration de VTR aiguë, subchronique et chronique par voie respiratoire pour l'ammoniac », Rapport d'expertise collective, 2018, p. 32-33.

²⁷⁴ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *op. cit.*, p. 156.

²⁷⁵ CE, 10 oct. 2005, *Commune de Badinières*, *op. cit.*

²⁷⁶ CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, *op. cit.*

²⁷⁷ CAA Nancy, 2 août 2007, *GAEC de Varennes*, *op. cit.*

population à un risque sanitaire élevé²⁷⁸. La pollution de l'eau étant avérée et l'autorité de police spéciale n'ayant pas permis d'y remédier, le Conseil d'État admet que cette situation constitue un péril imminent et reconnaît que le maire était compétent pour intervenir au titre de sa police générale dans le domaine de la police de l'eau. Dans cette décision, la Haute juridiction utilise d'ailleurs le terme d'« immixtion », comme pour rappeler que l'intervention dans le domaine de la police spéciale ne peut être qu'exceptionnelle²⁷⁹. Ce très rare exemple de l'admission du péril imminent par la jurisprudence administrative permet de faire cesser une atteinte à l'environnement et donc, une meilleure protection de celui-ci.

À l'inverse, l'état général de la jurisprudence témoigne d'une appréciation particulièrement restrictive de la notion de péril imminent²⁸⁰. Pour Anne-Sophie Denolle, « *le juge paraît ainsi préférer assurer le respect des règles de répartition des compétences que garantir la préservation de l'environnement, finalité pourtant poursuivie par la police spéciale dont le juge prétend observer strictement les dispositions* »²⁸¹.

La jurisprudence admet donc que le maire intervienne dans le domaine de certaines polices spéciales²⁸² en présence d'un péril imminent. Toutefois, l'appréciation de cette notion par le juge est extrêmement stricte, empêchant en pratique le maire d'intervenir.

B) L'éviction par l'exclusion pure et simple de cette justification

Pour certaines polices spéciales environnementales, le péril imminent n'est pas une cause invocable pour justifier le concours.

Comme le souligne Gweltaz Eveillard, depuis 2011, « *le Conseil d'État s'est orienté vers une nouvelle forme d'articulation des polices environnementales et de la police générale, à propos d'autres polices que celles pour lesquelles il avait déjà eu l'occasion de développer une*

²⁷⁸ CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, *op. cit.*

²⁷⁹ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *op. cit.*

²⁸⁰ M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de polices administratives », *JCP-A* 2020, p. 2005 : « *cette condition du péril imminent fait l'objet d'une appréciation relativement restrictive de la part du juge administratif, en ce sens qu'elle n'est véritablement caractérisée qu'en cas de danger immédiat et non de simple menace potentielle* ».

²⁸¹ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 278.

²⁸² Notamment la police spéciale des ICPE et celle de l'eau.

jurisprudence »²⁸³. Cette nouvelle forme d'articulation revient à considérer que certaines polices spéciales seraient « *exclusives par nature* »²⁸⁴ et que l'intervention du maire est totalement exclue, même en présence d'un péril imminent, ce qui confirmerait la « *marginalisation* »²⁸⁵ de la police générale s'agissant des questions environnementales.

Tel semble être le sort réservé à la police spéciale des communications électroniques, relative aux antennes-relais de téléphonie mobile, que certains maires ont souhaité interdire ou limiter sur le territoire de leur commune, en vertu de leurs pouvoirs de police générale. Si la cour administrative d'appel de Versailles avait estimé que les dispositions relatives à la police générale du maire ne l'autorisaient pas, « *en l'absence de péril imminent [...] à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des télécommunications* »²⁸⁶, le Conseil d'État, dans un arrêt d'assemblée, a exclu toute intervention du maire dans le domaine de cette police, même fondée sur l'existence d'un péril imminent²⁸⁷. Agathe Van Lang souligne le caractère particulièrement strict de cette jurisprudence : « *si donc il importe de restreindre les initiatives municipales intempestives, cela n'explique pas l'extrême sévérité du cantonnement retenu en matière de police des ondes. Comment comprendre en effet la disparition de la compétence municipale en cas de péril grave et imminent, préservée dans les autres domaines ?* »²⁸⁸.

Certains auteurs se sont néanmoins demandé si le maire pouvait toujours être compétent pour adopter des mesures individuelles²⁸⁹. Mais, comme le souligne Agathe Van Lang, « *l'arrêt [Commune de Saint-Pierre d'Irube²⁹⁰] ferme définitivement la porte à cette hypothèse de*

²⁸³ G. Eveillard, *L'exclusivité des polices environnementales*, *op. cit.*

²⁸⁴ J. Moreau, « Les pouvoirs de police en matière de police de l'eau », *JCP-A* 2010, p. 38.

²⁸⁵ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *op. cit.*, p. 154.

²⁸⁶ CAA Versailles, 15 janv. 2009, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

²⁸⁷ CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.* : « *le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire au ministre chargé des communications électroniques, à l'ARCEP et à l'ANFR, le soin de déterminer, de manière complète, les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent ; [...] si le législateur a prévu par ailleurs que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune et si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'État, adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes* ».

²⁸⁸ A. Van Lang, « L'exclusivité de la police spéciale des ondes électromagnétiques : quand la compétence prime le fond », *RDI* 2012, p. 156.

²⁸⁹ H. Hoepffner et L. Janicot, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP* 2012, p. 1245.

²⁹⁰ CE, 26 déc. 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, *op. cit.*

compétence de la police générale, en modifiant légèrement le considérant de principe de 2011 pour prendre en compte la nature individuelle de la mesure de police et un nouvel objet, l'abaissement des seuils d'émission. Il est interdit au maire désormais de « prendre sur le territoire de la commune une décision relative à l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile ou au niveau d'émission des champs électromagnétiques de cette antenne »²⁹¹.

La jurisprudence adopte une approche similaire s'agissant de la police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM²⁹². Ici aussi, la cour administrative d'appel avait admis que le maire était compétent pour réglementer l'utilisation de plantes génétiquement modifiées en cas de péril imminent²⁹³. Toutefois, saisi de cette décision, le Conseil d'État trancha explicitement la question en précisant que « le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État, [...] 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'édition d'une réglementation locale »²⁹⁴. On déduit des termes « en aucun cas » que l'incompétence du maire ne souffre d'aucune exception.

Pour Gweltaz Eveillard, le principe issu de la décision *Commune de Saint-Pierre-d'Irube* est applicable à police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM : les mesures individuelles sont également interdites²⁹⁵. Cet avis n'est pas partagé par Jacques Petit, qui met en exergue une « différence notable » entre la décision *Commune de Saint-Pierre-d'Irube* et la décision *Commune de Valence* sur ce point²⁹⁶. L'auteur, citant Sylvie Caudal²⁹⁷, tempère néanmoins la distinction entre décision réglementaire et décision individuelle : « s'il "est vrai que, le plus souvent, ce sont des

²⁹¹ A. Van Lang, « Police municipale et antennes relais : l'incompatibilité se confirme », *AJDA* 2013, p. 1294.

²⁹² E. Untermaier, « L'incompétence du maire en matière de réglementation des OGM », *Rev. jurisp. ALYODA*, 2012, n° 3.

²⁹³ CAA Lyon, 5^{ème} chambre, 30 juin 2010, *Commune de Valence*, requête n° 09LY01065.

²⁹⁴ CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

²⁹⁵ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.* S'agissant de la décision *Commune de Saint-Denis* et de la décision *Commune de Valence*, « la similitude des formulations permettait d'en retenir la même interprétation, à savoir que l'interdiction d'une réglementation municipale de la culture des OGM n'empêchait pas l'adoption de mesures individuelles interdisant leur culture dans tel ou tel champ à raison de circonstances exceptionnelles - par exemple la proximité excessive avec des exploitations d'agriculteurs désireux de pratiquer une agriculture biologique. Cependant, l'inflexion ultérieure de la jurisprudence du Conseil d'État en matière d'antennes relais a réduit du même coup à néant cette interprétation ».

²⁹⁶ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

²⁹⁷ Note sous CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*, *RJEP* 2013, comm. 9.

actes individuels de police générale qui sont en cause (suspension ou fermeture d'établissement, par exemple)“, *on ne voit pas très bien pourquoi il devrait toujours en aller ainsi* : “s'il est légitime d'exiger des mesures provisoires et justifiées par l'urgence, pourquoi ne pourraient-elles être générales ?“ »²⁹⁸.

L'exclusivité absolue est également appliquée à la police spéciale de l'installation de compteurs électriques communicants, dits *Linky*. Suite à la volonté de certains maires d'interdire l'installation de tels compteurs, le Conseil d'État a statué sur la question, estimant que « *si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait adopter sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants qui seraient destinées à protéger les habitants contre les effets des ondes émises* »²⁹⁹. Pour Gweltaz Eveillard, la Haute juridiction procède ainsi à la réitération « *de sa position antérieurement dégagée pour les antennes relais et les organismes génétiquement modifiés, en des termes encore plus catégoriques, en tout cas moins ambigus, puisqu'ils prohibent nettement toute intervention de la police municipale, réglementaire ou non, et consacrent ainsi l'exclusivité de la police spéciale* »³⁰⁰.

Depuis 2019, de nombreux maires ont adopté des arrêtés visant à limiter ou interdire l'épandage de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de leurs communes, au titre de leur pouvoir de police générale, invoquant leur dangerosité pour l'environnement et la santé des habitants. Bien que la police spéciale des produits phytopharmaceutiques relève de la compétence du ministre de l'Agriculture, et de l'ANSES, la jurisprudence a eu l'occasion d'admettre cette intervention du maire. S'inspirant et élargissant une décision relativement isolée permettant au maire d'agir au titre du péril imminent dans cette matière³⁰¹, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a refusé de suspendre l'arrêté du maire de Gennevilliers, règlementant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques au titre de ses pouvoirs de police générale. Le tribunal administratif estime que le maire pouvait intervenir en cas de danger grave ou imminent ou même de circonstances locales particulières³⁰². Cette jurisprudence est d'autant plus audacieuse que la

²⁹⁸ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

²⁹⁹ CE, 11 juil. 2019, *Commune de Cast*, *op. cit.*

³⁰⁰ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

³⁰¹ CAA Nantes, 24 mai 2005, *Commune de Mûrs-Erigné*, requête n° 04NT00628.

³⁰² TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 1912597 : « *La police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a été attribuée au ministre de l'Agriculture. S'il appartient*

juridiction estime que la situation d'espèce est d'une gravité suffisante pour que l'arrêté du maire ne soit pas suspendu.

Toutefois, Michel Degoffe précise qu'« *il ne faut sans doute pas accorder trop d'importance à l'ordonnance du juge des référés de Cergy-Pontoise* »³⁰³. La majorité des décisions concluent en effet à l'exclusivité absolue de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques³⁰⁴. Le Conseil d'État a confirmé cette exclusion totale dans une décision du 31 décembre 2020, en estimant que « *si les articles L. 2212-1 et L. 22122 du code général des collectivités territoriales habilitent le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'État de prendre* »³⁰⁵. En ne contredisant pas les juridictions du fond qui n'avaient pas exclu l'adoption de mesures individuelles³⁰⁶, la position du Conseil d'État semble de nature à prolonger le débat précédemment évoqué sur de telles mesures. En toute hypothèse, cette solution conduit à laisser perdurer l'épandage de produits phytopharmaceutiques, dont les risques pour l'environnement sont avérés³⁰⁷, et quand bien même leur utilisation constituerait des risques locaux particuliers.

Suite à la décision *Commune d'Arcueil*, plusieurs maires ont choisi d'adopter de nouveaux arrêtés visant à lutter contre de tels produits, mais en se fondant sur la police spéciale des déchets³⁰⁸. Dans une ordonnance rendue le 9 avril 2021, le tribunal administratif de Nantes accueille les

au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générales 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 ». Dans le même sens : CAA Nancy, 10 avr. 2020, *Préfet du Haut-Rhin c/ Commune de Walheim*, requête n° 20NC00487.

³⁰³ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *op. cit.*

³⁰⁴ TA Rennes, 25 oct. 2019, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Commune de Langouët*, *op. cit.* ; TA Versailles, ord., 20 sept. 2019, *Préfet des Yvelines c/ Commune de Perray-en-Yvelines*, requête n° 1906708 ; TA Rouen, ord., 13 nov. 2019, *Préfet de Seine-Maritime c/ Commune de Sotteville-lès-Rouen*, requête n° 1903763 ; CAA Paris, 14 févr. 2020, *Commune de Chevilly-Larue*, requête n° 19PA03831 ; CAA Marseille, 29 avr. 2020, *Commune d'Aubenas-les-Alpes*, requête n° 20MA00835.

³⁰⁵ CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil*, *op. cit.*

³⁰⁶ CAA Marseille, 29 avr. 2020, *Commune d'Aubenas-les-Alpes*, *op. cit.* ; CAA Paris, 14 févr. 2020, *Commune de Chevilly-Larue*, *op. cit.*

³⁰⁷ OMS, « Classification OMS recommandée des pesticides en fonction des dangers qu'ils présentent et Lignes directrices pour la classification 2019 », 2019, 106 p.

³⁰⁸ L. Radisson, « Une vague de nouveaux arrêtés anti-pesticides émerge dans les communes », *Actu Environnement*, 3 mars 2021.

moyens du Préfet de Loire-Atlantique en estimant que le maire ne peut utiliser la police spéciale des déchets pour interdire l'usage de produits phytopharmaceutiques³⁰⁹.

Il apparaît donc clairement que s'agissant des polices spéciales des communications électroniques, de la dissémination volontaire d'OGM, de l'installation de compteurs électriques communicants ou encore celle des produits phytopharmaceutiques, la compétence subsidiaire du maire est totalement exclue et l'invocation par le maire d'un péril imminent n'est pas opérante. Pour Clément Rouillier, la rigueur appliquée à ces polices-là, s'explique par le fait qu'à la différence de la police des installations classées ou de l'eau, « *la dangerosité n'est pas liée à un accident mais à un fonctionnement normal de ces technologies. Ce n'est pas un dysfonctionnement dans la composition des pesticides ou dans leur usage qui suscite des critiques sur leur dangerosité, mais bel et bien leur existence même. Les conséquences de l'admission de la compétence du maire pour intervenir concurremment à l'autorité de police spéciale sont donc très différentes. C'est la définition de la normalité qui est ici en jeu. L'exception de péril imminent équivaut à la fixation d'une normalité au sens prescriptif du terme. Ainsi, consacrer l'existence du péril imminent pour les installations classées et pour l'eau revient à dire que la normalité habituelle de certaines activités est transgressée. À l'inverse, admettre l'exception du péril imminent dans le cas des pesticides ciblerait directement ce qui est actuellement considéré comme une utilisation normale de ces produits. Reconnaître la compétence du maire pour les réglementer, ce n'est pas seulement instituer un contrôle supplémentaire de leur dysfonctionnement, c'est ouvrir la voie à une remise en question de l'existence même de ces activités et de leur utilité sociale* »³¹⁰. L'auteur en déduit que le Conseil d'État effectue ici « *un arbitrage juridico-politique en défaveur de la compétence du maire* »³¹¹ et que « *l'importance des pesticides pour l'agriculture industrielle et le poids de ce secteur économique dans la société française ont été pris en compte par le Conseil d'État au moment de rendre une décision très en faveur de l'utilisation de ces produits* »³¹². Cette solution semble toutefois préjudiciable à la protection de l'environnement et à la protection de la santé humaine, au regard de la dangerosité avérée de ces produits³¹³. Ce raisonnement peut être transposé aux trois autres polices spéciales totalement exclusives.

³⁰⁹ TA Nantes, ord., 9 avr. 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102877. Après un précédent refus : TA Nantes, ord., 5 mars 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102294, note Ph. Billet, *JCP-A* 2021, p. 2152 ; note M. Moliner-Dubost, *AJCT* 2021, p. 321.

³¹⁰ C. Rouillier, « Les pesticides, le maire et le juge administratif : un trio inégal », *AJDA* 2021, p. 754.

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*

³¹³ A.-S. Denolle, « Pesticides : dangerosité avérée, réglementation controversée ! », *AJCT* 2020, p. 109. Dans le même sens et s'agissant d'une décision antérieure, Matthias Malblanc souligne que le tribunal administratif

Cette incompétence de principe risque donc de laisser perdurer des atteintes à l'ordre public. Pour Jacques Petit, cette solution « *qui n'est pas des plus logiques, répond, à notre sens, à une politique jurisprudentielle transparente : il s'agit d'adresser aux maires le message clair parce que radical qu'ils doivent ici s'abstenir de toute intervention. Cela semble plutôt sage mais comporte un inconvénient : alors qu'au fond la position de la juridiction administrative suprême paraît bien reposer sur l'idée qu'il ne peut pas ici exister de péril imminent, elle laisse accroire que, dans certains cas, même la présence bien réelle d'un tel risque ne peut justifier une action de la police générale, ce qui est une position difficilement acceptable. Pour cette raison, la solution consistant à réserver le péril imminent nous semble meilleure d'autant que, cantonnant par hypothèse la police municipale aux risques certains, elle n'implique pas de prendre parti sur la possibilité pour cette dernière de se saisir de risques non avérés* »³¹⁴.

Même si certains auteurs estiment qu'en pratique, le maire pourra toujours intervenir en présence d'une situation s'apparentant à un péril imminent³¹⁵, cette possibilité est très incertaine. Plus certain en revanche est le risque posé par cette appréciation très restrictive du péril imminent, pouvant impliquer de laisser perdurer des atteintes à l'ordre public et donc, ici, à l'environnement.

Section 2. Une intervention complémentaire pourtant favorable à la protection de l'environnement

L'intervention du maire est donc strictement exclue par la jurisprudence. Pourtant, il semble que sa compétence décentralisée peut être un atout pour la protection de l'environnement, en permettant l'adaptation de la réglementation aux risques locaux (§1), comme en attestent les rares hypothèses d'admission d'une telle compétence (§2).

de Toulouse « *tout en admettant que* "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", *il n'en estime pas moins que* "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" » (TA Toulouse, ord., 31 oct. 2019, *Préfet de la Haute-Garonne*, requête n° 1905869) ; M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

³¹⁴ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.* Dans le même sens, D. Truchet, « Les concours de police », *op. cit.*, p. 146.

³¹⁵ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *op. cit.* : « *On pourrait considérer que lorsque le juge exclut toute immixtion du maire dans la police spéciale, il n'a pas en vue le péril imminent. En effet, le péril imminent n'est pas un élément pris en compte par l'autorité de police spéciale* ».

§1) Compétence décentralisée : un atout pour l'environnement

Le refus de l'intervention supplétive du maire est souvent justifié par le fait que les polices exclusives proviennent du droit de l'Union européenne, qui en imposerait une application uniforme sur le territoire des États membres : cette affirmation est discutable. De plus, les exigences environnementales de certaines normes européennes sont limitées. Dès lors, la compétence complémentaire de l'autorité locale s'avère être un atout pour la protection de l'environnement.

Le droit de l'Union européenne est une source fondamentale du droit de l'environnement. Michel Prieur rappelle qu'« *il y a aujourd'hui plus de 250 directives ou règlements sur l'eau, l'air, le bruit, les déchets, les substances dangereuses et la nature* »³¹⁶. Ce corpus encadre largement les polices spéciales environnementales. Gweltaz Eveillard souligne que « *toutes les polices environnementales dont le juge a affirmé l'exclusivité sont, d'abord nationales, ensuite instituées pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, enfin détenues au moins en partie par des organismes techniques* »³¹⁷. Le juge administratif rappelle régulièrement cette origine, comme impliquant une réglementation nationale uniforme et comme justifiant l'exclusivité de ces polices³¹⁸. Il convient de souligner que les États membres sont tenus de se conformer au droit de l'Union européenne et que dans le cas inverse, ils peuvent faire l'objet d'un recours en manquement, y compris en raison de l'action ou de l'inaction d'une collectivité locale³¹⁹.

Dans une décision isolée, le juge administratif a même admis que l'intervention du maire pouvait être nécessaire pour appliquer les principes du droit de l'Union européenne³²⁰, la nécessaire cohérence des mesures de police spéciale s'appliquant alors « *à front renversé* »³²¹. Bertrand Faure

³¹⁶ M. Prieur, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 28.

³¹⁷ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.* Dans le même sens, Y. Délicat, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *op. cit.*

³¹⁸ CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, op. cit.* ; CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence, op. cit.* ; CE, 11 juil. 2019, *Commune de Cast, op. cit.* ; TA Rennes, 25 oct. 2019, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Commune de Langouët, op. cit.*

³¹⁹ D. Simon et A. Rigaux, « Recours en constatation de manquement. Nature du manquement », *J.-Cl. Europe*, fasc. 380-1, 31 déc. 2019.

³²⁰ TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine, op. cit.* : « *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* ».

³²¹ B. Faure, « État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal », *op. cit.*

souligne que « le juge administratif fait passer, de son propre chef, cette notion de “cohérence” dans le droit positif, l'imposant comme une pièce essentielle de sa construction juridictionnelle. Il l'érige alors en qualité de directive d'interprétation du droit. Ce jugement, encore qu'isolé, posait un principe remarquable à propos de la police des produits phytosanitaires. Il s'agit d'une police spéciale réservée à l'État dans le but de “garantir la cohérence au niveau national des décisions prises” [...]. Nonobstant, la carence à agir de cette police spéciale [...] devait laisser place, aux yeux des juges du tribunal administratif, à une intervention municipale nécessaire pour écarter un danger grave. Le juge ne s'en est tenu qu'à des affirmations implicites. Néanmoins, la “cohérence” trouvait ici son application dans le respect effectif de la législation en matière phytosanitaire et, en l'occurrence, c'était l'intervention de remplacement de la police municipale qui l'assurait »³²². Laure Ragimbeau voit même dans cette jurisprudence une remise en cause de la compétence de principe de la police spéciale s'agissant des produits phytopharmaceutiques, malgré l'influence du droit de l'Union européenne : « pourquoi rappeler l'une des raisons parfois avancée au soutien de la priorité concédée à la police spéciale d'État, tenant au souci d'assurer sur l'ensemble du territoire national un niveau uniforme de protection de la santé publique notamment, alors même que la conclusion du raisonnement du juge des référés le conduit finalement à autoriser la police générale locale à s'immiscer dans cette matière régie au niveau national ? L'on ne peut exclure que cette précision laisse entrevoir la volonté dudit juge de relativiser l'importance ou la portée de ce motif, qui ne justifierait donc plus nécessairement la primauté reconnue à l'autorité de police spéciale d'État. Cette interprétation est d'autant plus permise que le même juge a eu l'occasion de réitérer cette approche dans d'autres décisions ultérieures rendues à l'occasion de litiges comparables »³²³.

De plus, il semble que l'influence européenne soit plus limitée pour certaines polices³²⁴ et que les normes européennes prévoient parfois un seuil minimal de protection de l'environnement, permettant aux États membres d'adopter des mesures plus ambitieuses³²⁵.

³²² *Ibid.*

³²³ L. Ragimbeau, « Compétence du maire et arrêté anti-pesticides : entre audace jurisprudentielle et lecture renouvelée des concours de polices administratives », *LPA* 9 juil. 2020, n° 151z0, p. 11.

³²⁴ Par exemple, pour Gweltaz Eveillard : « Il ne s'agit évidemment pas de prétendre que le droit des installations classées, ou le droit de l'eau, sont totalement exempts de toute influence européenne, mais elle y est bien moins prononcée ou, pour être plus précis, bien moins complète (du reste, le Conseil d'État ne prend pas la peine, en pareil cas, de viser les directives européennes dont les textes nationaux assurent la transposition [...]) » (G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*).

³²⁵ Par exemple, Recommandation du Conseil n° 1999/519/CE du 12 juil. 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz), 15^{ème} considérant : « les États membres ont, conformément au traité, la faculté de prévoir un niveau de protection supérieur à celui prévu par la présente recommandation ». Dans le même sens, Directive 2004/35/CE du Parlement Européen et du Conseil du 21 avr. 2004

Aussi, s'agissant de la recommandation européenne relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, Marianne Moliner-Dubost souligne que « *la réglementation française a repris les limites d'exposition recommandées et ne les a jamais révisées alors qu'elles l'ont été dans au moins neuf États membres. C'est dire que la protection des populations contre les effets des ondes électromagnétiques est loin d'être "uniforme". De plus, les fondements scientifiques des valeurs recommandées sont sujets à controverse au point que tant l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe que le Parlement européen ont demandé leur révision. Ce dernier a par ailleurs insisté sur la nécessité "de veiller au moins à ce que les écoles, les crèches, les maisons de repos et les établissements de santé soient tenus à une distance donnée de ce type d'équipements, déterminée sur la base de critères scientifiques"* »³²⁶. L'auteure souligne, s'agissant des seuils d'exposition fixés par la recommandation européenne, que leur respect « *ne signifie donc pas qu'est assuré "un niveau élevé" de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques des antennes relais* »³²⁷. Dans le même sens, Michel Degoffe rappelle que l'Agence européenne de la sécurité des aliments a conclu au caractère non cancérigène du glyphosate, alors que le Centre international de recherche contre le cancer l'avait classé en 2015 « *cancérigène probable pour l'homme* » et que le tribunal administratif de Lyon³²⁸ avait utilisé cette étude pour annuler l'autorisation de mise sur le marché du Roundup Pro 360[®], contenant du glyphosate³²⁹.

Il apparaît donc que l'État dispose de marges de manœuvre pour appliquer le droit de l'Union européenne relatif aux polices spéciales environnementales, lui permettant d'adopter des mesures plus ambitieuses sur le plan environnemental. Dès lors, le droit de l'Union européenne ne semble pas s'opposer à une intervention supplétive d'une autorité décentralisée, afin de renforcer la protection de l'environnement si une situation locale l'exige. Une telle intervention apparaît

sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Article 16, Relation avec le droit national : « *1. La présente directive ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption par les États membres de dispositions plus strictes concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux, notamment l'identification d'autres activités en vue de leur assujettissement aux exigences de la présente directive en matière de prévention et de réparation, ainsi que l'identification d'autres parties responsable* ».

³²⁶ M. Moliner-Dubost, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'installation d'antennes de téléphonie mobile », *AJCT* 2012, p. 37.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ TA Lyon, 15 janv. 2019, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique*, requête n° 1704067 ; note C. Hermon, *AJDA* 2019, p. 1122.

³²⁹ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *op. cit.*

nécessaire dans la mesure où le droit de l'Union européenne ne garantit pas forcément un niveau élevé de protection de l'environnement.

De même, le droit de la Convention européenne des droits de l'homme ne semble pas empêcher une telle intervention complémentaire du maire. Anne-Sophie Denolle souligne que la Cour européenne des droits de l'homme a appliqué la théorie des obligations positives³³⁰ en matière environnementale, notamment à travers l'article 8, l'article 2 de la convention ou l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention³³¹. Les États partie ne pouvant s'exonérer de leur responsabilité en invoquant une faute des autorités locales³³², l'auteur souligne que « *la Cour a été saisie à plusieurs reprises pour connaître de l'inaction des autorités locales menaçant les droits garantis par la CEDH et, assez souvent, elle condamne l'État sur ce fondement. Dans l'affaire Lopez Ostra c/ Espagne, la requérante mettait directement en cause le maire et invoquait les pouvoirs de police générale de la municipalité pour revendiquer une obligation d'agir*³³³. *Dans l'affaire Bacila c/ Roumanie de 2010*³³⁴, *la Cour devait aussi se prononcer sur "l'incapacité des autorités locales de contraindre la société à réduire la pollution à des niveaux compatibles avec le bien-être des habitants [...]" Dans les deux espèces évoquées, la Cour a conclu à la violation de l'article 8* »³³⁵. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne semble donc pas hostile à une intervention supplétive du maire visant à renforcer la protection de l'environnement prévue par une police spéciale si une situation locale la rendait nécessaire.

Dès lors que le droit européen semble permettre un renforcement national et même local des exigences environnementales qu'il fixe, il apparaît que le refus du concours de polices en matière environnementale relève d'un choix étatique, traduisant une certaine conception de la répartition des pouvoirs entre les autorités administratives. Pour Gweltaz Eveillard, « *il est fondamental de relever que le concours revendiqué de la police générale avec les polices environnementales est en réalité un concours entre la police générale du maire et des polices détenues par l'État. Il s'agirait donc de permettre à une autorité communale, agissant au nom de la collectivité territoriale, d'empiéter sur le domaine de compétence étatique. On conçoit aisément*

³³⁰ CEDH, 9 oct. 1979, *Airey c/ Irlande*, affaire n° 6289/73.

³³¹ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 176-177. P. ex. : CEDH, 16 nov. 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, affaire n° 4143/02.

³³² CEDH, 18 janv. 1978, *Irlande c/ Royaume Uni*, affaire n° 5310/71.

³³³ CEDH, 9 déc. 1994, *López Ostra c/ Espagne*, affaire n° 16798/90.

³³⁴ CEDH, 30 mars 2010, *Băcilă c/ Roumanie*, affaire n° 19234/04.

³³⁵ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 178.

que, dans un pays unitaire qui, malgré l'affirmation solennelle de son caractère décentralisé, reste en réalité fort centralisé, la chose n'ait rien d'anodin »³³⁶.

Ce choix, essentiellement jurisprudentiel, aurait pu être différent au regard de plusieurs principes du droit positif. Par exemple, le maire de Langoüet avait demandé au tribunal administratif de Rennes de transmettre au Conseil d'État une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de dispositions législatives concernant la police des produits phytopharmaceutiques au principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi qu'au principe de subsidiarité consacrés à l'article 72 de la Constitution. Le tribunal n'a toutefois pas transmis la question, l'estimant dépourvue de caractère sérieux. De même, l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui énonce le devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et dont la valeur constitutionnelle a été confirmée par le Conseil constitutionnel³³⁷, aurait pu être interprété dans un sens plus favorable à l'intervention supplétive du maire. Il en va de même pour la clause générale de compétence, que le maire de Gennevilliers invoquait pour justifier l'interdiction de l'utilisation de pesticides³³⁸. Toutefois, dans le présent cas, l'invocation de cette clause semble peu pertinente dans la mesure où elle ne bénéficie pas au maire mais au conseil municipal³³⁹, étant donné que ce dernier ne dispose pas de pouvoir de police.

Patrick Wachsmann estime que ce choix jurisprudentiel tendant à affirmer l'exclusivité des polices spéciales repose « *sur une défiance du juge administratif envers les collectivités territoriales, volontiers soupçonnées de démagogie* »³⁴⁰. Cette défiance est paradoxale dans la mesure où, en cas d'admission du concours, ce même juge administratif permettrait d'éviter une intervention disproportionnée du maire³⁴¹. De plus, dans cette hypothèse, la mesure de police du maire ne contredit pas frontalement la mesure de police spéciale mais en renforce simplement l'exigence environnementale afin de répondre à un impératif local.

³³⁶ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

³³⁷ CC, Décision n° 2009-599 DC du 29 déc. 2009, *Loi de finances pour 2010*.

³³⁸ TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, *op. cit.*

³³⁹ CGCT, art. L. 2121-29.

³⁴⁰ P. Wachsmann, « Concours de polices et négation de la décentralisation », *AJDA* 2019, p. 1721. Dans le même sens, M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

³⁴¹ V. Titre I, Chapitre 2, Section 1.

Sans remettre en cause les intérêts d'une stratégie nationale dans les domaines concernés par ces polices spéciales, le choix de l'homogénéité nationale ne coïncide pas forcément avec l'impératif de protection de l'environnement et sa pertinence peut varier selon les polices. S'agissant des OGM et par rapport aux communications électroniques, Jacques Petit souligne par exemple « *l'homogénéité territoriale des problèmes à résoudre est toutefois moins marquée : nulle obligation de couverture intégrale et uniforme du territoire ; les effets des OGM peuvent varier en fonction des circonstances locales* »³⁴². De même, s'agissant des produits phytopharmaceutiques, Matthias Malblanc estime qu'« *il s'agit également de maintenir, dans un domaine marqué par l'incertitude scientifique, une certaine prudence en évitant les "expérimentations" locales incertaines. On aurait toutefois pu penser cette exigence d'uniformité moins forte en matière de pesticides, la loi Egalim du 30 octobre 2018 prévoyant que les mesures de protection liées à l'utilisation de ces produits doivent être adaptées au contexte topographique, pédoclimatique, environnemental et sanitaire de chaque territoire – ce qui peut déboucher sur l'adoption de chartes d'engagement définies au niveau départemental et visant à aménager les distances d'épandage des pesticides ([Code rural], art. L. 253-8). Si l'existence d'une telle protection "sur-mesure" relativise quelque peu la nécessité d'une réponse unique en matière de pesticides, le juge administratif a néanmoins souhaité prévenir le risque de solutions fragmentaires* »³⁴³. L'auteur souligne que cette jurisprudence peut apparaître en décalage avec la volonté actuelle du législateur de prévoir la différenciation territoriale et le renforcement du pouvoir réglementaire local³⁴⁴.

Il ressort de ces développements que l'adaptation de la réglementation européenne au niveau national et au niveau local afin d'en renforcer les exigences environnementales et de les adapter au niveau local peut être particulièrement pertinent.

§2) L'admission du concours : une hypothèse rare mais appréciable

Dans ses conclusions sur la décision *Commune de Saint-Denis*, Xavier de Lesquen affirmait : « *il nous semble [...] que votre jurisprudence a plutôt développé le principe que l'existence d'une police spéciale exclut l'intervention du maire pour prendre des mesures de police*

³⁴² J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

³⁴³ M. Malblanc, « Le maire, l'État et le glyphosate : l'exclusivité des polices spéciales environnementales appliquée aux pesticides », *op. cit.*

³⁴⁴ H. Pauliat, « Projet de loi 4D : quels enjeux pour quelle politique ? », *JCP-A* 2021, act. 170.

générale ayant un objet identique à celui de la police spéciale, sauf cas particuliers »³⁴⁵. La jurisprudence administrative admet en effet rarement l'intervention supplétive du maire. Ces cas particuliers semblent favorables à la protection de l'environnement.

Le maire peut tout d'abord intervenir au titre de sa police générale dans le domaine d'une police spéciale dont il dispose avec la réserve que cette intervention ne soit pas une manœuvre pour ne pas respecter les formes et procédures prévues par la police spéciale³⁴⁶. Cette forme de concours est également admise en cas d'urgence : « *on ne pourrait [...] obliger [le maire] à se servir de ses pouvoirs de police spéciale que s'il est encore temps. Si, pour telle ou telle raison, il n'est plus temps de les mettre en œuvre (car cela serait inefficace pour réaliser l'objet même de la police spéciale), c'est-à-dire si le danger menace, il lui faut utiliser ses pouvoirs de police générale* »³⁴⁷. Comme le souligne Marianne Moliner-Dubost, à titre d'exemple, « *le maire, qui détient la police spéciale de l'assainissement non collectif, n'est pas pour autant dispensé d'agir, au titre de la police générale, pour prendre les mesures nécessaires afin notamment de faire cesser les pollutions de toute nature. Il s'ensuit que la carence fautive du maire doit s'envisager à ces deux titres et qu'elle peut conduire à retenir la responsabilité de la commune sur ces deux fondements*³⁴⁸ »³⁴⁹. Une telle intervention permet de mettre fin à une atteinte à l'environnement.

L'intervention de la police municipale est aussi admise lorsqu'elle se situe à la marge de la police spéciale. Dans ces hypothèses, la qualification même de concours peut prêter à discussion. Ainsi, l'autorité de police générale est compétente pour réglementer l'usage des installations dangereuses qui ne sont pas soumises à la police spéciale des installations classées³⁵⁰. Dans une logique similaire, le Conseil d'État estime que la circonstance que la police sanitaire soit compétente pour autoriser la création d'établissements de cure relevant des autorités étatiques ne fait pas obstacle à ce que le maire utilise ses pouvoirs de police générale pour prescrire des mesures

³⁴⁵ X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*

³⁴⁶ « *Le maire ne pourrait légalement se prévaloir de sa propre abstention en tant qu'autorité de police spéciale pour se dispenser, en prenant une mesure de police générale, des formes plus contraignantes que cette police spéciale lui imposait de respecter* » (É. Picard, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 716-717).

³⁴⁷ É. Picard, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 717. Dans le même sens : CE, 5 avr. 1996, *Le Club Olympique et Marcu*, requête n° 147903.

³⁴⁸ CE, 27 juil. 2015, *M. A. c/ Commune d'Hébuterne*, requête n° 367484 ; note C. Zacharie, « Droit administratif n° 12 », déc. 2015, n° 12, p. 47.

³⁴⁹ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 185.

³⁵⁰ CE, sect., 22 mars 1935, *Narbonne* ; *Lebon* p. 379.

appropriées pour prévenir des maladies épidémiques³⁵¹ et donc préserver l'environnement dans une conception large de celui-ci.

C'est directement ce que relevait le commissaire du gouvernement M. Mayras dans ses conclusions sur cette affaire : « *l'exercice d'un pouvoir de police spéciale par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise, en se référant à vos décisions de section du 22 mars 1935, Narbonne, p. 379 et du 17 octobre 1952, Syndicat climatique de Briançon, p. 445* ».

De même, comme le souligne Maëlle Comte³⁵², l'attribution de la police spéciale de la chasse au ministre compétent³⁵³, n'empêche pas le maire d'interdire la chasse dans un rayon de 200 mètres autour des habitations, au lieu des 150 mètres prévus par le préfet, en raison d'incidents graves survenus précédemment³⁵⁴ ou dans un rayon de 150 mètres autour du site d'une station d'épuration pour assurer la sécurité des usagers³⁵⁵. Cette intervention complète à la marge la mesure de police spéciale mais répond moins à une logique de protection de l'environnement qu'à une volonté de garantir la sécurité des habitants.

L'intervention du maire est aussi admise si la police générale et la police spéciale poursuivent des objectifs différents. Le Conseil d'État estime par exemple que « *l'existence de pouvoirs relevant de la police spéciale des carrières et destinés à permettre aux autorités publiques de parer aux dangers tenant à la présence ou à l'exploitation des carrières ne fait pas obstacle à ce que le maire use de ses pouvoirs de police générale pour assurer la protection des terres contre les inondations d'origine maritime* »³⁵⁶. Pour Xavier de Lesquen, « *l'absence de conflit d'objets des polices ouvre la voie à la juxtaposition des pouvoirs qu'elles prévoient* »³⁵⁷. Cette solution permet en pratique de prévenir des inondations et leurs conséquences potentielles sur l'environnement.

³⁵¹ CE, 17 oct. 1952, *Syndicat climatique de Briançon*, requête n° 3868.

³⁵² M. Comte, « Le maire et la chasse », *AJCT* 2020, p. 134.

³⁵³ Code de l'environnement, art. L. 420-2.

³⁵⁴ CE, 13 sept. 1995, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire*, requête n° 127553.

³⁵⁵ CE, 26 juin 2009, *Lacroix*, requête n° 309527.

³⁵⁶ CE, 20 juil. 1971, *Sieur Méhu*, requête n° 75613.

³⁵⁷ X. de Lesquen, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *op. cit.*

Enfin, la Haute juridiction a jugé que les dispositions relatives à la police spéciale de l'aviation civile « *n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de priver le maire d'une commune de la possibilité d'user des pouvoirs de police [générale] pour régler, en vue d'assurer la tranquillité et la sécurité des habitants de sa commune, l'utilisation des appareils d'aéromodélisme sur le territoire de cette commune* »³⁵⁸. Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino estiment néanmoins que cette situation ne s'apparente pas à un concours : « *ce n'est que si l'activité considérée n'a, en fait, aucun rapport avec l'objet de la police spéciale, que la police générale retrouve un champ d'action : les modèles réduits n'étant pas des avions, il va de soi que le maire peut régler la pratique de l'aéromodélisme sur le territoire de la commune dans le but de préserver la tranquillité publique au titre de ses pouvoirs de police générale, sans pour autant empiéter sur les pouvoirs de police de la circulation aérienne du ministre de l'Aviation civile* »³⁵⁹. Si cette décision permet de lutter contre la pollution sonore voire visuelle, on peut estimer avec Dominique Maillard Desgrées du Loû qu'elle ne remet pas en cause l'exclusivité de cette police spéciale³⁶⁰.

Outre ces admissions de la compétence du maire à la marge des polices spéciales, l'intervention dans le domaine de la police spéciale est parfois acceptée par la jurisprudence. La décision *Commune de Rachecourt-sur-Marne* précitée en est un exemple emblématique. Le Conseil d'État estime ici que « *les analyses des prélèvements effectués selon une périodicité régulière par les services de l'État dans l'unique captage alimentant la commune en eau potable, ont fait apparaître brusquement, à compter du début de l'année 2001, une augmentation très substantielle de la teneur en nitrates de ces eaux par rapport à la période [...], cette augmentation était liée à la mise en culture, à partir de l'automne 2000, par le GAEC des Varennes, de plusieurs parcelles préalablement exploitées en prairie à proximité du captage, et des effets de l'utilisation d'engrais azotés et de produits phytosanitaires ; que le maire a alerté à plusieurs reprises les services de l'État de la progression de cette pollution caractérisée, lesquels, à compter du mois de juin 2001, se sont pour l'essentiel bornés à interdire aux femmes enceintes et aux nourrissons la consommation de l'eau potable de la commune [...]; que, par suite, les habitants de la commune autres que les femmes enceintes et les nourrissons, étaient exposés à un risque sanitaire avéré* »³⁶¹.

³⁵⁸ CE, 8 mars 1993, *Commune de Molières*, requête n° 102027.

³⁵⁹ J.-H. Stahl et X. Domino, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *op. cit.*

³⁶⁰ D. Maillard Desgrées Du Loû, « Légalité de l'arrêté municipal réglementant la pratique de l'aéromodélisme », *Dalloz* 1994, p. 110.

³⁶¹ CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, *op. cit.*

La situation de péril imminent étant constituée, le maire peut intervenir dans le domaine de la police de l'eau afin de ne pas exposer les habitants à un important risque sanitaire. Cette admission du concours permet de faire cesser une atteinte grave à la santé et à l'environnement mais elle demeure exceptionnelle.

Dans une autre décision, l'admission précitée du maire dans le domaine de la police des produits phytopharmaceutiques³⁶² a permis d'interdire l'usage de produits dont la dangerosité pour l'environnement est avérée en cas de péril imminent ou de circonstances locales particulières. Tel est également le sens de la décision du tribunal administratif de Limoges, *Commune de Coings*³⁶³, s'agissant des OGM.

Les polices spéciales environnementales peuvent donc laisser perdurer des atteintes à l'ordre public, que celles-ci proviennent des faiblesses de la police elle-même ou des lacunes de son application. Aussi, une compétence décentralisée complémentaire s'avère favorable à la protection de l'environnement, comme en témoignent les rares hypothèses d'admission du concours.

³⁶² TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, *op. cit.*

³⁶³ TA Limoges, 27 mars 2003, *Préfet de l'Indre c/ Commune de Coings*, *op. cit.*

Chapitre 2. Le principe de précaution : un palliatif à l'exclusion du concours de polices ?

Le principe de précaution « *marque une gradation supplémentaire dans l'anticipation par les pouvoirs publics de la survenance d'un dommage* »³⁶⁴ et dispose désormais d'une valeur constitutionnelle. Cependant, son appréciation rigoureuse par le juge administratif n'a pas permis aux maires de l'invoquer utilement pour intervenir dans le domaine des polices spéciales environnementales (**Section 1**). Cette exclusion est notamment justifiée par le fait que l'environnement ne serait pas une composante de l'ordre public. On peut alors questionner l'hypothèse d'un élargissement de l'ordre public en y intégrant l'environnement, de manière à permettre au maire d'invoquer plus facilement le principe de précaution (**Section 2**).

Section 1. Une appréciation rigoureuse des « domaines d'attributions » des autorités publiques figurant dans la définition du principe constitutionnel de précaution

Bien que le principe constitutionnel de précaution ait été porteur d'espoir pour les maires souhaitant intervenir dans le champ des polices spéciales environnementales (§1), ces derniers ont été déçus par l'appréciation stricte du principe par le juge administratif (§2).

§1) Un principe porteur d'espoir pour les maires

Le principe de précaution est apparu en Allemagne, sous le nom de *Vorsorgeprinzip*³⁶⁵. Comme le rappelle Sylvie Caudal³⁶⁶, il s'est ensuite diffusé en droit international, avec la Charte mondiale de la nature de 1982, ou encore la Déclaration de Rio des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui proclama solennellement le principe le 13 juin 1992. Le droit européen le consacrera aussi, le traité de Maastricht mentionnant le principe de précaution

³⁶⁴ A. Van Lang, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 101.

³⁶⁵ C. Larrère, « Le principe de précaution et ses critiques », *Innovations*, vol. n° 18, n° 2, 2003, p. 9-26.

³⁶⁶ S. Caudal, « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *RFDA* 2017, p. 1061.

comme principe fondant la politique de la communauté. Il figure désormais à l'article 191-2 du TFUE³⁶⁷.

En droit interne, la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, dite loi Barnier, énonce le principe de précaution dans une formulation proche de celle de Rio. Le principe de précaution est alors entendu comme celui « *selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* »³⁶⁸.

Ce principe « *traduit une nouvelle philosophie d'anticipation des risques incertains en l'état des connaissances scientifiques actuelles. Il invite les pouvoirs publics à adopter des mesures effectives et proportionnées, sans attendre la démonstration de l'existence du risque. Il implique le recours à des procédures d'évaluation des risques* »³⁶⁹. La logique de la précaution permet de « *faire face à l'irréversibilité de certaines atteintes à l'environnement* »³⁷⁰. Le principe de précaution instaure donc un degré de protection supplémentaire par rapport au principe de prévention. Charlotte Denizeau estime que « *ce dernier invite à prendre des mesures en réaction à un danger avéré et connu. La précaution, en revanche, est relative au risque, au danger non encore survenu, plausible mais incertain et non démontré ; elle est fondée sur l'incertitude* »³⁷¹.

Suite aux travaux de la commission Coppens, un projet de loi constitutionnelle prévoyant la mention de la Charte de l'environnement de 2004 dans le Préambule de la Constitution est promulgué le 1^{er} mars 2005. Le préambule du texte suprême renvoie désormais à la Charte, dont l'article 5 dispose que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures*

³⁶⁷ « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ».

³⁶⁸ Code de l'environnement, art. L. 110-1.

³⁶⁹ A. Van Lang, « L'exclusivité de la police spéciale des ondes électromagnétiques : quand la compétence prime le fond », *op. cit.*

³⁷⁰ M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

³⁷¹ C. Denizeau, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », *RFDA* 2012, p. 864.

provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ». La valeur constitutionnelle de ce principe a été rapidement reconnue par le juge administratif³⁷².

S'agissant de son domaine d'application, Marianne Moliner-Dubost souligne qu'« *en droit interne, la méconnaissance du principe constitutionnel de précaution ne peut pas être invoquée à l'égard d'une décision qui n'affecte pas l'environnement au sens de l'article 5 de la Charte*³⁷³. Mais il "s'applique aux activités qui affectent l'environnement dans des conditions susceptibles de nuire à la santé des populations concernées"³⁷⁴ »³⁷⁵. Sylvie Caudal confirme que le principe « *n'est a priori nullement destiné à être réservé au strict champ environnemental : son application a pu être envisagée dans toutes sortes de domaines, allant des risques financiers à la santé de l'homme* »³⁷⁶.

Le principe semble donc applicable aux domaines des polices spéciales environnementales exclusives faisant l'objet de la présente étude. En ce sens, Gweltaz Eveillard souligne « *qu'un certain nombre des activités encadrées par les polices environnementales entrent tout à fait dans le champ d'application du principe de précaution* »³⁷⁷, tels que les organismes génétiquement modifiés, la police des communications électroniques, les produits phytopharmaceutiques. A *contrario*, et suivant la définition du principe de précaution, les polices pour lesquelles l'intervention est admise en cas de péril imminent, celle des ICPE et celle de l'eau ne semblent pas concernées par le principe. L'auteur souligne que « *les dangers présentés par les installations classées pour la protection de l'environnement sont parfaitement documentés : risques d'explosion, dissémination de produits toxiques dangereux pour l'environnement et/ou la santé humaine... C'est justement à raison de ces risques avérés que les installations en cause ont été placées dans la nomenclature des installations classées. De même, la présence dans l'eau potable de certaines substances, notamment, pour n'envisager que les plus fréquentes, les nitrates et les phosphates, fait courir pour l'environnement et pour la santé humaine des risques aujourd'hui assez bien*

³⁷² CE, ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, requête n° 297931 ; GAJA n° 108 ; concl. Y. Aguila, *RFDA* 2008, p. 1147 ; note Ph. Billet, *JCP-A* 2008, p. 26.

³⁷³ CE, 2 sept. 2009, *Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme*, requête n° 318584.

³⁷⁴ CE, 8 oct. 2012, *Commune de Lunel*, requête n° 342423. Dans le même sens : CE, ass., 12 avr. 2013, *Assoc. Coordination interrégionale stop THT*, requête n° 342409 ; note M. Moliner-Dubost, *AJCT* 2013, p. 421 ; obs. A. Van Lang, *RDI* 2013, p. 305.

³⁷⁵ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 113.

³⁷⁶ S. Caudal, « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *op. cit.*

³⁷⁷ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

connus : le débat sur l'application du principe de précaution aurait pu être pertinent il y a vingt ou trente ans, il ne l'est plus aujourd'hui »³⁷⁸.

Le principe constitutionnel de précaution semble applicable aux polices spéciales environnementales reconnues comme exclusives. Cette hypothèse est accréditée par le fait que le juge administratif a annulé l'autorisation de mise sur le marché du Roundup Pro 360[®], dont la substance active est le glyphosate, car elle méconnaissait le principe constitutionnel de précaution³⁷⁹.

On peut dès lors comprendre que certains maires aient souhaité invoquer ce principe pour intervenir dans le domaine de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques, des OGM, ou des communications électroniques. Cette hypothèse a été corroborée par l'affirmation de Michel Prieur, selon qui « *l'avènement de la Charte de l'environnement en 2005 donne désormais un point d'appui de niveau constitutionnel aux mesures de protection de l'environnement adoptées à tous les niveaux et par toutes les personnes, publiques et privées* »³⁸⁰.

L'espoir semblait d'autant plus permis que le juge administratif a accepté de surmonter le principe d'indépendance des législations pour consacrer l'effet direct du principe de précaution, au droit de l'urbanisme, s'agissant d'une décision d'urbanisme d'autorisation d'installation d'antenne-relais de téléphonie mobile³⁸¹. Le principe ne nécessite donc pas de dispositions législatives ou réglementaires pour s'appliquer au droit de l'urbanisme, et qui plus est dans un domaine régi par une police spéciale échappant en principe au maire. Partant, le maire peut, au titre de ses pouvoirs de police spéciale de l'urbanisme, invoquer le principe de précaution pour intervenir dans le domaine de la police spéciale des communications électroniques et ne pas autoriser l'implantation d'antennes-relais de téléphonie mobile³⁸². Il convient toutefois de

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ TA Lyon, 15 janv. 2019, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique*, *op. cit.*

³⁸⁰ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 46.

³⁸¹ CE, 19 juil. 2010, *Association quartier « Les Hauts de Choiseul »*, *op. cit.* Le Conseil d'État estime que les dispositions relatives au principe de précaution « *qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; que, dès lors, en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal administratif d'Orléans a commis une erreur de droit* ». Dans le même sens, CE, 30 janv. 2012, *Société Orange France*, *op. cit.*

³⁸² Agathe Van Lang souligne que « *dans ses conclusions sur l'arrêt précité, le rapporteur public Damien Botteghi affirmait très clairement que l'incertitude scientifique quant à l'innocuité des rayonnements non ionisants*

souligner que le contrôle effectué par le Conseil d'État est ici restreint à l'erreur manifeste d'appréciation et que dans la présente décision, le risque était insuffisant pour faire application du principe³⁸³.

Comme le souligne Anne-Sophie Denolle, dans la décision *Association quartier « Les Hauts de Choiseul »*, « le juge n'a pas effectué, en l'espèce, une lecture rigide de l'article 5 de la Charte de l'environnement qui aurait eu pour effet de conditionner l'application par le maire du principe de précaution à une habilitation expresse du Code de l'urbanisme [...]. Le juge a donc renoncé à l'application du principe d'indépendance des législations qui avait pour effet de consacrer la compétence exclusive de l'autorité étatique, seule habilitée par le Code de l'environnement à agir au titre du principe de précaution. Cette solution, rendue nécessaire par la constitutionnalisation dudit principe, semble transposable aux situations de concours de police régies par le principe jurisprudentiel de l'exclusivité qui ne saurait davantage constituer un obstacle à l'effectivité d'une disposition constitutionnelle. Mais le juge n'a pas opté pour une harmonisation de ses jurisprudences et continue de retenir l'incompétence de l'autorité de police générale. Ce choix paraît regrettable »³⁸⁴.

Bien que porteur d'espoir pour les maires souhaitant agir davantage en faveur de l'environnement, le principe fut strictement interprété par le juge administratif.

§2) Un principe strictement appliqué par le juge administratif

Le juge administratif estime que le principe de précaution n'est pas de nature à remettre en cause l'exclusivité des polices spéciales environnementales. Il relève de manière constante « *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*

imposait de soumettre l'implantation des antennes-relais au principe de précaution, tirant en cela les leçons des crises sanitaires passées » (A. Van Lang, « Principe de précaution : exorciser les fantasmagories », *AJDA* 2015, p. 510).

³⁸³ « Il ne ressort pas des pièces du dossier que, en l'état des connaissances scientifiques sur les risques pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes de relais de téléphonie mobile, le maire de la commune d'Amboise ait entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement » (CE, 19 juil. 2010, *Association quartier « Les Hauts de Choiseul »*, *op. cit.*). Agathe Van Lang souligne la rigueur de cette interprétation du principe par le juge administratif, qui estime de manière constante qu'« en l'état des connaissances scientifiques sur les risques, les décisions d'implantation des antennes-relais ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation » (A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 101).

³⁸⁴ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 286-288.

d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions »³⁸⁵. Jacques Petit souligne qu'ici, la compétence du maire « a été à juste titre écartée au terme d'un raisonnement d'une impeccable rigueur : il résulte des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement que le principe de précaution ne peut être appliqué par une autorité publique que dans son domaine d'attributions ; or, ainsi qu'il a été précédemment établi, le maire est incompétent pour intervenir, au titre de la police générale, en matière d'antennes de téléphonie mobile ou d'OGM ; donc, il ne peut agir, en vertu de cette police et dans ces matières, sur le fondement du principe de précaution. Positivement et puisque c'est elle qui est compétente, seule la police spéciale peut mettre en œuvre ce principe »³⁸⁶.

Cette interprétation semble donc conforme à la formulation constitutionnelle du principe. Gweltaz Eveillard confirme que « le constituant lui-même n'a donc pas voulu en faire un équivalent de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, qui permettrait à n'importe quelle autorité publique d'agir en son nom et pour sa protection »³⁸⁷. Selon Jacques Petit, pour admettre le jeu du principe de précaution dans le présent cas, « il aurait fallu interpréter les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement comme habilitant toute autorité publique à mettre en œuvre le principe de précaution "en dehors de toute attribution de compétence résultant d'un autre texte"³⁸⁸, voire par dérogation aux règles normales de répartition des compétences »³⁸⁹. Par cette interprétation, le juge administratif semble ainsi « veiller à ce que le principe de précaution ne soit pas un facteur de déstabilisation de l'action administrative »³⁹⁰.

³⁸⁵ CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.* S'agissant de la police des communications électroniques, voir également CE, 26 déc. 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, *op. cit.* S'agissant de la police spéciale des OGM : CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.* S'agissant de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques : TA Rennes, 27 août 2019, *Préfète d'Ille-et-Vilaine*, *op. cit.* ; TA Versailles, ord., 20 sept. 2019, *Préfet des Yvelines c/ Commune de Perray-en-Yvelines*, requête n° 1906708 ; TA Rouen, ord., 13 nov. 2019, *Préfet de Seine-Maritime c/ Commune de Sotteville-lès-Rouen*, requête n° 1903763. Patrick Wachsmann confirme que « le principe de précaution [est] jugé impropre à perturber la répartition des compétences telle qu'elle est déterminée par les textes » (P. Wachsmann, « Concours de polices et négation de la décentralisation », *op. cit.*).

³⁸⁶ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.* L'auteur poursuit : « cette conclusion rejoint la solution d'exclusivité donnée à la question du concours et il ne saurait en aller autrement : la police spéciale des OGM (comme d'ailleurs celle des antennes de téléphonie mobile) ayant précisément été instituée en vue d'assurer la mise en œuvre du principe de précaution, son exclusivité signifie nécessairement qu'elle seule peut mettre en œuvre ce principe... En d'autres termes, le raisonnement du juge présente ici inévitablement une certaine circularité ».

³⁸⁷ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

³⁸⁸ Concl. Lambolez sur CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

³⁸⁹ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

³⁹⁰ P. Planchet, « Principe de précaution et indépendance des législations », *RFDA* 2017, p. 1075.

Ce refus de l'invocation du principe de précaution pour remettre en cause celui de l'exclusivité trouve aussi « *une justification on ne peut plus classique dans l'objet même de la police générale, seule nécessaire pour faire face à des atteintes (ou à des risques d'atteintes) avérées à l'ordre public* »³⁹¹. En ce sens, Jacques Petit souligne qu'il serait « *paradoxal qu'une autorité de police générale puisse prendre en considération des risques incertains au titre du principe de précaution, mais pas des risques certains* »³⁹². L'auteur en déduit, s'agissant des polices spéciales exclusives, que le rôle du principe de précaution « *est, pour ainsi dire, nul* »³⁹³.

Il apparaît donc que le principe de précaution ne s'applique que dans le domaine de compétence des autorités publiques. Les polices spéciales environnementales n'étant pas de la compétence du maire, celui-ci ne peut pas invoquer le principe pour intervenir dans le domaine de cette police. Ce raisonnement, en apparence irréfutable, peut cependant être discuté.

Agathe Van Lang estime par exemple que « *bien que la motivation de la solution soit incontestable, elle donne le sentiment que la priorité - nécessaire et légitime - accordée aux questions de compétence permet d'éviter, une fois de plus, d'avoir à appliquer, au fond, le principe de précaution* »³⁹⁴. Accentuant cette critique, Anne-Sophie Denolle souligne qu'« *il est quand même curieux de constater que le principe constitutionnel de précaution, qui plus est d'applicabilité directe, ne permet pas de fonder une action visant à en améliorer l'effectivité et ne peut même pas constituer la solution aux atteintes qui lui seraient portées. Il est une chose de retenir que le principe de précaution n'a pas pour effet d'attribuer à une autorité publique un nouveau domaine de compétence, il en est une autre d'utiliser ce principe pour conforter l'impossibilité pour une autorité de police d'en faire application dans l'exercice de sa mission de l'ordre public* »³⁹⁵.

Gweltaz Eveillard confirme que ce refus de justifier l'intervention du maire par le principe de précaution est en réalité le fruit d'une création prétorienne : « *il faut constater que l'utilisation*

³⁹¹ M. Malblanc, « Les arrêtes anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.* Dans le même sens, pour Gilles Le Chatelier, « *l'existence d'un doute sur les effets d'une action sur l'environnement ou la santé publique se marie mal avec une mesure d'interdiction ou de limitation qui ne peut valablement intervenir que pour prévenir ou faire cesser un trouble matériel avéré à l'ordre public* » (G. Le Chatelier, « Ordre public, pouvoirs de police du maire et libertés publiques : quelle articulation ? », *AJCT* 2016, p. 539).

³⁹² J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*

³⁹³ J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *op. cit.*

³⁹⁴ A. Van Lang, « L'exclusivité de la police spéciale des ondes électromagnétiques : quand la compétence prime le fond », *RDI* 2012, p. 156.

³⁹⁵ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 285.

expresse du principe de précaution ne fait que clore le raisonnement, à un stade où le juge a déjà établi l'incompétence de l'autorité de police générale. Le principe n'est nullement mobilisé à un stade plus précoce, pour établir les règles du concours de police. Du moins, il ne l'est pas expressément. Il ne fait guère de doute, en effet, qu'il l'est implicitement, pour aboutir au même constat négatif : non seulement le principe de précaution ne justifie pas d'établir des règles de concours de police permettant l'immixtion de la police générale dans le champ de la police spéciale, mais il semble carrément l'exclure. Or, cela, la formulation de l'article 5 de la Charte de l'environnement ne l'implique pas, puisque si on admet le principe du concours de police, même en l'encadrant, le maire agit bien dans son "domaine d'attribution". Par conséquent, soit le principe de précaution n'est pas l'explication de l'interdiction du concours de police, soit il est utilisé implicitement et au terme d'un raisonnement dans lequel la création jurisprudentielle tient une part non négligeable. On vient de le dire, la seconde interprétation semble la bonne »³⁹⁶.

L'encadrement très strict du principe de précaution relève donc d'un choix jurisprudentiel qui aurait pu être différent et qui conduit, « à rendre quelque peu dérisoire la formule selon laquelle le principe de précaution est "applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions" »³⁹⁷.

Une justification de cette politique jurisprudentielle tient à l'apparent paradoxe de l'invocation souvent concomitante du principe de précaution et du péril imminent. Gilles Le Chatelier souligne le caractère antinomique de ces fondements juridiques de l'intervention municipale³⁹⁸. Matthias Malblanc relève néanmoins que « ce principe aurait pu être nuancé »³⁹⁹, le juge administratif s'étant fondé sur le principe de précaution pour annuler l'autorisation de mise sur le marché d'un désherbant contenant du glyphosate⁴⁰⁰. Le juge aurait en effet pu estimer que l'incertitude sur la réalisation d'un dommage qui pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement constitue un danger grave pour celui-ci et que, eu égard à l'irréversibilité et à la cinétique des atteintes à l'environnement, une intervention imminente soit nécessaire. L'invocation du principe de précaution et celle du péril imminent auraient alors pu coexister.

³⁹⁶ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

³⁹⁷ P. Wachsmann, « Concours de polices et négation de la décentralisation », *op. cit.*

³⁹⁸ G. Le Chatelier, « Ordre public, pouvoirs de police du maire et libertés publiques : quelle articulation ? », *op. cit.* Dans le même sens, G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

³⁹⁹ M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

⁴⁰⁰ TA Lyon, 15 janv. 2019, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique*, *op. cit.*

Cette situation témoigne d'une certaine ambiguïté du principe constitutionnel, qui nécessite un risque dont la réalisation n'est pas certaine mais qui soit susceptible d'affecter de manière grave et irrésistible l'environnement. Ces deux conditions cumulatives peuvent être, en pratique, difficiles à réunir : peut-on prévoir précisément les conséquences d'un dommage dont l'existence même est incertaine ? En toute hypothèse, le rôle interprétatif du juge administratif est central dans la mise en œuvre du principe de précaution.

Au regard de ces éléments, on peut estimer avec Anne-Sophie Denolle que « *le principe de précaution semble donc inviter le juge à faire évoluer sa jurisprudence fondée sur l'exclusivité des polices étatiques* »⁴⁰¹ et que « *la différence de traitement [...] retenue [entre l'arrêt Association quartier « Les Hauts de Choiseul » et les décisions précitées constatant l'incompétence du maire pour invoquer le principe] interroge. De toute évidence, dans un souci de cohérence, il devrait procéder à une harmonisation de sa jurisprudence en optant soit pour l'exclusion municipale, soit pour une action subsidiaire du maire. Cette dernière solution paraît la plus appropriée, car la plus favorable à la protection de l'environnement. Toutefois, celle-ci est loin de faire l'unanimité* »⁴⁰². En ce sens, l'auteur souligne la réticence de Charlotte Denizeau, selon qui, « *c'est bien de l'appréhension "d'un risque incertain, en l'état des connaissances scientifiques" dont il s'agit. Peut-on demander qu'une appréciation à la fois si complexe, aux enjeux si lourds, soit portée, ponctuellement par une autorité locale ? Il est demandé à une autorité administrative compétente pour appliquer le droit de l'urbanisme, de prendre en compte des considérations sanitaires, dont elle n'est pas experte. Si elle doit s'en remettre aux rapports d'expertise, elle est alors dépossédée de son pouvoir d'appréciation. Dès lors, quel intérêt à continuer à lui confier cette prérogative ?* »⁴⁰³. Cette justification peut néanmoins être nuancée par nos développements sur les limites de l'argument relatif au manque d'expertise technique du maire⁴⁰⁴.

En toute hypothèse, l'appréciation stricte du principe de précaution par le juge administratif ne permet pas au maire de l'invoquer pour intervenir dans le domaine d'une police spéciale environnementale. Comme le souligne Matthias Malblanc, le principal facteur de cette interprétation repose sur le fait que « *la protection de l'environnement n'est pas un motif d'ordre*

⁴⁰¹ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, op. cit., p. 288.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 290.

⁴⁰³ C. Denizeau, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », op. cit.

⁴⁰⁴ V. Titre I, Chapitre 2, Section 2.

public et ne saurait s'analyser en une composante de l'ordre public général »⁴⁰⁵. Dès lors, on peut se demander s'il pourrait être pertinent d'intégrer l'environnement comme composante de l'ordre public général afin de faciliter l'application du principe constitutionnel de précaution.

Section 2. La protection de l'environnement comme composante de l'ordre public général pour faciliter l'application du principe de précaution

Le principe de précaution n'est pas invocable par le maire au titre de sa police générale car l'environnement n'est pas une composante de l'ordre public. Partant, il convient d'étudier l'hypothèse d'un tel élargissement de l'ordre public général, qui permettrait de lever ce blocage. Si l'intégration de l'environnement comme composante de l'ordre public général semble souhaitable (§1), une telle consécration est peu probable (§2).

§1) Une extension de l'ordre public général souhaitable

L'environnement occupe d'ores et déjà une place de choix au sein de l'ordre public général. Gaëtan Bailly rappelle que *« le doyen Hauriou proposait une définition négative de l'ordre public dans le sens où il est "l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble"⁴⁰⁶ [...]. Cette définition classique, si elle ne semble plus suffisante pour décrire l'ordre public⁴⁰⁷, peut néanmoins être transposée en matière environnementale dans la mesure où le professeur Caballero assimilait la qualification juridique de nuisance à la notion de trouble⁴⁰⁸. Il apparaît alors que ces troubles nécessitent d'être limités afin de ne pas excéder une certaine limite au-delà de laquelle l'atteinte à l'environnement constituerait par là même une atteinte à "l'état de paix". L'ordre public général est alors appréhendé comme une universalité d'objets. Dans cette perspective, l'environnement occupe désormais une place a priori non négligeable au sein des prérogatives détenues par les maires dans le cadre de leur compétence de police administrative générale »⁴⁰⁹.*

⁴⁰⁵ M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

⁴⁰⁶ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} éd., S., 1993, p. 549. Cité par G. Bailly, « De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *op. cit.*

⁴⁰⁷ B. Delaunay, « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police générale ? », *JCP-A* 2012, p. 2112.

⁴⁰⁸ F. Caballero, « Essai sur la notion juridique de nuisance », *LGDJ* 981.

⁴⁰⁹ G. Bailly, « De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *op. cit.*

De plus, l'article L. 2212-2 CGCT dispose que la police générale municipale comprend « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ». Des éléments relatifs à la protection de l'environnement font déjà partie de l'ordre public général dont le maire est garant. De rares décisions du juge administratif ont même accrédité l'hypothèse selon laquelle l'environnement serait une composante de l'ordre public général⁴¹⁰.

Tel n'est cependant pas le cas. Yves Jégouzo confirme que « l'ordre public au sens de la police générale n'englobe [...] pas l'ordre public écologique »⁴¹¹. En ce sens, Jacques Petit relève que « la loi du 7 janvier 1983 a ajouté à la liste des objets de la police générale le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser “les pollutions de toute nature” (Art L. 2212-2, 5è). Bien entendu, et même dans le silence de la loi, la police générale peut avoir pour objet des atteintes à l'environnement puisque, par nature, elle peut s'exercer sur n'importe quelle activité ou situation. Mais elle ne peut légalement agir à l'égard de ces atteintes qu'en vue des finalités qui lui sont propres (par exemple pour préserver la salubrité ou la santé publiques), parmi lesquelles la protection de l'environnement ne figure pas. En d'autres termes, une atteinte à l'environnement ne peut habiliter une autorité de police générale à intervenir que dans la mesure où elle constitue un trouble à l'ordre public général. Objet environnemental et finalité environnementale ne doivent pas être confondus »⁴¹².

⁴¹⁰ S'agissant de la décision du TA de Cergy-Pontoise du 8 nov. 2019 précitée, Laure Ragimbeau estime que le juge administratif reconnaît ici « la compétence du maire en accueillant indirectement la protection de l'environnement – ici rattachée à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales – au sein des motifs d'ordre public pouvant fonder l'intervention de l'autorité de police générale locale » (L. Ragimbeau, « Compétence du maire et arrêté anti-pesticides : entre audace jurisprudentielle et lecture renouvelée des concours de polices administratives », *op. cit.*). Cette jurisprudence est toutefois très isolée, V. Titre II, Chapitre 1, Section 1, §2, B).

⁴¹¹ Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *op. cit.*, p. 152. L'auteur poursuit : « la nature, les équilibres écologiques, la biodiversité, ne sont pas son affaire : la police générale est anthropomorphique » (*Ibid.*).

⁴¹² J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*

La jurisprudence administrative n'a en effet jamais érigé l'environnement comme composante de l'ordre public général et, au contraire, rejette les arrêtés municipaux qui n'invoqueraient que des préoccupations environnementales. Michel Prieur rappelle par exemple que « *le souci écologiquement louable d'un préfet d'interdire d'incinérer en haute mer des déchets chimiques ne peut trouver de base légale faute d'un règlement de police lui donnant compétence pour prendre une telle décision*⁴¹³ »⁴¹⁴. Dans un autre exemple, le maire ne peut pas empêcher la pratique de l'escalade uniquement en raison de considérations écologiques, « *faute de disposer des pouvoirs de police spéciale ou de police générale permettant de justifier son action* »⁴¹⁵.

Si les mesures de police générale du maire peuvent permettre une meilleure protection de l'environnement, ce dernier n'est donc pas une composante à part entière de l'ordre public général, ce qui empêche l'application du principe de précaution à de telles mesures⁴¹⁶. À l'inverse, si l'environnement était une composante de l'ordre public général, le maire pourrait valablement invoquer ce principe pour intervenir dans le domaine d'une police spéciale environnementale.

L'élargissement de l'ordre public général est tout à fait possible, tant d'un point de vue théorique, Étienne Picard estimant par exemple que « *l'ordre public général est par vocation une notion souple, contingente et évolutive dans son contenu* »⁴¹⁷, que pratique. Le Conseil d'État a en effet eu l'occasion de découvrir de nouvelles composantes de l'ordre public général, comme l'illustre la célèbre décision *Commune de Morsang-sur-Orge*⁴¹⁸, disposant « *que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public* ». Aussi, la Haute juridiction a intégré la notion de dignité humaine au nombre des intérêts protégés par la police des ICPE⁴¹⁹.

⁴¹³ CE, 5 juin 1981, *Ministre de la Culture et de l'environnement c/ Sté Incimer*, requête n° 10058.

⁴¹⁴ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 46.

⁴¹⁵ CAA Marseille, 4 juil. 2005, *Commune de Courmes*, requête n° 03MA00612.

⁴¹⁶ Pour Matthias Malblanc, « *la définition traditionnelle de l'ordre public n'offre donc guère de prise à la mise en œuvre du principe de précaution, réduisant d'autant la marge de manœuvre des maires en matière de protection de la santé publique et de l'environnement dans des domaines déjà couverts par une police spéciale* » (M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*).

⁴¹⁷ É. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 577. Dans le même sens, selon Gilles Le Chatelier « *qu'il s'agisse de l'exercice d'une police spéciale ou générale, le périmètre de la notion d'ordre public évolue nécessairement au gré des époques et des enjeux auxquels la police administrative est confrontée* » (G. Le Chatelier, « L'évolution de la notion d'ordre public », *op. cit.*).

⁴¹⁸ CE, ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*, *op. cit.*

⁴¹⁹ CE, 26 nov. 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise*, requête n° 301151.

S'agissant d'un éventuel élargissement de l'ordre public au profit de l'environnement, Anne-Sophie Denolle souligne que « *lorsque le juge décide d'inclure une nouvelle composante au sein de l'ordre public, il ne fait que reconnaître la nécessité de celle-ci pour atteindre la finalité de l'ordre public. Ainsi, si l'environnement veut prétendre intégrer l'ordre public, il doit s'apparenter à un besoin indispensable au bon fonctionnement de la société, à la garantie de l'exercice des libertés et droits fondamentaux* »⁴²⁰. L'auteure estime que la protection de l'environnement bénéficie déjà d'une valeur très importante en droit positif. Il fait notamment partie des « *intérêts fondamentaux de la nation* »⁴²¹, et la Charte de l'environnement, bénéficiant d'un ancrage constitutionnel, énonce que « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* »⁴²². Partant, il ne fait nul doute que la protection de l'environnement s'apparente à un besoin indispensable au bon fonctionnement de la société, à la garantie de l'exercice des libertés et droits fondamentaux.

Une telle démarche reviendrait peut-être à consacrer ce que certains auteurs appellent l'ordre public écologique. Michel Prieur relève d'ailleurs que « *compte tenu de la multiplicité et de l'ampleur des polices spéciales en matière de pollution et de protection de la nature, on a pu se demander si elles ne correspondraient pas à une unique police administrative spéciale soumise à un ordre public écologique. Celui-ci aurait le mérite de regrouper au moins théoriquement tous les textes éparés en matière d'environnement et de leur donner un fondement commun* »⁴²³. Aussi, Gaëtan Bailly rappelle que la consécration de la protection de l'environnement comme objectif de valeur constitutionnelle⁴²⁴ renforce l'unicité de la protection de l'environnement dans notre ordre juridique⁴²⁵. Cet élargissement ne viendrait donc qu'entériner une réalité préexistante.

Une telle intégration permettrait au maire d'adopter des mesures de police générale au seul motif de la protection de l'environnement, ce qui aurait aussi pour vertu d'éviter ce que Gaëtan Bailly appelle « *l'ordre public éparpillé* »⁴²⁶, à savoir la multiplication des polices spéciales

⁴²⁰ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 107-108.

⁴²¹ Code pénal, art. 410-1.

⁴²² Charte de l'environnement, préambule.

⁴²³ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 45.

⁴²⁴ CC, Décision n° 2019-823 QPC du 31 janv. 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

⁴²⁵ G. Bailly, « De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *op. cit.*

⁴²⁶ *Ibid.*

environnementales⁴²⁷. Cette situation n'est en effet pas optimale si on admet que « *plus le nombre de polices spéciales est important, plus le risque de confusion dans le choix du texte applicable est élevé* »⁴²⁸ et que « *la confusion entre deux dispositions peut [...] se traduire par une protection minorée de l'environnement lorsque l'autorité de police applique le texte le moins protecteur* »⁴²⁹.

Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt des polices spéciales dans la protection de l'environnement, qui dotent d'ailleurs souvent l'autorité de police spéciale de prérogatives plus importantes et en principe plus adaptées que celles de la police générale⁴³⁰, ce qui permet une meilleure protection de l'environnement que par la police générale. Il s'agit en revanche d'éviter l'instauration de polices spéciales dotées des mêmes prérogatives que la police générale, qui seraient principalement créées en raison du fait que la police générale ne permet pas au maire de poursuivre une finalité environnementale. Tel semble être le cas de la police de la circulation et du stationnement de l'article L. 2213-4 CGCT⁴³¹.

La Société Française pour le Droit de l'environnement a par exemple proposé « *de compléter la formule du CGCT –art. L. 2212-2-5°- ainsi : la police municipale comprend, notamment, le soin “ ... de prévenir les pollutions de toute nature en l'absence de police spéciale, en présence d'un péril imminent ou en cas de circonstances particulières “* »⁴³². Le maire pourrait alors intervenir dans le champ des polices spéciales environnementales.

Une telle consécration permettrait une intégration complète et explicite de l'environnement comme composante de l'ordre public général et témoignerait du mouvement d'environnementalisation du droit théorisé par Jacques Petit⁴³³.

⁴²⁷ Yves Jégouzo rappelle que « *le droit de l'environnement s'est construit à partir de la création de polices spéciales multiples visant à assurer par des moyens spécifiques la protection de telle ou telle composante de l'environnement* » (Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *op. cit.*, p. 153).

⁴²⁸ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 105.

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 106.

⁴³⁰ J.-M. Sauvé, Introduction du colloque « L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation », 24 févr. 2017.

⁴³¹ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 102. Sur le caractère environnemental de cette police : M. Moliner-Dubost, « La police de la circulation au service de l'environnement », *AJCT* 2019, p. 382.

⁴³² Société française pour le droit de l'environnement, « Contribution à la modernisation du droit de l'environnement adressée au comité du pilotage des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement », juin 2013, p. 12.

⁴³³ J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*

§2) Une extension peu probable de l'ordre public général

L'intégration de l'environnement comme composante de l'ordre public pourrait présenter plusieurs avantages, comme celui de permettre au maire d'invoquer le principe de précaution pour intervenir dans le domaine des polices spéciales environnementales, mais une telle extension est peu probable. Ni le juge administratif ni le législateur ne semblent en effet enclins à reconnaître l'environnement comme composante de l'ordre public général.

On peut, avec Anne-Sophie Denolle, estimer que le contexte juridique soit favorable à une telle intégration. L'auteure souligne aussi que les deux arguments invoqués par le Commissaire du gouvernement Patrick Frydman pour justifier l'intégration de la dignité humaine comme composante de l'ordre public, à savoir la place faite par le droit à cette notion et l'insuffisance des polices spéciales pour préserver le domaine concerné, sont applicables à la présente situation⁴³⁴.

En dépit de ce contexte, et plus de 25 ans après la décision *Commune de Morsang-sur-Orge*, le Conseil d'État n'a jamais érigé la protection de l'environnement comme composante de l'ordre public. Une telle décision reviendrait en effet à la Haute juridiction, et sûrement à l'assemblée du contentieux. Cette réticence était prévisible au regard du fait que l'exclusivité des polices spéciales n'a pas de fondement textuel et est essentiellement le fruit d'une création prétorienne. Aussi, l'évolution de la jurisprudence relative à l'intervention de la police municipale dans le domaine d'une police spéciale témoigne du renforcement de la rigueur de cette exclusivité⁴³⁵. Matthias Malblanc confirme qu'« à ce jour, [...] les études doctrinales en faveur d'un « ordre public écologique » n'ont pas reçu d'écho favorable auprès du juge administratif »⁴³⁶.

Face à cette réticence du juge administratif, une telle consécration pourrait être l'œuvre du législateur. Toutefois, cette piste ne semble guère plus probable que la précédente. La volonté du

⁴³⁴ A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 109-111. En ce sens, Gaëtan Bailly estime qu'« il est alors possible de déceler dans ces principes constitutionnels environnementaux, consacrés par la Charte de l'environnement, la possibilité à la fois d'étendre la notion d'ordre public et de faciliter l'intervention des autorités de police administrative générale » (G. Bailly, « De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *op. cit.*). Reprenant un des arguments invoqués pour justifier l'exclusivité des polices spéciales, Patrick Wachsmann rappelle que « l'invocation du très discuté principe de dignité de la personne humaine n'avait pas empêché le Conseil d'État de conclure à la compétence du maire pour la défense d'une valeur qui paraissait par essence devoir se définir à l'échelon de la collectivité nationale » (P. Wachsmann, « Concours de polices et négation de la décentralisation », *op. cit.*).

⁴³⁵ V. Titre II, Chapitre I, Section 1.

⁴³⁶ M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

législateur de multiplier les polices spéciales dans le domaine environnemental semble en effet traduire un choix en faveur de celles-ci pour la protection de l'environnement. Toujours est-il que les polices spéciales ne peuvent pas couvrir le champ de toutes les atteintes à l'environnement et que ce refus peut laisser perdurer des situations préjudiciables à l'environnement, ce qui contredit la volonté politique poursuivie par le législateur lors de la création de ces polices spéciales. Dans cette apparente contradiction, une telle intégration serait compatible avec la volonté du législateur. Aussi, il est difficile de présager de la volonté du législateur, celle-ci étant dépendante des majorités parlementaires, susceptibles de changer régulièrement. L'intégration de l'environnement comme composante de l'ordre public par le législateur semble donc peu probable à l'heure actuelle.

Cet élargissement de l'ordre public pour permettre une application plus large du principe de précaution est d'autant moins probable que le principe constitutionnel ne fait pas consensus. Agathe Van Lang rappelle que « *l'inscription du principe dans la Charte de l'environnement s'est faite dans un climat d'hésitation, voire de franche opposition* »⁴³⁷. Dans le même sens, Marianne Moliner-Dubost, précise qu'on « *ne compte plus les rapports accablant le principe [...] accusé d'instaurer "un contexte préjudiciable à l'innovation et à la croissance"*⁴³⁸, *le principe participerait au "déclin" français*⁴³⁹ *et à la "frilosité ambiante face aux innovations"*⁴⁴⁰. *Et lorsque ce n'est pas le principe de précaution lui-même qui est un frein à l'innovation et au progrès, c'est la crainte qu'il inspire "aux décideurs publics ou privés, angoissés à l'idée de voir leur responsabilité engagée ultérieurement, qui en fait un principe ultrasécuritaire"*⁴⁴¹ »⁴⁴². L'auteure souligne que ces rapports s'accompagnent souvent de propositions visant à neutraliser le principe en le complétant, voire en le remplaçant par exemple par un principe d'innovation, qui viderait de sa substance le principe constitutionnel.

S'agissant de ces oppositions au principe de précaution, Agathe Van Lang estime que « *leur caractère caricatural et infondé n'est pas sans rappeler les prises de position climato-sceptiques, évoquant fortement la menace d'un retour de l'obscurantisme* »⁴⁴³. L'auteur « *identifie*

⁴³⁷ A. Van Lang, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 105.

⁴³⁸ J. Attali, Rapport de la Commission pour « la libération de la croissance française », XO Éditions, La doc. fr., 2008, p. 91-92.

⁴³⁹ L. Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », Rapport au Premier ministre, 5 nov. 2012, p. 39.

⁴⁴⁰ C. Birraux et J.-Y. le Déaut, « L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques », Rapport OPECST, AN n° 4214, Sénat n° 286, 24 janv. 2012, p. 173.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 178.

⁴⁴² M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 113.

⁴⁴³ A. Van Lang, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 107.

[...] *comme cause vraisemblable des contestations du principe de précaution le lobbying des milieux industriels, médicaux et pharmaceutiques, exercé auprès d'élus naturellement plus sensibles à la défense des intérêts économiques qu'à celle de l'environnement et de la santé. Elle recèle aussi un autre élément d'explication : le droit international - surtout européen - perçu comme un "ennemi" par les parlementaires dont la marge de manœuvre semble de plus en plus réduite, est aussi la source du principe de précaution. Cette posture de repli et l'incapacité à agir face à des enjeux environnementaux majeurs apparaissent bien plus régressives que le principe de précaution* »⁴⁴⁴. Certains auteurs comme Jacques Petit⁴⁴⁵ ou Gweltaz Eveillard⁴⁴⁶ émettent cependant des critiques plus nuancées du principe.

L'intégration de l'environnement comme composante de l'ordre public général comme moyen de permettre au maire d'invoquer le principe de précaution pour lui permettre une intervention supplétive aux polices spéciales environnementale semble donc souhaitable mais peu probable.

L'impossibilité pour le maire d'invoquer le principe de précaution pour intervenir dans le champ des polices spéciales environnementales renforce donc le principe d'exclusivité et rend d'autant plus nécessaire une complémentarité entre police municipale et polices spéciales environnementales afin d'assurer une meilleure protection de l'environnement.

⁴⁴⁴ A. Van Lang, « Principe de précaution : exorciser les fantasmagories », *op. cit.*

⁴⁴⁵ « Une généralisation du principe de précaution serait liberticide » (J. Petit, « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », *op. cit.*, p. 119).

⁴⁴⁶ « En vertu d'un principe de précaution abusivement compris, l'homme n'aurait jamais cultivé la pomme de terre, développé l'automobile ni même peut-être cherché à maîtriser le feu). On a même pu parfois parler de retour à un obscurantisme moyenâgeux, ce qui est peut-être excessif [...], mais pas non plus absurde. On peut être sensible aux enjeux environnementaux et soucieux de protéger l'environnement et la santé humaine, et ne pas considérer le développement technologique comme l'horizon indépassable de nos sociétés, tout en restant lucide sur la psychologie humaine et la part d'irrationalité présente en beaucoup d'entre nous lorsqu'il est question de dangers inconnus, et qui conduit à préférer rejeter par avance le risque ou l'aléa, plutôt que de l'affronter. Or, on sait que toute perspective d'innovation génère sa part de risque. La conséquence juridique de cette tendance naturelle de l'espèce humaine est assez claire : plus les autorités compétentes pour intervenir dans la régulation de ces dangers sont nombreuses, plus il existe une probabilité que l'une ou l'autre d'entre elles cède à cette irrationalité, soit d'elle-même, soit sous l'influence de groupes de pression, et préfère couper court à toute innovation hasardeuse au risque de l'immobilisme ». (G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*).

CONCLUSION DU TITRE II

La jurisprudence relative aux concours de polices en matière environnementale témoigne d'une particulière sévérité à l'égard des maires souhaitant intervenir dans le domaine d'une police spéciale environnementale. Toute compétence supplétive leur est refusée lorsqu'ils invoquent des circonstances locales particulières et l'appréciation extrêmement stricte du péril imminent accrédite la thèse de l'existence d'un principe d'exclusivité des polices spéciales environnementales. Cette éviction risque de laisser perdurer des atteintes à l'ordre public affectant l'environnement. À l'inverse, l'admission d'une compétence complémentaire décentralisée apparaît comme particulièrement nécessaire pour prévenir ou faire cesser de tels troubles à l'ordre public.

Le principe constitutionnel de précaution aurait pu habiliter le maire à intervenir dans le champ des polices spéciales environnementales afin d'en renforcer les exigences environnementales. La stricte interprétation du principe par le juge administratif ne l'a toutefois pas permis pour l'instant, ce qui conforte l'exclusivité des polices spéciales environnementales. L'intégration de l'environnement comme composante de l'ordre public permettrait de lever ce blocage mais l'hypothèse semble peu probable.

Cette exclusion particulièrement stricte du maire paraît regrettable et rend nécessaire une meilleure complémentarité entre la police municipale et les polices spéciales environnementales.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La compétence supplétive du maire, autorité de police administrative générale comme spéciale, dans le domaine d'une police spéciale environnementale est donc possible dans la mesure où celle-ci paraît conforme aux règles de compétences en droit public français et dans la mesure où les obstacles fréquemment invoqués pour exclure une telle intervention semblent exagérés. Cette compétence apparaît même souhaitable au regard du fait que l'exclusivité stricte des polices spéciales environnementales laisse perdurer des atteintes à l'ordre public affectant l'environnement. L'interprétation stricte du principe constitutionnel de précaution en diminue la portée potentielle, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'admission du concours.

Dans ce cadre-là, on peut espérer la reconnaissance au maire d'une compétence complémentaire à celle de l'autorité de police spéciale, strictement encadrée et soumise au contrôle du juge administratif, lui permettant de pallier aux atteintes à l'environnement constatées dans le domaine d'une police spéciale environnementale. L'exclusion actuellement observée et la proposition formulée appellent plusieurs pistes de réflexion.

On peut tout d'abord souligner que même si les tentatives des maires d'intervenir dans les domaines de ces polices sont rejetées par le juge administratif, elles peuvent permettre d'alerter les autorités compétentes. Pour Matthias Malblanc, « *on peut se demander si l'obstination des maires à prendre des arrêtés "anti-glyphosate", à défaut de produire de véritables effets juridiques, n'a pas vocation, surtout, à attirer l'attention de l'opinion publique afin d'exercer une forme de pression – à la fois politique et médiatique – sur les ministres compétents* »⁴⁴⁷. Michel Degoffe souligne que « *l'arrêté est peut-être illégal mais à terme, il sensibilise et aboutit à un changement de la réglementation. Parfois, le mouvement rencontre le succès. Ainsi, le juge administratif a annulé les arrêtés de police des maires interdisant la culture des OGM sur le territoire de leur commune. Mais, à terme, l'Union européenne a modifié la réglementation laissant aux États la latitude pour autoriser ou interdire la culture des OGM sur leur territoire, ce qui a permis à la France de choisir d'y renoncer. L'hostilité affichée par de nombreux maires a joué un rôle, certes non exclusif, dans cet abandon* »⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ M. Malblanc, « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *op. cit.*

⁴⁴⁸ M. Degoffe, « Police spéciale et péril imminent », *op. cit.*

Lorsque les maires souhaitent alerter les autorités de l'État des risques pour l'environnement d'une mesure de police spéciale, les conseils municipaux peuvent toujours adopter « *des délibérations qui se bornent à des vœux, des prises de position ou des déclarations d'intention* »⁴⁴⁹. Il s'agit ici de « *souhaits qui n'emportent aucune obligation juridique et que les assemblées municipales sont en droit d'émettre pour tout ce qui regarde la collectivité mais échappe à sa compétence* »⁴⁵⁰. La portée médiatique de ce type de délibération sera sûrement plus faible que celle d'un arrêté municipal mais présentera l'avantage de ne pas être annulée par le juge administratif.

Si la question du concours de polices en matière environnementale revient à poser celle du renforcement des pouvoirs de police du maire, il convient d'avoir à l'esprit le développement contemporain du fait intercommunal. Morgane Letanoux rappelle que « *le législateur, via les différentes réformes territoriales des deux dernières décennies, a conforté et renforcé l'intervention et la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le secteur de l'environnement* »⁴⁵¹. Ainsi, le maire, uniquement s'il est volontaire et sous conditions, peut désormais transférer de nombreux pouvoirs de police au président de l'EPCI⁴⁵². L'article L. 422-3 du Code de l'urbanisme prévoit aussi une délégation du pouvoir de la police de l'urbanisme détenue par le maire au bénéfice du président de l'EPCI⁴⁵³. Cet élément ne constitue cependant pas forcément un obstacle à une plus grande admission du concours en matière environnementale, dans la mesure où, s'agissant des polices transférées ou déléguées, la question relative à la compétence supplétive du président de l'EPCI se substituerait à celle relative à la compétence supplétive du maire.

Il convient aussi de souligner que les mesures de police en matière environnementale décidées par les maires sont susceptibles d'exacerber des tensions entre les autorités locales et nationales, voire entre acteurs locaux, faute d'acceptabilité sociale. Cette contestation de la

⁴⁴⁹ CE, 30 déc. 2009, *Département du Gers*, requête n° 308514.

⁴⁵⁰ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 6^{ème} éd., 2021, p. 654.

⁴⁵¹ M. Letanoux, « Bloc communal : quelles sont les compétences en matière environnementale ? », *AJCT* 2019, p. 374.

⁴⁵² CGCT, art. L. 5211-9-2.

⁴⁵³ Samuel Deliancourt estime que « *le développement de l'intercommunalité et sa logique ont rendu difficile politiquement comme en pratique le fait de pas transférer aux présidents des EPCI les pouvoirs de police spéciale* » (S. Deliancourt, « Concours de police, l'identification des compétences et moyens des autorités locales », *op. cit.*).

règlementation est susceptible de provenir tant d'acteurs estimant que la mesure n'est pas suffisamment ambitieuse sur le plan environnemental, que de ceux qui l'estiment excessive, car portant une atteinte disproportionnée à leur liberté. S'agissant de cette problématique, une piste de réflexion tient à la montée en puissance contemporaine de la participation citoyenne et de la concertation sur les questions environnementales. On peut rejoindre Gweltaz Eveillard, selon qui « *il conviendrait sans doute de réfléchir aux moyens d'associer davantage les élus locaux, voire la population directement, à l'élaboration des polices nationales* »⁴⁵⁴. S'agissant de la population, Michel Durosseau rappelle qu'« *un troisième acteur s'est [...] imposé progressivement dans le débat, la société civile. À travers ses structures représentatives et du fait de sa capacité de proposition, soutenue par le principe de participation, cette dernière a su se rendre incontournable pour l'élaboration des politiques publiques de l'environnement et pour le suivi de leur application. La nouvelle gouvernance – à 5 d'abord, à 6 désormais –, issue du Grenelle de l'environnement, constitue une réelle avancée en matière de participation et d'information du public. Utilisée à bon escient, cette "gouvernance-association" nourrit le débat public et permet de rechercher collectivement des réponses pertinentes aux enjeux environnementaux* »⁴⁵⁵. Comme le souligne Christophe Testard⁴⁵⁶, une consultation publique a été organisée à l'autonomie 2019, préalablement à l'adoption d'un décret visant à fixer un cadre à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des habitations. Ainsi, le décret adopté le 27 décembre 2019 prévoit une distance minimale entre les habitations et l'épandage de ces produits, mais aussi la possibilité d'une concertation départementale permettant d'aboutir à une charte visant à diminuer l'exposition des habitants à de telles substances.

Le dialogue et la concertation peuvent donc, en dépassant la question de la répartition des compétences, être des outils précieux pour un renforcement des exigences environnementales des mesures de police spéciale. Une telle approche convoque la notion de coadministration⁴⁵⁷, selon laquelle les politiques publiques peuvent être mises en œuvre par les administrations sous forme

⁴⁵⁴ G. Eveillard, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*

⁴⁵⁵ M. Durosseau, « La clarification des compétences institutionnelles est-elle soluble dans la protection de l'environnement ? », *RJE*, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement. p. 12.

⁴⁵⁶ C. Testard, « La participation du public, vraie fausse solution aux arrêtés anti-pesticides », *AJDA* 2019, p. 1961.

⁴⁵⁷ V. de Briant, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *RJE*, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement, p. 27-40.

de « partenariat »⁴⁵⁸, d'« action commune »⁴⁵⁹, de « coopération public-public »⁴⁶⁰. Pour Vincent de Briant, « la coadministration est largement ignorée du droit public, sans doute parce que les questions qu'elle pose remettent en cause bien des constructions juridiques et administratives, ou tout au moins conduisent à les reconsidérer. Or le droit de l'environnement est l'un de ceux qui contribuent le mieux à le montrer, à partir du moment où il en procède dans une large mesure, en tant que droit pour l'environnement »⁴⁶¹. La question de la coadministration dans le domaine des polices environnementales mériterait donc aussi une réflexion approfondie.

Le dialogue et la concertation entre autorités et avec les citoyens peuvent également permettre d'éviter le syndrome NIMBY, « *Not In My BackYard* »⁴⁶², et la logique individualiste qu'il sous-tend, visant à déplacer les nuisances, plutôt qu'à les traiter.

Enfin, le droit de l'environnement est « essentiellement un droit de police »⁴⁶³. Bien que cette caractéristique soit nécessaire pour une protection efficace de l'environnement et bien que les démarches de conciliation soient particulièrement développées en droit de l'environnement⁴⁶⁴, il est possible que la mesure de police ne soit pas forcément le meilleur média pour un renforcement des actions environnementales, notamment au niveau local. On peut par exemple estimer que dans certaines hypothèses, la prestation ou l'incitation puisse permettre une action environnementale plus efficace et bénéficiant d'une meilleure acceptabilité que la mesure de police, par définition contraignante⁴⁶⁵. Cette approche fait écho au principe du « protecteur-payé »⁴⁶⁶, dont l'émergence suscite des débats au sein de la doctrine. Ce principe serait « inspiré[...] par l'idée de rétribution de services rendus à la protection de l'environnement »⁴⁶⁷. Si cette philosophie semble favorable

⁴⁵⁸ V. Hemery, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA* 1998, p. 347.

⁴⁵⁹ Constitution du 4 oct. 1958, art. 72, al. 5.

⁴⁶⁰ Commission européenne, 4 oct. 2011, SEC (2011) 1169 final, DG Marché Intérieur et Services, Document de travail concernant l'application du droit de l'Union européenne sur les marchés publics aux relations entre pouvoirs adjudicateurs (« coopération public-public »). Cité par : V. de Briant, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op. cit.*, p. 27.

⁴⁶¹ V. de Briant, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op. cit.*, p. 28. Cette approche semble conforme à l'article 2 de la Charte de l'environnement, selon lequel « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

⁴⁶² « Pas dans mon arrière-cour », synonyme de « pas chez moi ».

⁴⁶³ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁶⁵ Sur l'admission par le juge administratif de mesures de police fondées sur la prestation et non sur la prescription, dans le cadre de la crise sanitaire : B. Faure, « État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal », *op. cit.*

⁴⁶⁶ S. Caudal, « Vers un principe "protecteur-payé" ? », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 5, mai 2018, dossier 9.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 1.

à une meilleure protection de l'environnement, Sylvie Caudal met en exergue les questions et réserves suscitées par ce principe, comme la conception économique, utilitariste et donc réductrice de l'environnement qu'il véhicule. Si le principe du « *protecteur-payé* » ne doit sans doute pas être généralisé⁴⁶⁸, peut-être inspirera-t-il les maires souhaitant agir dans le champ d'une police spéciale environnementale. Tel est le cas du maire de la commune de Fors qui, en janvier 2021, a conclu un accord avec un agriculteur prévoyant que ce dernier n'utilise plus de produits phytopharmaceutiques à proximité d'une école, contre une indemnité de la commune⁴⁶⁹.

Enfin, l'étude des concours de polices et de la protection de l'environnement revient à questionner la manière dont les autorités administratives peuvent agir, chacune à son niveau, pour répondre à ce qui sera sûrement le principal enjeu du XXI^{ème} siècle. L'état actuel du droit ne permet pas une synergie efficace entre ambition mondiale, stratégie européenne et nationale, et action locale afin de répondre à cette problématique. Le droit est donc appelé à évoluer. Ce sujet ouvre de nombreuses perspectives qui mériteraient une étude plus approfondie, telles qu'une analyse comparative de droits étrangers et la prise de conscience rapide des nouveaux risques environnementaux.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶⁹ J. Brelaz, « Un maire des Deux-Sèvres paye un agriculteur pour ne plus épandre de pesticides près de l'école », *France Bleu Nouvelle Aquitaine*, 19 janv. 2021.

BIBLIOGRAPHIE

Classée par ordre alphabétique dans chaque section

I. Thèses

- **Marie-France Delhoste**, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, coll. Bibl. de droit public, t. 214, 2001, 290 p.
- **Anne-Sophie Denolle**, *Le maire et la protection de l'environnement*, LGDJ, coll. Bibl. de droit de l'urbanisme et de l'environnement, t. 17, 2020, 458 p.
- **Étienne Picard**, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, 926 p.

II. Ouvrages

- **Jacques Caillosse**, *L'État du droit administratif*, LGDJ, coll. Droit et Société, 2^{ème} éd., 2017, 384 p.
- **René Chapus**, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, 1440 p.
- **Bertrand Faure**, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. Précis, 6^{ème} éd., 2021, 840 p.
- **Véronique Inserguet-Brisset**, *Droit de l'environnement*, PU Rennes, 2005, 303 p.
- **Marianne Moliner-Dubost**, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2019, 501 p.
- **Jacqueline Morand-Deville**,
 - *L'environnement et le droit*, LGDJ, 2^{ème} éd., 2006, 128 p.
 - *Le droit de l'environnement*, PUF, 12^{ème} éd., 2019, 128 p.
- **Jacques Petit et Pierre-Laurent Frier**, *Droit administratif*, LGDJ, 14^{ème} éd., 2020, 786 p.
- **Benoît Plessix**, *Droit administratif général*, LexisNexis, 3^{ème} éd., 2020, 1746 p.
- **Michel Prieur**, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2019, 1394 p.
- **Didier Truchet**, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis, 6^{ème} éd., 2019, 520 p.
- **Agathe Van Lang**, *Droit de l'environnement*, PUF, coll. Thémis, 4^{ème} éd., 2016, 566 p.
- **Jean Waline**, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 28^{ème} éd., 2020, 845 p.

III. Ouvrages collectifs

- **Philippe Billet et Éric Naim-Gesbert (dir.)**, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017, 444 p.
- **Charles-André Dubreuil (dir.)**, *L'ordre public*, Cujas, 2013, 342 p.
- **Pascale Gonod, Fabrice Melleray, Philippe Yolka (dir.)**, *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, 842 p.
- **Laetitia Janicot (dir.)**, *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, Berger Levrault, 2021, 268 p.
- **Laetitia Janicot et Michel Verpeaux**, *Droit des collectivités territoriales*, 2019, LGDJ, 534 p.
- **Michel Prieur** (Mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz, 2007, 1740 p.
- **Christophe Roux (dir.)**, *L'environnementalisation du droit, Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020, 336 p.
- **Charles Vautrot-Schwarz (dir.)**, *La police administrative*, coll. Thémis - Essais, PUF, 2014, 302 p.

IV. Rapports et études

- **Agence Nationale de Sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**, « Élaboration de VTR aiguë, subchronique et chronique par voie respiratoire pour l'ammoniac », Avis de l'ANSES, Rapport d'expertise collective, 2018, 92 p.
- **Jacques Attali (sous la présidence de)**, Rapport de la Commission pour « la libération de la croissance française », XO Éditions, La doc. fr., 2008, 245 p.
- **Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut**, « L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques » rapport OPECST, AN n° 4214, Sénat n° 286, 24 janv. 2012, 319 p.
- **Conseil d'État**, « Le Juge administratif et le droit de l'environnement », dossier thématique, juin 2015, 23 p.
- **Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEED)**, « Évaluation de la police de l'environnement », rapport interministériel, fév. 2015, 160 p.
- **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**, « Environnement et Convention européenne des droits de l'homme », fiche thématique, avr. 2021, 33 p.
- **Louis Gallois**, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », Rapport au Premier ministre, 5 nov. 2012, 74 p.
- **Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC)**, « Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté », Résumé à l'intention des décideurs, 2019, 110 p.
- **Organisation mondiale de la santé (OMS)**,
 - « Les dioxines et leurs effets sur la santé », 2016.
 - « Les déchets liés aux soins de santé », 2018.
 - « Classification OMS recommandée des pesticides en fonction des dangers qu'ils présentent et Lignes directrices pour la classification 2019 », 2019, 106 p.
- **Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)**, « Sixième rapport sur l'avenir de l'environnement mondial (geo-6) : résumé à l'intention des décideurs », 28 p.
- **Société française pour le droit de l'environnement (SFDE)**, « Contribution à la modernisation du droit de l'environnement adressée au comité du pilotage des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement », juin 2013, 61 p.

V. Articles, notes, conclusions

A. Articles

- **Jean-Michel Adrien**, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA* 2004, p. 2039.
- **Gaëtan Bailly**, « De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *AJCT* 2020, p. 340.
- **Nadia Belaidi**, « La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ? », Bruylant, 2008, p. 461.
- **Hafida Belrhali**, « Le juge colibri », *AJDA* 2021, p. 705.
- **Philippe Billet**,
 - « Consécration de la police spéciale des OGM et principe de précaution », *JCP-A* 2013, p. 2006.

- « De la dérégulation des pesticides épandus hors champs et de la compétence des maires pour en réglementer et traiter le dépôt (Acte 1) », *JCP-A* 2021, p. 2152.
- « Police municipale et épandage de pesticides », *JCP-A* 2017, p. 2292.
- **Pierre Bon**, « Police municipale : règles de compétence », *Encycl. Coll. loc. Dalloz*, n° 130.
- **Baptiste Bonnet**, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel, tentative de définition d'une notion insaisissable », in Ch.-A. Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 117.
- **Stéphane Braconnier**, « Les arrêtés municipaux anti-coupure d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », *AJDA* 2005, p. 644.
- **Vincent de Briant**, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *RJE*, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement, p. 27-40.
- **Frédéric Cadet**, « Cumul des pouvoirs de police », *RJE*, vol. 38, n° 2, 2013, p. 269.
- **Sylvie Caudal**,
 - « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *RFDA* 2017, p. 1061.
 - « Vers un principe « protecteur-payé » ? », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2018, dossier 9.
- **Gilles Le Chatelier**,
 - « Ordre public, pouvoirs de police du maire et libertés publiques : quelle articulation ? », *AJCT* 2016, p. 536.
 - « L'évolution de la notion d'ordre public », *AJCT* 2020, p. 328.
- **Victoria Chiu**, « La police de l'eau et des milieux aquatiques », *AJCT* 2019, p. 378.
- **Maëlle Comte**, « Le maire et la chasse », *AJCT* 2020, p. 134.
- **Florence Crouzatier-Durand**, « Les évolutions des polices municipales », *AJDA* 2013, p. 1961.
- **Michel Degoffe**, « Police spéciale et péril imminent », *AJDA* 2020, p. 1223.
- **Samuel Deliancourt**, « Concours de police, l'identification des compétences et moyens des autorités locales », *JCP-A* 2012, p. 2114.
- **Benoît Delaunay**, « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police générale ? », *JCP-A* 2012, p. 2112.
- **Yéléna Délicat**, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA* 2013, p. 1782.
- **Pierre Delvolvé**, « L'ordre public immatériel », *RFDA* 2015, p. 890.
- **Charlotte Denizeau**, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », *RFDA* 2012, p. 864.
- **Anne-Sophie Denolle**, « Concours de polices en matière environnementale : quelle place pour le maire ? », *AJCT* 2019, p. 370.
- **Charles-André Dubreuil**,
 - « Ordre public et collectivités territoriales », in Ch.-A. Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 217.
 - « Les adages et la rigueur du droit administratif », *RFDA* 2014, p. 25.
- **Michel Dourousseau**, « La clarification des compétences institutionnelles est-elle soluble dans la protection de l'environnement ? », *RJE*, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement, p. 11-14.
- **Samuel Dyens**, « Projet de loi "4D" ou...système "D" ? », *AJCT* 2021, p. 165.
- **Gweltaz Eveillard**,
 - « Chronique de droit administratif », *JCP-G* 2013, p. 275.
 - « L'exclusivité des polices environnementales », *AJDA* 2020, p. 1229.
- **Christophe Fardet**, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, coll. Thémis - Essais, PUF, 2014.
- **Bertrand Faure**, « Une théorie de l'uniformité de la loi et ses effets sur le droit des collectivités territoriales », in *Mélanges Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 489.
- **Karine Foucher**, « La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC : de l'inédit, de l'inutile et du flou », *AJDA* 2011, p. 1158.
- **Olivier Fuchs**, « Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi », *AJDA* 2008, p. 2109.

- **Véronique Hemery**, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA* 1998, p. 347.
- **Carole Hermon**, « Police administrative et environnement : Plaidoyer pour une police municipale environnementale », *Droit de l'environnement* 2004, n° 121, p. 164-168.
- **Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot**,
 - « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP* 2012, p. 1245.
 - « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2020, p. 1211.
- **Sébastien Hourson et Ariane Meynaud-Zeroual**, « Un an de droit de l'environnement et de droit de l'urbanisme », *Chron.*, *Droit administratif* n° 2, févr. 2021.
- **Arnaud Gossement**, « Le maire et l'incertitude scientifique : l'exemple des antennes relais », *Gaz. Pal.* 19 nov. 2005, p. 16.
- **Yvon Goutal**, « Covid-19 : le maire et l'ordre public », *AJCT* 2020, p. 330.
- **Yves Jégouzo**,
 - « De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité », *AJDA* 2005, p. 1164.
 - « Environnement et décentralisation », in *Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrestien, 2007.
 - « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 151.
- **Arnaud Lami et Frédéric Lombard**, « L'articulation des polices sanitaires depuis la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 », *AJCT* 2020, p. 291.
- **Jérôme Laserre Capdeville**, « Covid-19 : retour sur une « évolution » du droit régissant la responsabilité pénale des maires », *AJCT* 2020, p. 352.
- **Morgane Letanoux**, « Bloc communal : quelles sont les compétences en matière environnementale ? », *AJCT* 2019, p. 374.
- **Dominique Maillard Desgrées Du Loû**, « Légalité de l'arrêté municipal réglementant la pratique de l'aéromodélisme », *D.* 1994 p. 110.
- **Matthias Malblanc**,
 - « Les arrêtés anti-glyphosate et le concours de police administratives », *JCP-A* 2020, p. 2005.
 - « Le maire, l'État et le glyphosate : l'exclusivité des polices spéciales environnementales appliquée aux pesticides », *JCP-A* 2021, p. 2150.
- **Fabrice MELLERAY**, « Les concours entre polices spéciales », *AJDA* 2020, p. 1218.
- **Marianne MOLINER-DUBOST**, « La police de la circulation au service de l'environnement », *AJCT* 2019, p. 382.
- **Jacques MOREAU**, « Les pouvoirs de police en matière de police de l'eau », *JCP-A* 2010, p. 38.
- **Éric NAIM-GESBERT**,
 - « L'irrésistible ordre public écologique », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, 2007, p. 1323.
 - « Les fondements pour une expertise scientifique dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement », in *RJE*, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement, p. 65-67.
- **Terry OLSON**, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA* 2003, p. 2164.
- **Béatrice PARANCE**,
 - « Du rapport Jégouzo relatif à la réparation du préjudice écologique », *Gaz. Pal.* 31 oct. 2013, n° 152c6.
 - « Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement », *Dalloz* 2020, p. 1159.
- **Hélène PAULIAT**, « Projet de loi 4D : quels enjeux pour quelle politique ? », *JCP-A* 2021, p. 170.
- **Jacques PETIT**,

- « La police administrative », in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz 2011, 842 p.
- « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.
- « Les techniques : police administrative et environnementalisation du droit », in Ch. Roux (dir.), *Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020.
- « L'État d'urgence sanitaire », *AJDA* 2020, p. 833.
- **Pascal Planchet**, « Principe de précaution et indépendance des législations », *RFDA* 2017, p. 1075.
- **Jean-Marie Pontier**,
 - « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP-A* 2012, p. 2113.
 - « La commune, exception administrative territoriale », *AJDA* 2020, p. 1945.
 - « Les circonstances particulières », *AJDA* 2021, p. 1077.
- **Pierre-Henri Prelot**, « L'actualité de l'arrêt Benjamin », *RFDA* 2013, p. 1020.
- **Laure Ragimbeau**, « Compétence du maire et arrêté anti-pesticides : entre audace jurisprudentielle et lecture renouvelée des concours de polices administratives », *LPA* 9 juil. 2020, n° 151z0, p. 11.
- **Olivier Renaudie**, « Polices et environnement », in L. Janicot, (dir.), *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, Berger Levrault, 2021, p. 93.
- **Clément Rouillier**, « Les pesticides, le maire et le juge administratif : un trio inégal », *AJDA* 2021, p. 754.
- **Jean-Marc Sauvé**,
 - Introduction du colloque « L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation », 24 févr. 2017.
 - « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés ? », *Les Cahiers Portalis*, 2018/1 (n° 5), p. 9-21.
- **Bertrand Seiller**, « La notion de police administrative », *RFDA* 2015, p. 877.
- **Denys Simon et Anne Rigaux**, « Recours en constatation de manquement. Nature du manquement », *J.-Cl. Europe*, fasc. 380
- **Sophie Soykurt-Macaire**, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" ? », *Droit administratif* n° 7, juil. 2009, étude 13.
- **Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino**, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219.
- **Olivier Sutterlin**, « Le principe de précaution » – *Synthèse, JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 5 Juin 2019.
- **Christophe Testard**, « La participation du public, vraie fausse solution aux arrêtés anti-pesticides », *AJDA* 2019, p. 1961.
- **Didier Truchet**, « Les concours de police », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 139.
- **Élise Untermaier**, « L'incompétence du maire en matière de réglementation des OGM », *Rev. jurisp. ALYODA* 2012 n° 3.
- **Agathe Van Lang**,
 - « De l'art du trompe l'œil. Réflexions désenchantées sur quelques aspects récentes de la responsabilité environnementale », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007.
 - « L'ordre public écologique », in C.-A. Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 205.
 - « L'exclusivité de la police spéciale des ondes électromagnétiques : quand la compétence prime le fond », *RDI* 2012, p. 156.
 - « L'application du principe de précaution à la déclaration d'utilité publique », *RDI* 2013, p. 305. Observations sous CE, ass., 12 avr. 2013, *Association coordination interrégionale stop THT*, requête n° 342409 »,
 - « Principe de précaution : exorciser les fantasmagories », *AJDA* 2015, p. 510.
- **Loïc Vatna**, « La responsabilité des communes du fait des mesures de police visant la prévention des catastrophes naturelles », *AJDA* 2009, p. 628.
- **Patrick Wachsmann**, « Concours de polices et négation de la décentralisation », *AJDA* 2019, p. 1721.

- **Simon Williamson**, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *Gaz. Pal.* 24 nov. 2005. p. 15.

B. Notes

Par ordre chronologique

- **Pascal Trouilly**, « Compétence des maires pour interdire la culture d'espèces végétales génétiquement modifiées », *Environnement* n° 7, juil. 2003, comm. 73 ; note sous, TA Limoges, 27 mars 2003, *Préfet de l'Indre c/ Commune de Coings*, requête n° 011060-011457.
- **Philippe Billet**, « Les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle », *JCP-A* 2008, p. 2279 ; note sous CE, ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, requête n° 297931.
- **Jacques Moreau**, « Les pouvoirs du maire en matière de police de l'eau », *JCP-A* 2010, p. 2106 ; note sous CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, requête n° 309684.
- **Philippe Billet**, « Autorisation d'urbanisme et principe de précaution : quand l'autonomie contrarie l'indépendance », *JCP-A* 2011, p. 2119 ; note sous CE, 19 juil. 2010, *Association quartier « Les Hauts de Choiseul »*, requête n° 328687.
- **Nicolas Charmeil**, « Allo la police ? Que faire du principe de précaution ? », *JCP-A* 2012, p. 37 ; note sous CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau, Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n°s 326492, 329904, 341767 et 341768.
- **Jacques Petit**, « Principe de précaution et articulation des polices en matière d'antennes relais de téléphonie mobile », *JCP-A* 2012, p. 42 ; note sous CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau, Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n°s 326492, 329904, 341767 et 341768.
- **Marianne Moliner-Dubost**, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'installation d'antennes de téléphonie mobile », *AJCT* 2012, p. 37 ; note sous CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau, Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n°s 326492, 329904, 341767 et 341768.
- **Élise Untermaier**, « L'interdiction des règlements municipaux "anti-OGM" par le Conseil d'État », *AJDA* 2012, p. 2122 ; note sous CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, requête n° 342990.
- **Marianne Moliner-Dubost**, « Le maire ne peut en aucun cas s'immiscer dans la police spéciale des OGM », *AJCT* 2013, p. 57 ; note sous CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, requête n° 342990.
- **Agathe Van Lang**, « Police municipale et antennes relais : l'incompatibilité se confirme », *AJDA* 2013, p. 1294 ; note sous CE, 26 déc. 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, requête n° 352117.
- **Marianne Moliner-Dubost**, « Vade-mecum du Conseil d'État sur l'application du principe de précaution aux déclarations d'utilité publique », *AJCT* 2013, p. 421 ; note sous CE, ass., 12 avr. 2013, *Assoc. Coordination interrégionale stop THT*, requête n° 342409.
- **Clémence Zacharie**, « Droit administratif n° 12 », déc. 2015, n° 12, p. 47 ; note sous CE, 27 juil. 2015, *M. A. c/ Commune d'Hébuterne*, requête n° 367484.
- **Carole Hermon**, « Le glyphosate face au principe de précaution », *AJDA* 2019, p. 1122 ; note sous TA Lyon, 15 janv. 2019, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique*, requête n° 1704067.
- **Marie-Christine de Montecler**, « Les communes ne peuvent pas s'opposer aux compteurs Linky », *AJDA* 2019, p. 1479 ; note sous CE, 11 juil. 2019, *Commune de Cast*, requête n° 426060.
- **Anne-Sophie Denolle**, « Pesticides : dangerosité avérée, réglementation controversée ! », *AJCT* 2020, p. 109 ; note sous TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 1912597.
- **Carole Hermon**, « Le maire peut être compétent pour interdire l'utilisation des pesticides », *AJDA* 2020, p. 307 ; note sous TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 1912597.

- **Bertrand Faure**, « État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal », *AJDA* 2020, p. 1013 ; note sous CE, ord., 17 avr. 2020, *Commune de Sceaux*, requête n° 440057.
- **Marie-Christine de Montecler**, « Le maire est incompétent pour interdire l'utilisation des pesticides », *AJDA* 2021, p. 4 ; note sous CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil*, requête n° 439253.
- **Marianne Moliner-Dubost**, « Arrêté « anti-pesticides » : pas d'atteinte grave aux libertés mais un doute sérieux sur la compétence du maire fondée sur la police des déchets », *AJCT* 2021, p. 321 ; note sous TA Nantes, 5 mars 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102294.
- **Philippe Billet**, « De la déréliction des pesticides épanchés hors champs et de la compétence des maires pour en réglementer et traiter le dépôt (Acte 1) », *JCP-A* 2021, p. 2152 ; note sous TA Nantes, 5 mars 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102294.

C. Conclusions

- **Yann Aguila**, « La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement », *RFDA* 2008, p. 1147 ; concl. sur CE, ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, requête n° 297931.
- **Claire Burnichon**, « Les pouvoirs de police du maire face à l'utilisation de produits phytosanitaires », *AJDA* 2013, p. 940 ; concl. sur TA Lyon, 12 déc. 2012, *Préfet du Rhône*, requête n° 1200196.
- **Patrick Frydman**, « L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale ». À propos des « lanciers de nains », *RFDA* 1995, p. 1204 ; concl. sur CE, ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge, Ville d'Aix-en-Provence*, requêtes n°s 136727 et 143578.
- **Xavier de Lesquen**, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile », *RJEP* n° 693, janv. 2012, comm. 1 ; concl. sur CE, 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau et Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n°s 326492, 329904, 341767 et 341768.
- **Terry Olson**, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA* 2003, p. 2164 ; concl. sur CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, requête n° 218217.
- **Jean-Christophe Truilhé**, « Combinaison de la police du ministre et de la police du maire en matière d'OGM », *AJDA* 2006, p. 2406 ; concl. sur TA Toulouse, 19 sept. 2006, *Préfet de la Haute-Garonne c/ Commune de Bax*, requête n° 0503972.

INDEX DE JURISPRUDENCE

Classé par ordre chronologique dans chaque section

I. Conseil constitutionnel

- CC, Décision n° 2009-599 DC du 29 déc. 2009, *Loi de finances pour 2010*.
- CC, Décision n° 2019-823 QPC du 31 janv. 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

II. Conseil d'État

- CE, 7 juin 1902, *Maire de Nérès-les-Bains*, requête n° 04749 ; *Lebon* p. 275 ; *GAJA* n° 9.
- CE, 8 août 1919, *Labonne*, requête n° 56377 ; *Lebon* p. 737 ; *GAJA* n° 34.
- CE, 4 mai 1932, *Ville de Versailles*.
- CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, requête n° 17413 ; *Lebon* p. 541 ; *GAJA* n° 43.
- CE, 22 mars 1935, *Société de Narbonne* ; *Lebon* p. 779.
- CE, 20 juil. 1935, *Etablissements SATAN* ; *Lebon* p. 847.
- CE, 17 oct. 1952, *Syndicat climatique de Briançon*, requête n° 3868.
- CE, 1^{er} juil. 1959, *Sieur Piard*, requête n° 38893 ; *Lebon* p. 413.
- CE, 23 oct. 1959, *Doublet*, requête n° 40922 ; *Lebon* p. 737.
- CE, sect., 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, requêtes n°s 36385 et 36428 ; *Lebon* p. 693 ; *GAJA* n° 72.
- CE, 22 janv. 1965, *Consorts Alix*, requête n° 56871.
- CE, 20 juil. 1971, *Méhu et autres*, requête n° 75613 ; *Lebon* p. 567.
- CE, ass., 7 oct. 1977, *Nungesser*, requête n° 05064.
- CE, 24 nov. 1978, *Époux Rive*, requête n° 5723.
- CE, 5 juin 1981, *Ministre de la Culture et de l'environnement c/ Sté Incimer*, requête n° 10058.
- CE, 14 déc. 1981, *Commune de Montmorot*, requête n° 16229 ; *Lebon* p. 639.
- CE, 2 mars 1983, *Groupement agricole foncier « Le Rocher de Métri »*, requête n° 21608.
- CE, 26 juil. 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, requête n° 43468.
- CE, 15 janv. 1986, *Soc. Pec Engineering*, requête n° 47836 ; obs. Laurent Richer, *AJDA* 1986, p. 191.
- CE 8 mars 1993, *Commune des Molières*, requête n° 102027.
- CE 22 déc. 1993, *Commune de Carnoux-en Provence*, requête n° 94867.
- CE, 13 sept. 1995, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire*, requête n° 127553 ; *Lebon* p. 941.
- CE, ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*, requêtes n°s 136727 et 143578 ; *Lebon* p. 372 ; *GAJA* n° 91 ; concl. Patrick Frydman, *RFDA* 1995, p. 1204.
- CE, 5 avr. 1996, *Le Club Olympique et Marcu*, requête n° 147903.
- CE, 9 oct. 1996, *Commune de Taverny*, requête n° 159912.
- CE 2 juil. 1997, *Bricq*, requête n° 161369 ; *Lebon* p. 275.
- CE, 9 sept. 1998, *M. Mairesse*, requête n° 162678.
- CE, 27 oct. 2000, *Filler*, requête n° 195687.
- CE, 2 oct. 2002, *Ministre de l'Équipement, des transports et du logement*, requête n° 232720 ; note Clotilde Deffigier, *AJDA* 2003, p. 143.
- CE, sect., 30 juil. 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*, requête n° 215957.

- CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, requête n° 218217 ; concl. Terry Olson, *AJDA* 2003, p. 2164.
- CE, 10 oct. 2005, *Commune de Badinières*, requête n° 259205.
- CE, 2 nov. 2005, *Coopérative Ax'ion*, requête n° 266564.
- CE, 11 janv. 2007, *Ministre de l'Écologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, requête n° 287674.
- CE 13 juil. 2007, *Commune de Taverny*, requête n° 293210 ; note Philippe Billet, *Environnement*, 1^{er} août 2007, p. 18.
- CE, 25 juil. 2007, *Leberger et Cortie*, requête n° 278190.
- CE, 25 juil. 2007, *Société France Télécom, Société Axa Corporate solutions assurances*, requête n° 283000.
- CE, ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, requête n° 297931 ; *GAJA* n° 108 ; concl. Yann Aguila, *RFDA* 2008, p. 1147 ; note Philippe Billet, *JCP-A* 2008, p. 26.
- CE, 26 nov. 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise*, requête n° 301151.
- CE, 2 févr. 2009, *Bernard F. et autres*, requête n° 312131.
- CE, 31 août 2009, *Commune de Crégols*, requête n° 296458 ; note Jacques Moreau, *JCP-A* 2009, p. 28.
- CE, 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, requête n° 309684 ; note Jacques Moreau, *JCP-A* 2010, p. 36 ; note Philippe Billet, *Revue de droit rural*, 1^{er} févr. 2011, n° 390, p. 2106.
- CE, 30 déc. 2009, *Département du Gers*, requête n° 308514.
- CE, 19 juil. 2010, *Association quartier « Les Hauts de Choiseul »*, requête n° 328687 ; *Lebon* p. 333 ; note Philippe Billet, *JCP-A* 2011, p. 2119.
- CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis, Commune de Pennes-Mirabeau, Société française de radiotéléphone (SFR)*, requêtes n°s 326492, 329904, 341767 et 341768 ; concl. Xavier de Lesquen, *RJEP* 2012, n° 693, p. 17 ; note Fabrice Melleray, *Droit administratif*, 1^{er} janv. 2012, n° 1, p. 52 ; note Nicolas Charmeil, *JCP-A* 2012, p. 37 ; note Marianne Moliner-Dubost, *AJCT* 2012, p. 37 ; note Philippe Billet, *JCP-A* 2012, p. 42.
- CE, 30 janv. 2012, *Société Orange France*, requêtes n°s 344992 et 344993 ; concl. Damien Botteghi, *RJEP*, 1^{er} juil. 2012, n° 699, p. 18.
- CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, requête n° 342990 ; concl. Fabienne Lambomez, *BJCL*, 1^{er} nov. 2012, p. 726 ; commentaire Carole Hermon, *Revue de droit rural*, 1^{er} déc. 2012, n° 408, p. 33 ; note Philippe Billet, *JCP-A* 2013, p. 49 ; note Marianne Moliner-Dubost, *AJDA* 2013, p. 57 ; note Sylvie Caudal, *RJEP* 2013, p. 27.
- CE, 8 oct. 2012, *Commune de Lunel*, requête n° 342423.
- CE, 26 déc. 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, requête n° 352117 ; note Agathe Van Lang, *AJDA* 2013, p. 1292.
- CE, ass., 12 avr. 2013, *Assoc. Coordination interrégionale stop THT*, requête n° 342409 ; note Marianne Moliner-Dubost, *AJCT* 2013, p. 421 ; obs. Agathe Van Lang, *RDI* 2013, p. 305.
- CE, 27 juil. 2015, *M. A. c/ Commune d'Hébuterne*, requête n° 367484 ; note Clémence Zacharie, « *Droit administratif* n° 12 », déc. 2015, n° 12, p. 47.
- CE, 11 juil. 2019, *Commune de Cast*, requête n° 426060 ; note Marie-Christine de Montecler, *AJDA* 2019, p. 1479.
- CE, ord., 17 avr. 2020, *Commune de Sceaux*, requête n° 440057 ; note Bertrand Faure, *AJDA* 2020, p. 1013.
- CE, 22 juil. 2020, *Sté Altarea Cogedim IDF*, requête n° 426139.
- CE, 31 déc. 2020, *Commune d'Arcueil*, requête n° 439253 ; note Marie-Christine de Montecler, *AJDA* 2021, p. 4.

III. Cours administratives d'appel

- CAA Nancy, 26 déc. 1991, *S.A. Elf Antargaz*, requête n° 89NC01433.
- CAA Bordeaux, 25 févr. 1993, *Secrétaire d'État chargé de l'environnement et Commune de Saint-Pee-sur-Nivelle*, requête n° 90BX00281.
- CAA Nancy, 9 déc. 1999, *Commune de Saint-Avold*, requête n° 96NC01737.
- CAA Paris, 29 juin 2004, *Préfet de Seine-Saint-Denis*, requête n° 03PA02867.
- CAA Lyon, 6 juil. 2004, *SARL Établissements Lucien Rey*, requête n° 03LY00674.
- CAA Nancy, 5 août 2004, *Préfet de la Haute-Saône c/ Cne de Saulnot*, requête n° 02NC00779.
- CAA Bordeaux, ord., 22 sept. 2004, *Préfet de Haute-Garonne*, requête n° 04BX01452.
- CAA Nantes, 24 mai 2005, *Commune de Mûrs-Erigné*, requête n° 04NT00628.
- CAA Marseille, 4 juil. 2005, *Commune de Courmes*, requête n° 03MA00612.
- CAA Lyon, 26 août 2005, *Commune de Ménat*, requête n° 03LY00696.
- CAA Versailles, 18 mai 2006, *Commune Dourdan*, requête n° 05VE00098.
- CAA Bordeaux, 7 nov. 2006, *Commune de Pau*, requête n° 04BX01895.
- CAA Douai, 29 déc. 2006, *Commune Leffrinckoucke*, requête n° 06DA00463.
- CAA Bordeaux, 12 juin 2007, *Commune de Tonnay-Boutonne*, requête n° 05BX01360.
- CAA Nancy, 2 août 2007, *GAEC de Varennes*, requête n° 05NC01255.
- CAA Versailles, 15 janv. 2009, *Commune de Saint-Denis*, requête n° 07VE01770.
- CAA Nantes, 17 nov. 2009, *Commune de Villechien*, requête n° 09NT00406.
- CAA Lyon, 10 juin 2010, *Robert A et Caisse régionale de l'assurance mutuelle agricole de Rhône-Alpes*, requête n° 09LY00621.
- CAA Paris, 14 févr. 2020, *Commune de Chevilly-Larue*, requête n° 19PA03831.
- CAA Nancy, 10 avr. 2020, *Préfet du Haut-Rhin c/ Commune de Walheim*, requête n° 20NC00487.
- CAA Marseille, 29 avr. 2020, *Commune d'Aubenas-les-Alpes*, requête n° 20MA00835.
- CAA Versailles, ord. 14 mai 2020, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 19VE03892.

IV. Tribunaux administratifs

- TA Limoges, 27 mars 2003, *Préfet de l'Indre c/ Commune de Coings*, requête n° 011060-011457 ; note Pascal Trouilly, *Environnement* n° 7, juil. 2003, comm. 73.
- TA Toulouse, 19 sept. 2006, *Préfet de la Haute-Garonne c/ Commune de Bax*, requête n° 0503972 ; concl. Jean-Christophe Truilhé, *AJDA* 2006, p. 2406
- TA Lyon, 12 déc. 2012, *Préfet du Rhône*, requête n° 1200196 ; concl. Claire Burnichon, *AJDA* 2013, p. 940.
- TA Lyon, 15 janv. 2019, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique*, requête n° 1704067 ; note Carole Hermon, *AJDA* 2019, p. 1122.
- TA Rennes, 27 août 2019, *Préfète d'Ille-et-Vilaine*, requête n° 1904033.
- TA Versailles, ord., 20 sept. 2019, *Préfet des Yvelines c/ Commune de Perray-en-Yvelines*, requête n° 1906708.
- TA Rennes, 25 oct. 2019, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Commune de Langouët*, requête n° 1904029.
- TA Toulouse, ord., 31 oct. 2019, *Préfet de la Haute-Garonne*, requête n° 1905869.
- TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, *Préfet des Hauts-de-Seine*, requête n° 1912597 ; note Carole Hermon, *AJDA* 2020, p. 307 ; note Anne-Sophie Denolle, *AJCT* 2020, p. 109.
- TA Rouen, ord., 13 nov. 2019, *Préfet de Seine-Maritime c/ Commune de Sotteville-lès-Rouen*, requête n° 1903763.
- TA Nantes, ord., 5 mars 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102294 ; note Marianne Moliner-Dubost, *AJCT* 2021, p. 321 ; note Philippe Billet, *JCP-A* 2021, p. 2152.

- TA Nantes, ord., 9 avr. 2021, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Maire de la Montagne*, requête n° 2102877.

V. Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, 18 janv. 1978, *Irlande c/ Royaume-Uni*, affaire n° 5310/71.
- CEDH, 9 oct. 1979, *Airey c/ Irlande*, affaire n° 6289/73.
- CEDH, 21 févr. 1990, *Powell et Rayner c/ Royaume-Uni*, affaire n° 9310/81.
- CEDH, 18 févr. 1991, *Fredlin c/ Suède*, affaire n° 12033/86.
- CEDH, 9 déc. 1994, *López Ostra c/ Espagne*, affaire n° 16798/90.
- CEDH, 16 nov. 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, affaire n° 4143/02.
- CEDH, 7 avr. 2009, *Brândușe c/ Roumanie*, affaire n° 6586/03.
- CEDH, 6 juil. 2009, *Tatar c/ Roumanie*, affaire n° 67021/01.
- CEDH, 30 mars 2010, *Băcilă c/ Roumanie*, affaire n° 19234/04.
- CEDH, 4 sept. 2014, *Dzemyuk c/ Ukraine*, affaire n° 42488/02.

VI. Cour internationale de justice

- CIJ, avis consultatif, 8 juil. 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*.
- CIJ, 25 sept. 1997, *affaire du projet du Gabčíkovo-Nagymaros*.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE I. LA POSSIBLE COMPLÉMENTARITÉ DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES POLICES SPÉCIALES ENVIRONNEMENTALES	19
CHAPITRE 1. UNE INTERVENTION SUBSIDIAIRE COMPATIBLE AVEC LES REGLES DE COMPETENCES EN DROIT PUBLIC	19
Section 1. La police générale complémentaire d'une police spéciale environnementale	19
§1) L'exclusivité des compétences : un principe limité	20
§2) Une complémentarité des compétences prévue par le droit positif.....	23
A) Les polices étatiques, complémentaires de la police municipale	24
B) La police municipale, complémentaire des polices étatiques	26
Section 2. La complémentarité des polices spéciales environnementales	28
§1) L'indépendance des législations : le maintien des compétences	28
§2) L'interdépendance des législations : la cohabitation des compétences	30
CHAPITRE 2. DES OBSTACLES A L'INTERVENTION SUBSIDIAIRE DU MAIRE SURMONTABLES	32
Section 1. Le contrôle du juge administratif : une contrainte indispensable.....	32
§1) Un contrôle dissuasif pour le maire	32
§2) Un contrôle protégeant le maire	36
Section 2. Le manque d'expertise technique du maire : une exagération	40
§1) Une confusion entre éclairage technique et décision politique	40
§2) La reconnaissance de la compétence technique des autorités locales ..	43
TITRE II. LA COMPLÉMENTARITÉ SOUHAITABLE DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES POLICES SPÉCIALES ENVIRONNEMENTALES.....	48
CHAPITRE 1. L'EXCLUSIVITE DES POLICES SPECIALES ENVIRONNEMENTALES AU DETRIMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.....	48
Section 1. L'exclusion stricte de la compétence du maire par la jurisprudence ..	48
§1) Une compétence exclue en cas de circonstances locales particulières.	49
§2) L'éviction du péril imminent	54
A) L'éviction par l'appréciation très restrictive de la notion.....	55
B) L'éviction par l'exclusion pure et simple de cette justification	57

Section 2. Une intervention complémentaire pourtant favorable à la protection de l'environnement	63
§1) Compétence décentralisée : un atout pour l'environnement	64
§2) L'admission du concours : une hypothèse rare mais appréciable	69
CHAPITRE 2. LE PRINCIPE DE PRECAUTION : UN PALLIATIF A L'EXCLUSION DU	
CONCOURS DE POLICES ?	74
Section 1. Une appréciation rigoureuse des « domaines d'attributions » des autorités publiques figurant dans la définition du principe constitutionnel de précaution	74
§1) Un principe porteur d'espoir pour les maires.....	74
§2) Un principe strictement appliqué par le juge administratif	78
Section 2. La protection de l'environnement comme composante de l'ordre public général pour faciliter l'application du principe de précaution .	83
§1) Une extension de l'ordre public général souhaitable	83
§2) Une extension peu probable de l'ordre public général.....	88