



**HAL**  
open science

# Les concours de la police administrative et le principe de précaution : le concours entre la police spéciale et la police générale

Chloé Ligonnet

## ► To cite this version:

Chloé Ligonnet. Les concours de la police administrative et le principe de précaution : le concours entre la police spéciale et la police générale. Droit. 2021. hal-03225412

**HAL Id: hal-03225412**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03225412>**

Submitted on 12 May 2021

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

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



# **Les concours de police administrative et le principe de précaution**

## **Le concours entre la police spéciale et la police générale**

*LIGONNET Chloé*

Université de Lorraine, Faculté de Droit, Economie et Administration de Metz

Master 1 Droit Public

Sous la direction de Monsieur *DE BERNARDINIS Christophe*

Année universitaire 2020-2021

*Ex nihilo*

*A partir de rien,*

---

*« Le désordre matériel est le symptôme qui guide la police administrative comme la fièvre est le symptôme qui guide le médecin »*

*Maurice HAURIOU*

*« L'avenir de l'humanité est la première obligation du comportement »*

*Jonas HANS*

---

## Préface

Ce mémoire est le fruit d'un travail conséquent de recherches qui s'inscrit dans le cadre de mon cursus universitaire. Cursus que j'ai apprécié par sa richesse et ses valeurs qui m'ont permis de construire un véritable intérêt pour la discipline. La rédaction de ce mémoire représente pour moi l'opportunité de réaliser un pas de plus vers mon objectif professionnel, celui de devenir maître de conférences en droit public. En effet, la rédaction de ce mémoire me permet d'acquérir une méthode de travail nécessaire à la poursuite en doctorat. Le choix de ce sujet est une évidence et s'inscrit parfaitement dans le contexte actuel. Il fait l'objet d'une combinaison de plusieurs domaines du droit. Aujourd'hui, la nécessité écologique et la volonté d'assurer une protection sanitaire occupent une place prépondérante dans notre société.

Aussi, les enjeux environnementaux, économiques et sanitaires forment le développement durable et s'incorporent à de véritables règles juridiques. Ces règles sont à l'origine de divers principes qui assurent une protection sur l'ensemble du territoire. Le principe de précaution est l'un d'entre eux, très contesté, présent dans l'ensemble des débats, ce principe a bouleversé les juridictions dans les années 1990. D'abord, découlant du développement durable, il s'est naturellement étendu à des domaines bien plus variés. Représentant un flou juridique, conduisant bien souvent à des interprétations qui divergent selon les autorités chargées de l'appliquer, celui-ci est la source d'un conflit permanent entre la police générale et la police spéciale. D'autant plus que, celle-ci rencontre un renouvellement important depuis des années occasionnant parfois de nombreux débats sur la scène nationale comme internationale.

Le principe de précaution et les pouvoirs de police administrative ont une connotation si particulière de nos jours. Les nombreuses polémiques en cours et l'apparition de la crise sanitaire à laquelle nous devons faire face n'ont fait que renforcer d'une part la difficile appréhension du principe de précaution et d'autre part, ma volonté à poursuivre dans ce domaine. Concilier le fonctionnement du principe de précaution et celui des pouvoirs de police relève d'une difficile application mais qui n'en est pas moins intéressante. C'est la raison pour laquelle, j'ai décidé de concentrer mon mémoire sur ce sujet qui nous concerne tous et dont dépend bien souvent, nos comportements citoyens.

Enfin, sur le plan personnel, ce mémoire n'a fait que renforcer ma volonté et mon ambition à poursuivre mon chemin dans ce domaine. Il représente pour moi un véritable projet que j'ai décidé de mener en amont de ma thèse.

*A la mémoire de toutes les personnes qui ont contribué à l'ascension de mes études*

## Remerciements

Je voudrais tout d'abord adresser toute ma gratitude à Monsieur *Christophe De BERNARDINIS* pour son engagement, son aide et ses précieux conseils qu'il a sus me transmettre tout au long de ce projet. Je tiens à le remercier tout particulièrement pour son soutien durant toute cette année. Ma volonté de poursuivre dans ce domaine tient en particulier à son enseignement pour lequel, je souhaite lui témoigner toute ma reconnaissance.

Je souhaite témoigner de la richesse de cette année au travers d'un corps professoral passionné, déterminé et qui a toujours su manifester son soutien. Je remercie toutes ces personnes qui ont contribué au renforcement de mes connaissances et qui m'ont donné les outils indispensables à la poursuite de mes études.

J'adresse mes sincères remerciements à tous les professeurs, intervenants et toutes les personnes qui par leurs paroles, leurs écrits, leurs conseils et leurs critiques m'ont permis de mener à bien mon travail.

Un grand merci à l'ensemble de ma famille et plus particulièrement à mes parents et ma sœur pour leur amour, leur confiance, leurs conseils ainsi que leur soutien inconditionnel qui m'a permis de réaliser les études pour lesquelles je me destine et par conséquent ce mémoire. Merci à ma marraine, Marie Claire pour m'avoir encouragée et épaulée durant toutes mes études. Je souhaite particulièrement remercier mon amie de toujours, Charlotte FERRARI pour son accompagnement, son soutien et son amitié durant toutes ces années et pour l'ensemble de mes projets. Je voudrais exprimer ma reconnaissance envers mes amis Tristan KOHN, Alice MULLER, Océane NICOLAS et Yasmine AININE qui m'ont apporté leur soutien moral et intellectuel tout au long de ma démarche.

Enfin, je souhaite à tous les lecteurs de ce mémoire de découvrir avec intérêt le droit public, intérêt qui m'a animé tout au long de cette recherche.

À tous, je présente mes sincères remerciements et ma profonde gratitude

# Liste des abréviations

## **OGM**

Organismes Génétiquement Modifiés

## **CE**

Conseil d'Etat

## **ONU**

Organisation des Nations Unies

## **CEDH**

Cour Européenne des Droits de l'Homme

## **CJUE**

Cour de Justice de l'Union Européenne

## **CAA**

Cour Administrative d'Appel

## **TA**

Tribunal Administratif

## **CGCT**

Code Général des Collectivités Territoriales

## **OMS**

Organisation Mondiale de la Santé

## **ANFR**

Agence Nationale Des Fréquences

## **PLU**

Plan Local d'Urbanisme



## SOMMAIRE

**Introduction**.....1

### Titre I

*Les concours de police administrative marqués par la prédominance de la police spéciale*

#### Chapitre 1

*Les conditions d'exclusivité de la police administrative spéciale au sein du principe de précaution*

**I. L'impéritie du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale** ..... 23

- A. L'existence d'activités encadrées de facto par la police spéciale ..... 23
- B. Le rejet du péril imminent comme conséquence à l'incompétence du maire... 28

**II. L'articulation du principe de précaution tendant à l'exclusivité de la police spéciale** ..... 33

- A. L'existence d'une jurisprudence tournée vers l'exclusivité de la police spéciale  
33
- B. Le rejet de fonder une nouvelle compétence au maire sur le principe de précaution.....38

## **Chapitre 2**

*L'exclusivité de la police spéciale, la volonté de préserver l'ordre constitutionnel des compétences*

<b>I. Le choix stratégique de la police spéciale comme exclusive au principe de précaution .....</b>	<b>44</b>
A. Le souhait de garantir une protection des maires .....	44
B. Le refus d'une complémentarité des pouvoirs de police générale et spéciale ...	48
<b>II. La garantie d'une préservation équilibrée des compétences administratives .....</b>	<b>52</b>
A. Le souhait de conserver le caractère uniforme du droit de l'Union Européenne	
52	
B. La volonté de préserver le modèle unitaire de la France .....	56

## **Titre II**

*Les concours de police administrative marqués par la survivance de la police générale*

### **Chapitre I**

*La reconnaissance des maires et de leurs compétences au titre de la police administrative générale*

#### **I. Les prémisses d'un nouvel interventionnisme marqué par une prise de conscience du risque..... 64**

A. La carence décisive des mesures prises par la police spéciale comme justificatif à l'interventionnisme du maire..... 65

B. L'existence déterminante d'un danger justifiant l'interventionnisme du maire  
69

#### **II. L'existence de la police de l'urbanisme simplifiant l'immixtion du maire dans l'application du principe de précaution ..... 73**

A. Le rejet d'une demande d'autorisation pour un motif sanitaire..... 73

B. Le rejet d'une demande d'autorisation pour un motif d'urbanisme ..... 78

## **Chapitre 2**

### *Une reconnaissance fragile de l'interventionnisme du maire*

<b>I. Les conséquences de la reconnaissance du maire dans l'application du principe de précaution .....</b>	<b>83</b>
A. L'incertitude encadrant la portée du principe de précaution .....	84
B. La remise en cause de la primauté de la police administrative spéciale .....	88
<b>II. La reconsidération de l'utilité du principe de précaution à la scène locale .....</b>	<b>92</b>
A. Un principe non invocable en matière de police générale.....	92
B. Un principe neutralisé en cas d'invocabilité .....	96
<b>Conclusion.....</b>	<b>100</b>

## Introduction

**1.** Le principe de précaution trouve ses origines au sein du Développement Durable. Cette notion est de plus en plus invoquée pour permettre de justifier des politiques publiques s'agissant de la protection et de la sauvegarde de l'environnement. L'histoire du Développement Durable ne saurait s'identifier à la protection de l'environnement. Les prémisses du Développement Durable en France remontent pour la doctrine à la gestion forestière. En 1661, et sous la responsabilité de Louis XIV, le ministre Colbert est chargé d'apporter une nouvelle réforme relative à la gestion forestière<sup>1</sup>. L'objectif de cette réforme portait sur l'augmentation de l'apport de bois et indirectement de garantir l'aspect économique de cette activité tout en protégeant et assurant la protection de l'environnement. Suite à cette avancée, le comptable et administrateur des mines *Hans Carl Von Carlowitz*, dans son livre *Sylvicultura Oeconomica*<sup>2</sup> en 1713 met en avant la notion d'utilisation durable en soulignant la prépondérance d'une gestion continue des ressources afin de répondre aux besoins des usagers y compris des générations futures. L'ouvrage illustre les enjeux encore fragiles mais bien visibles du Développement Durable.

**2.** Nonobstant, il faut attendre le XXème siècle pour appréhender une approche plus détaillée du Développement Durable à l'échelle nationale, notamment dans sa définition, ses enjeux, ses composants et son application au sein de la société. En effet, depuis la Révolution Industrielle en 1840, la France a connu une croissance inédite au sein de la société. Force est de constater que pourtant, ce développement important et rapide n'a jamais fait l'objet d'une véritable mesure quant aux conséquences consubstantielles sur l'environnement et les modes de vie des usagers. Ce développement s'est par la suite, et en toute logique, accompagné d'une accélération des échanges influencée par la Mondialisation, d'une expansion des inégalités entre les populations au sein d'un même territoire et plus largement à l'échelle internationale.

---

<sup>1</sup> Cette réforme avait pour objectif de protéger les forêts royales des coupes sauvages, de contrôler le stock d'arbres potentiellement utilisable pour la construction navale et d'améliorer la rentabilité du domaine. C'est la première fois que la notion de ressource durable apparaît et se rapproche d'une des notions liées au Développement Durable : celle de la préservation des ressources naturelles.

<sup>2</sup> Hans Carl Von Carlowitz est comptable et administrateur de mines saxon. Son livre a été le premier traité complet sur l'économie forestière. Il est considéré alors comme le « père fondateur » de la sylviculture durable, c'est la première fois que le terme « d'utilisation durable » est employé.

Enfin, les prévisions de croissance démographique montrent des données saisissantes avec 10 milliards d'habitants au sein de la planète d'ici 2100. S'agissant, des ressources naturelles, 80 % d'entre elles sont consommées par 20 % de la population mondiale. Cette réalité est à l'origine d'un environnement menacé et d'une inégalité des territoires, avec des zones plus riches et d'autres en plus grande pauvreté.

Dans les années 1970, les scientifiques publient un constat illustrant les impacts des activités liées à l'Homme sur l'environnement et la vie quotidienne des usagers. En 1972, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) donne naissance à une organisation qui deviendra mondialement connue, Le Club de Rome<sup>3</sup> composé d'experts, d'économistes, de fonctionnaires et d'industriels. Cette organisation naît dans un climat complexe, bercée par les conséquences sur l'environnement des activités humaines et la menace d'une crise planétaire. Le Club de Rome connaît une accélération en 1972 lors de la publication d'une étude The Limits to Growth<sup>4</sup> au travers de laquelle, il met en avant le lien entre les conséquences environnementales et sanitaires et les croissances démographiques ainsi qu'économiques au sein des sociétés. En effet, le rapport dévoile les difficultés d'un modèle économique qui est symbolisé par l'accélération de la consommation et l'augmentation du nombre de consommateurs. Cette accélération peut être à l'origine d'une pollution quasi inévitable. Cette étude provoque dès lors une réaction grandissante. Dans un même temps, et toujours en 1972, à Stockholm, la Conférence des Nations Unies<sup>5</sup> sur l'Environnement montre une prise de conscience bien ancrée dans les mœurs. La conclusion finale repose sur le fait que « *l'Homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ».

---

<sup>3</sup> Fondé le 7 avril 1968, le Club de Rome est un groupe de réflexion scientifique sans but lucratif dont le siège social est en Suisse. Il s'agit d'inclure dans les politiques, l'ensemble des problèmes liés à la société moderne.

<sup>4</sup> L'étude relève d'une conscience d'une pénurie des ressources naturelles. La pénurie est liée au développement industriel impactant l'environnement. C'est les prémisses d'une nouvelle notion, le développement durable qui marque son entrée dans le domaine.

<sup>5</sup> C'est une conférence internationale qui traite des questions environnementales. Cette conférence s'est tenue sous l'appui des Nations unies du 5 au 16 juin 1972. Elle est le déclenchement d'une série de plusieurs rencontres.

**3.** En 1983, l'Organisation des Nations Unies (ONU) met en place la Commission Mondiale sur l'environnement et le Développement Durable qui est chargée d'inscrire l'interdépendance du développement et de l'environnement afin d'analyser la situation et réaliser des propositions. Ainsi, elle tend à définir le Développement Durable, à démontrer l'unité des questions liées à la croissance et à l'environnement et enfin d'appréhender trois axes : le développement sur le long terme, la protection de l'environnement et l'équité sociale. Les années 1990 sont marquées par le Développement Durable à la fois à l'échelle nationale mais également à l'échelle internationale. En effet, sur la scène internationale, le Sommet de la Terre de Rio en 1992, organisé avec le soutien des Nations Unies officialise la notion de Développement Durable et celle de ses composants. Ainsi, par développement, on perçoit l'amélioration des performances sociales, environnementales et économiques.

Quant à la notion de durabilité, celle-ci est caractérisée par une durée, sur le long terme, d'une chose stable et résistante. Le Développement Durable suppose un mode d'organisation eu égard à la qualité environnementale, la préservation des écosystèmes et des ressources naturelles sur la durée. Il tend à instaurer une équité sociale, afin de donner la possibilité à tous les individus d'un accès aux ressources, pour répondre et satisfaire leurs besoins. Il permet ainsi de garantir une réduction des inégalités tout en assurant le maintien de la cohésion sociale et l'efficacité économique. L'ensemble de cette structure est nécessaire à l'application des objectifs qui forment le Développement Durable. S'agissant de la définition stricto sensu de celui-ci, il est possible de se rapporter à l'article 3 de la Déclaration de Rio<sup>6</sup> : « *le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* ». Le Développement Durable intègre la question de l'environnement et de sa protection, mais ne se réduit pas à celle-ci. A fortiori, le droit de l'environnement et celui du développement durable ne sont pas totalement identiques, bien que certaines approches demeurent communes. De facto, ils sont liés à la préservation de la vie humaine.

---

<sup>6</sup> La Conférence des Nations Unies a adopté une déclaration nommée déclaration de Rio qui a fait progresser le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement ainsi que la notion de développement durable.

Toutefois, leur portée reste très différente. L'article 6 de la Charte<sup>7</sup> de l'environnement qui traite du Développement Durable énonce que : « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » tandis que l'article L.110-1 du Code de l'environnement précise que : « *l'objectif de développement durable est de satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». À ce titre, le Développement Durable n'est pas constitué pour seul objectif à celui de la protection de l'environnement, au contraire. L'accroissement économique et l'extension sociale affirment la complexité de la notion. De jure, le Développement Durable gravite autour de trois piliers qui soulignent son aspect multidimensionnel avec un pilier centré sur l'économique, un second portant sur le domaine social et enfin le dernier illustrant l'environnement. L'union de ces trois piliers démontre la satisfaction des besoins des usagers en conciliant la protection de l'environnement, l'efficacité économique et l'équité sociale.

**4.** Ces piliers sont gouvernés par divers principes qui tendent à répondre plus efficacement et plus rapidement au Développement Durable sans porter atteinte aux capacités des générations à venir. Ces principes, nombreux, définis à l'article L.110-1 du Code de l'environnement conduisent à l'élargissement de la solidarité à l'échelle nationale comme internationale. D'abord reconnu par la Cour internationale de justice dans l'affaire du projet de barrages sur le Danube en 1997 puis au sein du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne à l'article 191, *le principe d'action préventive et de correction*<sup>8</sup> est désormais inscrit en droit français à l'article L.110-1-II-2° du Code de l'environnement. Il possède une valeur constitutionnelle consacrée par la Charte de l'environnement en son article 3. Ce principe permet de promouvoir la préservation de l'environnement et de sanctionner en cas d'atteinte à celui-ci.

---

<sup>7</sup> La Charte de l'environnement est un texte de valeur constitutionnelle. Elle a été intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français, reconnaissant les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

<sup>8</sup> Article du Code de l'environnement : « Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées »

Quant au principe pollueur-payeur<sup>9</sup>, il apparaît en droit international dans une recommandation de l'Organisation de coopération et de développement économique en 1972. Il est consacré en 1992 par la Déclaration de Rio. En droit français, il est intégré au Code de l'environnement à l'article L.110-1-II-3° et permet aux pollueurs de supporter des coûts causés par des mesures préventives. La Charte de l'environnement est silencieuse à son égard, toutefois, l'article 4 intègre le principe de responsabilité dans lequel figure le principe pollueur-payeur. S'agissant du principe d'information<sup>10</sup>, affirmé d'abord en droit international dans la Déclaration de Rio en 1992 dans son article 10, il est intégré à l'article 124-1 du Code de l'environnement. L'article 7 de la Charte de l'environnement réaffirme ce droit. Le principe offre aux usagers la possibilité d'accéder aux informations relatives à l'environnement des autorités publiques. Le principe d'information<sup>11</sup> est très régulièrement associé à la participation des usagers, affirmée dans la Déclaration de Stockholm en 1972 et inscrit à l'article L.110-1-II-5° du Code de l'environnement, il permet aux usagers de formuler des observations qui devront faire l'objet d'une prise en compte par les autorités publiques lors des décisions émises. Il est désormais intégré à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Récemment, le principe de non-régression, selon lequel, la protection de l'environnement ne doit faire l'objet que d'une amélioration constante selon les connaissances scientifiques et techniques.

---

<sup>9</sup> Article du Code de l'environnement : « Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur »

<sup>10</sup> Article du Code de l'environnement : « Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques »

<sup>11</sup> Article du Code de l'environnement : « Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente »

5. Enfin, le principe de précaution qui fait l'objet tout particulier de ce mémoire. Les prémisses de ce principe proviennent d'Allemagne, dans les années 1970. En effet, dans son étude réalisée pour l'Institut de politique européenne de l'environnement<sup>12</sup>, Konrad Von Moltke<sup>13</sup> illustre la présence prépondérante du principe de précaution dans la législation allemande. Toutefois, il concerne seulement une législation spécifique et se limite à la protection des ressources naturelles. Dans les années 1980 et toujours en Allemagne, il devient un grand principe directeur des politiques environnementales. C'est ainsi que la notion de précaution y est théorisée<sup>14</sup> pour la première fois. En parallèle, et sur la scène internationale, l'approche du principe de précaution est conduite avec l'idée de préserver la couche d'ozone et celle du milieu marin contre la pollution. L'approche mène le principe à un véritable principe consacré à l'article 15 de la Déclaration de Rio lors du Sommet de la Terre en 1992 qui avait pour objectif d'illustrer le lien fort entre la dégradation de l'environnement, le sous-développement et l'apparition de la pauvreté. La Déclaration de Rio marque une avancée majeure dans le domaine de l'environnement et dans la consécration du principe de précaution. A cette époque, il s'agissait d'établir une reconnaissance impliquant les pays industrialisés dans les problèmes écologiques et environnementaux. L'article 15 de la Déclaration de Rio dispose que « *pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». C'est la première définition stricto sensu du principe de précaution. A l'échelle européenne, et en 1990, au sein de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, les Etats définissaient le principe de précaution comme principe fondateur du Développement Durable. Force est de constater que ce principe affirme une place importante dans l'application des enjeux du Développement Durable.

---

<sup>12</sup> Il s'agit d'un institut privé consacré à l'étude d'alternatives politiques pour résoudre les problèmes environnementaux européens

<sup>13</sup> Konrad von Moltke, né en Allemagne était professeur en sciences de l'environnement à l'université d'Amsterdam. Entre 1976 et 1984, il a été directeur fondateur de l'Institut de politique environnementale européenne pour laquelle il réalise une étude centrée sur la précaution au sein de la législation allemande

<sup>14</sup> Laurence Boy, La nature juridique du principe de précaution, Nature, Science, Société, 1999, vol. 7, n° 3, p. 5.

Au sein de l'Union Européenne, le principe s'affirme avec le traité de Maastricht en 1992 qui introduit le principe dans le droit de l'Union Européenne. Aussi, l'Union Européenne doit fonder sa politique environnementale sur le principe de précaution. Enfin, le principe de précaution 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* » est également affirmé sur la scène nationale avec la loi BARNIER du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Celle-ci tend à reformuler aussi bien antérieurement que prévisionnellement les différents principes liés au Développement Durable et notamment le principe de précaution. La loi BARNIER permettait au principe de précaution d'être plus visible. C'est ainsi qu'il est désigné comme l'un des principes directeurs des politiques françaises s'agissant de l'environnement. Le principe de précaution introduit par la loi BARNIER est désormais inscrit à l'article L.110-1 du Code de l'Environnement. Il est par la suite constitutionnalisé dans la Charte de l'environnement depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005 à l'article 5 : « *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* ». En 2008, la jurisprudence de Conseil d'Etat de la commune d'Annecy reconnaît la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement et son invocabilité directe. Il est donc possible désormais de contester des décisions sur le principe de précaution. Cependant, à ce jour, aucun texte ne prévoit son applicabilité directe, dans le domaine de l'environnement, pourtant prévu explicitement par l'article L.200-1<sup>15</sup> du Code rural, ce texte ne lui reconnaît qu'une portée indirecte en soulignant qu'il doit diriger l'action du législateur.

---

<sup>15</sup> « Le principe de précaution selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption des mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable »

Bien au-delà du symbolisme prépondérant que représente la reconnaissance constitutionnelle de la protection de l'environnement, la Charte permet une véritable consécration en la matière notamment dans le développement durable et de protection des ressources naturelles. A fortiori, la logique émise dans les précédents textes relatifs au principe de précaution est complément différente de la Charte. Celle-ci, modifie en effet, le sens du principe dans son interprétation et son applicabilité. Découle de cette notion, que seules les autorités publiques sont à priori compétentes pour appliquer ce principe, qui passe d'un principe d'inaction à un principe d'action. La Charte de l'environnement met en lumière une véritable procédure d'évaluation du risque et la présence de mesures provisoires et proportionnelles. La Charte pose les conditions de mise en œuvre du principe, d'abord caractérisé par l'incertitude scientifique qui permet de le distinguer du principe de prévention. En effet, l'incertitude scientifique porte sur les effets de l'activité envisagée sur l'environnement. Le risque de dommage est le second critère, il est apprécié à l'aide de l'évaluation et une étude d'impact afin de constater les éventuels effets qui peuvent se produire. Enfin, le seuil de gravité qui permet de justifier ou non de la mise en œuvre de mesures de précaution. Relevons d'ailleurs, qu'il n'existe pas de définition légale du principe de précaution, en effet, la Charte de l'environnement se cantonne à énoncer la subsistance du principe et à indiquer aux autorités concernées la procédure à suivre dans l'unique domaine de l'environnement.

6. Si l'on se limite aux textes, qu'ils soient internationaux, européens et nationaux, le principe de précaution est un principe, qui *ratione materiae* n'agit uniquement que pour le domaine de l'environnement et plus particulièrement sa protection. Pourtant, de facto, le domaine « coutumier » du principe de précaution est conduit dans bien d'autres domaines qui dépassent l'environnement. Ce phénomène est lié à la conscience collective des usagers d'une société et des risques dont ils peuvent être victimes. En effet, l'évolution de la société y compris des mœurs conduit désormais les usagers à devenir méfiants face aux progrès. Plus récemment, l'installation de la 5G en France a été à l'origine de nombreux débats, face à une inquiétude grandissante, certains élus et certaines associations<sup>16</sup> s'opposaient fortement à ces installations en invoquant le principe de précaution.

---

<sup>16</sup> L'association Priartem et Agir pour l'environnement a déposé un recours en invoquant le principe de précaution et le danger sanitaire que représente l'installation de la 5G. Le 18 octobre 2020, le recours est rejeté par le Conseil d'Etat qui évoque un manque d'éléments justifiant la mise en place de principe.

Ce principe a été à travers la jurisprudence et par le biais de l'action publique étendu à la santé publique, malgré le fait qu'il ne soit pas inscrit dans la loi relative à la santé publique de 2004. A fortiori, l'utilisation du principe de précaution dans le domaine sanitaire remonte aux années 1990. Plus particulièrement, dans une décision relative à l'affaire des perches du Nil<sup>17</sup> rendue par le Conseil d'Etat. En l'espèce, le juge avait admis que la suspension de mise sur le marché de certains produits était légale et justifiée eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique. Depuis, le principe de précaution a débordé les questions qui touchent à l'environnement pour englober les problèmes relatifs à l'alimentation et à la santé. En 2002-2003, le principe de précaution institué par le Tribunal de première instance de l'Union Européenne en « *principe général de droit communautaire applicable non seulement au domaine de l'environnement mais également à celui de la santé publique et la sécurité des consommateurs* ».

En 2004, le principe de précaution est mis en avant, explicitement dans le plan<sup>18</sup> de lutte contre le risque d'épidémie grippale d'origine aviaire lors d'une communication du Conseil des ministres : « *Le plan gouvernemental de lutte contre la pandémie grippale d'origine aviaire comporte trois volets par application du principe de précaution* ». C'est pour cette raison, qu'au carrefour des questions environnementales et sanitaires, l'application du principe de précaution se trouve explicitement mise en œuvre dans de nombreux domaines tels que les organismes génétiquement modifiés (OGM) ; les antennes de téléphonie mobile ; les scandales alimentaires ou encore et très récemment la crise de la COVID 19.

7. Par ailleurs, le principe de précaution donne lieu à diverses interprétations qui font naître un véritable débat dans la sphère publique. Les débats portent sur la nécessité de le faire disparaître à défaut de le caractériser. Ce principe est une norme qui depuis très longtemps ne cesse de se renforcer. A contrario, il est souvent controversé et interprété de manière différente et devient très régulièrement une source de conflit entre les différentes autorités.

---

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, 29 décembre 1999, SYNDICAT NATIONAL DU COMMERCE EXTERIEUR DES PRODUITS CONGELES ET SURGELES et autres

<sup>18</sup> Conseil des ministres, 13 octobre 2004 : plan gouvernemental de prévention et de lutte contre le risque de pandémie grippale d'origine aviaire

Si celui-ci est controversé, c'est parce que sa définition même prête à un bouleversement perçu souvent comme un principe d'inaction face à un risque. Sur la scène internationale, comme sur la scène nationale, l'étendue du principe de précaution acquiert une conduite à tenir devant l'incertitude scientifique, dès lors qu'un risque grave menace l'environnement ou bien encore la santé publique. Sa constitutionnalisation et son implicabilité l'ont conduit à une appréciation discrétionnaire et dérogatoire aux règles. L'ensemble, le conduisant ainsi au sein d'un véritable conflit entre les autorités. C'est ainsi, qu'au sein de l'Union Européenne, en 1999 avec l'affaire du bœuf américain élevé aux hormones de croissance, le principe de précaution a été invoqué afin de refuser de façon unilatérale les règles ordinaires s'agissant de la circulation de cette marchandise en s'appuyant sur les risques pour la santé humaine, animale et environnementale. A contrario, la France a maintenu en 2002 les produits bovins en provenance de Grande Bretagne qui étaient suspectés de jouer un rôle dans le développement de l'encéphalopathie. Pourtant, et au nom du principe de précaution en 2008, la France a suspendu l'autorisation de mise en culture du maïs modifié qui avait été autorisée par l'Union Européenne. Au niveau national, le schéma est le même, le principe de précaution réunit différents acteurs étatiques et locaux pour lesquels les conflits s'agissant de l'application du principe de précaution sont bien authentiques.

**8.** Très souvent, invoqué devant les juridictions françaises, les requérants demandent un ajournement parfois même une abolition des décisions dont ils jugent qu'elles pourraient porter atteinte à l'environnement et/ou à la santé des usagers. C'était par exemple le cas avec l'édification des lignes à haute tension<sup>19</sup> près des habitations. Les requérants mettent en œuvre une action en responsabilité afin d'obtenir réparation des dommages subis pour méconnaissance du principe de précaution comme le scandale très frappant de l'amiante dans les années 1990. Cette vision instable du principe de précaution et son application fragile, le font apparaître comme un principe peu optimiste dans le domaine de l'environnement et plus largement dans le domaine sanitaire. Ce phénomène est accentué avec l'apparition des tensions entre les acteurs, d'autant plus que la portée du principe est encore obscure.

---

<sup>19</sup> CE, 12 avril 2013, l'association de coordination stop THT et autres

C'est pour cette raison, qu'apparaît dans les juridictions françaises, une hésitation considérable autour du principe de précaution, notamment de le voir comme une norme sur laquelle peuvent s'appuyer les juridictions en matière d'environnement et de santé. Force est de constater, que jusqu'ici l'application du principe de précaution n'a conduit qu'à des résultats décevants, sans doute en raison d'une part du flou juridique qui l'encadre, mais également par les conflits permanents des autorités publiques face à son application. Ainsi, les juges écartent l'application de ce principe et très régulièrement font le choix de répondre sur d'autres terrains juridiques, mieux connus. Par ailleurs, l'analyse de la jurisprudence en la matière, permet de relever une mise à l'écart du principe de précaution selon trois catégories bien distinctes. D'une part, le juge favorise une législation qui lui semble adaptée à la situation sur laquelle il doit se prononcer, tel est le cas par exemple de la législation sur la recherche biomédicale<sup>20</sup> qui permet de sanctionner les infractions pouvant porter atteinte à la santé des usagers. L'application du principe de précaution ne serait donc pas nécessaire. A titre d'exemple, celui de l'affaire « *la vache folle* » pour laquelle, dans une décision du 21 avril 1997<sup>21</sup> le Conseil d'Etat refuse l'annulation d'un arrêté ministériel interdisant la mise sur le marché d'un produit comportant du collagène bovin sur le fondement de l'article L.221-5 du Code de la consommation. D'autre part, il refuse l'application de ce principe au motif qu'elle n'est pas nécessaire pour fonder une décision juridictionnelle. L'invocation du principe de précaution ne donne pas forcément naissance à une décision. En matière d'antennes de téléphonies mobiles, la Cour administrative d'appel de Marseille avait annulé un jugement et une décision autorisant la construction d'une station de téléphonie mobile, en prenant en compte une étude de l'Organisation Mondiale de Santé sur la nocivité des antennes. A contrario, le Conseil d'État avait validé le jugement de première instance en relevant l'absence d'indications précises sur les risques pour la santé de la population. Ces décisions mettent en lumière l'une des difficultés essentielles eu égard à l'application du principe de précaution.

---

<sup>20</sup> Les lois Huriot-Sérusclat du 20 décembre 1988, du 25 juillet 1994

<sup>21</sup> Décision jurisprudentielle « Mme Barbier »

9. Cette application complexe s'est intensifiée avec une prise de conscience écologique qui a entraîné la multiplication des législations spéciales afin d'encadrer des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement, à la santé et la consommation. Cet accroissement des législations spécifiques a permis un dédoublement de la police spéciale étatique. Dans l'application de principe de précaution, les autorités sont nombreuses à intervenir, entraînant ainsi une combinaison des pouvoirs de police administrative et notamment entre la police spéciale occupée par l'Etat et la police générale exercée par le maire. Le concours entre police générale et police spéciale est ainsi à l'origine de situations de tensions régulières que le juge a dû résoudre. La police administrative veille à la préservation et le maintien de l'ordre public. Traditionnellement, cette notion gravite autour de trois éléments : la sécurité, la sûreté et la salubrité. Avec les évolutions de la société et l'apparition des mœurs centrés sur une préoccupation environnementale et sanitaire, la police administrative intègre désormais la moralité publique<sup>22</sup> ainsi que la préservation de la dignité humaine<sup>23</sup>. La police administrative générale constitue une mission fondamentale du maire, ce qui lui permet d'agir en fonction des circonstances et d'éventuelles urgences traduites par l'article L.2112-2 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ainsi, ses pouvoirs lui permettent de garantir le bon ordre public au sein de son territoire. Les pouvoirs de police générale du maire sont encadrés par le principe de nécessité et le principe de proportionnalité depuis la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 1951, Fédération Nationale des Photofilmeurs. En somme, il s'agit de justifier la mesure de police par l'existence effective ou par un risque manifeste d'un trouble à l'ordre public y compris la mise en place de mesures afin de prévenir d'un éventuel trouble à cet ordre public. Ces notions sont fortement liées au principe de précaution et ses enjeux. A priori, dès lors qu'un trouble menace d'apparaître et d'impacter l'ordre public au sein d'une commune, le maire peut intervenir et invoquer le principe de précaution. Néanmoins, et en parallèle coexiste une police administrative spéciale qui intervient dans des domaines plus particuliers, en réalité son champ d'action, plus restreint s'applique à une activité spécifique. Dans ce contexte, si particulier que représente le principe de précaution, le concours de police et plus précisément l'immixtion d'une police générale (le maire) dans le champ d'une police spéciale (Etat) a toujours été une des questions les plus délicates.

---

<sup>22</sup> Conseil d'Etat, du 18 décembre 1959, Films Lutétia

<sup>23</sup> Décision jurisprudentielle du 27 octobre 1995 concernant la commune de Morsang-sur-Orge

**10.** S'agissant de son application, celle-ci est rythmée entre le pouvoir de police générale et le pouvoir de police spéciale. Toute la problématique liée à l'application de ce principe par ses acteurs tient à leur souveraineté qui leur permet d'assurer et de garantir aux usagers une protection sur le plan environnemental comme sanitaire. Cependant, le principe de précaution est souvent perçu par ces acteurs, comme une norme nocive à l'exercice de leur souveraineté, en effet, une souveraineté souvent limitée, une tyrannie des droits souvent invoquée provoquent un réel conflit. A ce conflit, se rajoute la présence d'un Etat démocratique qui a pour devoir d'assurer la protection de ses citoyens afin qu'ils puissent exercer librement leurs droits fondamentaux. Il doit en parallèle, les protéger d'un exercice disproportionné et despotique du pouvoir. Or, le principe de précaution sollicite une appréciation discrétionnaire et souveraine de sa part face à des risques incertains. Cette appréciation est particulièrement vulnérable à ce risque despotique du pouvoir. C'est la raison pour laquelle, le principe de précaution soulève une approche conflictuelle, d'un côté, ses défenseurs qui voient en lui une norme indispensable au Développement Durable et à la protection de la santé des usagers. A contrario, ses détracteurs voient dans ce même principe, la source de multiples dérives. Le principe de précaution invite à prendre des mesures dans l'incertitude scientifique, indirectement il conduit à céder avec toutes les démarches rationnelles et à mettre en œuvre des mesures infondées. L'abattage des troupeaux pour lutter contre la crise de la vache folle, le retrait des antibiotiques dans les élevages en sont des exemples bien fondés. S'il existe, depuis longtemps des polices spéciales ayant pour objectif la protection de l'environnement et la lutte contre des déséquilibres susceptibles d'impacter la santé des individus, la prise de conscience écologique et notamment la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement a été à l'origine de nombreuses législations spéciales. La tentation des autorités de police générale, en l'occurrence le maire d'utiliser leur pouvoir en invoquant le principe de précaution afin d'intervenir dans la réglementation spéciale des activités déterminées est prépondérante. Ils s'appuient très régulièrement sur l'inquiétude des administrés eu égard à certaines activités mais également sur les associations qui sont souvent bien militantes.

**11.** La police spéciale prime toujours sur la police générale, mais selon des modalités bien déterminées et différentes d'un cas à l'autre. Selon la définition du principe de précaution, tout dépend en réalité du contenu du texte organisant la police spéciale. Le contenu peut exclure expressément l'intervention stricto sensu d'une autre police. Le cas reste assez rare, le plus souvent, c'est à la finalité d'une interprétation jurisprudentielle que l'exclusion d'une police est déclarée eu égard à la plus ou moins grande ressemblance entre la police spéciale et la police générale. La solution est assujettie de l'interprétation du juge face aux textes. Ce qui mène à la question des motifs pour lesquels une interprétation est arrêtée plutôt qu'une autre. La prédominance de la police spéciale n'est pas totale.

Il existe en réalité des cas dans lesquels l'autorité de police générale peut s'initier dans le champ d'intervention de la police spéciale. En sa qualité d'autorité de police générale, le maire est fréquemment sollicité en la matière, qu'il s'agisse des risques sanitaires ou environnementaux incertains. Très souvent saisi par son conseil municipal et ses administrés, le maire d'une commune se voit exercer son pouvoir de police à l'encontre d'un risque environnemental et/ou sanitaire potentiel. Que le risque soit lié à la dissémination d'organismes génétiquement modifiés OGM, l'édification de lignes électriques à haute tension, l'absence de preuve réelle conduit à un véritable débat eu égard au contenu et à la portée du principe. De jure, le maire peut intervenir dans le domaine de la salubrité publique, caractérisée ainsi : « *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* ». Cette notion rejoint tout particulièrement le principe de précaution, ce qui trouble davantage les pouvoirs du maire en la matière.

**12.** Reste donc à savoir, d'une part si le maire dispose de pouvoir de police dans l'application du principe de précaution, d'autre part, si une mesure de police spéciale peut permettre de réguler un risque incertain et simplement présumé. Toujours est-il que les arrêtés municipaux se sont multipliés engendrant un important contentieux entre les maires et les autorités étatiques. De jure, la police spéciale demeure exclusive sur l'autorité de police générale. S'agissant du principe de précaution, les autorités étatiques détiennent de nombreuses polices spéciales qui interviennent dans le domaine environnemental et sanitaire. Quant au maire, autorité de police générale, il peut souhaiter intervenir également pour rassurer les populations inquiètes. La confusion du principe de précaution, son interprétation hétérogène et l'urgence accrue de protection du domaine environnemental et sanitaire entraîne un conflit bien ancré. Le principe de précaution mène à un enchaînement de problématiques complexifiées pour lesquelles la jurisprudence et le juge administratif ont tenté d'apporter une réponse afin de lutter contre les conflits qui dominent le principe.

Enfin, l'interventionnisme des maires pendant la crise du COVID 19 a remis en lumière la question délicate du concours des polices administratives dans l'application du principe de précaution. Terme d'Hauriou, en 1902, qualifiait déjà « *d'extrêmement délicat* ».

**13.** Si le principe de précaution a fait, à la fin du XXème siècle, une entrée marquante dans l'ordre juridique européen et national, il est à l'origine d'un important contentieux entre la police spéciale et la police générale pour lequel la jurisprudence et le juge administratif ont tenté d'apporter une réponse. L'interventionnisme des maires pendant la crise sanitaire liée à la COVID 19 a remis en lumière cette question délicate de ce concours entre police générale et police spéciale face à l'application du principe de précaution. Depuis l'avènement du principe de précaution, le concours est néanmoins marqué par la prédominance de la police spéciale (titre I), même si le juge admet, au cas par cas, l'intervention du maire dans des conditions minutieusement définies qui marquent une certaine survivance de la police générale dans l'application du principe de précaution (titre II)

---

*Titre I*

*Les concours de police administrative marqués par  
la prédominance de la police spéciale*

---

Plus que de principe, il sera question, dans ce titre, d'étudier la prédominance de la police spéciale au sein du principe de précaution. Toutefois, la distinction entre le principe et l'attitude de précaution est importante pour éviter les confusions entre la dimension juridique du principe et sa dimension philosophique. Il est clair que les textes qui formulent le principe de précaution inspire une éthique des rapports de l'Homme à l'environnement. Il faut rappeler que le principe de précaution est une notion dérivée du droit de l'environnement. Nicolas de Sadeleer<sup>24</sup> a illustré son « paradigme » au travers d'un modèle curatif centré sur la responsabilité civile ; un modèle anticipatif illustré par la volonté de préserver l'environnement et enfin un modèle préventif qui fait appel aux pouvoirs de police administrative.

En effet, le modèle préventif est basé sur une prise de conscience des risques environnementaux et d'éventuels impacts sanitaires sur la population. C'est la raison pour laquelle, des mesures de précaution sont mises en place, elles permettent de prévenir les risques et par conséquent, de limiter les effets nocifs sur la santé humaine. Ces mesures sont mises en œuvre par la police administrative. Les activités administratives sont multiples et hétérogènes. Certaines se rattachent aux missions de réglementation du comportement. C'est le cas avec le principe de précaution qui relève dans la plupart des cas du domaine de la police administrative spéciale. Toutefois, de nombreuses conditions régissent le fonctionnement de ces polices. Il n'en demeure pas moins, que certaines conditions imposent à la police administrative spéciale une exclusivité totale (*Chapitre 1*). D'autant plus que, cette exclusivité résulte d'une volonté de préserver l'ordre constitutionnel des compétences. (*Chapitre 2*)

---

<sup>24</sup> « Le principe de précaution dans le monde » De SADELEER Nicolas, mars 2011, Fondation Jean-Jaurès

## Chapitre 1

### *Les conditions d'exclusivité de la police administrative spéciale*

Le caractère préventif de la police administrative permet de la distinguer de la police judiciaire qui a un caractère répressif. CE, 11 mai 1951, Consort Braud. L'article 14 du code pénal précise que la police judiciaire a pour objet de « *constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte* ». A l'opposé, la police administrative consiste à prévenir la réalisation de telles infractions. En effet, la police administrative générale a pour objet la protection de l'ordre public, les polices administratives spéciales peuvent se voir assigner d'autres buts, ou en tout cas elles présentent un certain nombre de spécificités. En vertu des articles L.2212-1 et s du code général des collectivités territoriales, le maire est titulaire de pouvoirs de police générale. La question de son intervention en matière de précaution et plus largement en matière environnementale fait l'objet de nombreux débats.

En application du principe ***specialia generalibus derogant***, selon lequel le spécial déroge au général, l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale est de facto restreinte voire impossible lorsqu'il existe un pouvoir spécial en la matière. (I). Ainsi, l'articulation du principe de précaution tend vers une exclusivité totale de la police spéciale. (II)

## **I. L'impéritie du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale**

Les activités qui entrent dans le champ d'application du principe de précaution font bien souvent l'objet d'un encadrement par la police administrative spéciale. En opposition à la police administrative générale dont l'objet est de protéger l'ordre public au sein d'un ressort géographique déterminé, la police spéciale opère au sein d'un cadre restreint. Par conséquent, la police est spéciale si, elle est conférée à une autorité différente de celle qui est par principe territorialement compétente dans l'ordre public.

En l'occurrence, le maire, autorité de police générale ne peut intervenir sur les activités de facto encadrées par la police spéciale. (A). En revanche, de facto, le maire peut tout de même intervenir sur le fondement de l'article L.2212-4 du code général des collectivités territoriales relatif au péril imminent. Il n'en demeure pas moins que cette intervention est très souvent rejetée (B) limitant ainsi sa possibilité à agir.

Les conditions relatives à l'interventionnisme de maire en sa qualité de police administrative générale ont occasionné des approfondissements doctrinaux donnant lieu à des solutions jurisprudentielles bien établies.

### **A. L'existence d'activités encadrées de facto par la police spéciale**

En matière environnementale, le maire dispose d'une certaine possibilité d'agir au titre de ses pouvoirs de police générale. En revanche, son intervention fait l'objet d'un encadrement fortement limité et parfois impossible en la matière. Ces derniers mois, les faits d'actualité législatifs et jurisprudentiels ont remis en lumière l'articulation des pouvoirs de police générale du maire face aux autorités de police spéciale. L'articulation du principe de précaution demeure toutefois négative pour l'intervention du maire. Par un arrêté municipal en date du 23 août 2008, le maire de la commune de Valence au titre de ses pouvoirs de police générale avait interdit la culture d'OGM sur le territoire de sa commune sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement. La culture d'OGM est soumise à la police spéciale, plus précisément au ministre chargé de l'agriculture.

C'est la raison pour laquelle, dans une décision du 24 septembre 2012, le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi en cassation à l'encontre de la Cour Administrative d'Appel de Lyon. Celle-ci avait rejeté l'appel contre le jugement du Tribunal Administratif de Grenoble qui était à l'origine de l'annulation de l'arrêté du maire.

Par conséquent, s'il incombe au maire, responsable de l'ordre public sur son territoire de mettre en œuvre des mesures nécessaires à cet ordre public, il n'en demeure pas moins, qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale, confiée à l'Etat par le biais d'une réglementation locale. CE, 24 septembre 2012, Commune de Valence. Aussi, sur le fondement du principe ***specialia generalibus derogant*** l'exercice d'une police spéciale exclut le concours entre la police générale et spéciale. D'ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat, du 30 juillet 1935, établissements S.A.T.A.N met en avant que le fait que l'existence d'une police administrative spéciale empêche l'intervention de la police générale. A fortiori, l'ensemble des activités qui relève de la compétence d'une police spéciale, serait soumis aux mesures de cette police et non à celles de la police générale. Il est donc possible de considérer que de jure, l'ensemble des activités encadrées par la police spéciale empêchent l'autorité de police générale d'intervenir. A priori, cette condition s'applique à l'ensemble des activités. En effet, cette condition ne s'applique pas seulement aux activités qui détiennent un lien étroit avec l'environnement et la santé humaine. L'existence du pouvoir de police spéciale détenu par le ministre chargé de l'aviation civile exclut l'intervention du maire de la commune afin de réglementer les pilotages au-dessus de son territoire. CE, 10 avril 2002, requête n°238212, ministre de l'équipement et des transports<sup>25</sup>

Avec l'apparition de la Charte de l'environnement dans l'ordre juridique français en 2005, les maires pouvaient effectivement penser qu'une possibilité d'agir en la matière était ouverte. En effet, l'article 5 de la Charte 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 provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

---

<sup>25</sup> Rec.p.123 ; RFDA 2002, p.676

Force est de constater qu'en égard aux éléments de cet article, le principe de précaution n'autorise pas un réaménagement des compétences. C'est d'ailleurs, toute la portée de l'arrêt de 2012 sur la commune de Valence. Le Conseil d'Etat a jugé que l'article 5 de la Charte de l'Environnement n'habilitait pas le maire à prendre des mesures relatives aux OGM du fait de l'existence d'une police spéciale détenue par l'Etat. De même, l'article 5 n'autorisait pas le maire de la commune de Cast à refuser le déploiement des compteurs Linky au motif qu'ils « *exposeraient le public à des champs électromagnétiques et ne prendrait pas suffisamment en compte le principe de précaution* ». En effet, cette compétence réglementaire était attribuée à une police spéciale, plus précisément, le Premier Ministre et le Ministre chargé de l'industrie.

En ce sens, l'article 5 ne permet donc pas à une autorité « *d'excéder son domaine de compétences et d'intervenir en dehors de ses attributions* ». CE 11 juill. 2019, n° 426060, Commune de Cast, AJDA 2019. La notion est invoquée dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des antennes relais, de la culture des OGM, du Gaz de schistes et d'une manière générale l'ensemble des activités dont les conséquences réelles ou supposées peuvent créer des craintes au sein de la population. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs eu l'occasion de pouvoir se prononcer sur les antennes relais et l'application du principe de précaution dans plusieurs affaires en date du 26 octobre 2011.<sup>26</sup>. Là encore, le Conseil d'Etat a rappelé que l'existence d'une police spéciale interdisait à la police générale, et donc le maire d'intervenir dans le même domaine pour le même objet. De plus, il confirme que l'article 5 relatif au principe de précaution ne procède pas à une modification des compétences administratives. Enfin, le Conseil d'Etat a rappelé que la Charte et notamment l'article 5 s'impose aux autorités de l'Etat qui dans l'exercice de leurs compétences doivent appliquer le principe de précaution. Toutefois, il représente une nouvelle contrainte constitutionnelle, celui-ci ne réalise pas une extension des pouvoirs de police générale du maire.

---

<sup>26</sup> CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, requête numéro 326492 ; CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Société française de radiotéléphone, requête numéro 341767 et requête numéro 341768 ; CE, Commune des Pennes-Mirabeau, requête numéro 329904

« *Le concours n'est possible que s'il n'est pas expressément exclu par un texte* ». Cette affirmation illustre parfaitement la question de l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale. En plus du fait, que l'article 5 n'autorise pas le bouleversement de l'ordre des compétences, ce principe nécessite que face à un risque incertain, l'autorité compétente doit agir de deux manières. D'une part, avec la mise en place d'une évaluation du risque et d'autre part avec l'adoption de mesures provisoires afin de prévenir le risque ou d'en limiter les conséquences. L'évaluation est une compétence détenue par l'Etat. D'ailleurs, dans l'arrêt du Conseil d'Etat relatif au maire de la commune de Valence, le juge insiste sur le fait que l'expertise menée a été réalisée par les autorités compétentes qui ont jugé qu'une autorisation pouvait être délivrée. En l'espèce, il découle de cette expertise que les spécificités locales ont été prises en compte. L'évaluation a été menée de manière exhaustive et il n'appartient donc pas à la police générale, ici le maire de pouvoir conduire une quelconque intervention. Le refus du Conseil d'Etat sur l'intervention des maires au sein d'une police spéciale est lié à l'importance d'apporter une réponse uniforme sur l'ensemble du territoire national. CE, 26 octobre 2011, n°326492. De manière générale, le Conseil d'Etat a pris la décision de freiner les volontés municipales, en procédant à une restriction pour les maires d'intervenir dans les domaines contrôlés par la police spéciale.

Force est donc de constater que dès lors qu'une activité fait l'objet d'un contrôle par la police spéciale, l'intervention de la police générale est quasi-impossible. Les activités environnementales sont nombreuses et la plupart relèvent d'un contrôle prépondérant par les autorités compétentes en la matière. A titre d'exemple, le préfet est titulaire de pouvoirs de police en matière d'installations classées, c'est ainsi qu'il met en place des mesures permettant de protéger l'environnement<sup>27</sup>. Il est également compétent pour intervenir dans le domaine de l'eau et notamment sur le plan sanitaire qui lui permet de mettre en place des mesures en cas de risque de pollution et d'atteinte à la santé de la population<sup>28</sup>. Les autorités ministérielles sont quant à elles compétentes pour intervenir en matière d'OGM<sup>29</sup>. Ces polices spéciales limitent donc considérablement l'intervention du maire en la matière. Les règles semblent donc bien établies par la jurisprudence classique.

---

<sup>27</sup> L.511-1 et S du Code de l'environnement

<sup>28</sup> L.211-5 du Code de l'environnement

<sup>29</sup> R.533-1 du Code de l'environnement

Toutefois, la volonté de certains maires de s'opposer à la pose d'antennes relais, à la culture d'OGM sur leur territoire ou encore et plus récemment à l'épandage des produits phytopharmaceutiques ont donné l'occasion au Conseil d'Etat de constater que la jurisprudence classique ne permettait pas réellement d'apporter une véritable réponse. Finalement, l'ancienne jurisprudence n'était guère praticable aux situations nouvelles. L'hypothèse des concours entre la police générale et la police spéciale est pourtant envisageable depuis une décision du Conseil d'Etat de 1902 relative à des jeux d'argent<sup>30</sup>. Toutefois, l'hypothèse dans laquelle, le maire peut intervenir malgré l'existence d'une police spéciale n'est pas toujours admise, et fait l'objet d'une absence de consensus au sein de la jurisprudence.

---

<sup>30</sup> CE, 18 avril 1902, req. N°04749

## B. Le rejet du péril imminent comme conséquence à l'incompétence du maire

Le concours entre la police spéciale et la police générale est envisageable. Autrement dit, il existe des hypothèses dans lesquelles, le maire peut intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale au sein d'une activité pourtant encadrée par une police spéciale. Cette hypothèse déroge donc au principe de base. Elle a été reconnue par le Conseil d'Etat, dans son arrêt en date du 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains. L'idée étant que les mesures prises par des autorités hiérarchiquement supérieures permettent de poser une base et que par conséquent, l'autorité hiérarchiquement inférieure ne peut prendre des mesures afin d'atténuer leurs portées. A contrario, le concours est réalisable, si deux conditions sont satisfaites. D'une part, la préservation par la police spéciale de toute ou partie des éléments formant l'ordre public, d'autre part, s'il n'existe pas de textes qui exclut expressément le concours. A ce stade, il est indispensable de rappeler que les règles relatives aux concours de polices administratives sont nuancées. La forme la plus rare mais paradoxalement la plus connue admet une forme d'intervention concurrente des autorités. La jurisprudence Société des films Lutétia de 1959 admet que l'existence d'une police spéciale n'est pas un obstacle pour l'exercice de la police administrative générale.

La police générale peut intervenir sur le motif de circonstances locales particulières. Autrement dit, la primauté de la police spéciale sur la police générale cesse en cas de circonstances locales particulières. CE, 18 décembre 1959, société Les films Lutétia<sup>31</sup>. De manière générale, le Conseil d'Etat, comme il a été constaté précédemment a pris la décision de freiner la volonté des maires de s'immiscer dans le champ de compétences d'une police spéciale. Nonobstant, les préoccupations environnementales, le risque sanitaire et la crainte toujours plus grandissante de la population ont conduit le juge administratif à préciser les compétences du maire.

---

<sup>31</sup> Rec, p.693

L'articulation des pouvoirs entre l'autorité de police générale et l'autorité de police spéciale est un grand classique. Pourtant, ce classique a été remis en lumière avec l'apparition de la crise sanitaire liée à la COVID 19. En effet, dans sa décision Nérès-Les-Bains, le Conseil d'Etat autorise l'intervention de la police générale du maire sur une activité contrôlée par la police spéciale en cas de péril imminent lié à des circonstances locales particulières. Dans son ordonnance du 17 avril 2020<sup>32</sup> relative à la crise sanitaire liée au COVID 19 le Conseil d'Etat exclut la possibilité qu'un péril imminent puisse justifier une quelconque intervention municipale. En l'espèce, par une ordonnance du 9 avril 2020, le juge des référés du TA de Cergy-Pontoise a à la suite de la demande de la Ligue des droits de l'Homme, suspendu l'exécution de l'arrêté n°2020-167 du 6 avril 2020 dans lequel, le maire de Sceaux a conditionné sur le fondement du principe de précaution, les déplacements dans les espaces publics par le port obligatoire du masque. Dans son ordonnance du 17 avril 2020, le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté la requête de la commune et a confirmé la suspension de l'arrêté municipal. Force est de constater, qu'au travers de cet arrêté, le maire de Sceaux s'est fondé sur le principe de précaution afin de protéger la santé de sa population et de prendre des mesures nécessaires face aux risques sanitaires. Cette décision n'explicite pas directement une nouvelle condition du concours de police générale et spéciale. En effet, cette décision fait application des textes relatifs à l'urgence sanitaire. Il n'en demeure pas moins, qu'il s'agit d'une volonté d'encadrer la velléité municipale.

L'émancipation des communes et plus précisément des maires tient aux « *réformes législatives et constitutionnelles qui ont renforcé la décentralisation*<sup>33</sup> ». Cette émancipation demeure très encadrée, comme on peut le constater avec l'ordonnance du 17 avril 2020. S'agissant du principe de précaution, dans sa jurisprudence relative aux arrêtés anti-OGM et anti-antennes de téléphonies mobiles, le Conseil d'Etat a exclu l'intervention des maires alors même qu'il s'agissait d'un péril imminent. Il convient d'abord de s'attarder sur la notion du péril imminent. Le juge interprète de manière assez large cette notion. Si le danger est grave ou imminent, alors le maire dispose de mesures pour faire cesser le risque.

---

<sup>32</sup> N° 440057, Commune de Sceaux, Lebon T. ; AJDA 2020. 1013, note B. Faure ; AJCT 2020. 250, pratique G. Le Chatelier

<sup>33</sup> Y. Jegouzo, Police générale et polices spéciales en matière environnementale, p. 151, in C. Vautrot-Schwartz [dir.], La police administrative, PUF, Thémis Essai, 2014

Cette interprétation concrète conduit le juge administratif à prendre en compte l'urgence de la situation, le risque du danger grave et imminent. CE, 21 août 2009, commune de Crégols. Toutefois, une mesure de police n'est légale que si celle-ci fait apparaître le caractère nécessaire de la situation. Le pouvoir de police du maire dans ces circonstances est temporaire et limité. Par conséquent, la condition du péril imminent est encore bien trop rejetée en la matière.

Force est de constater que le Conseil d'Etat va en premier lieu statuer sur le fait que le maire « *ne saurait en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale* » et c'est toute la théorie de Jacques PETITS dans ses observations<sup>34</sup> concernant l'arrêt désormais célèbre de la commune de Valence. Le Conseil d'Etat réalise un jugement donc en premier lieu centré sur la compétence du maire, et non sur les conditions relatives au péril imminent. Toutefois, il existe un paradoxe qui nécessite d'être relevé. En effet, force est de constater une différence de formulation entre l'arrêt commune de Rachecourt-sur-Marne du 2 décembre 2009 qui retient que « *le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale qu'en cas de péril imminent* ». En principe, le préfet était l'unique autorité compétente pour intervenir au titre de la police spéciale de l'eau.

Cependant, le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité pour le maire d'intervenir en cas de « risque imminent ». En l'espèce, le maire avait alerté sur les risques de pollution de l'eau sur son territoire. C'est pour cette raison qu'il a été autorisé à intervenir sur le territoire. Apparaît alors, un véritable flou jurisprudentiel qui pose des ambiguïtés quant à l'invocabilité du « *péril imminent* » dans l'application du principe de précaution et plus largement la possibilité pour le maire d'intervenir.

En second lieu, le Conseil d'Etat censure de la CAA de Lyon, qui avait réservé l'hypothèse du péril imminent concernant la culture d'OGM sur le territoire de la commune. En effet, il souligne le fait que les cultures n'avaient pas encore débuté. Par conséquent, il a jugé que le risque n'était pas imminent. Il est possible donc de considérer que la condition du « *péril imminent* » n'est pas totalement prise en compte par l'autorité de police spéciale.

---

<sup>34</sup> J. Petit, Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales, RFDA 2013. 1187

En effet, si les OGM représentaient un véritable risque imminent, le ministre chargé de l'agriculture (police spéciale) n'aurait pas délivré l'autorisation afin de cultiver ces OGM.

Cependant, un second arrêt du Conseil d'Etat relatif à l'installation des antennes relais est dépourvu d'ambiguïté. En l'espèce, la CAA avait censuré un arrêt municipal ordonnant le déplacement des antennes de téléphonies mobiles estimant qu'aucun péril imminent ne justifiait l'intervention du maire. La censure sera par la suite confirmée par le Conseil d'Etat au motif que « *en tout état de cause, le maire n'était pas compétent compte tenu de l'existence d'une police spéciale des communications électroniques organisée de manière complète et confiée à l'Etat* <sup>35</sup> ». Par conséquent, il est possible de conclure à l'exhaustivité de la police spéciale s'agissant des OGM et des antennes de téléphonie mobile. De facto, le maire ne peut intervenir, même en cas de « péril imminent ».

En réalité, le juge administratif n'a pas souhaité laisser des doutes sur l'interprétation. En effet, le péril imminent est conditionné par l'existence d'un danger ou d'un risque avéré pour les populations. Or, le principe de précaution est fondé sur des risques incertains. Il revêt alors peu de sens à son application sur le fondement du risque imminent. Ce propos est parfaitement illustré par Elise UNTERMAIER<sup>36</sup> qui souligne que « *l'incertitude du risque de dommage que suppose le principe de précaution semble peu compatible avec l'imminence du péril car si le risque de dommage est imminent, il y a aussi de fortes chances qu'il soit certain* <sup>37</sup> ». Force est de constater que le péril imminent est donc très peu accepté sur le fondement du principe de précaution. Par conséquent, cette exclusivité vaut même en cas de carence des mesures de police spéciale. En effet, le TA de Cergy-pointoise avait décidé de suspendre l'arrêté du maire de Sceaux interdisant l'usage du glyphosate sur le territoire, alors que les « mesures étaient jugées insuffisantes<sup>38</sup> ». En ce sens, la CAA de Paris est à l'origine de plusieurs arrêts rendus pour lesquels les communes contestaient des ordonnances des juges des référés suspendant leurs arrêtés municipaux. Pour l'ensemble des arrêts, la CAA a statué sur le fait que le maire ne

---

<sup>35</sup> CE 26 déc. 2012, n° 352117, Commune de Saint-Pierre d'Irube, Lebon T. ; AJDA 2013. 1292, note A. Van Lang

<sup>36</sup> Maître de conférences en droit public à la faculté de Lyon

<sup>37</sup> Les règles applicables en droit public français, Paris, LGDJ, coll. Elise UNTERMAIER

<sup>38</sup> 8 nov. 2019, n° 1912600, Préfet des Hauts-de-Seine, AJDA 2020

« s'aurait s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale en édictant des mesures réglementaires à caractère générale<sup>39</sup> »

Par conséquent, la prise en compte du péril imminent n'est pas encore véritablement un outil permettant aux maires de pouvoir intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale. D'autant plus que, la jurisprudence est de plus en plus tournée vers un rejet des pouvoirs du maire et un ancrage plus flagrant des pouvoirs de la police spéciale. A fortiori, l'articulation du principe de précaution tend à une exclusivité non pas partielle mais totale de la police spéciale.

---

<sup>39</sup> CAA Paris, 14 févr. 2020, n° 19PA03826, à propos de la suspension de l'arrêté du maire de Fresnes par le juge des référés du TA de Melun

## II. L'articulation du principe de précaution tendant à l'exclusivité de la police spéciale

La prise de conscience écologique, l'urgence climatique, les risques sanitaires ont entraîné la multiplication des législations encadrant les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à la santé de l'Homme. Le concours de police générale et de police spéciale environnementale est à l'origine d'une importante situation de conflit régulier que le juge administratif a dû résoudre. Cette résolution l'amène à consacrer une très large exclusivité des polices spéciales environnementales. La jurisprudence relative aux concours de police et notamment celle relative à l'immixtion de la police générale au sein d'une activité relevant de la police spéciale semble prédominante. Toutefois, aucune généralisation ne semble véritablement possible. C'est la raison pour laquelle, il est possible de constater l'existence d'une jurisprudence tournée vers l'exclusivité de la police spéciale (A). Enfin, force est de constater le rejet bien visible d'une éventuelle compétence des maires sur le fondement du principe de précaution (B)

### A. L'existence d'une jurisprudence tournée vers l'exclusivité de la police spéciale

La jurisprudence a longtemps été tournée vers une exclusivité de la police spéciale. Autrement dit, elle a toujours rejeté l'intervention de l'autorité de police générale dès lors que les mesures mises en place avaient un objet identique à celui qui été mené par la police environnementale spéciale. La jurisprudence encadre de plus en plus les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement et la santé humaine. En 2011, le Conseil d'Etat s'oriente au travers de sa jurisprudence de manière prépondérante vers une nouvelle forme d'exclusivité de la police spéciale. En effet, la police spéciale des communications électroniques, plus précisément l'installation des antennes relais marque une exclusivité totale de la police spéciale. En effet, il appartient aux autorités compétentes de mettre en œuvre la réglementation s'agissant de l'installation des antennes de téléphonies mobiles et d'en établir une réglementation nationale.

Il n'en demeure pas moins, que certains maires utilisent leur pouvoir de police générale pour interdire l'installation de ces antennes sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Ils se fondent sur les risques que les ondes électromagnétiques sont susceptibles de générer sur la santé humaine. Toutefois, le Conseil d'Etat a toujours refusé l'intervention de la police générale du maire dans le champ des antennes relais. CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis<sup>40</sup>. Or, en réalisant une interprétation à contrario, il était possible de penser que le maire restait compétent à titre dérogatoire pour des mesures particulières dérogeant à la réglementation nationale. En réalité, la position du Conseil d'Etat en la matière a été encore plus drastique. Il a en effet, refusé la légalité des mesures particulières prises en cas de circonstances locales justifiant l'intervention de l'autorité de police générale. CE, 26 décembre 2012, Commune de Saint-Pierre d'Irube<sup>41</sup>. En définitive la jurisprudence relative aux antennes relais fait apparaître la police spéciale comme étant exclusive. Une solution identique a été retenue l'année suivante, s'agissant de la police spéciale des OGM. Cette compétence appartient au ministre de l'agriculture après consultation du ministre de l'environnement et des experts. Les craintes pour la santé humaine et les dégradations de l'environnement ont été soulevées par les maires. Le Conseil d'Etat est intervenu à plusieurs reprises pour interdire l'intervention du maire dans ce domaine qui ne lui appartient pas. CE, 24 septembre 2012, Commune de Valence. La formulation permet alors de retenir la même interprétation que pour les antennes relais.

En 2019, le Conseil d'Etat a continué son interprétation jurisprudentielle menant à une exclusivité de la police spéciale. Il s'est inspiré de son ancienne interprétation pour statuer sur la question des compteurs électriques communicants « compteurs Linky ». L'installation relève de la réglementation prise par le Premier Ministre et le ministre chargé de l'énergie. A cette époque, un important mouvement des maires se met en place. Les maires estiment que l'installation de ces compteurs représente un réel danger pour la santé de la population.

---

<sup>40</sup> CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, Commune de Saint-Denis, Lebon ; AJDA 2011. 2219

<sup>41</sup> CE 26 déc. 2012, n° 352117, Commune de Saint-Pierre d'Irube, Lebon T. 883 ; AJDA 2013. 1292, note A. Van Lang ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle

Ils prennent dès lors des arrêtés afin d'interdire les compteurs au sein de leur territoire sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Cependant, le Conseil d'Etat consacre l'exclusivité, encore une fois de la police spéciale. CE, 11 juillet 2019, commune de Cast <sup>42</sup>. Par conséquent, il est possible de conclure sur le fait que la jurisprudence du Conseil d'Etat marque une importante exclusivité de la police spéciale. Cette importance occupe une place désormais totale pour l'ensemble des activités qui font souvent réagir les maires sur le fondement du principe de précaution.

En revanche, une situation nouvelle, n'est pour l'heure pas encore remontée totalement jusqu'au Conseil d'Etat. Il s'agit de la police des produits phytopharmaceutiques<sup>43</sup> et plus précisément des pesticides. L'utilisation de ces produits relève de la compétence d'une police spéciale et notamment du ministre de l'agriculture après avis d'un organisme expert, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Devant l'urgence de ces dernières années du fait des conséquences du glyphosate sur la santé humaine, une réforme est en cours. Nonobstant, les maires n'ont pas souhaité attendre la réforme et ont décidé sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement d'interdire l'utilisation de ces substances sur le territoire de leurs communes. Pour l'heure, les tribunaux qui ont eu à se prononcer sont divisés. Le tribunal de Rennes dans sa décision du 25 octobre 2019, a repris la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat à propos des antennes relais et des organismes génétiquement modifiés afin de consacrer « *l'exclusivité de la police spéciale*<sup>44</sup> ». Tandis que le tribunal de Cergy-pontoise a consacré une exclusivité limitée de la police spéciale afin de permettre au « *maire d'intervenir en la matière en cas de danger grave ou imminent ou encore en cas de circonstances locales particulières*<sup>45</sup> ».

---

<sup>42</sup> CE 11 juill. 2019, n° 426060, Commune de Cast, Lebon ; AJDA 2019. 1479 ; AJCT 2019. 579, obs. O. Didriche ; Dr. adm. 2019, n° 54, note G. Eveillard ; EEI 2019, n° 54, note L. Cytermann.

<sup>43</sup> La directive 91/414/CEE définit comme produit phytopharmaceutique tout produit destiné à protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action pour autant que ces substances ou préparations ne soient pas autrement définies ci-après.

<sup>44</sup> TA Rennes, 25 oct. 2019, n° 1904029, Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Commune de Langouët, concl. M. Touret

<sup>45</sup> TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, n° 1912597, Préfet des Hauts-de-Seine, AJDA 2020. 307, note C. Hermon ; AJCT 2020. 109, tribune A.-S. Denolle ; v., égal

Il en est de même avec la CAA dont nombreuses sont celles qui se positionnent sur la décision du TA de Rennes, d'autres moins nombreuses se rangent derrière la position du TA de Cergy-Pointoise.

Le fait que la jurisprudence ne soit pas fixée, trouble l'analyse encore fragile du concours entre la police générale et la police spéciale, concernant les activités liées à l'environnement susceptibles de porter atteinte à la santé humaine. Les produits phytopharmaceutiques sont à la convergence de deux courants jurisprudentiels en la matière. Néanmoins, la position du TA de Rennes semble la plus logique eu égard aux anciennes jurisprudences dégagées par le Conseil d'Etat. Par conséquent, force est de constater une évolution jurisprudentielle qui ne cesse d'être centrée vers une exclusivité de la police spéciale. Du côté de la doctrine et des auteurs, les avis divergent et ne semblent pas tous être en adéquation avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. En effet, la majorité des auteurs est radicalement opposée à l'exclusivité de la police spéciale. C'est le cas de Jacques MOREAU<sup>46</sup> qui illustre le fait « *qu'il n'y a pas de police spéciale qui serait exclusive par nature* ». René CHAPUS<sup>47</sup> souligne le fait « *qu'il est rare que cette concurrence soit exclue et que seule la police spéciale puisse être exercée* ». Plus strictement, Etienne Picard affirme que « *poser un principe d'exclusivité des polices spéciales, c'est méconnaître la nature et la consistance de la fonction de police* ». A contrario, Yves Gaudemet considère « *qu'en cas de concurrence entre une autorité de police générale et une autorité de police spéciale les règles sont nuancées, et qu'en dehors, la plupart reste le principe selon lequel, la police spéciale est exclusive* ». Force est de constater qu'il existe un écart dans la vision des auteurs. Certains affirment une exclusivité totale, tandis que d'autres illustrent une exclusivité partielle.

En revanche, la notion d'exclusivité reste bien ancrée dans les propos. Ainsi, il est possible d'affirmer que les pensées juridiques sont tournées vers une logique d'exclusivité avec des aménagements qui ne sont pas toujours respectés.

---

<sup>46</sup> Jacques MOREAU est un universitaire français, Le maire et la santé, Jacques Moreau, Dans Les Tribunes de la santé 2007/1 (n° 14), pages 53 à 58

<sup>47</sup> René CHAPUS est un juriste français, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris II), spécialisé en droit public (et notamment en droit administratif). René Chapus, Droit administratif général, vol. 1 et 2, Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », septembre 2001, 15e éd. (1re éd. 1985 et 1986), 1440 et 808 p., broché

D'autant plus, que les activités ayant d'éventuelles conséquences environnementales et sanitaires sont de plus en plus nombreuses. Par conséquent, le principe de précaution est de plus en plus utilisé par les maires, son évolution fait l'objet d'une interprétation différente selon l'évolution de la société.

Surtout que le risque est de plus en plus marqué au sein de cette société pour laquelle les craintes sont toujours plus fondées et pour lesquelles les autorités ont l'obligation d'apporter une réponse adaptée.

Nonobstant, le droit n'est pas uniforme, il diverge selon la doctrine et les auteurs. En effet, il n'existe pas une définition unique, une interprétation commune et une vision identique du droit. C'est exactement le même processus pour l'ensemble des principes qui forment le droit et en particulier le principe de précaution qui concerne à la fois le droit public et ses branches que le droit privé. Son interprétation est variable et évolutive. C'est la raison pour laquelle, l'exclusivité de la police spéciale sur le fondement du principe de précaution n'est pas toujours perçue à l'identique. Le jugement du Conseil d'Etat est quant à lui conduit au travers d'une logique d'exclusivité totale. Il est donc tout à fait proportionné d'affirmer que la jurisprudence tend à une exclusivité des polices spéciales.

Si, le Conseil d'Etat n'a jamais réellement affirmé un quelconque principe général d'exclusivité. Il n'en demeure pas moins que l'articulation du principe de précaution mène au rejet systématique du maire dans ce domaine.

## B. Le rejet de fonder une nouvelle compétence au maire sur le principe de précaution

Le principe de précaution est le principe qui justifie le plus l'exclusivité de certaines polices spéciales. Ce principe, à l'article 5 de la Charte de l'environnement énonce en effet 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 [...] 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* ».

A première vue, ce principe semble être selon la jurisprudence, le seul à être doté d'un effet direct, le rendant opposable aux mesures administratives. CE, 19 juillet 2010, Association Quartier les hauts de Choiseul<sup>48</sup>. Pourtant, force est de constater qu'un certain nombre d'activités encadrées par les polices spéciales, entrent dans le cadre et dans le champ d'application du principe de précaution. En effet, les ondes qui proviennent des antennes de téléphonies mobiles, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, la culture d'organisme génétiquement modifiés, l'installation des compteurs Linky et plus largement l'ensemble des nouvelles innovations et technologies sont très régulièrement jugés comme pouvant porter atteinte à l'environnement incluant pour ainsi dire la santé humaine. Toutefois, l'ampleur du danger reste pour l'heure incertain, en l'état des connaissances scientifiques du moment. A fortiori, il n'existe pas d'affirmations scientifiques concrètes qui confirment que ces activités sont à l'origine d'une atteinte grave pour l'environnement. Il n'existe pas non plus de réponses fiables concernant le lien de causalité entre ces activités et l'apparition des pathologies au sein de la population, comme par exemple le développement des cancers. De plus, la consommation des OGM soit de manière directe, soit par la dissémination sur le territoire est aussi de plus en plus accusée d'être susceptible de provoquer sur le long terme des atteintes graves à la santé humaine.

---

<sup>48</sup> CE 19 juill. 2010, n° 328687, Association Quartier « Les hauts de Choiseul », Lebon 333 ; AJDA 2010. 2114, note J.-B. Dubrulle ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle ; RDI 2010. 508, obs. P. Soler-Couteaux ; AJCT 2010. 37 ; Constitutions 2010. 611, obs. E. Carpentier ; JCP A 2011, n° 55, note D. Del Prete et J.-V. Borel ; et n° 2119, note P. Billet ; RDI 2010. 508, obs. P. Soler-Couteaux

De plus, la culture des OGM est considérée comme ayant un rôle prépondérant dans la dégradation de l'environnement.

Ces activités pourraient alors totalement rentrées dans le champ d'application du principe de précaution. En effet « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement* » le principe de précaution peut donc à priori s'appliquer. Cependant, ces activités sont pour la plupart régies par des polices spéciales, et deviennent de facto étrangères au principe de précaution. En effet, les potentiels dangers de ces activités sont documentés et font l'objet d'une évaluation régulière. A titre d'exemple, la présence dans l'eau potable des substances comme les nitrates engendrent des risques pour l'environnement et la santé qui sont désormais bien connus. L'application du principe de précaution aurait alors pu être justifiée à l'époque, lorsqu'il n'y avait encore pas de connaissances scientifiques sur le sujet. Désormais, il ne l'est plus du fait de l'existence des connaissances permettant de gérer les risques. Etant donné, que les activités relèvent de plus en plus des polices spéciales, il est affirmé que le risque est « *prévu* ». C'est la raison pour laquelle, l'idée de transmettre des compétences en la matière aux maires est rejetée.

Ensuite, sur le fondement des articles L.2212-1 et L.2122-24 du Code général des Collectivités Territoriales le maire : « *est chargé sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L.2212-1 et s* ». Le police du maire permet donc de garantir l'ordre public au travers d'une réglementation locale prévue à cet effet. Toutefois, l'exercice de ses pouvoirs s'effectue dans un domaine dont la certitude est bien ancrée. Ses pouvoirs lui permettent ainsi d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité sur son territoire. Par sécurité, il est possible de percevoir la mise en application du principe de précaution afin d'assurer la sécurité des administrés face à un risque. D'autant plus que, l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales relatif aux pouvoirs de police générale du maire dispose qu'il « *appartient au maire de prévenir par des précautions convenables, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature.* ». Toutefois, ici la précaution doit être entendu comme une obligation de prudence et non au sens du principe.

La précaution est donc entendue au travers de la juxtaposition de la prévention et plus précisément du verbe « *prévenir* ». C'est la raison pour laquelle, l'obtention d'une nouvelle compétence pour le maire semble s'éloigner. Le problème réside également au travers de la notion du *risque incertain*. En effet, cette condition est la principale composante du principe de précaution. L'incertitude scientifique porte sur les effets de l'activité envisagée et plus précisément sur la question des effets nocifs sur l'environnement et la santé ou encore le lien de causalité entre l'activité envisagée et les possibles conséquences environnementales et sanitaires. Le maire ne peut agir sur des activités dont le risque est incertain. A contrario, il peut agir uniquement sur les activités dont les risques sont certains et pour lesquels d'ailleurs, il possède un pouvoir de police spéciale en la matière. En effet, le maire est titulaire de pouvoirs de police spéciale en matière environnementale, notamment sur les nuisances sonores<sup>49</sup> et la circulation dans les espaces naturels<sup>50</sup>. Cependant ces activités ne nécessitent pas l'intervention du principe de précaution.

Aussi, il convient de distinguer l'obligation d'agir qui appartient à l'Etat et donc qui semble être plus conforme à la définition du principe de précaution et la possibilité d'agir qui appartient quant à elle, au maire. Par conséquent, le juge vérifiera toujours les compétences techniques et le pouvoir d'expertise du maire. L'article 5 de la Charte précise que les autorités compétentes doivent appliquer des mesures dans le domaine de leurs « *attributions respectives* ». D'autant plus que la notion « *d'attributions respectives*<sup>51</sup> » ici fait référence à la compétence de la police spéciale et non à celle du maire. Rappelons, que la police spéciale intervient sur un domaine particulier et pour lequel, elle possède des compétences propres. Ainsi, un maire ne peut interdire des activités qui n'entrent pas dans son champ d'attribution. D'autant plus que, l'utilisation du principe de précaution ne fait que conclure le raisonnement du juge, qui à ce stade a déjà établi l'incompétence de l'autorité de police générale. Par conséquent, le rejet d'une éventuelle compétence de la part du maire semble fondé au travers de l'articulation du principe et de la jurisprudence.

---

<sup>49</sup> Article L.1311-1 du Code de la santé publique

<sup>50</sup> Article L.2213-4 du Code général des collectivités territoriales

<sup>51</sup> v., égal., Cons. const. 19 juin 2008, n° 2008-56 DC, AJDA 2008. 1614, note O. Dord ; D. 2009. 1852, obs. V. Bernaud et L. Gay ; et 2448, obs. F. G. Trébulle ; RFDA 2008. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud

Ce rejet d'une nouvelle compétence au maire, tient également à la volonté de nombreux scientifiques. En effet, les scientifiques ont régulièrement mis en lumière les dangers que représentait le principe de précaution, dès lors qu'il était abusivement compris par les autorités non compétentes en la matière. Pour la recherche scientifique et le développement technologique, le principe de précaution rétrograde les avancées. En février 2008, la commission Attali<sup>52</sup> critique le principe de précaution. Elle démontre, qu'il s'agit d'un principe pouvant conduire à une insécurité juridique et surtout à un blocage de l'économie française. Cette dernière demandait l'abrogation du principe dans l'ordonnancement juridique. En 2013, une proposition de loi constitutionnelle déposée au bureau de l'Assemblée Nationale visait à retirer la valeur constitutionnelle du principe. Elle n'a pas été aboutie. Sur ce point « *Un principe de précaution abusivement compris est un principe selon lequel, l'Homme n'aurait jamais cultivé une pomme de terre, développé l'automobile ni même peut-être cherché à maîtriser le feu*<sup>53</sup> ». D'ailleurs, les scientifiques n'hésitent pas à souligner « *l'obscurantisme moyenâgeux* » d'un principe de précaution mal compris. Il est donc perçu comme étant un obstacle aux recherches et aux innovations. C'est en ce sens, qu'il fallait limiter les pouvoirs des autorités et notamment ceux du maire en la matière. La tendance est donc claire, plus les autorités compétentes pour réguler les risques potentiels sont nombreuses, plus la probabilité de céder à l'irrationalité est forte. C'est la raison pour laquelle, le Conseil d'Etat contribue à une restriction de la police générale et donc du maire dans ce domaine. Le rôle de Conseil d'Etat exprime bien la volonté de contribuer à un cantonnement de la compétence dans ce domaine. Ces propos sont également illustrés par Danièle LOCHAK<sup>54</sup> qui montre la volonté de préserver ce domaine. C'est tout l'objet de sa jurisprudence d'ailleurs. Par conséquent, la possibilité d'attribuer des pouvoirs au maire est bien rejetée.

Finalement, les pouvoirs du maire restent résiduels et conservatoires. Dans le cadre de ses pouvoirs résiduels, le maire peut intervenir seulement si, un texte ne confère pas de pouvoirs particuliers à une autorité spéciale.

---

<sup>52</sup> La commission Attali est une commission pour la libération de la croissance française. Elle est chargée de rédiger un rapport fournissant des recommandations et des propositions afin de relancer la croissance économique de la France. Les travaux ont débuté en 2007 et le rapport final est rendu en 2008.

<sup>53</sup> C. Rouillier, Recherches sur l'aléa dans la jurisprudence administrative, thèse, Brest, 2019, p. 407 et s., spéc. p. 409

<sup>54</sup> D. Lochak, Le rôle politique du juge administratif français, LGDJ, Bibl. droit public, 1972

Force est de constater que nombreuses sont les activités qui sont désormais encadrées par un texte et donc par une police spéciale. Auquel cas, pour le maire, il ne lui reste plus que des compétences conservatoires afin de prévenir d'un risque imminent, là encore, ces compétences ne sont pas toujours autorisées et demeurent provisoires comme il a été question précédemment. Par conséquent, le maire est l'autorité qui reste encore bien démuni face au principe de précaution.

A ce stade, force est de constater que l'impéritie du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale est fortement conditionnée par l'existence d'activités qui sont de facto encadrées par la police spéciale, et qui par principe ne permettent donc pas au maire d'intervenir. De plus, l'exception qui permet au maire d'intervenir sur le fondement du péril imminent est très régulièrement rejeté. A cela, se rajoute, l'articulation du principe de précaution qui s'oriente vers une exclusivité totale de la police spéciale, exclusivité qui demeure renforcée par l'existence d'une jurisprudence tournée vers cette même logique. Enfin, l'hypothèse dans laquelle le maire peut se voir attribuer de nouvelles compétences pour intervenir sur le fondement du principe semble de plus en plus être rejetée. A ce processus, il ne faut pas perdre de vue, que les défenseurs de l'environnement s'inquiètent des projets technologiques et biotechnologiques, dont les effets immédiats sont difficilement mesurables, et dont les conséquences, peuvent s'avérer irrémédiables sur l'environnement, notamment dans les milieux naturels ainsi que sur la santé humaine. Enfin, l'exclusivité de la police administrative s'explique également par le désir de respecter l'ordre constitutionnel des compétences. Cet ordre exerce un rôle majeur dans l'impéritie du maire face au principe de précaution. Il convient alors d'analyser cette dimension.

## Chapitre 2

### *L'exclusivité de la police spéciale, la volonté de préserver l'ordre constitutionnel des compétences*

Napoléon BONAPARTE disait « *L'art de la police est de ne pas voir ce qu'il est inutile qu'elle voie* ». Cette expression extraite du discours de Napoléon au citoyen Fouché<sup>55</sup> aborde la politique bonapartiste. Cette maxime peut être utilisée pour le concours entre la police générale du maire et la police spéciale de l'Etat. En effet, si la police administrative représente l'ensemble des moyens juridiques ayant pour objectif d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité sur un territoire, il n'en demeure pas moins qu'elle se divise en deux. D'une part, avec une police administrative générale permettant d'assurer un pouvoir pour l'ensemble des domaines. D'autre part, avec une police spéciale qui permet d'assurer un pouvoir sur des activités et événements précis. Toutefois, l'organisation de ces polices requièrent une répartition des pouvoirs conforme à l'ordre constitutionnel des compétences. Comme précédemment citée, la Charte de l'environnement n'autorise pas un bouleversement des compétences relatives au principe de précaution. Si, l'exclusivité de la police spéciale concernant le principe de précaution relève d'abord d'un choix stratégique (I), il n'en demeure pas moins qu'il permet surtout et avant tout de garantir la préservation équilibrée des compétences administratives (II).

---

<sup>55</sup> Napoléon BONAPARTE, Premier Conseul, Au citoyen Fouché, 24 mai 1800

## **I. Le choix stratégique de la police spéciale comme exclusive au principe de précaution**

Rappelons-le, la défense de l'environnement prendra naissance malgré de fortes réticences. Très rapidement, les risques environnementaux et les conséquences qu'ils peuvent engendrer sur le plan sanitaire, vont illustrer la nécessité de mettre en place des actions concrètes. Autrement dit, les règles juridiques garantissant cette protection sont à la confluence du droit public, privé, international et du droit de l'Union Européenne. *L'idée environnementale* que présentait Michel PRIEUR<sup>56</sup> doit être délimitée dans ses contours. Les principes matriciels de l'environnement ont évolué, c'est le cas du principe de précaution dont le champ d'application ne cesse d'évoluer vers d'autres domaines comme celui de la santé. C'est pour cette raison, que les polices administratives doivent assurer une effectivité de ce principe. Toutefois, plusieurs justificatifs permettent au juge administratif de limiter de manière conséquente, l'intervention du maire dans un domaine régi par une police spéciale. D'abord, la nécessité de garantir une protection des maires afin de ne pas déséquilibrer l'ordre des compétences (A). Cette volonté d'équilibrer les compétences, conduit finalement à un refus total d'une complémentarité des pouvoirs de police générale et des pouvoirs de police spéciale, ce qui entraînerait un bouleversement majeur dans l'ordre des compétences (B).

### **A. Le souhait de garantir une protection des maires**

L'exclusivité de la police spéciale dans le domaine du principe de précaution relève d'une volonté réelle de protéger les maires en la matière. C'est la raison pour laquelle, le juge administratif procède à une véritable restriction des pouvoirs de celui-ci. Les prémisses de cette volonté sont marquantes. A ce titre, elle est bien visible dans les conclusions du rapporteur public Mattias GUYOMAR relatives à l'arrêt Commune de Rachecourt-Sur-Marne. En l'espèce, la police spéciale de protection des points de captage d'eau destinée à la consommation humaine est détenue par le préfet sur le fondement de l'article L.1321-1 et s du Code de la santé publique.

---

<sup>56</sup> Michel Prieur, né le 26 décembre 1940, est un professeur agrégé émérite français spécialiste du droit de l'environnement

Par conséquent, le préfet va pouvoir établir des périmètres de protection immédiate, il peut intervenir pour régler et interdire les activités. En l'espèce, le maire constate que l'eau consommée sur le territoire de sa commune contient 50 milligrammes de nitrate par litre. La pollution provient d'une activité agricole. Selon l'expertise menée, l'engrais et le fumier sont à l'origine de cette pollution. A partir d'un certain seuil, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) considère que l'eau est polluée. Le seuil doit être inférieur à 50 milligrammes. Dans cette commune, l'eau est donc belle et bien polluée. Le maire décide dans un premier temps d'avertir le préfet qui est l'autorité compétente afin que celui-ci puisse prendre des mesures nécessaires pour régulariser la situation. Force est de constater que la situation présente un risque pour l'environnement et pour la santé de la population, puisque l'eau en question est consommée par les usagers. Toutefois, le préfet n'intervient pas. Le maire prend alors l'initiative d'user de ses pouvoirs de police administrative générale sur le fondement du principe de précaution. Il décide d'interdire à l'agriculteur d'épandre du fumier et des engrais sur le périmètre en question. Le Conseil d'Etat jugera par la suite que dans cette affaire, le maire n'a pas la possibilité de s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale, ici en l'occurrence de la police spéciale de l'eau.

Il n'en demeure pas moins, que le Conseil d'Etat viendra préciser que dans ce cas d'espèce, le maire pouvait intervenir en cas de péril imminent. De plus, le rapporteur public, vient estimer qu'il ne s'agissait pas d'un risque imminent. En effet, si cela avait été le cas, il aurait plutôt fallu interdire la consommation de l'eau aux administrés plutôt que d'interdire l'activité de l'agriculteur. A contrario, le Conseil d'Etat ne suivra pas l'avis du rapporteur public, en estimant que le risque imminent rendait totalement légale l'intervention du maire. Si Mattias GUYOMAR recommandait une définition et une application stricte du péril imminent et donc une réduction de l'intervention du maire en la matière c'est justement parce que la compétence s'accompagne de la responsabilité. Autrement dit, admettre la compétence du maire permet de faciliter l'engagement de la responsabilité de la commune y compris la responsabilité pénale du maire.

En effet, la commune peut engager sa responsabilité, si celle-ci ne prend pas en compte les mesures de police qui s'imposent ou si celle-ci maintient une mesure de police qui ne s'impose plus. CE, 31 août 2009, Commune de Cregols <sup>57</sup>.

Par conséquent, il convient de rappeler que les élus locaux sont responsables dans le domaine environnemental. D'autant plus que cette responsabilité s'est accrue. Il s'agit des élus titulaires des pouvoirs de police. Il est vrai que, le principe de précaution ne relève pas réellement de la compétence du maire, mais le maire possède tout de même des pouvoirs dans le domaine de l'environnement. C'est la raison pour laquelle, il est tout à fait possible d'affirmer que, le fait de vouloir restreindre les compétences du maire en la matière permet de le protéger. En effet, celui-ci est déjà fortement responsable au travers de ses compétences qui ne relèvent pas du principe de précaution au sens de la Charte de l'environnement. En effet, c'est durant des catastrophes survenues sur le territoire remettant en cause la sécurité, que la responsabilité des élus s'est développée. La responsabilité pénale des élus trouve son origine dans le domaine des pouvoirs de police, et plus précisément dans l'abstention de leur usage. Dans l'hypothèse d'accident grave et imminent, qu'il soit naturel ou non, le maire doit prescrire les mesures de sûreté exigées par les circonstances sur le fondement de l'article 131-7-7 du Code général des collectivités territoriales. L'article dispose que le maire doit « *prévenir, par les précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toutes natures 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 mesures d'assistance et de secours...* ».

L'extension des pouvoirs du maire en la matière lui impose des droits mais aussi et surtout des devoirs. Il faut donc avoir conscience que nombreuses sont les polices spéciales dans la protection de l'environnement ainsi celles-ci tempèrent les observations suivantes.

---

<sup>57</sup> CE 31 août 2009, n° 296458, Commune de Cregols, Lebon ; AJDA 2009. 1824, chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi ; JCP Adm. 2009, n° 2288, note J. Moreau

Nonobstant, la responsabilité du maire, peut être recherchée dès lors qu'il est en charge d'exécuter des actes de l'autorité supérieure ou encore dès lors que par sa négligence celui-ci a contribué à la réalisation d'un dommage. A l'occasion des travaux du Comité opérationnel relatif aux radiofréquences, l'Association des maires de France a ordonné des précisions quant à la responsabilité des maires sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile. Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a alors publié une note dans laquelle, il précise les conditions. Il dispose que « *dans le cadre des pouvoirs compétemment exercés par les maires, c'est le principe général de la responsabilité administrative qui s'applique : la responsabilité du maire ne peut être engagée que s'il commet une illégalité fautive, soit en prenant un acte illégal, soit en s'abstenant de prendre une décision qu'il lui incombait de prendre en vertu des textes applicables* »

Cette note avait pour but de présenter les trois importantes décisions<sup>58</sup> rendues par le Conseil d'Etat s'agissant de la légalité des arrêtés par lesquels les maires des communes avaient règlementé l'implantation des antennes relais sur le territoire sur le fondement du principe de précaution. La note évoque le fait qu'en matière d'environnement, le maire n'intervient qu'à titre secondaire. D'autant plus que son rôle est fortement limité. Si cette responsabilité est importante, il n'en demeure pas moins qu'elle reste limitée par les polices spéciales et par les textes prévus à cet effet. Par conséquent, il est rare que la responsabilité de la commune et notamment la responsabilité civile et pénale du maire soit engagée. Toutefois, le risque qu'elle y soit est probable. C'est la raison pour laquelle, subsiste une volonté forte de protéger les maires en imposant une restriction prépondérante de leurs compétences vis-à-vis du principe de précaution. Cette protection explique donc l'exclusivité de la police spéciale.

Enfin, la volonté de préserver les maires n'est pas l'unique raison expliquant l'exclusivité de la police spéciale. C'est la raison pour laquelle, une éventuelle complémentarité des pouvoirs de police spéciale et générale face au principe de précaution est systématiquement refusée.

---

<sup>58</sup> CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Société française de radiotéléphonie (SFR), n°341767 et 341768 ; Commune de Saint-Denis, n°326492 ; Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904, publiées au Recueil Lebon.

## B. Le refus d'une complémentarité des pouvoirs de police générale et spéciale

Pour l'application du principe de précaution, le Conseil d'Etat aurait pu appliquer les mêmes règles que celle qu'il met en œuvre en cas de concours de polices générales. En effet, depuis l'arrêt Commune de Nérès-Les-Bains du 18 avril 1902, l'intervention d'une autorité de police supérieure au titre de la police générale n'engendre pas le dessaisissement du pouvoir de police générale du maire. Par conséquent, il peut prendre des mesures locales plus rigoureuses dès lors que les circonstances locales le permettent. Ce principe a d'ailleurs été repris à plusieurs reprises et notamment dans l'arrêt Labonne rendu le 8 août 1919 et dans lequel « *l'autorité communale conserve compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité* ». Ce principe est aisément justifié, il n'établit pas de rapport d'indomptabilité entre la norme nationale et la norme locale. En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas repris cette jurisprudence pour l'hypothèse dans laquelle le concours est un concours entre la police générale et la police spéciale. En effet, celui-ci juge que le maire n'a pas les compétences pour appliquer le principe de précaution sans porter « *atteinte* » à la police spéciale. Il est possible d'en déduire que de manière générale, le Conseil d'Etat ne s'attarde pas sur le critère territorial, mais sur la matière dont relève le litige relatif à l'opposition de la police générale et spéciale. A titre d'exemple, la police des communications électroniques est exclusive, non pas parce qu'elle est nationale, mais parce qu'elle est spéciale. Par conséquent, l'ordre public spécial prime sur l'ordre public général. Ce refus d'une éventuelle complémentarité des pouvoirs s'est reflété dans de nombreuses décisions pour lesquelles le juge refuse d'admettre la possibilité pour l'autorité de police générale d'intervenir sur le fondement du péril imminent.

Qu'il s'agisse de circonstance environnementale ou sanitaire, le juge refuse l'invocabilité du péril dès lors que les circonstances étaient prises en compte au niveau national et parfois même européen. Il refuse également les circonstances locales dès lors qu'elles sont jugées insuffisantes pour admettre une intervention du maire en la matière.

Ce refus de complémentarité provient en particulier du fait que, le juge administratif considère que la police spéciale est plus adaptée pour garantir des réponses en adéquation avec les besoins des administrés dans le domaine environnemental et sur le plan de la santé. Il considère en effet que, l'intervention de la police spéciale permet à elle seule d'atteindre les objectifs recherchés sans que la police générale soit obligée d'intervenir. C'est la raison pour laquelle, le Conseil d'Etat a posé à plusieurs reprises la condition d'exclusivité de la police spéciale. A titre d'exemple, le cas des communications électroniques faisant souvent l'objet d'une intervention du maire sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Dans cette hypothèse, il évoque que *« si les articles L. 2212-1 et L. 2212- 2 du Code général des collectivités territoriales habilent 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 <sup>59</sup>. »*

Le refus de complémentarité tient également à la volonté du législateur pour certaines activités faisant l'objet d'une interdiction sur le fondement du principe de précaution. L'arrêt Commune de Saint-Denis en témoigne : *« le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État (...) ; le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées (...) le soin de déterminer de manière complète les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire (...) le législateur a prévu (...) que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune<sup>60</sup> »*. L'objectif étant d'appliquer l'ensemble des règles de manière uniforme

---

<sup>59</sup> 3<sup>ème</sup> considérant des arrêts Commune de Saint-Denis et Commune des Pennes-Mirabeau ; 5<sup>ème</sup> considérant de l'arrêt Société Française de Radiotéléphone

<sup>60</sup> V. également le 3<sup>ème</sup> considérant de l'arrêt Commune des Pennes-Mirabeau et le 5<sup>ème</sup> considérant de l'arrêt Société Française de Radiotéléphone. V. également les conclusions du rapporteur public

sur l'ensemble du territoire. Par conséquent, une complémentarité des pouvoirs de police spéciale et des pouvoirs de police générale sur le fondement du principe de précaution pourrait remettre en cause l'organisation du territoire français notamment son fonctionnement unitaire. En ce sens, le principe de précaution n'est invocable que lorsqu'une autorité publique est compétente pour mettre en place un acte. C'est d'ailleurs tout l'objet de la définition de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « *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 leur domaine d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques (...)* ».

Enfin, comme l'affirme le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 19 juin 2008, 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 d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attribution* ».

D'ailleurs, à l'époque où le principe de précaution n'était pas encore constitutionnel, il apparaissait déjà une primauté de la police spéciale sur la police générale. C'est ce qui ressort de l'arrêt commune de Pennes-Mirabeau (antérieur à la Charte de l'environnement) : « *le maire ne pouvait, en tout état de cause, utilement invoquer le motif tiré de la mise en œuvre du principe de précaution pour justifier l'adoption, sur le territoire de la commune de la réglementation contestée (...)* ».

A fortiori, le principe de précaution dès lors qu'il a seulement une valeur législative ne permettait pas davantage à l'autorité de police générale d'intervenir en dehors de son domaine.

A ce stade de notre raisonnement, les maires détiennent uniquement un droit d'information sur l'ensemble des activités conduites par la police spéciale. A titre d'exemple, le cas de l'article L.96-1 du Code des postes et des communications électroniques depuis la loi du 9 août 2004.

Le maire doit percevoir un dossier technique sur les installations radioélectriques. Le droit à l'information permet d'exclure la responsabilité de la commune en cas de dommage résultant de l'inaction ou de l'action d'un maire. Le refus d'une complémentarité est donc bien marqué.

Par ailleurs, la prédominance de la police spéciale est justifiée par la volonté de garantir l'équilibre des compétences administratives afin de ne pas créer un bouleversement dans l'ordre des compétences.

## II. La garantie d'une préservation équilibrée des compétences administratives

Le principe de précaution regroupe un nombre important d'autorités. Il est parfois complexe de poser les conditions à l'intervention de celles-ci. D'autant plus que, les ministres détiennent de nombreuses polices spéciales afin d'intervenir dans le domaine environnemental mais également dans la préservation de la santé des populations. Les règles relatives à l'intervention du maire face au principe de précaution ont donné lieu à des réflexions doctrinales conséquentes. L'origine européenne des polices spéciales illustre parfaitement la fermeté des polices spéciales et surtout le caractère exclusif qu'impose le Conseil d'Etat dans ses décisions. Si le souhait de conserver le caractère uniforme du droit de l'Union Européenne (A) exerce un rôle prépondérant dans l'exclusivité des polices spéciales, il n'en demeure pas moins que la volonté de préserver le modèle unitaire de la France (B) possède à son tour une forte influence.

### A. Le souhait de conserver le caractère uniforme du droit de l'Union Européenne

L'Union Européenne exerce un rôle décisif dans le domaine environnemental et sanitaire. C'est la raison pour laquelle, les polices spéciales sont très régulièrement mises en œuvre par une transposition des règles européennes. En principe, si un Etat doit appliquer les règles de l'Union Européenne conformément aux attentes de celle-ci, il doit également mettre en œuvre ces règles de manière uniforme sur le territoire. S'agissant du principe de précaution, celui-ci est mentionné dans l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne<sup>61</sup>. Il permet de garantir un niveau fort de protection de l'environnement.

---

<sup>61</sup> 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. Dans ce contexte, les mesures d'harmonisation répondant aux exigences de protection de l'environnement comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union.

En pratique, l'Union Européenne confère un champ plus large au principe qui figure également dans la politique de l'Union Européenne relative à la sécurité alimentaire, la santé humaine, animale et végétale. La Commission Européenne dispose que le principe peut être invoqué dès lors qu'un produit ou un procédé peut engendrer d'éventuelles conséquences graves et irréversibles identifiées par une évaluation scientifique et objective. La commission affirme que l'invocation du principe n'est possible que dans l'hypothèse d'un risque potentiel. Par conséquent, le principe ne doit pas mettre en place une mesure arbitraire. L'Union Européenne pose des conditions face à la gestion des risques et donc à l'application du principe de précaution. En effet, le principe doit conduire à une proportionnalité entre les mesures prises et le niveau de protection recherché, il ne doit pas mettre en place des mesures incohérentes et conduire à une discrimination dans l'application de celles-ci. L'Union Européenne applique donc elle aussi, le principe de précaution. Plus récemment, elle a ordonné la suspension du vaccin *AstraZeneca* mis en place dans la lutte contre la COVID 19 en se fondant sur le principe de précaution. En effet, le vaccin était suspecté de jouer un rôle dans l'apparition de thrombose. Le principe de précaution est également à l'origine d'un cadre réglementaire pour la gestion des produits chimiques<sup>62</sup> et alimentaires<sup>63</sup>. Ces cadres réglementaires se fondent sur le principe de précaution. Par conséquent, celui-ci occupe une place importante dans le fonctionnement et l'organisation de l'Union Européenne.

Etant donné, que la police spéciale française trouve son origine par le biais de la législation européenne, l'Etat doit veiller à une application uniforme du droit européen. C'est la raison pour laquelle, le maire (autorité de police générale) ne possède pas des pouvoirs relatifs à l'application du principe de précaution. En effet, dans cette hypothèse, le caractère uniforme de l'Union Européenne ne serait pas satisfait, étant donné que, le maire édicte des mesures réglementaires seulement pour son territoire. Par conséquent, une rupture du principe d'uniformité n'est pas envisageable.

---

<sup>62</sup> Règlement CE n°1907/2006 REACH

<sup>63</sup> Règlement CE n°178/2002

Il reviendrait d'ailleurs à signifier que l'Etat français s'exonère de sa responsabilité en soulignant l'autonomie des collectivités locales<sup>64</sup> et donc la compétence du maire face au principe. D'autant plus que, dans cette hypothèse, si un acte découlant d'une autorité locale opère un obstacle à la réglementation européenne, l'Etat sera poursuivi pour manquement. En effet, le manquement est « *constitué même si la violation est imputable à une collectivité infra-étatique*<sup>65</sup> ». Dans l'arrêt, commune de Valence, le Conseil d'Etat censure l'arrêté du maire venant interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés au motif qu'il existe une police spéciale confiée au ministre de l'agriculture et dont « *l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne de prévenir les atteintes à l'environnement et à la santé publique* ». Là encore, la volonté de préserver le caractère uniforme de l'Union Européenne est bien réelle. Le maire pourrait alors éventuellement remettre en cause l'évaluation du ministre qui permet d'édicter l'autorisation délivrée dans le cadre de la police spéciale. Il soulignerait alors la défaillance de l'Union Européenne. Dans la décision, commune de Sceaux, le maire a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de sa commune. Afin de justifier son action, le maire de la commune s'est appuyé sur une décision<sup>66</sup> de la Cour de Justice de l'Union Européenne en date du 1<sup>er</sup> octobre 2019 qui mentionne l'importance du principe de précaution. En l'espèce, des militants s'étaient réfugiés dans magasins en Ardèche et avaient dégradé des produits désherbants contenant du glyphosate. Poursuivis devant le tribunal correctionnel, ils avaient alors invoqué l'importance du principe de précaution. En effet, ils dénonçaient le fait que le règlement européen relatif aux régimes des autorisations de substances actives ne prenait pas en considération le principe de précaution. Le tribunal correctionnel a alors posé une question préjudicielle à la CJUE relative à la conformité du règlement. La CJUE a jugé que le règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques était bien conforme au principe de précaution. Ainsi, un juge national ne peut remettre en cause la conformité au droit d'un règlement européen. Cette affaire renforce la volonté du Conseil d'Etat, lutter contre un déséquilibre du caractère uniforme qui conduirait à une cacophonie d'expertises et d'informations divergentes.

---

<sup>64</sup> Y. Délicat, Le principe d'exclusivité des polices spéciales, AJDA 2013. 1782

<sup>65</sup> J.-Cl. Europe, fasc. 380 Recours en constatation de manquement. Nature du manquement, D. Simon et A. Rigaux

<sup>66</sup> aff. C-616/17, D. 2019. 1992, et les obs.

Aussi, dès lors que des textes posent les règles relatives à la mise en place d'une police spéciale, ils proviennent pour la plupart de transposition du droit de l'Union Européenne. La préservation du critère uniforme est donc indispensable pour préserver l'effectivité du droit de l'Union Européenne. Evidemment, ce système peut mettre en évidence le fait qu'il éloigne d'une certaine réalité locale. En ce sens, le maire étant l'autorité la plus proche, il paraît plus adapté pour lui d'apporter une meilleure appréhension du terrain et donc une meilleure application du principe de précaution. A fortiori, les responsables nationaux sont les techniciens dans l'application de ce principe puisqu'ils permettent de préserver ce caractère uniforme.

En limitant les pouvoirs de police générale du maire, le Conseil d'Etat souhaite une application uniforme des réglementations mises en place en la matière conformément aux directives de l'Union Européenne. Ainsi, il réduit la possibilité d'un déséquilibre des compétences et surtout il s'assure de couvrir l'Etat dans des éventuelles poursuites en manquement. C'est donc un double objectif ici qui se dessine, d'une part, la volonté de confier à une police spéciale la gestion et l'application du principe de précaution afin d'assurer une protection uniforme et conforme à l'Union Européenne ainsi qu'une réponse nationale à l'ensemble du territoire. D'autre part, la volonté de préserver la responsabilité de l'Etat en s'assurant que les expertises menées sur le territoire soient proportionnelles, cohérentes et conformes. Par conséquent, en suivant cette logique, il est tout à fait légitime de poser des limites à l'intervention du maire. Cette intervention reviendrait à remettre en cause le droit européen, son organisation et surtout son application sur l'ensemble des Etats. Il n'en demeure pas moins que si l'Union Européenne alimente le caractère exclusif de la police spéciale, la volonté de préserver le modèle unitaire de la France influence d'autant plus fortement son exclusivité.

## B. La volonté de préserver le modèle unitaire de la France

Il est nécessaire dans un premier temps de rappeler que la France est un pays unitaire. Par conséquent, nombreux sont les principes qui régissent le modèle de l'administration française. Le terme administration provient du latin *administrare* qui désigne l'action de gérer les affaires. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, la naissance de la théorie de l'Etat conduit l'administration à une définition plus large désignant à la fois les affaires privées mais aussi les affaires publiques. La notion d'administration est une notion évolutive. D'abord limitée aux fonctions régaliennes de l'Etat, elle évoluera par la suite dans de nombreux domaines (éducation, santé...). Par conséquent, l'administration représente les autorités chargées d'assurer les fonctions administratives, en opérant toutefois une dualité avec les organes assurant la fonction gouvernementale et les autres assurant la fonction administrative. Force est de constater la présence de trois principes fondateurs de l'administration française. Le principe de centralisation, le principe de déconcentration et celui relatif à la décentralisation. La déconcentration « *constitue un moyen pour l'Etat de délocaliser son pouvoir de décision. Dans ce système, les organes sont subordonnés, par un lien hiérarchique aux services centraux*<sup>67</sup> ». Tandis que la décentralisation consiste à un transfert des attributions de l'Etat vers les collectivités territoriales sous sa surveillance. Au titre de la déconcentration, le maire, en tant que représentant de l'Etat dispose des pouvoirs lui permettant d'exercer ses missions. C'est le cas de la publication et de l'exécution des lois et règlements sur le fondement de l'article L.2122-27 du Code général des collectivités territoriales. A contrario, il est également un acteur de la décentralisation et au titre d'agent communal. En ce sens, il dispose des pouvoirs qui lui permettent de répondre à cette fonction. C'est le cas des pouvoirs lui permettant d'être l'autorité de police générale sur son territoire. Au niveau local, c'est en principe le maire qui exerce les compétences de police administrative. Comme le précise l'article L.2212-1 du CGCT, il dispose de pouvoirs de police générale. Nonobstant, il peut également obtenir le rôle de la police spéciale mais pour des activités bien précises, comme la police de la circulation et du stationnement sur le fondement de l'article L.2213-1 du CGCT. Toutefois, il ne possède pas de réels pouvoirs spéciaux dans le cadre d'activités qui relèveraient du principe de précaution.

---

<sup>67</sup> TIFINE Pierre, Droit administratif français, 3<sup>ème</sup> édition, 2016, page 20.

Force est de constater que l'organisation administrative est basée sur l'unité. Autrement dit, sur le caractère unitaire de la France. Malgré la volonté de présenter la France comme étant un pays décentralisé, la réalité reste frappante s'agissant du caractère unitaire de celle-ci. En ce sens, la France comporte une organisation politique et juridique unique, et l'Etat détient la plénitude de la souveraineté. Par ailleurs, il n'existe qu'une seule Constitution et une seule législation applicable à l'ensemble du territoire. C'est l'unicité des autorités. Avant tout, il est prépondérant de démontrer que le concours entre la police administrative générale et la police administrative spéciale est un concours qui s'effectue entre le maire et l'Etat. Il s'agirait alors de donner la possibilité à une autorité communale, en l'occurrence le maire en tant que représentant de la commune d'empiéter sur une compétence appartenant à l'Etat. C'est la raison pour laquelle, dans un pays unitaire, l'idée de transférer des compétences au maire permettant d'agir au sein d'une police spéciale sur le fondement du principe de précaution se conçoit difficilement. La préservation de l'autorité de l'Etat demeure encore une véritable valeur que la France souhaite protéger.

Les polices spéciales sont des autorités ministérielles, autrement dit, il s'agit de l'Etat. Si, le juge administratif a affirmé l'exclusivité des polices spéciales en la matière, c'est parce que la notion même du principe de précaution dispose que la compétence doit être détenue par au moins une autorité compétente pour déterminer les risques. L'évaluation exercée dans la mise en place du principe de précaution est une compétence détenue par l'Etat. Par conséquent, il est inenvisageable de concevoir la possibilité pour le maire d'intervenir. Le caractère unitaire serait donc véritablement rompu.

En effet, la technicité que représente le principe de précaution est régulièrement soulevée par le juge administratif dans ses décisions<sup>68</sup>. Or, cette expertise fait défaut aux compétences du maire, il ne possède pas de légitimité autre que celle de l'élu.

---

<sup>68</sup> CE, ass., 26 oct. 2011, Commune de Saint-Denis, préc. ; CE 24 sept. 2012, Commune de Valence, préc. ; CE 11 juill. 2019, Commune de Cast, préc. ; TA Rennes, 25 oct. 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Commune de Langouët, préc

En effet, son programme politique ne lui permet pas de répondre à une véritable expertise scientifique<sup>69</sup>. C'est la raison pour laquelle, le législateur a confié « *aux seules autorités qu'il a désignées (...) le soin de déterminer (...) les mesures de protection du public contre les effets des ondes (...) que les pouvoirs de police ainsi attribués aux autorités nationales, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local (...)* ». Autrement dit, il s'agit alors de montrer que l'expertise locale ne saurait être efficace. Elle ne permettrait pas de répondre à un niveau de protection élevée. D'ailleurs, la volonté d'instituer un cadre réglementaire national à des activités pouvant faire l'objet d'une invocabilité de l'article 5 de la Charte de l'environnement s'inscrit parfaitement dans la suite logique du critère unitaire. Ce « *cadre national* <sup>70</sup> » conduit les juges à mettre en œuvre des règles rigoureuses s'agissant des concours entre la police générale et la police spéciale. Ce cadre national est conforme à l'organisation administrative française. Admettre la possibilité d'une éventuelle intervention des maires, reviendrait à admettre le risque de réduire la planification nationale prévue par la loi. De plus, l'intervention des maires dans le domaine pourrait développer plus facilement des « *zones blanches* » relatives aux antennes relais mais aussi des obstacles aux activités économiques en interdisant à des agriculteurs la culture d'OGM.

Cette exclusivité de la police spéciale est donc justifiée par la nécessité d'assurer l'unité du droit sur l'ensemble du territoire et de garantir un équilibre juridique. Prenons l'exemple de la police des communications électroniques : le juge administratif a décidé que l'échelon national était le niveau le plus adapté pour exercer cette police. En effet, la police spéciale permet de garantir une protection uniforme conformément à l'application du droit européen et surtout à l'organisation unitaire du territoire. Elle assure la protection de la santé publique face aux ondes électromagnétiques, celles-ci sont identiques sur l'ensemble du territoire, il est donc naturel d'assurer une couverture complète du territoire. Cette exclusivité est également traduite par le respect de l'unité du droit.

---

<sup>69</sup> Y. Jégouzo, note sous TA Poitiers, 22 oct. 2002, Préfet des Deux-Sèvres c/ Commune d'Ardin, AJDA 2002. 1351 ; v., égal., C. Rouillier, thèse préc., p. 452 et s.

<sup>70</sup> J.-H. Stahl et X. Domino, chron. préc., p. 2222 ; H. Hoepffner et L. Janicot, note sous CE, ass., 26 oct. 2011, Commune de Saint-Denis, préc

Pour les communications électroniques par exemple, le Conseil d'Etat assure cette unité en disposant que « *l'article L. 43 du code (des postes et des communications électroniques) donne mission à l'ANFR (...) de veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques définies (...) par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 qui a repris les valeurs limites fixées par la recommandation du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne (...)* ». Enfin, cette exclusivité de la police spéciale face au principe de précaution s'explique également au travers de l'aspect économique. En effet, l'application nationale permet au juge de réaliser un contrôle de proportionnalité entre l'activité économique et la nécessité de garantir une protection environnementale et sanitaire. N'oublions pas que, les activités susceptibles de représenter un risque pour l'environnement et la santé des populations sont également des activités économiques. C'est pour cette raison que, l'exclusivité de la police spéciale sur ces activités permet en réalité de préserver son caractère économique. C'est le cas par exemple des antennes relais, pour lesquelles le juge dispose que : « *la circonstance que les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques fixées au niveau national ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution n'habilite pas davantage les maires à adopter une réglementation locale portée sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes* ». En effet, pour ces activités l'autorité de police spéciale assure une gestion efficace de l'activité afin de préserver la qualité du service rendu. Le juge considère par ailleurs que la police spéciale permet de garantir l'effectivité de l'activité et la liberté de la population face à cette activité.

De surcroît, le maire est une autorité vulnérable. Il peut légitimement s'inquiéter du développement d'activités dangereuses pour l'environnement et la santé au sein de son territoire. La présence du risque incertain incite fortement le maire à agir en la matière. Si, celui-ci possède une compétence à le faire, il n'en demeure pas moins qu'il est toutefois impossible pour lui de faire primer sa décision sur une réglementation nationale. Finalement, l'intervention limitée des maires illustre un arbitrage fort au niveau national et dans l'articulation des polices spéciales.

Le maire ne joue qu'un rôle subsidiaire dans l'information, et ne possède pas de véritables moyens d'agir sur le fondement du principe de précaution. L'hypothèse, dans laquelle, une intervention est possible illustre la possibilité du conduire à une anarchie des compétences et un déséquilibre des principes. C'est pour cette raison que l'exclusivité des polices spéciales prime sur les polices générales. D'autant plus que, comme nous avons pu le voir précédemment, le principe de précaution dès lors qu'il est compris de manière disproportionnée et abusive, peut mener à une insécurité juridique. A contrario, le principe de précaution est aujourd'hui un principe qui tend à remettre en cause le raisonnement précédent. En effet, l'évolution de la société, l'urgence climatique et la vulnérabilité de la santé des populations provoquent un bouleversement des principes régissant l'organisation des polices administratives.

---

*« L'environnement est une troisième valeur fondamentale  
de l'humanité à côté de la paix et des droits de l'Homme »*

*Alexandre KISS*

*« L'environnement est la clé d'une meilleure santé »*

*Organisation Mondiale de la Santé, 1999*

---

---

*Titre II*

*Les concours de police administrative marqués par  
la survivance de la police générale*

---

Plus que de principe, il sera question, dans ce titre, d'étudier la survivance de la police générale dans la mise en œuvre du principe de précaution. Animés par la volonté de protéger l'environnement et surtout la santé des populations, les maires interviennent très régulièrement sur le fondement du principe de précaution. L'année 2019 marque un nouveau tournant dans ce chapitre représenté par le concours entre la police spéciale et la police générale.

En effet, l'année 2019 a été marquée par de nombreux contentieux relatifs à des arrêtés municipaux interdisant l'utilisation des pesticides sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Dans ce contentieux, on retrouve la problématique désormais classique du concours entre la police générale et la police spéciale, laquelle a déjà été traitée à plusieurs occasions dans divers domaines. Comme nous avons pu le constater ultérieurement, la grande majorité des décisions du Conseil d'Etat marque la volonté de faire primer la police spéciale sur la police générale. Ces décisions s'inscrivent dans la logique de garantir l'équilibre du territoire et surtout le caractère unitaire de la France. Nonobstant, une décision en 2019 vient mettre à la lumière du jour la question délicate du concours entre la police générale et spéciale. Par conséquent, s'il est possible d'observer une reconnaissance des maires et de leurs compétences au titre de la police générale (*chapitre 1*) il n'en demeure pas moins que cette reconnaissance semble encore bien fragile (*chapitre 2*).

## Chapitre I

### *La reconnaissance des maires et de leurs compétences au titre de la police administrative générale*

Le 8 novembre 2019, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise rend une décision qui mérite un examen avec attention particulière. En effet, en octobre 2019, le préfet des Hauts-De-Seine demande au juge des référés une suspension de l'arrêté du maire du 13 juin 2019 dans lequel, celui-ci interdisait l'utilisation des pesticides sur le fondement du principe de précaution. Les pesticides étaient destinés à l'entretien de son territoire. Le préfet souligne le fait que le maire aurait excédé ses pouvoirs de police générale. En effet, il dispose que le principe de précaution ne peut autoriser le maire à excéder son domaine de compétences. Pourtant, ici, le juge donnera raison au maire. On assiste à un véritable revirement jurisprudentiel. Si ce revirement jurisprudentiel marque les prémises d'un nouvel interventionnisme illustré par une prise de conscience du risque (I), il n'en demeure pas moins que l'existence de la police de l'urbanisme simplifie l'immixtion du maire au sein du principe de précaution (II).

#### **I. Les prémises d'un nouvel interventionnisme marqué par une prise de conscience du risque**

La naissance d'un nouvel interventionnisme du maire est marquée par une prise de conscience du risque qui demeure de plus en plus présent dans notre société. En effet, nombreuses sont les activités qui peuvent engendrer des dommages irrémediables à l'environnement ainsi qu'à la santé humaine. Le Conseil d'Etat ne prononce pas de concours mais d'immixtion de l'autorité de police générale dans l'exercice de la police spéciale. Par conséquent, dès lors qu'une police spéciale existe, il juge que soit l'intervention de la police générale est complètement écartée et ce même en cas de péril imminent (*titre 1*), soit le maire peut intervenir sur le fondement du péril imminent. En l'espèce, la reconnaissance du maire au titre de ses pouvoirs de police générale sur le fondement du principe de précaution est récente.

Elle est fondée au travers de deux considérations qui apparaissent étroitement liées. D'une part avec la carence décisive des mesures prises par la police spéciale comme justificatif à l'interventionnisme du maire (A). D'autre part, avec l'existence déterminante d'un danger justifiant l'interventionnisme du maire (B).

### A. La carence décisive des mesures prises par la police spéciale comme justificatif à l'interventionnisme du maire

D'abord pour comprendre le paramètre justifiant l'intervention du maire (autorité de police générale) dans l'exercice d'une police spéciale, il est nécessaire de mettre en lumière les arguments respectifs des parties. Selon le préfet, de manière générale, il est impossible de concevoir une carence quelconque de l'Etat en matière de protection des personnes. La protection des personnes relève d'une protection de l'environnement. C'est concrètement le cas avec les produits phytopharmaceutiques mais aussi avec l'ensemble des activités pouvant porter une atteinte grave à l'environnement et à la santé des riverains. Toutefois, ces produits relèvent du contrôle de certains ministres. Pour le préfet, il est donc impossible d'envisager une éventuelle intervention du maire sur le fondement du principe de précaution. A contrario, les maires soutiennent qu'ils peuvent intervenir afin de protéger l'environnement mais surtout la santé de la population en l'absence d'intervention de la police spéciale.

Rappelons que, dans l'hypothèse d'un conflit entre la police générale et la police spéciale, c'est la police spéciale qui prime sur la police générale. Cependant, ce principe se complexifie dès lors qu'il existe une carence de l'autorité spéciale. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé que « *dès lors qu'il existait une police spéciale, l'intervention de la police générale n'est pas autorisée*<sup>71</sup> ». Sur le fondement du principe de précaution, le maire n'est pas compétent pour agir, il peut toutefois mettre en avant la carence de l'autorité de police spéciale pour appliquer de manière détournée le principe. Les arrêtés anti-glyphosates en sont la parfaite illustration. En matière de glyphosate, une police spéciale existe.

---

<sup>71</sup> CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis

Il s'agit de l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire, de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail. Elle dispose des compétences nécessaires dans l'autorisation des produits phytopharmaceutiques ainsi que leur utilisation. En ce sens, le tribunal administratif de Melun a par ordonnance en date du 8 novembre 2019<sup>72</sup> mentionné que « *afin de lutter contre les risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'article L.252-1 du code rural et de la pêche maritime, un pouvoir de police spéciale est attribué à l'Etat, représenté par le ministre de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation* ». Par conséquent, le maire est autorisé à intervenir « *de manière exceptionnelle, et faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L.2212-4 du CGCT pour adopter des mesures ponctuelles destinées à prévenir d'un danger et à la double condition de l'existence d'une carence ou d'un péril imminent*<sup>73</sup> ». Il convient de rappeler la position retenue par le Conseil d'Etat en la matière.

Dans sa décision du 26 juin 2019 dans laquelle l'arrêté relatif à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en date du 4 mai 2017 a été annulé. Selon le juge, en l'espèce, la population est fortement exposée aux pesticides y compris sur le long terme. Il convient de s'appuyer sur l'article 3 du règlement CE.1107/2009 dans lequel, les mesures permettant de garantir la protection de la population appartiennent à l'autorité administrative. L'arrêté ne prévoyait pas les mesures nécessaires à la préservation de la santé des riverains. Par conséquent, le juge illustre une réelle carence en la matière. Il justifie ainsi, l'intervention du maire « *en l'absence de mesures réglementaires suffisantes prises par les ministres titulaires de la police spéciale* ». Force est donc de constater qu'à première vue, la position retenue semble ouvrir la possibilité pour le maire d'intervenir dans l'exercice d'une police spéciale en cas d'inertie de celle-ci. En droit administratif, le principe dispose que les maires au titre de leurs pouvoirs de police générale ne sont pas compétents pour régler des activités qui font l'objet d'une police spéciale. Ni au titre de leurs pouvoirs de police générale, ni sur le fondement du principe de précaution. Cependant, en cas de danger grave et imminent, le maire peut faire usager de son pouvoir de police y compris sur les activités d'une police spéciale.

---

<sup>72</sup> TA du Melun, ordonnances du 8 novembre 2019, n°1908700 et n°1908841

<sup>73</sup> Ordonnance N°1908700 (point 5)

La subordination de l'exercice du pouvoir de police générale du maire à l'existence d'une carence renvoie à la jurisprudence traditionnelle. Dès lors, le maire peut, intervenir en cas d'éventuelles atteintes pour la santé de la population. Il n'invoque pas le principe de précaution de manière directe, mais de manière indirecte. En ce sens, il appartient au maire, responsable de la salubrité, la sécurité et la tranquillité de prendre toutes les mesures nécessaires en ce domaine en cas de péril imminent ou de carence notamment pour la santé des administrés.

Il serait alors totalement envisageable d'affirmer que le maire est compétent pour intervenir de manière détournée sur le fondement du principe de précaution. Pourtant, là encore, le Conseil d'Etat limite l'intervention du maire, même si celui-ci justifie d'une carence de la part de la police spéciale. En effet, dans sa décision Commune de Saint-Denis, le juge énonce le fait que l'existence d'une police spéciale des communications électroniques est une limite à l'intervention du maire pour régler cette activité sur son territoire. Toutefois, l'implantation des antennes relais est remise en cause. En effet, celles-ci diffusent des ondes susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à la santé de la population. De même, l'existence d'une police spéciale en matière d'OGM fait obstacle à l'intervention du maire. La jurisprudence illustre de manière systématique, l'incompétence du maire en la matière. Le principe de précaution n'est donc pas une compétence détenue par le maire.

Pour rappel, en situation d'urgence, qu'il s'agisse d'une carence provoquant un risque grave pour la santé, l'article L.2212-4 du CGCT ordonne la possibilité pour le maire de mettre en place des mesures. Sur le fondement, de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire a « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires ... les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours* ». Cette responsabilité du maire s'applique qu'en cas de carence de l'Etat. Il ne s'agit donc pas réellement du principe de précaution dont il est véritablement question en cas de carence. Les maires restent dépourvus de pouvoirs de police spéciale, d'autant plus que la carence doit être justifiée. Par conséquent, les pouvoirs qui lui sont confiés sont une alternative au principe de précaution.

Force est de constater que l'existence d'une carence en la matière ne permet pas au maire d'utiliser le principe de précaution afin de protéger l'environnement et plus spécifiquement la santé de la population. En ce sens, l'existence d'une carence de la part de la police spéciale, lui permet uniquement d'agir en urgence sur le fondement du CGCT. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une véritable avancée en la matière. Sur le long terme, une intervention du maire sur le principe de précaution peut être envisagée. D'autant plus que, la crise sanitaire actuelle a renforcé cette idée selon laquelle, le maire peut appliquer le principe de précaution en cas de carence des polices spéciales. En effet, l'épidémie ayant pris une ampleur considérable, n'a pas pour autant dessaisi le maire de ses compétences. Dans le contexte de la crise sanitaire, le maire dispose de pouvoirs de police spéciales. Sur cette base, nombreuses sont les dispositions qui ont été prises sur le fondement de l'article 2212-2 du CGCT et la loi du 23 mars 2020. Toutefois, il ne s'agit encore une fois, pas d'une réelle application du principe de précaution. D'autant plus que, l'existence d'une carence des autorités de police spéciale, doit faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité, afin de constater si cette intervention ne porte pas atteinte à la police spéciale.

Nombreux sont les maires qui ont tenté sur le fondement du principe de précaution, d'agir durant la crise sanitaire en mettant en avant une carence de l'Etat. En l'espèce, le maire de la commune de Sceaux, avait par arrêté en date du 6 avril 2020 imposé aux personnes de plus de 10 ans le port d'un masque de protection buccal et nasal en se fondant sur le principe de précaution. La question s'est alors de nouveau posée s'agissant de la conciliation entre la police générale et la police spéciale. Le Conseil d'Etat estime que la police générale du maire, autrement dit son intervention est conditionnée par des raisons impérieuses propres aux circonstances locales. De plus, ces mesures ne doivent pas compromettre l'action de la police spéciale. CE, 17 avril 2020, commune de Sceaux<sup>74</sup>. La carence des autorités de police spéciale ne permet donc pas une réelle intervention de la police générale sur le fondement du principe de précaution. Une deuxième condition est toutefois posée, il s'agit d'un danger imminent permettant de justifier l'intervention du maire.

---

<sup>74</sup> Issu de L'ESSENTIEL Droit de la famille et des personnes - n°05 - page 4

## B. L'existence déterminante d'un danger justifiant l'interventionnisme du maire

Traditionnellement, le Conseil d'Etat autorise une autorité de police générale (le maire) à s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale en cas de péril imminent. C'est le cas pour la police de l'eau, des installations classées et les OGM. Par conséquent, une situation de péril imminent doit permettre aux maires d'intervenir au sein d'une police spéciale. Dans sa décision en date du 28 novembre 2007, relative à la Commune de Saint-Denis, le juge dispose qu'en cas de péril imminent, la police générale n'a pas le pouvoir mais le devoir d'intervenir. L'hypothèse du péril imminent entraîne une modification temporaire des compétences et de leur répartition entre la police générale et la police spéciale. Ce bouleversement n'est pas toujours admis, en effet, il reviendrait à autoriser l'immixtion du maire dans une activité gérée par la police spéciale. Elle est toutefois admise selon des conditions strictement définies et justifiées par des circonstances exceptionnelles. Cette hypothèse dans laquelle, le maire peut intervenir sur le fondement du péril imminent est inscrite dans l'article L. 2212-4, en vertu duquel « *en cas de danger grave ou imminent, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* » et l'article L. 2212-2 en vertu duquel « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 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...* ». De surcroît, l'intervention du maire sur le fondement du principe de précaution paraît pouvoir être possible dans la théorie du péril imminent. D'autant plus que, dans la décision relative à la commune de Rachecourt-Sur-Marne du 2 décembre 2009 <sup>75</sup>, le Conseil d'Etat a jugé que le maire pouvait intervenir pour interdire une pratique agricole ayant pour conséquence une pollution de l'eau destinée à la consommation humaine. Alors qu'en pratique, cette activité est régulée par la police spéciale de protection des points de captage d'eau, en l'occurrence ici, le préfet.

---

<sup>75</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-section réunie du 02/12/2009, 309684, Recueil Lebon

La question s'est alors posée de savoir si un péril imminent permettrait aux maires au titre de leurs pouvoirs de police générale et sur le fondement du principe de précaution d'intervenir pour régler une activité pouvant porter atteinte à l'environnement et à la santé de la population. Sur l'installation des antennes relais, activité faisant très souvent l'objet pour le maire d'un dépassement de ses pouvoirs sur le fondement du principe de précaution, la CAA mentionne cette hypothèse. Dans ses décisions du 26 octobre 2011, la CAA n'a pas exclu cette possibilité, mais ne l'a pour autant pas véritablement admise. De jure, rien ne semble donc interdire les maires d'exercer leurs pouvoirs de police générale sur le fondement du principe de précaution dès lors qu'un péril imminent est susceptible de porter une réelle atteinte à l'environnement et plus généralement à la santé. De facto, pourtant, l'appréciation et le contrôle de proportionnalité du juge conduisent à une appréciation très stricte de la notion de péril imminent. En effet, *seul un dysfonctionnement grave et des circonstances exceptionnelles peuvent justifier une intervention du maire en urgence*. Cependant, les activités relevant d'une police spéciale font l'objet d'un contrôle a posteriori permettant de prendre en compte les situations d'urgence. Le juge est alors très exigeant en matière d'admission du péril imminent. Il autorise l'intervention du maire, uniquement sur des situations d'extrême urgence créant un péril grave et imminent. Dans son arrêt du 10 octobre 2005, Commune de Badinières, le Conseil d'Etat « *a en effet créé un troisième étage aux procédures de péril ; en sus de la procédure de péril de droit commun [...], de celle de péril imminent, existe désormais celle du péril immédiat que le maire peut traiter non sur le fondement de ses pouvoirs de police spéciale mais sur celui des pouvoirs généraux qu'il tient du Code général des collectivités territoriales* ». Par conséquent, force est de constater qu'ici, les risques susceptibles d'être invoqués dans l'article 5 de la Charte de l'environnement ne suffisent pas à justifier l'existence d'un péril imminent. Pour rappel « *le principe de précaution ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attribution* ». Par conséquent, le Conseil d'Etat refuse d'inclure le principe de précaution comme un principe pouvant faire l'objet d'une urgence.

Pour autant, le TA de Cergy-Pontoise fixe les conditions dans lesquelles doivent s'harmoniser la police générale et la police spéciale s'agissant de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Il évoque le fait que celui-ci « *ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale qu'en cas de danger grave ou imminent ou de circonstances locales particulières* ». Par conséquent, le juge remet à la lumière du jour une hypothèse contraire à celle retenue par le Conseil d'Etat relative à l'installation des antennes relais. En effet, il réactive l'ancienne décision Société Pec-Engineering rendue le 15 janvier 1986 pour laquelle, il a été estimé que le maire ne peut s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale en l'absence du péril imminent. Pourtant, un doute demeure quant à la stabilité de cette exception, en effet, dans la décision commune de Valence le Conseil d'Etat a affirmé que « *le maire ne saurait en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État, par l'édition d'une réglementation locale* ». Pourtant, le juge des référés souligne très régulièrement le fait que l'article L.2212-4 du CGCT dispose que « *en cas de danger grave ou imminent (...), le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* ». Force est de constater que le juge des référés ne retient pas la notion de « *péril imminent* » présente dans les décisions du Conseil d'Etat. Celui-ci retient la notion de « *danger grave* ». Toutefois, ce choix de l'expression fait écho à a notion restrictive du péril imminent. En effet, rares sont les situations dans lesquelles, le péril autorise l'intervention du maire sur le fondement du principe de précaution.

On constate donc des décisions étonnantes qui suscitent un certain nombre d'interrogations face à l'application du principe de précaution au sein de la police spéciale et la police générale. Par conséquent, les solutions retenues restent véritablement variables selon l'interprétation du juge et les lois relatives à la police spéciale encadrant l'activité en question. D'autant plus que, aucunes conditions ne conditionnent le processus. Pour reprendre l'expression des chroniqueurs de l'arrêt Lutétia en 1960 « *on ne peut pas dissimuler que [les arrêts du 26 octobre 2011] sont, en réalité, des arrêts d'espèce* ». Ils laissent finalement des zones d'ombre quant à la question de l'intervention du maire sur le fondement d'un péril imminent impliquant le principe de précaution. Les arrêts Commune de Saint-Denis et Commune de Valence fixent la jurisprudence en matière de concours entre la police spéciale et la police générale. Mais ils ne posent pas une véritable règle en la matière. Il arrive encore que

le juge autorise l'immixtion du maire dans le domaine de la police spéciale si un péril imminent le justifie. Finalement, l'utilisation du péril imminent sur le fondement du principe de précaution est fortement dépendant de l'appréciation du juge en la matière. Il s'agit effectivement d'un outil autorisant l'intervention du maire, nonobstant cet outil reste fortement conditionné par l'intervention ainsi que l'interprétation du juge.

Si la carence de la police spéciale et le risque du péril imminent sont fortement limités entraînant ainsi une restriction de l'intervention du maire, il n'en demeure pas moins que l'existence d'une police de l'urbanisme permet de simplifier toujours de manière implicite l'utilisation du principe de précaution et donc l'immixtion du maire sur ces activités.

## II. L'existence de la police de l'urbanisme simplifiant l'immixtion du maire dans l'application du principe de précaution

La police de l'urbanisme permet d'assurer un contrôle efficace du respect des règles et des procédures d'urbanisme. Le maire est un acteur indispensable en la matière. Il est en effet garant du respect des règles relatives aux autorisations d'urbanisme. Selon les dispositions de l'article 480-1 du Code de l'Urbanisme, le maire est compétent. Faute de pouvoir en l'état actuel des connaissances scientifiques exercer son pouvoir de police générale pour régler une activité pouvant soulever l'application du principe de précaution, le maire du fait de ses attributions peut en effet, et toujours de manière indirecte interdire ou réglementer une activité susceptible d'impacter de manière grave l'environnement et la santé humaine. En effet, le principe de précaution n'est pas applicable en matière d'urbanisme. Pour cela, il dispose sur le fondement de son pouvoir de police de l'urbanisme d'une possibilité de rejeter une demande d'autorisation pour un motif sanitaire (A). Par ailleurs, son pouvoir lui permet également de refuser une demande d'autorisation pour un motif d'urbanisme (B)

### A. Le rejet d'une demande d'autorisation pour un motif sanitaire

Le pouvoir de police de l'urbanisme des maires ne permet pas d'apporter une réponse à l'ensemble des activités pouvant engendrer des conséquences graves et irréversibles sur l'environnement et plus généralement sur la santé des administrés. En revanche, il apporte des outils d'action pouvant renforcer l'intervention du maire sur certaines activités pour lesquelles, le maire souhaite intervenir sur le fondement du principe de précaution. Il existe plusieurs motifs pour lesquels les maires peuvent vouloir s'opposer à une autorisation d'urbanisme. C'est notamment, le cas de l'installation des antennes de téléphonies mobiles. Pour rappel, celles-ci ne peuvent autoriser l'intervention du maire dans la police spéciale même en cas de péril imminent.

Le premier motif pour lequel, le maire peut intervenir pour refuser une autorisation relative à l'installation figure à l'article R.111-2 du Code de l'Urbanisme qui dispose que « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* »

A l'issue de cet article, une telle autorisation d'urbanisme ne peut être accordée lorsqu'elle est de nature à porter atteinte à la salubrité et la sécurité publique du fait de sa situation et sa nature. Ces dispositions sont de jure applicables aux déclarations de travaux qui concernent notamment la réalisation d'antennes relais. Toutefois, le refus d'une autorisation sur cet article ne peut constituer le refus pour un motif sanitaire conformément au principe d'indépendance des législations. Pour rappel, le principe d'indépendance est un principe jurisprudentiel <sup>76</sup> qui signifie que la légalité des autorisations délivrées au titre d'une législation ne peut pas être contestée sur le fondement d'une autre législation. L'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement a remis en cause cette solution. En ce sens, l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 19 juillet 2010, Association du Quartier Les Hauts de Choiseul dispose que : « *le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement 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*<sup>77</sup> ». Le juge a considéré qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la décision du maire délivrant une autorisation d'urbanisme était entachée d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Par conséquent, pour qu'un maire puisse refuser une autorisation sur un motif sanitaire, il faut que l'opération de construction et la construction elle-même présentent un danger. Ainsi, le fonctionnement n'est pas un motif valable pour justifier le refus d'une autorisation.

---

<sup>76</sup> Principe jurisprudentiel édicté par le Conseil d'Etat en 1959

<sup>77</sup> N° 328687, JCP A 2011, 2119, obs. P. Billet ; JCP G 2011, 55, obs. J.-V. Borel et D. Del Prete ; Environnement et développement durable 2010, comm.135, obs. P. Trouilly ; BJDU 2010/4, p. 282, obs. J. Trémeau ; RDI 2010, p. 508, obs. P. Soler-Couteaux ; Constitutions 2010, n o 4, p. 611, note E. Carpentier ; AJDA 2010, p. 2114, note J.-B. Dubrulle ; Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2011, n o 33, chronique L. Janicot, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, Observatoire de la jurisprudence constitutionnelle

En ce sens, le tribunal administratif de Marseille a jugé que les antennes relais ne devaient pas être implantées à moins de 300 mètres des habitations de la population. En effet, diverses études épidémiologiques réalisées à proximité d'émetteurs de radiofréquences n'ont pas réellement abouti à des résultats conclusifs. L'Agence Française de Sécurité Sanitaire et Environnementale a rendu en avril 2003 un avis qui est le dernier document officiel à ce sujet. Elle réalise le constat suivant : *les données scientifiques actuelles ne révèlent pas des risques sanitaires réelles*. Elle ordonne toutefois des recommandations qui relèvent d'un principe de « *précaution* » pour tenir compte des préoccupations des citoyens. Par ailleurs, le Conseil de l'Union Européenne a publié une recommandation en 1999 et récemment le décret du 3 mai 2002 qui impose aux opérateurs le respect des valeurs limites d'exposition des usagers aux champs électromagnétiques. Enfin, le rapport Zmirou de 2001 impose une réglementation s'agissant des bâtiments publics, afin qu'ils puissent être éloignés à plus de 100 mètres des antennes relais. Le Conseil d'Etat a par ailleurs dans une décision<sup>78</sup> estimé que ces mesures permettaient uniquement de rassurer la population et d'éviter que le maire puisse invoquer le principe de précaution. Etant donné, qu'il est impossible pour le maire d'interdire l'implantation des antennes relais en ayant recours au principe de précaution, celui-ci peut s'orienter vers son pouvoir de police de l'urbanisme pour régler une activité. En ce sens, avoir une certaine marge de manœuvre à défaut du principe de précaution.

De son côté, la CAA de Marseille a développé une argumentation s'agissant de la prise en compte de l'incertitude scientifique par le maire pour se prononcer sur une déclaration de travaux. Elle considère « *qu'en ne s'opposant pas, par la décision contestée, à l'édification d'une station de base de téléphonie mobile émettant des radiofréquences d'une puissance de 1800 mégahertz à proximité immédiate d'habitations, le maire de la commune de Cagnes-sur-Mer a fait une appréciation manifestement erronée des circonstances de l'espèce*<sup>79</sup> ».

---

<sup>78</sup> CE. 22 août 2002, Société SFR

<sup>79</sup> Cour adm. appel Marseille, 13 juin 2002, Association intercommunale pour la défense des quartiers Peyre Long, des Espinets et des sites environnants, n° 97MA05052.

Nonobstant, cette jurisprudence a été renversée en donnant lieu à une décision du 20 avril 2005 dans laquelle, le Conseil d'Etat considère que la preuve d'un risque sanitaire « *n'était ni rapportée, ni soulignée*<sup>80</sup> ». Par conséquent, un maire n'est donc plus compétent pour s'opposer à une déclaration de travaux s'agissant des antennes relais.

S'agissant des installations d'éoliennes faisant l'objet d'une forte opposition des maires sur le fondement du principe de précaution, le processus est pratiquement similaire, à l'exception que celles-ci dépendent du code de l'environnement et non pas celui de l'urbanisme. En effet, la distance réglementaire entre une habitation et une éolienne est fixée à 500 mètres. Cette réglementation provient de la loi Grenelle II et ses décrets qui prévoient que les parcs éoliens composent le régime des installations classées pour la protection de l'environnement. « *La délivrance de l'autorisation d'exploiter est subordonnée au respect d'une distance d'éloignement entre les installations et les constructions à usage d'habitation ... Elle est au minimum fixé à 500 mètres*<sup>81</sup> ». Les éoliennes font pourtant l'objet de nombreux débats relatifs aux possibles risques qu'elles peuvent engendrer sur la santé des populations et sur l'environnement. Le dernier en date remonte au 16 juin 2020 devant le Parlement. « *Concernant le risque de survenue des accidents, le retour d'expérience ne remet pas en cause cette distance d'éloignement. Concernant les impacts, l'académie de médecine a étudié l'opportunité de modifier cette distance pour la porter à 1 000 mètres. Son rapport, publié en 2017, souligne que « le rôle des infrasons, souvent incriminé, peut être raisonnablement mis hors de cause à la lumière des données physiques, expérimentales, et physiologiques » et que « en tout état de cause, la nuisance sonore des éoliennes de nouvelles générations ne paraît pas suffisante pour justifier un éloignement de 1 000 mètres », que « le rôle négatif des facteurs visuels ne tient pas à une stimulation stroboscopique » et que « le rythme de clignotement des feux de signalisation est nettement situé au-dessous du seuil épileptogène » ... La distance minimale d'éloignement des éoliennes vis-à-vis des habitations imposées dans la réglementation française est donc du même ordre de grandeur que celle appliquée par nos pays voisins. »*

---

80 Cons. d'État, 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, n° 248233.

81 Article L553-1 du code de l'environnement

D'ailleurs, sur ce sujet, le Conseil d'Etat a jugé irrecevable un recours introduit par la commune qui a demandé d'annuler un permis de construire d'un projet éolien visible par ses habitants. Elle mettait en avant l'atteinte à l'environnement visuel des habitants. La CE, rejette l'intérêt à agir en considérant qu'elle avait « *invoqué un intérêt individuel des habitants et non l'intérêt général* <sup>82</sup> ». En revanche, après cette décision, un particulier peut invoquer son propre intérêt. Le maire n'a donc peut-être pas obtenu la possibilité d'agir en l'espèce sur le fondement du principe de précaution, mais il n'en demeure pas moins que la possibilité pour les particuliers d'invoquer le principe de précaution est une avancée prépondérante. Par ailleurs, la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 met en place une autorisation unique et commune pour l'ensemble des éoliennes. Le législateur illustre ainsi, l'incompétence des maires à agir en la matière.

Force est donc de constater que, le refus d'une autorisation sur un motif sanitaire de la part du maire est strictement limité au Code de l'urbanisme, plus généralement aux antennes relais. Si le maire, possédait une compétence en la matière, il n'en demeure pas moins que cet outil s'applique uniquement pour des activités qui entrent dans le champ d'application de l'urbanisme. Les nombreuses activités citées précédemment n'entrent pas toutes dans ce cadre, encore une fois, le maire possède un moyen d'intervention très limité.

---

<sup>82</sup> CE, 22 mai 2012, SNCNSE le haut des épinettes contre la commune des Vauxcéré

## B. Le rejet d'une demande d'autorisation pour un motif d'urbanisme

Sur le fondement du principe d'indépendance mentionné précédemment, les maires pourraient donc s'opposer dans le cadre de leur pouvoir de police de l'urbanisme à une autorisation d'urbanisme pour laquelle l'activité qui en résulte peut porter atteinte à l'environnement et à la santé de la population. En théorie, le principe de précaution ne relève pas du domaine de l'urbanisme<sup>83</sup>. Le principe d'indépendance des législations s'opposait donc à ce que le principe de précaution puisse être invoqué dans le monde de l'urbanisme. Nonobstant, le Conseil d'Etat<sup>84</sup> avait examiné le respect du principe de précaution dans son contrôle relatif à une déclaration d'utilité publique s'agissant des lignes électriques à très haute tension. Le fonctionnement de ces lignes est suspecté de provoquer des atteintes graves à la santé de la population, comme l'apparition de cancer. Ce principe a donc pu être invoqué dans le cadre de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme relatif aux constructions de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. A ce stade, le juge n'exerçait qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. L'arrêt précédemment cité du Conseil d'Etat en date du 19 juillet 2010, Association du Quartier les Hauts de Choiseul en témoigne en ce sens. Ainsi, s'il est permis d'établir que le principe de précaution est invocable pour les maires dans l'exercice de leur police spéciale de l'urbanisme, il est en revanche moins certain que le principe de précaution puisse être légitime pour justifier d'un refus d'autorisation.

Par ailleurs, le contrôle de la régularité d'une déclaration de travaux est conduit sur sa compatibilité avec les dispositions du Plan Local d'Urbanisme<sup>85</sup> (PLU) lorsque celui-ci existe. Le PLU est un document d'urbanisme destiné à définir les règles qui indiquent quelles formes peuvent prendre les constructions, quelles zones doivent rester naturelles et quelles zones sont réservées aux constructions. Autrement dit, il doit mettre en lumière le projet global d'urbanisme qui résume les intentions générales de la collectivité quant à son évolution.

---

<sup>83</sup> CE, 20 avr. 2005, Sté Bouygues Télécom, Rec. Tables, p. 1141 ; AJDA 2005, p. 1191, concl. Y. Aguila ; RDI 2005, p. 254, obs. F.G. Trébulle et p. 348, obs. P. Soler-Couteaux ; CE Sect., 22 août 2002, 2 esp., SFR c/ Cne de Vallauris et SFR c/ Cne de Villeneuve-Loubet ; AJDA 2002, p.1300, note P. Binczak

<sup>84</sup> CE, 28 juillet 1999, Assoc. Intercommunale Morbihan sous très haute tension, CJEG 2000, p. 31.

<sup>85</sup> Le Plan Local d'Urbanisme a été mis en place avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000. Il remplace le plan d'occupation des sols POS.

Le PLU est un document conduit par l'exécutif compétent, en l'occurrence le maire sur le fondement de l'article R153-1 du Code de l'Urbanisme. Il est donc le véritable document de référence de la réglementation urbaine locale. Pour le maire, le PLU est un outil permettant de contourner le principe de précaution, en effet, il lui permet d'intervenir sur des activités relevant du domaine de l'urbanisme et pour lesquelles, le juge lui refuse une quelconque intervention sur le fondement du principe de précaution. Les incompatibilités qui peuvent découler du PLU peuvent entraîner un motif de refus de la part du maire et par conséquent son opposition à des activités.

Là encore, il ne s'agit pas de l'ensemble des activités comme nous avons pu le voir précédemment, il s'agit uniquement des activités qui sont mentionnées dans le Code de l'Urbanisme. Le rôle du maire dans ses possibilités d'interventions sur un domaine régi par la police spéciale est donc fortement limité. Le PLU doit assurer à la commune la maîtrise de l'aménagement de son territoire. Ainsi, il peut fixer les types de constructions et d'installations autorisées sur une zone déterminée. Par conséquent, est illégale l'installation des antennes relais dans une zone pour laquelle est autorisée uniquement les constructions relatives aux loisirs et équipements sanitaires. L'implantation des antennes relais est interdite dans un espace boisé classé au sein du PLU par exemple. Enfin, le PLU peut comporter des prescriptions relatives aux caractéristiques des constructions, à l'esthétique des lieux et à la protection du paysage, conformément à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme. Par conséquent, est illégale l'installation d'une antenne relais en violation des dispositions du règlement du PLU.

Par voie de conséquence, un PLU peut éventuellement pour des motifs strictement urbanistiques permettre dans des conditions strictes aux maires d'agir sur des activités pour lesquelles il ne peut invoquer de manière explicite le principe de précaution. Sur cet exemple ci-dessus, le maire peut éventuellement lutter contre une prolifération d'antennes relais pour lesquelles il a des craintes sur la santé de sa population. En effet, le maire peut s'opposer à une autorisation sur le fondement de l'article R.111-21<sup>86</sup> du Code de l'Urbanisme.

---

<sup>86</sup> « Le permis de construire peut-être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales »

En conclusion, le pouvoir de police du maire ne lui permet qu'à des conditions très restrictives de prévenir des effets pouvant engendrer des risques à l'environnement et à la santé des populations. Ces activités faisant l'objet d'une police spéciale, elles ne figurent pas toutes dans le domaine de l'urbanisme. Cependant, c'est un outil limité certes, mais un outil dont dispose le maire pour mettre en œuvre des mesures en la matière sans invoquer le principe de précaution. Il n'en demeure pas moins, que comme pour les antennes relais, certaines situations d'incertitude scientifique peuvent être rattachées à une dimension d'urbanisme qui peut donc correspondre aux compétences du maire. En toute logique, le maire doit veiller à éviter d'une part le détournement du pouvoir et d'autre part toutes les illégalités fautives en s'opposant à tort à une déclaration ou autorisation relevant de l'urbanisme. En réalité, la règle du concours entre la police générale et la police spéciale a pour origine l'idée que le maire, étant l'autorité la plus proche des administrés ne peut toujours résister à la demande forte de ses administrés même si scientifiquement le risque n'est pas fondé. Le maire prend à cœur la crainte des populations. C'est pour cette raison qu'il souhaite intervenir très régulièrement sur le fondement du principe de précaution. C'est en ce sens que, le Conseil d'Etat rappelle régulièrement que la crainte des usagers<sup>87</sup> ne peut justifier un arrêté municipal régulant ou interdisant une activité. D'autant plus que, des précautions sont à prendre sur ces activités. La possibilité donnée aux maires d'adopter des mesures en l'absence de preuve pourrait réaliser un risque et une éventuelle suppression des facteurs favorisant l'encadrement du risque.

En réalité au sein de la police de l'urbanisme, le principe de précaution peut être perçu au travers de trois conceptions. La première (elle n'est jamais retenue par le juge) consiste à appliquer le principe de précaution dans tous les domaines dans lesquels un risque est possible, incertain toutefois mais possible. Dans cette hypothèse, le principe de précaution perdrait son sens. En effet, « *le principe de précaution c'est agir, même si l'on n'est pas certain de l'existence d'un risque. Ce n'est pas ne rien faire tant que l'on n'est pas certain de l'absence de risque*<sup>88</sup> ».

---

<sup>87</sup> Cons. D'État, réf., 29 octobre 2003, Commune de Saint-Cyr-l'École, n° 258245.

<sup>88</sup> Conclusions Y. Aguila citées par D. Botteghi, BJCL préc., p. 352.

La deuxième est particulièrement restrictive et consiste à rattacher à l'existence de « *risques avérés qui ressortissent à la prévention et non à des risques incertains, en l'état des connaissances scientifique*<sup>89</sup> ». Cette conception du principe a été reprise dans plusieurs décisions du Conseil d'Etat.

Dans ces décisions, le « *Conseil d'État a [...] déplacé le débat du terrain de la précaution à celui de la prévention, en considérant que l'absence de risques sérieux prouvés pour la santé publique invalidait des arrêtés municipaux refusant l'installation d'antennes relais alors que nous sommes précisément dans un domaine où le risque est incertain comme en témoignent les controverses scientifiques et le rapport Zmirou pourtant source d'information du Conseil d'État en l'espèce*<sup>90</sup> ». Enfin, une dernière conception, qui est celle retenue en permanence par le Conseil d'Etat et qui consiste à exiger la preuve de l'existence « *d'éléments de nature à accréditer l'hypothèse, en l'état des connaissances scientifiques, de risques pour la santé publique pouvant résulter de l'exposition du public aux champs électromagnétiques ou encore des éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, mêmes incertains. Dans ce cas, ce n'est pas un risque avéré qui doit être prouvé mais une « hypothèse de risque », un risque plausible, un risque envisageable*<sup>91</sup> ». Cette hypothèse montre que finalement, le juge administratif écarte un moyen fondé sur la violation du principe de précaution.

---

<sup>89</sup> Sur ce constat, Y. Jegouzo, in Rapport sur le principe de précaution : bilan de son application quatre ans après sa constitutionnalisation, C. Birraux et J.-C. Étienne, Doc. Sénat 2009-2010, n° 25, 8 octobre 2009, p. 21 ; A. Gest et P. Tourtelier, Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information du 8 juillet 2020 sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution, doc. A.N. n° 3970, 17 novembre 2011, notamment, pp. 32 et s

<sup>90</sup> A. Van Lang, Droit de l'environnement, PUF Thémis, 2011, 3ème édition, p. 110, n°135 ; v. aussi sur ce constat, P. Billet, « Autorisation d'urbanisme et principe de précaution : quand l'autonomie contrarie l'indépendance », JCP A 28 mars 2011, 2119.

<sup>91</sup> V. en ce sens, CE, 2 juill. 2008, Sté française de radiotéléphone, n° 310548 ; CAA Versailles, 15 janvier 2009, Commune de Saint-Denis, n°07VE01770 ; TA Orléans, 16 avril 2010, 0901205.

Ainsi, le maire, s'il n'est pas juridiquement incompétent, ne peut intervenir que lorsque des conditions très strictes sont réunies. Les conditions sont contraignantes. D'autant plus que, les outils dont il dispose dans le domaine de l'urbanisme, ne prennent pas en compte l'ensemble des activités. L'intervention du maire est donc subsidiaire en la matière. Par ailleurs, le fait d'étendre les compétences du maire sur le principe de précaution peut conduire également à une extension de sa responsabilité ainsi que celle de la commune en question. Cette hypothèse est rarement souhaitée. Par ailleurs, l'intervention du maire, qu'elle soit détournée ou fondée sur un péril imminent, reste conditionnée à une forte appréciation du juge mais également du domaine auquel l'activité en question dépend. Ainsi, la reconnaissance faible mais naissante des maires sur le fondement du principe de précaution demeure une question délicate. Toutefois, le maire dispose d'outils favorisant son intervention au sein d'une police spéciale, bien que ces outils ne soient pas réellement au cœur du principe de précaution, ils permettent tout de même de marquer une survivance de la police générale, et en particulier du maire face aux autorités de police spéciale. Si cette survivance est marquée, il n'en demeure pas moins qu'elle reste fragilisée dans ce domaine.

## Chapitre 2

### *Une reconnaissance fragile de l'interventionnisme du maire*

Le volontarisme municipal est depuis plusieurs années mis en lumière par des pensées politiques prépondérantes. En effet, la société actuelle et les autorités locales sont plus favorables à s'opposer à des nouvelles technologies pouvant impacter l'environnement et plus généralement à la santé de la population. L'intervention du maire sur le principe de précaution est très limitée, si l'arrêté municipal est jugé pour la plupart du temps illégal, puisqu'il illustre un empiétement de la police générale (le maire) sur la police spéciale (l'Etat), il n'en demeure pas moins qu'il permet de sensibiliser sur la réglementation. En ce sens, le juge administratif a annulé l'ensemble des arrêtés des maires qui interdisaient la culture des OGM sur le fondement du principe de précaution. Cependant, sur le long terme, l'Union Européenne a modifié la réglementation en la matière en laissant la possibilité aux Etats de mettre en œuvre ou non cette culture. La France a choisi d'interdire la culture des OGM. La séparation entre les deux types d'autorités n'est donc pas absolue en ce sens. Pour autant, si la reconnaissance encore fragile des maires est bien présente, elle a également entraîné des conséquences assez marquantes en la matière (I) poussant parfois à reconsidérer l'utilité du principe de précaution sur la scène locale (II).

#### **I. Les conséquences de la reconnaissance du maire dans l'application du principe de précaution**

Comme il a été question précédemment, la reconnaissance timide mais réelle du maire au travers de divers outils lui permet d'intervenir sur des activités encadrées par une police spéciale. Cette reconnaissance bien qu'elle soit faible, peut entraîner des conséquences sur le principe de précaution. A l'incertitude encadrant la portée du principe de précaution (A) s'adjoint la légitime interrogation sur la remise en cause de la primauté reconnue à la police spéciale (B).

## A. L'incertitude encadrant la portée du principe de précaution

L'incertitude encadrant la portée du principe de précaution est conduite par la reconnaissance des maires. Toutefois, la portée du principe relève d'interprétations divergentes qui finalement rendent celle-ci incertaine : D'une part l'interprétation du juge administratif, d'autre part l'interprétation du maire... L'ensemble gravitant autour de notions qui ne font pas l'objet d'une définition unanime. Ce qui complexifie davantage la portée du principe.

D'abord, un récent arrêt<sup>92</sup> de la Cour de Justice de l'Union Européenne datant de 2019 a mis en avant l'importance de la portée du principe de précaution. En effet, la CJUE dispose que « *l'importance et la portée du principe de précaution qui justifie l'adoption de mesures restrictives lorsque la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait* ». Par ailleurs, si sa valeur constitutionnelle a été reconnue dans une décision du 3 octobre 2008 relative à la commune d'Annecy par le juge administratif, il n'en demeure pas moins que celui-ci a rappelé à plusieurs reprises la portée du principe. En effet, « *S'il s'impose à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence*<sup>93</sup> ». Cette logique est également partagée par le Conseil Constitutionnel dans diverses décisions<sup>94</sup>. Elle repose sur la volonté de cantonner la portée du principe de précaution aux domaines qui relèvent de la compétence d'une autorité de police spéciale.

A ce titre, on peut alors souligner que, le principe de précaution s'appliquerait seulement à l'hypothèse dans laquelle une autorité de police spéciale est jugée compétente pour une activité particulière pouvant porter atteinte à l'environnement et/ou à la santé de la population. A contrario, dans certaines affaires le juge administratif a reconnu la possibilité pour le maire d'intervenir sans toutefois mentionner le principe de précaution. Cette non-exploitation du principe de précaution peut conduire à la légitime question de sa portée.

---

<sup>92</sup> CJUE, 1er oct. 2019, n° C-616/17.

<sup>93</sup> CE, 24 septembre 2012, N°342990 Commune de Valence

<sup>94</sup> Cons.Const. 19 juin 2008, n°2008-564 DC, loi relative aux organismes génétiquement modifiés

Par ailleurs, dans certaines décisions, le juge administratif a mis en avant la méconnaissance du principe de précaution par les autorités compétentes. C'était par exemple le cas, de la mise sur le marché du Roundup Pro 360 dont la substance active était le glyphosate. En l'espèce, le juge a constaté qu'il y avait bien une réelle méconnaissance du principe de précaution. TA Lyon, 15 janv. 2019, n° 1704067. Cette décision laisse donc en suspens la question de l'effectivité de la portée du principe et le véritable rôle du maire en la matière. En effet, cette décision peut laisser le doute quant au fait que le maire soit compétent pour protéger l'environnement et donc plus généralement la santé de la population sur le fondement de l'article L.2212-2 du CGCT. En l'espèce, le juge laissait entendre que le motif d'ordre public pouvait justifier l'intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale. Donc, la portée du principe de précaution est incertaine du fait d'une interprétation variable des juges. Interprétation qui dès lors s'effectue systématiquement au cas par cas.

La portée du principe de précaution est confrontée à une absence de définition unique et à des sources plurielles qui conduisent à une interprétation divergente de sa portée. C'est la raison pour laquelle, la reconnaissance des maires et les règles relatives au concours entre la police générale et la police spéciale forment une articulation complexe. Pour comprendre l'incertitude encadrant le principe de précaution, il convient de rappeler les notions qui ont permis l'émancipation du principe.

D'abord, sur la scène internationale, en 1992, le principe 15 de la Déclaration de Rio disposait que « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». La formulation paraît ambiguë. En effet, elle indique qu'en cas d'absence de certitudes scientifiques, il est possible de mettre en place une mesure visant à prévenir la dégradation de l'environnement. La formulation est fondée sur un doute et non sur une certitude scientifique.

En droit européen, la décision de la CJUE en date du 5 mai 1998 <sup>95</sup> illustre une nouvelle interprétation du principe. Cette vision est complètement contradictoire « *lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou la portée de risque pour la santé de la personne des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées.* ».

Enfin, à l'échelle nationale, la loi Barnier du 2 février 1995 dispose que « *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* ». Cette définition sera reprise et transposée à l'article L.110-1 du Code de l'Environnement. Pour autant, la définition retenue dans le Code l'Environnement s'éloigne de celle retenue par la Charte en son article 5 « *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* ».

Toutes ces notions conduisent à réaliser une double appréhension de la portée du principe. D'une part, le principe signifie qu'en présence d'un doute scientifique, il serait interdit d'engager une action ou une activité dès lors qu'on ignore ses conséquences. D'autre part, il signifie qu'il y a la présence d'une obligation de moyen et donc la nécessité d'étudier et d'évaluer les risques. Par conséquent, en cas d'incertitudes, il faut adopter des mesures de précautions effectives et proportionnées. L'ensemble de ces notions ne mentionnent pas de manière directe, les autorités concernées et la compétence qu'elles détiennent face au principe de précaution.

---

<sup>95</sup> National Farmers' Union et autres du 5 mai 1998, aff. C- 157/ 96 ; Royaume- Uni c/ Commission du 5 mai 1998, CJUE

C'est pour cette raison que l'articulation de la police spéciale et la police générale est difficilement compréhensible sur ce sujet, puisque les notions qui sont censées guider les autorités ne mentionnent pas les conditions dans lesquelles leur pouvoir vient s'appliquer.

De plus, qu'il s'agisse de l'environnement ou de la santé, les textes ne mentionnent pas ces domaines, ou présentent des mentions contradictoires. Pour l'un, il est possible de penser que le principe de précaution s'applique uniquement à l'environnement, pour l'autre, que celui-ci s'applique uniquement à la santé de la population. Les autorités se retrouvent pour le moins démunies face à la portée du principe de précaution qui demeure incertaine. Finalement, les autorités ont une vision différente sur cette portée, c'est pour cette raison qu'elles l'appliquent en fonction de leur propre vision. Par conséquent, la portée incertaine du principe engendre des conséquences dans l'organisation et le rôle de la police administrative.

Enfin, le principe de précaution, possède des conditions d'application fluctuantes. Ce qui ne permet donc pas d'éclairer les règles relatives aux polices spéciales et générales en la matière. A contrario, les conditions renforcent de manière prépondérante la portée incertaine du principe. D'abord, l'incertitude scientifique, elle est relative aux effets de l'activité ou de l'action, que cette activité ou cette action ne soit qu'envisagée ou ait déjà commencé. La précaution va donc tenter d'évaluer le risque inconnu ou mal connu, impliquant que des mesures soient prises avant même l'identification certaine du dommage. L'incertitude scientifique s'inscrit au sein d'une expertise. Ces données doivent être fiables. Les mesures de précaution sont prises uniquement dans la mesure où elles sont fondées. C'est dans la décision du Conseil d'Etat du 15 décembre 2010, société KWS France Sarl que figure cette obligation. Là encore, n'apparaît pas de réelles conditions quant à la portée du principe et à l'intervention des polices en la matière. De plus, il faut procéder à une évaluation de ce risque à partir des données scientifiques du moment, mais justement cette évaluation peut être difficile à mener dans un domaine enclin à l'incertitude scientifique. Les conditions qui permettent d'appliquer le principe ne sont pas non plus favorables à sa portée et aux rôles des autorités en la matière.

Aujourd'hui, les définitions mettent en valeur un principe incertain. Les textes ne sont pas identiques, ils divergent. La portée normative n'est pas la même, un principe autonome d'un côté et un principe directeur de l'autre. Le juge doit mettre en place le principe de précaution eu égard à la définition du code de l'environnement et la définition constitutionnelle. Il est donc extrêmement complexe d'appréhender la notion de « précaution » pour les autorités de police administrative. De plus, il est difficile donc pour elles, de mettre en application le principe du fait de son incertitude.

La reconnaissance d'une possible intervention des maires sur les autorités de police spéciale face à un principe incertain mène vers la possibilité de remettre en cause la primauté de celle-ci.

## B. La remise en cause de la primauté de la police administrative spéciale

Cette remise en cause de la primauté de la police administrative spéciale a été mise en valeur suite au raisonnement<sup>96</sup> du juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pointoise, le 8 novembre 2019. Parmi les nombreux contentieux relatifs aux arrêtés municipaux, celui de 2019 relatif à la réglementation de l'utilisation des pesticides a été particulièrement marquant. En l'espèce, en octobre 2019, le préfet des Hauts-De-Seine a ordonné au juge des référés du tribunal la suspension de l'arrêté du 13 juin 2019, dans lequel le maire de la commune de Gennevilliers avait interdit l'utilisation des pesticides sur son territoire sur le fondement du principe de précaution. Le préfet avait souligné que le maire aurait excédé ses pouvoirs d'autant plus qu'une police spéciale encadrerait cette activité. En ce sens, il mentionne le fait que, le principe de précaution ne « *saurait avoir pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de son domaine d'attribution* ». A contrario, le maire a souligné la volonté de protéger la population face aux pesticides et illustre en ce sens la carence dont avait fait preuve l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale. Au terme, le juge des référés du tribunal de Cergy-Pontoise rejeta la requête du préfet sur le fondement que des circonstances particulières justifiaient l'intervention du maire.

---

<sup>96</sup> TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, n°1912597

Nonobstant, il est permis de se demander ici, si l'intervention du maire était réellement indispensable à la résolution du litige en l'espèce ou au contraire s'il ne s'agit pas d'une tentative de remise en cause de la police administrative spéciale.

Et pour cause, le juge a longtemps justifié la légitimité du maire de la commune à intervenir en la matière. Il a insisté sur le caractère fondé de l'arrêté attaqué. Pourtant, l'utilisation des pesticides est réglementée par une police spéciale qui a pour objet de garantir une cohérence nationale des décisions prises et donc de préserver le critère uniforme du droit sur l'ensemble du territoire tout en assurant le critère unitaire de l'Etat. Par conséquent, ces mesures permettent de protéger l'environnement et la santé de la population de manière équilibrée et en égalité au territoire. Cette logique a été présente dans de nombreuses décisions<sup>97</sup> sur lesquelles le juge a été insistant. En revanche ici, il vient conclure la possibilité pour la police générale (le maire) d'intervenir sur le domaine d'attribution d'une police spéciale (Etat). Par conséquent, il est possible de conclure que cette précision laisse entrevoir la volonté du juge de relativiser l'importance et la portée qui ne justifierait plus obligatoirement une primauté de la police spéciale de l'Etat sur la police générale du maire. D'autant plus, que cette approche sera rendue possible à l'occasion de litiges similaires<sup>98</sup>.

Deux appréciations peuvent être relevées. D'une part, la volonté de transmettre aux maires des compétences dans ce domaine pourrait potentiellement être liée au principe de libre administration<sup>99</sup> dont disposent les collectivités territoriales. Celui-ci pourrait fonder l'intervention des maires exposés à des pressions locales les incitant à agir rapidement. D'autre part, l'intervention de la police spéciale ne saurait obligatoirement rendre l'intervention du maire et donc de la police générale impossible.

---

<sup>97</sup> V. en ce sens, CE, 26 octobre 2011 n°326492 Commune de Saint-Denis

<sup>98</sup> V. en ce sens, TA Cergy-Pontoise, 25 nov. 2019, n° 1913835 ; TA Cergy-Pontoise, 19 déc. 2019, n°1915044, 1915047 et 1915048.

<sup>99</sup> Article 72 de la Constitution. V. en ce sens, « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences."

En effet « *l'existence d'une police spéciale ne saurait pas être un motif légitime pour rendre impossible l'action de la police générale et plus particulièrement l'intervention du maire* <sup>100</sup> ».

Toutefois, ces appréciations mettraient en évidence un empiètement de la police générale du maire sur la police spéciale de l'Etat, ce qui comme précédemment constaté remettrait en cause la règle relative aux polices spéciales, le principe d'unité du droit et le caractère unitaire de l'Etat français. Autrement dit, ces affirmations peuvent effectivement illustrer une certaine remise en cause de la police spéciale et finalement son utilité face au principe de précaution.

Ainsi, une modération semble être retenue s'agissant de l'interprétation de cette porte ouverte. En effet, la décision retenue par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise ne semble pas s'être étendue à toutes les activités relevant de la police spéciale. Il n'en demeure pas moins que cette décision peut conduire sur le long terme à une véritable remise en cause de la police spéciale et sa primauté sur le principe de précaution. D'autant plus que, cette décision s'inscrivait dans un contexte étatique favorable à la protection de la santé et de l'environnement. En effet, le juge dans le domaine du principe de précaution rend des décisions pour lesquelles le contexte sociétal joue un rôle prépondérant. Prenons l'exemple de la crise sanitaire actuelle, cette crise a remis en avant le rôle du maire sur le fondement du principe de précaution, le juge porte une appréciation vis-à-vis de la situation actuelle. A Nice, le maire avait pris l'initiative d'annuler la Foire sur le fondement du principe de précaution. En effet, le risque lié au coronavirus restait encore fortement élevé. Cette décision a été confirmée par la suite par le préfet de Nice. Là encore, la crise sanitaire a énormément influencé le jugement.

Finalement, l'intervention du maire sur le fondement du principe de précaution et notamment la décision du tribunal administratif en 2019 peuvent conduire à terme à une réelle intervention du maire. Nonobstant, cette intervention conduirait à une remise en cause de la police spéciale. En effet, il est possible de se demander à quoi pourrait-elle bien servir si une police générale permettait de garantir la protection de l'environnement et de la santé des populations.

---

<sup>100</sup> Denolle A.-S., « Concours de polices en matière environnementale : quelle place pour le maire ? », AJCT 2019, p. 370

Malgré le fait, que l'intervention du maire ne soit pas toujours tolérée, il n'en demeure pas moins que la tolérance, bien qu'elle soit limitée et peu courante constitue une forme de remise en cause de la police spéciale. C'est en ce sens que sur le long terme, il est possible de se demander si la police spéciale possèdera toujours une primauté sur la police générale.

Ainsi, l'ensemble des éléments mentionnés peuvent conduire à une réelle réflexion en la matière. A cette dimension, s'adjoint alors l'ultime problématique relative à l'utilité du principe de précaution et notamment de sa portée.

## **II. La reconsidération de l'utilité du principe de précaution à la scène locale**

Les enjeux environnementaux susceptibles d'impacter l'environnement ainsi que les craintes de la population pour leur santé sont illustrées sur la scène locale. Ils font alors l'objet d'une prise en compte par les élus et plus précisément les maires qui prennent alors des initiatives pour apporter une réponse aux administrés. Dès lors que le risque n'est pas avéré, ces derniers se tournent vers le principe de précaution qui permet de mettre en avant les craintes et donc de légitimer les actions relatives aux pouvoirs de police générale du maire. Cependant, l'intervention des maires se retrouve extrêmement limitée. Ces limites conduisent finalement à remettre en cause l'utilité du principe de précaution lui-même. D'une part, il demeure être un principe non invocable en matière de police générale (A). D'autre part, dès qu'il est invoqué, celui-ci est très rapidement neutralisé (B). Ces éléments permettent donc de le remettre en cause sur la scène locale.

### **A. Un principe non invocable en matière de police générale**

En matière environnementale, nombreuses sont les activités régies par une police administrative spéciale. Par conséquent, nombreuses sont les activités ayant un caractère exclusif et relevant des autorités étatiques. D'autant plus que le domaine environnemental est étroitement lié au domaine sanitaire. Ainsi, à titre d'exemple, la culture des organismes génétiquement modifiés qui possède un réel impact sur la santé humaine relève d'une police administrative spéciale confiée aux autorités étatiques sur le fondement des articles L.531-1 et s du Code de l'environnement. Il en est de même s'agissant des polices spéciales relatives aux communications électroniques. En ce sens, les antennes relais sont jugées comme nocives pour la santé humaine notamment au niveau des ondes qu'elles dégagent. En l'absence de péril imminent dont la notion est restreinte par la juge administratif, les arrêtés des maires au titre de leurs pouvoirs de police administrative générale et sur le fondement du principe de précaution doivent être annulés pour incompétence<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> CE, 9 oct. 1996, n°159192, Commune de Taverny

En ce sens, l'ensemble des solutions retenues pour ces activités rendent impossible l'intervention du maire en la matière. Par ailleurs, elles ne lui permettent pas d'invoquer le principe de précaution pour justifier des éventuelles mesures prises au titre de leurs pouvoirs de police administrative générale en matière environnementale et plus généralement pour la santé de la population <sup>102</sup>.

Les intérêts environnementaux ayant des conséquences sur la santé humaine sont gérés au niveau national afin de couvrir l'ensemble du territoire et de garantir l'effectivité, l'unité et la conformité du droit sur cet ensemble. Cette gestion nationale permet également d'assurer une certaine sécurité des maires relative à leur responsabilité. Nonobstant, cette organisation pose l'intérêt et l'utilité du principe sur la scène locale. Si, le principe est inopérant en matière d'installation des antennes relais et de culture d'organismes génétiquement modifiés, il n'en demeure pas moins que celui-ci laisse penser qu'il n'a jamais vocation à s'appliquer. Par ailleurs, le Conseil d'Etat semble limiter la portée du principe. Assisterions-nous alors à une hypothèse dans laquelle, le Conseil d'Etat semble être mal à l'aise avec les contours divergents du principe de précaution ? Les contours du principe sont flous, pour autant les conséquences qu'ils peuvent entraîner sont concrètes. En limitant la portée du principe de précaution et en réduisant de manière considérable l'utilité de celui-ci sur la scène locale, le juge peut conduire à une véritable confusion entre le principe de précaution et le principe de prévention <sup>103</sup>.

La véritable question est relative donc aux compétences des autorités locales et plus largement des maires. Si, celui-ci est pris en compte par les autorités étatiques, il n'en demeure pas moins qu'il est difficilement invocable pour les maires. Par conséquent, les autorités locales et notamment les maires ont un droit d'information<sup>104</sup> mais il n'apparaît pas la possibilité pour eux d'utiliser le principe de précaution.

---

<sup>102</sup> CE, 15 janv. 1986, Sté Pec-Engineering : Lebon, Tables 1986, p. 635 – CE, 29 sept. 2003, n°218217, Houillères du bassin de Lorraine.

<sup>103</sup> CE, 14 mars 1914, Gurnez : Lebon 1914, p. 350

<sup>104</sup> CE, ass., 7 mars 1930, Cie aérienne française et Chambre syndicale de l'industrie aéronautique : Lebon 1930, p. 257.

En ce sens, il paraît évident de conclure que le principe de précaution n'a aucune utilité pour l'échelon local. Sauf, si, on considère qu'il semble conserver un intérêt en matière d'autorisation d'urbanisme. C'est peut-être l'unique raison qui permet à la scène locale de le maintenir en éveil. En matière d'urbanisme, conformément à la jurisprudence Association du Quartier Les Hauts du Choiseul (précédemment évoquée) le principe de précaution est applicable, ce qui permet au maire au titre de son pouvoir de police de l'urbanisme d'intervenir en la matière. Toutefois, son intervention se limite très concrètement aux activités qui figurent dans le Code de l'Urbanisme. En définitif, il ne s'agit pas de toutes les activités susceptibles d'impacter l'environnement et par conséquent, la santé humaine. L'utilité du principe de précaution sur la scène locale n'est donc pour ainsi dire, pas totale.

Là encore, en matière d'urbanisme, le principe de précaution semble poser des problèmes. Il pourrait parfaitement justifier un refus d'autorisation de la part du maire, à titre d'exemple avec l'installation des antennes relais. D'autant plus que, le juge n'opère qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de l'autorité administrative. Autrement dit, le juge procéderait à une annulation qu'en cas de doutes fondés. Pourtant, certains<sup>105</sup> auteurs estiment, qu'il s'agit là d'un détournement du principe de précaution et qu'en ce sens, il n'est pas invoqué de manière directe. La jurisprudence d'ailleurs en la matière ne permet pas de répondre quant à la possibilité pour les maires d'intervenir sur le fondement du principe de précaution. D'autres auteurs affirment que la police spéciale empêche toute immixtion possible des autorités locales et en l'occurrence le maire y compris au titre de la police de l'urbanisme. C'est ce qu'affirme du moins les auteurs Karim HAMRI et Jean-Philippe SORBA<sup>106</sup>. Par conséquent, le principe de précaution semble de plus en plus perdre de son utilité au niveau local. D'autant plus que, eu égard aux enjeux économiques que représentent ces activités, il est fort à parier que la logique se poursuivre ainsi.

---

<sup>105</sup> Il est important de revoir la portée des arrêts de 2011, à la lumière de la jurisprudence Commune de Valence : l'exclusivité absolue de la police administrative spéciale des communications électroniques semble aujourd'hui ne plus faire de doute.

<sup>106</sup> E. Untermaier, « L'interdiction des règlements municipaux anti-OGM par le Conseil d'État », note sous CE, 24 sept. 2012, Cne de Valence : AJDA 2012, p. 2122

Enfin, l'article 5 de la Charte de l'Environnement permet aux autorités publiques « *dans leur domaine d'attributions, lorsque la réalisation d'un dommage bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et d'adopter des mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Depuis l'arrêt de 2010 relative à l'Association du Quartier Les Hauts du Choiseul, ce principe est transversal. Néanmoins, le juge souligne régulièrement qu'il « *n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence* ». Ainsi, le principe de précaution ne permet pas un dépassement de la part d'une autorité administrative. « *L'article 5 de la Charte de l'environnement ne saurait être regardé comme habilitant les maires à adopter une réglementation locale portant sur une activité de police spéciale* ». Il en résulte donc que l'invocation par un maire du principe de précaution afin de justifier l'usage de son pouvoir au titre de la police générale en matière environnementale est inutile.

Il est possible donc d'affirmer que le principe de précaution n'est pas invocable en matière de police générale, son utilité est donc fortement remise en cause. Il faut bien craindre l'absence totale de marge de manœuvre des autorités locales en la matière y compris sur le fondement du péril imminent. Le juge semble donc vouloir encadrer sa portée et le rendre non invocable, le cas échéant, le neutraliser en cas d'invocabilité.

## B. Un principe neutralisé en cas d'invocabilité

Comme il a été question précédemment, nombreuses sont les activités dont le contentieux est qualifié de « mono-forme ». Pour ces activités le principe n'est pas invocable à l'échelle locale. A contrario, les activités relevant du domaine de l'urbanisme peuvent soulever la question de l'invocabilité. Conformément à l'arrêt Association du Quartier les Hauts du Choiseul, le principe de précaution demeure invocable. Or, les mesures qui relèvent du principe de précaution nécessitent l'appréhension d'un « *risque incertain en l'état des connaissances scientifiques* ». De ce fait, il est demandé aux autorités compétentes dans le droit de l'urbanisme de prendre en compte la situation sanitaire pour laquelle elles ne possèdent pas de compétences. Autrement dit, le maire doit réaliser une expertise sur le fondement d'un rapport réalisé par des experts. Il ne possède donc pas de pouvoir d'appréciation sur le fondement du principe de précaution. Charlotte DENIZEAU disait « *peut-on demander qu'une appréciation à la fois si complexe, aux enjeux si lourds, soit portée, ponctuellement par une autorité locale ?*<sup>107</sup> ». C'est en ce sens qu'en cas d'invocabilité, le principe de précaution demeure véritablement neutralisé. En effet, il est complexe d'admettre l'invocabilité du principe par les autorités locales dans un domaine environnemental. Le principe reste neutralisé par les autorités de police spéciale.

En ce sens, Charlotte DENIZEAU souligne ainsi qu'il serait « *plus adapté (...) de prendre en compte le principe de précaution en amont du dépôt de la demande*<sup>108</sup> ». Nonobstant, à l'heure actuelle, le principe peut être uniquement pris en compte qu'au moment de l'instruction des demandes individuelles par les autorités locales du fait qu'il n'existe pas de réglementation étatique fixant une réduction des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis prenant en compte l'évolution des technologies de l'information. Cette hypothèse est d'ailleurs illustrée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Société Orange<sup>109</sup> de 2012.

---

<sup>107</sup> C. Denizeau, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme » : RFDA 2012, p. 864. Partageant ce point de vue, v. également : Y. Jegouzo, « L'imprévisible principe de précaution » : AJDA 2012, p. 233 ; ou P. Soler-Couteaux, « Principe de précaution : l'urbanisme est-il à la hauteur de l'enjeu ? » : RDI 2012, p. 241.

<sup>108</sup> C. Denizeau, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », préc

<sup>109</sup> CE, 30 janv. 2012, n° 344992, Sté Orange France c/ Cne de Noisy-le-Grand : RDI 2012, p. 176 et 327, obs. P. Soler-Couteaux ; DA avr. 2012, p. 50, note J.-L. Pissaloux.

En l'espèce, le maire de la commune de Noisy-Le-Grand aurait pu s'opposer à la déclaration préalable d'une installation des antennes relais sur le territoire de sa commune.

Le principe aurait donc pu garder une certaine utilité. Cependant, l'obligation et l'exigence d'apporter des éléments circonstanciés conduisent les autorités locales à établir avec certitude le risque de survenance d'un dommage. Toutefois, le principe de précaution ne concerne pas un risque avéré mais un risque suspecté. « *S'il ressort à l'avenir qu'il existe un risque sérieux donc avéré et réel, l'autorité administrative pourra alors agir sur le fondement du principe de prévention<sup>110</sup>* » Le Conseil d'Etat semble confondre la notion de précaution et celle de prévention.

Dès lors, même si le principe est invocable en l'espèce, il semble neutralisé par le juge qui réalise une interprétation du principe telle qu'il le réduit simplement à un principe platonique et sans réels effets. Par ailleurs, si le principe est invocable ou non, il n'en demeure pas moins que ses effets sont fortement encadrés. Ainsi, le principe de précaution à l'échelle locale semble d'être d'une utilité relative. D'autant plus que, l'arrêt Organe illustre parfaitement le fait qu'il ne soit pas fondé à ce niveau. De manière générale, le Conseil d'Etat fait preuve de réticences face au principe. D'abord, parce que le juge possède une vision trop exigeante conduisant à une confusion de la prévention et de la précaution. Cette confusion ne permet pas d'apporter des réponses quant à la possibilité pour les « *maires d'intervenir sur ce domaine<sup>111</sup>* ». Par ailleurs, l'interprétation du principe est variable selon les autorités, c'est pour cette raison qu'il existe encore de nombreuses problématiques relevant des compétences des autorités de police administrative en la matière.

Peut-on considérer que les visions moins strictes du juge judiciaire et européen s'agissant du principe de précaution permettront à l'avenir d'apporter des réponses plus claires afin d'observer une convergence jurisprudentielle sur ces enjeux environnementaux ? Cette affaire reste à suivre.

---

<sup>110</sup> C. Denizeau, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », préc.

<sup>111</sup> A. Van Lang, « Nouveaux développements du contentieux administratif des antennes-relais » : RDI 2012, p. 325. V. également en ce sens, J. Raynaud, « Regard critique sur les réticences envers le principe de précaution » : JCP E 2008, p. 2532 ; ou L. Benoît, « Le principe de précaution reste... un principe » : Environnement, n° 4, p. 27.

Pour autant, et au travers de toutes ces divergences, il faut souligner que d'étonnantes décisions illustrent parfaitement l'audace dont fait preuve le juge. C'est le cas de la décision Cergy-Pontoise qui semble singulière.

En conclusion, et eu égard à l'ensemble de ces éléments, le destin de l'utilité du principe de précaution sur la scène locale semble désormais bien fixé. En effet, il paraît disproportionné sur le long terme, que celui-ci puisse être maintenu. D'autant plus, qu'il est pratiquement impossible et d'ailleurs même en cas de péril imminent que celui-ci puisse être invoqué par le maire au titre de son pouvoir de police générale. Quant au fait, qu'il puisse intervenir sur le fondement de son pouvoir de police de l'urbanisme, son intervention reste conditionnée et encadrée par des règles fixées par les autorités étatiques. Ces règles ne lui permettent pas de réaliser une intervention conformément à sa volonté. Dès qu'il peut être invoqué, le principe reste neutralisé par les autorités étatiques et indépendamment de la volonté à agir des maires. Son utilité est donc remise en cause, du moins, si elle n'est que pour l'heure envisagée, sur le long terme, elle sera belle et bien fondée.

---

## *Conclusion*

---

Depuis son inscription à la Charte de l'Environnement en 2005, adossée à la Constitution de 1958, le principe de précaution est désormais un véritable principe constitutionnel. Mentionné pour la première fois à l'échelle internationale au Sommet de Rio en 1992, il est un composant indispensable au concept « *sustainable development* » autrement dit, au développement durable. Arrivé en France avec la loi Barnier de 1995, il figure ainsi à l'article L.110-1 du Code de l'Environnement. D'abord centré sur l'environnement, il s'est très vite dispersé dans de nombreux domaines et notamment celui de la santé humaine. En ce sens, c'est un principe qui n'a cessé d'évoluer au cours de ces dernières années. Son évolution est également provoquée par des progrès marquants au sein de notre société. Ces progrès sont très régulièrement la crainte de nouveaux risques pour l'environnement et pour la santé des êtres vivants.

Le principe de précaution est un principe aux contours fluctuants. Quant au concours entre la police spéciale et la police administrative générale, celui-ci est extrêmement délicat. La combinaison de cet ensemble illustre parfaitement la complexité que représente aujourd'hui l'application de ce principe par les autorités de police administrative. D'autant plus que celui-ci, est rythmé par des conflits permanents entre la police administrative spéciale détenue par les autorités étatiques et la police administrative générale détenue par les maires. La définition du principe de précaution ne mentionne pas réellement les conditions dans lesquelles s'exercent la mise en œuvre du principe par les autorités compétentes. Le principe de précaution fait l'objet d'une interprétation divergente selon les autorités. De plus, il est très régulièrement confondu avec le principe de prévention au sein de la jurisprudence. Il est donc réellement complexe de retrouver sa véritable utilité. C'est la raison pour laquelle, le concours entre la police administrative générale et spéciale dans l'application du principe de précaution fait l'objet de très nombreux contentieux. Ainsi, l'appréciation du juge administratif en la matière exerce un rôle indispensable à la compréhension de cette articulation.

L'urgence climatique, la dégradation massive de l'environnement et l'évolution des nouvelles technologiques jugées parfois nocives pour l'environnement et la qualité de vie des êtres vivants ainsi que la crainte toujours plus fondée de la population ont entraîné une multiplication des législations afin d'encadrer ces activités. Bien que, pour la plupart de ces activités, le risque ne soit pas scientifiquement prouvé, il n'en demeure pas moins qu'à l'échelle locale les craintes sont bien fondées.

C'est la raison pour laquelle, le maire est l'autorité la plus sollicitée par les administrés qui souhaitent faire entendre leurs craintes. C'est en ce sens qu'un important contentieux a été mis en avant. Le principe de précaution repose sur une ligne directrice qui est pour le moins difficilement compréhensible : le fait de ne pas avoir de certitude scientifique concernant un risque, n'est pas une raison pour ne pas agir. A cela s'adjoint le rôle des autorités. Les conditions relatives à l'interventionnisme de maire en sa qualité de police administrative générale ont occasionné des approfondissements doctrinaux donnant lieu à des solutions jurisprudentielles bien établies.

En théorie, le principe de précaution ne permet pas un bouleversement de l'ordre des compétences administratives. Dès lors qu'une activité susceptible de porter atteinte à l'environnement et plus généralement à la santé de la population est encadrée par une police administrative spéciale, celle-ci est exclusive. Par ailleurs, nombreuses sont les activités qui relèvent d'une police administrative spéciale. Pour ces activités, l'intervention de la police générale, et plus précisément l'intervention du maire n'est pas tolérée. En effet, cette intervention signifierait d'une part la remise en cause du caractère unitaire de l'Etat français. D'autre part, une rupture du caractère uniforme de l'application du droit européen. Ce qui n'est pas envisageable en droit.

L'exclusivité de la police administrative spéciale permet de mettre en lumière, le principe selon lequel, le maire ne détient pas les compétences d'expertises nécessaires pour mettre en place des mesures proportionnées afin de palier à un éventuel risque. D'autant plus que, l'attribution d'une nouvelle compétence pour le maire sur le fondement du principe de précaution pourrait représenter un danger quant à sa responsabilité en matière administrative mais également en matière pénale. Toutefois, il est en théorie possible pour une police administrative générale d'intervenir dans une activité régie par la police administrative spéciale en justifiant d'une carence de l'autorité étatique ou encore d'un risque de péril imminent justifiant une intervention dans l'urgence. La théorie demeure complexe et trouble davantage cette articulation en pratique.

En pratique, les problématiques persistent toujours autant. En effet, dans la pratique, il s'avère que le justificatif du péril imminent dépend de l'appréciation du juge et du cas en l'espèce. Pour ainsi dire, le péril imminent n'est pas systématiquement justifié, il devient d'ailleurs de plus en plus rare qu'il puisse être invoqué. Ce phénomène s'explique par le fait de vouloir garantir une application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire. Pour l'Etat, les risques susceptibles de provenir d'une activité concernent l'ensemble du territoire et non pas seulement une partie. Ainsi, les mesures prises par une autorité de police spéciale paraissent suffisantes pour réguler un risque incertain et simplement présumé. Par ailleurs, les autorités étatiques détiennent la compétence d'évaluation. Elles peuvent sur ce fondement mener une expertise sur l'ensemble du territoire, il est donc légitime que ces mesures puissent s'appliquer de manière égalitaire à l'ensemble de celui-ci. Par conséquent, le péril imminent et la carence d'une autorité de police spéciale ne sont pas toujours des justificatifs valables qui permettent systématiquement au maire d'intervenir et d'empiéter sur les activités de la police spéciale.

Toutefois, le principe de précaution peut être contourné au travers de la police de l'urbanisme détenue par le maire. Ce contournement permet au maire de pouvoir répondre à une partie des craintes de ses administrés. La police de l'urbanisme permet d'assurer un contrôle efficace du respect des règles et des procédures d'urbanisme. Faute de pouvoir en l'état actuel des connaissances scientifiques exercer son pouvoir de police générale pour réglementer une activité, le maire peut en effet, et toujours de manière indirecte interdire ou réglementer une activité susceptible d'impacter de manière grave l'environnement et la santé humaine. En effet, celui-ci peut intervenir pour rejeter une demande d'autorisation d'urbanisme sans pour autant appliquer directement le principe de précaution. Nonobstant, le principe d'indépendance des législations ne lui permet pas d'intervenir sur l'ensemble des activités, seules les activités figurant dans le Code de l'Urbanisme et pouvant impacter l'environnement sont concernées. Enfin, le refus des autorisations fait l'objet d'un contrôle du juge administratif qui finalement illustre une neutralité du principe en la matière. Cet outil n'est pas une garantie totale pour l'intervention du maire.

Les prémisses de la reconnaissance des maires et de leurs compétences sur le fondement du principe de précaution ont été marquées au cours de l'année 2019 et notamment avec la décision du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui a bouleversé la théorie. Ce bouleversement explique aussi le paradoxe en la matière. En effet, en octobre 2019, le préfet des Hauts-De-Seine demande au juge des référés une suspension de l'arrêté du maire du 13 juin 2019 dans lequel, celui-ci interdisait l'utilisation des pesticides sur le fondement du principe de précaution. Les pesticides étaient destinés à l'entretien de son territoire. Le préfet souligne le fait que le maire aurait excédé ses pouvoirs de police générale. En effet, il dispose que le principe de précaution ne peut autoriser le maire à excéder son domaine de compétences. Pourtant, ici, le juge donnera raison au maire.

C'est la raison pour laquelle, la reconnaissance des maires provoque une difficile appréhension du concours entre les deux autorités dont relève l'application du principe de précaution. Les règles relatives à l'intervention du maire face au principe de précaution ont donné lieu à des réflexions doctrinales conséquentes.

D'ailleurs, en pratique, là encore, l'origine européenne des polices spéciales est bien visible. Elle illustre parfaitement la fermeté des polices spéciales et notamment leur caractère exclusif. Cette fermeté est reprise dans l'ensemble des décisions du Conseil d'Etat. D'autant plus que, la volonté de préserver le modèle unitaire français influence l'interprétation du juge face aux compétences des autorités. Le maire est donc dans la plupart des cas mis à l'écart afin de respecter cette vision.

La naissance d'un nouvel interventionnisme du maire est illustrée par une prise de conscience du risque qui demeure de plus en plus présente dans notre société. Nombreuses sont les activités qui peuvent engendrer des dommages irrémediables à l'environnement ainsi qu'à la santé humaine. Le Conseil d'Etat ne mentionne la notion de concours mais d'immixtion de l'autorité de police générale dans l'exercice de la police spéciale. Par conséquent, dès lors qu'une police spéciale existe, il juge que soit l'intervention de la police générale est complètement écartée et ce même en cas de péril imminent, soit le maire peut intervenir sur le fondement du péril imminent dans des conditions strictement définies. En l'espèce, la reconnaissance du maire au titre de ses pouvoirs de police générale sur le fondement du principe de précaution est récente.

Le volontarisme municipal est depuis plusieurs années mis en lumière par des pensées politiques prépondérantes. En effet, la société actuelle et les autorités locales

sont plus favorables à s'opposer à des nouvelles technologies pouvant impacter l'environnement et plus généralement la santé de la population. L'intervention du maire sur le principe de précaution est très limitée, si l'arrêté municipal est jugé pour la plupart du temps illégal, puisqu'il illustre un empiétement de la police générale sur la police spéciale, il n'en demeure pas moins qu'il permet de sensibiliser sur la réglementation de ces activités. C'est en ce sens que l'interventionnisme du maire est présent.

Cependant, la reconnaissance de l'intervention du maire reste très fragile. Il possède un droit d'information mais n'a pas de compétences stricto sensu sur le principe de précaution. Par ailleurs, cette reconnaissance entraîne des conséquences pour lesquelles le juge administratif souhaite limiter l'apparition. En effet, cela reviendrait à remettre en cause l'équilibre du droit, son application unitaire et le respect des règles de l'Union Européenne. Cette reconnaissance bien qu'elle soit faible, peut entraîner des conséquences sur le principe de précaution. A l'incertitude encadrant la portée du principe de précaution s'adjoint la légitime interrogation sur la remise en cause de la primauté reconnue à la police spéciale. C'est pour cette raison qu'en pratique, l'interprétation du juge demeure stricte afin de cantonner le principe de précaution aux seules autorités qui relèvent de l'Etat. Les limites qui sont imposées au maire conduisent finalement à remettre en cause l'utilité du principe de précaution lui-même. D'une part, il demeure être un principe non invocable en matière de police générale. D'autre part, dès qu'il est invoqué, celui-ci est très rapidement neutralisé. Ces éléments mènent à la question de son utilité sur la scène locale.

Son utilité est très régulièrement remise en cause. Le principe de précaution est souvent critiqué. C'était encore le cas dernièrement avec la commission ATTALI en février 2008 qui demandait l'abrogation du principe. En effet, les scientifiques soulignent une crainte de voir le principe de précaution entre les mains d'autorités qui ne sont pas compétentes pour mener une véritable expertise. C'est le cas des maires. Ils mettaient en avant le fait que, si le principe est mal interprété, il peut s'avérer être un véritable frein à la recherche et l'innovation. En donnant à diverses autorités, la possibilité d'utiliser le principe de précaution, celui-ci augmente fortement les chances d'assister à des dérives prépondérantes et gravissimes. C'est en ce sens, que le principe est accusé de générer une insécurité juridique, une inertie de l'économie et une paralysie pour la recherche.

A contrario, son utilité demeure pourtant indispensable dans notre société. Son champ d'application est variable et est bien au-delà du domaine environnemental. Le principe de précaution permet désormais de garantir un droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé. Toutefois, l'interprétation dépend également du contexte. Par exemple, le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID 19 a illustré sa dimension nécessaire et planétaire. Pour autant, il faut que l'environnement soit le vecteur d'une atteinte à la santé publique afin que le principe de précaution soit applicable. A titre d'exemple, l'arrêté du maire de Nice obligeant le port du masque dans les lieux publics pour les personnes de plus de 10 ans a été annulé par le Conseil d'Etat. Celui-ci a jugé qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre l'environnement et l'atteinte à la santé. Là encore, la compréhension du principe de précaution demeure complexe. Ce qui conduit, à une mauvaise application de celui-ci par les autorités, d'où le conflit entre le maire et l'Etat.

Paradoxalement, son utilité demeure fortement limitée. Premièrement, les mesures mises en place ne doivent pas réaliser une rupture du principe d'unité, d'uniformité et d'équilibre du droit. Deuxièmement, les possibilités pour le maire d'intervenir sont conditionnées par un non bouleversement de l'ordre des compétences administratives. Troisièmement, les mesures doivent faire l'objet d'une expertise menée par les autorités compétentes mais dont les conditions d'exercice ne sont pas réellement déterminées. Dernièrement, le tout à un coût économiquement acceptable. Cette approche est critiquable. Par conséquent, les mesures doivent être proportionnées, économiquement acceptable et provisoires.

Elles s'inscrivent par ailleurs dans une notion qui ne possède pas de définitions unanimes. Pourtant, elles ont le devoir de respecter cette définition. Cela implique de mettre en œuvre des procédures d'évaluations constantes. Cette obligation d'évaluation constante et continue est nécessairement rendue difficile, pour des raisons très liées avec la connaissance scientifique. Pour pouvoir prendre de telles mesures, elles doivent disposer d'études scientifiques récentes et d'informations fiables. Ce n'est pas toujours le cas. En effet, toutes les informations relatives à l'environnement et à la santé humaine ne sont pas toutes accessibles. En contrepartie, les autorités doivent être en mesure d'identifier un risque déterminé et hypothétique en évaluant les bénéfices et les risques des mesures envisagées. C'est une tâche complexe.

Enfin, à la réponse du concours entre la police générale et spéciale dans l'application du principe, il est nécessaire d'affirmer que le processus est complexe et varie d'une vision à l'autre. Depuis des années d'existence, qu'il s'agisse de l'échelle internationale avec l'Organisation Mondiale du Commerce ; La Cour de Justice de l'Union Européenne et la Cour Européenne des Droits de l'Homme ou de l'échelle nationale avec le juge administratif, l'ensemble des décisions ont toujours été contradictoires. Sur le territoire national, la jurisprudence n'est pas unanime et varie d'une part selon les juridictions et d'autre part en fonction de la société.

D'autant plus, à ces divergences, se rajoutent des dérives. En effet, deux dérives ont pu être constatées. L'une réside dans la confusion entre le principe de précaution et le principe de prévention qui débouche finalement à une mauvaise interprétation en l'espèce des cas et donc à une confusion des règles relatives au concours de police spéciale et générale. L'autre résulte d'une méconnaissance des exigences de gravité et d'irréversibilité du dommage environnemental et sanitaire qu'impose la Charte de l'Environnement. Outre les dérives constatées, nombreuses sont les difficultés qui ne permettent pas d'appliquer concrètement le principe. Ainsi, les pouvoirs des maires face aux autorités de police spéciale semblent tourmentés par l'ensemble de ces éléments.

Les avis divergent, les mesures prises par les polices spéciales sont suffisantes puisqu'ils permettent de couvrir l'ensemble du territoire. A contrario, les avis des populations à l'échelle locale ne sont pas réellement pris en compte et c'est pour cette raison que les craintes demeurent toujours plus fortes. Par conséquent, l'intervention du maire peut s'avérer indispensable afin de mettre en avant les craintes fondées ou non de ses administrés face à des activités qui peuvent s'avérer dangereuses pour leur environnement et leur santé. D'autant plus que les autorités de police administrative doivent concilier son application entre d'une part les défenseurs de l'environnement qui s'inquiètent des projets technologiques et biotechnologiques, dont les effets immédiats sont difficilement mesurables, et dont les conséquences pouvant s'avérer irréversibles sur l'environnement notamment les milieux naturels et la santé humaine. D'autre part, les opposants au principe de précaution qui voient en lui un outil dévastateur pour le droit, la société et la croissance. Toutefois, l'ensemble de cette réflexion et de ces propos relèvent de l'appréciation du juge administratif qui diverge selon les cas illustrés.

Dès lors, il n'existe pas une réponse unique en la matière. Et c'est d'ailleurs toute la problématique actuelle qui gravite autour du droit.

*« Sa formulation devrait être alors dans le doute, mets tout en œuvre pour agir au mieux. Agir au mieux, qu'est-ce que cela veut dire ? S'abstenir dans certains cas, bien sûr, mais, dans d'autres, trouver les bonnes modalités de l'action en minimisant la prise de risques. Qui pourrait nier que, dans tous les secteurs de l'activité humaine, on peut accomplir des progrès pour diminuer les prises de risque, comme en témoigne l'analyse d'affaires et de scandales récents ? L'important est donc bien de donner au principe de précaution un contenu positif, c'est-à-dire une définition utilisable, assortie, comme nous le ferons ici, d'un mode d'emploi qui puisse être compris de tous et servir à tous les acteurs, y compris la police administrative et les juges. Seule cette clarification fondamentale pour que s'établisse un consensus, permettra au principe de précaution de devenir un véritable instrument de progrès social et non plus une pomme de discorde entretenant les contradictions au lieu d'aider à les résoudre ou un obstacle dressé contre les avancées scientifiques et technologiques. » Philippe KOURILSKY*

En suivant cette logique, le principe de précaution permettrait sur le long terme à la police administrative de comprendre les conditions qui régissent ses pouvoirs dans ce domaine si obscur.

Ce mémoire illustre la dimension puissante mais insaisissable du principe de précaution et de son application par les autorités de police administrative.

*Ab esse ad posse valet, a posse ad esse non valet consequentia*

*De l'existence d'une chose on conclut à sa possibilité ; de la possibilité  
d'une chose, on ne peut conclure à son existence.*

## Bibliographie

### Les ouvrages

#### Bernard DROBENKO

« *Droit de l'urbanisme* » Mémentos 2019-2020 14<sup>ème</sup> édition, Lextenso Gualino

#### Charles VAUTROT-SCHWARZ

« *La police administrative* » Coll droit et science politique, 2014, p 151

#### Dominique LECOURT

« *La santé face au principe de précaution* » PUF, 2015

#### Elise UNTEREMAIER

« *Les règles générales en droit public français* » LJGJ

#### François EWALD, Christian GOLLIER et De SADELEER Nicolas

« *Le principe de précaution* » PUF, 2<sup>ème</sup> édition

#### Laurence BOY

« *La nature juridique du principe de précaution* » ScienceDirect 1999, Volume 7, pages 5 à 11

#### Nicolas SADELEER

« *Le principe de précaution dans le monde* » Fondation Jean Jaurès, 2011

**René CHAPUS**

« *Droit administratif général* » vol 1 et 2, 15<sup>ème</sup> édition brochée, 2001

**Pascale MARTIN-BIDOU**

« *Droit de l'environnement* » Lexifac Droit 2019

**Philippe KOURILSKY**

« *Du bon usage du principe de précaution* » édition Odile Jacob, Janvier 2002

**Philippe KOURILSKY et GENEVIÈVE VINEY**

« *Le principe de précaution* » édition Odile Jacob, 2000

**Pierre TIFINE**

« *Droit administratif français* » ; troisième édition, éditions juridiques franco-allemandes, 2016

## Les articles

### **Agathe Van LANG**

« *Nouveaux développements du contentieux administratif des antennes relais* » HAL, 2018

### **Alexandre Touzet**

« *Droit et développement durable* » Issu de Revue du droit public - n°2 - page 453, 2008

### **ARDIEU BROCAS MAFFEI**

« *Interdiction de pose de panneau photovoltaïque en surimposition de la toiture* » Le Moniteur, 2021

### **Arnaud Gossement**

« *Le maire et l'incertitude scientifique : l'exemple des antennes relais* » Issu de Gazette du Palais - n°323 - page 16, 2005

### **Catherine-Amélie Chassin**

« *Le maire ne peut imposer le port du masque sur le territoire de sa commune* » Issu de L'ESSENTIEL Droit de la famille et des personnes - n°05 - page 4, 2020

### **Christine Noiville**

« *Science, décision, action : trois remarques à propos du principe de précaution* » Issu de Petites affiches - n°219 - page 10, 2004

**Christian Pisani**

« *Limites de la compétence du maire pour la suspension de l'installation de compteurs Linky* » Issu de Defrénois - n°01-02 - page 44, 2020

**Franck Aristide**

« *Comment la crise sanitaire est venue nous rappeler l'importance du principe de précaution...* » Outre-mer, la 1<sup>ère</sup>, 2021

**Franck Lesieur**

« *Droit et risque n°2* » Issu de Petites affiches - n°17 - page 6, 2011

**Franck Ludwiczak**

« *Droit et risque n°4* » Issu de Petites affiches - n°13 - page 3, 2013

**Franck Ludwiczak**

« *Droit et risque n°5* » Issu des Petites Affiches N°241 p. 5 en 2013

**Gweltaz Eveillard**

« *L'exclusivité des polices environnementales* » AJDA 2020 p.1229

**Hélène Hoepffner**

« *Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques* » Issu de Revue du droit public - n°5 - page 1245, 2012

**Jean-Claude Zarka**

« *Le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement* » Actu juridique, 2021

**Karim Hamri et Jean-Philippe Sorba**

« *Téléphonie mobile, principe de précaution et police spéciale des Télécommunications : retour aux fondamentaux* » Issu de Petites affiches - n°33 - page 11, 2012

**Laurence Baghestani-Perrey**

« *La constitutionnalisation du principe de précaution dans la charte de l'environnement ou la consécration d'un principe à effet direct* » LPA 30 juill. 2004, n° PA200415201, p. 4, 2004

**Laure RAGIMBEAU**

« *Compétence du maire et arrêté anti-pesticides : entre audace jurisprudentielle et lecture renouvelée des concours de polices administratives* » Actu-juridique, 2020

**Laure RAGIMBEAU**

« *Compétence du maire et arrêté anti-pesticides : entre audace jurisprudentielle et lecture renouvelée des concours de polices administratives* » Issu de Petites affiches - n°137 - page 11, 2020

**Maarten Boudry**

« *Il est temps d'enterrer le principe de précaution* » Le Point, 2021

**Michel De Guillenchmidt**

« *Chroniques d'actualité : 1. Organisation, santé publique et sécurité sanitaire* » Issu de Gazette du Palais - n°97 - page 19, 2007

**Philippe Graveleau**

« *Principe de précaution et déclaration d'utilité publique* » Gazette du Palais article web n° 127t3, 2013

**Michel Degoffe**

« *Police spéciale et péril imminent* » AJDA 2020 p.1223

**Olivier Godard**

« *Le principe constitutionnel de précaution en France, la souveraineté réaffirmée* » Issu de Petites affiches - n°16 - page 43, 2009

**Philippe Graveleau**

« *Principe de précaution : renvoi à la CJUE de questions relatives à la réglementation européenne des OGM* » Issu de Gazette du Palais - n°36 - page 35, 2016

## **Rapport**

**Sophie Fantoni-Quinton, Johanna Saison-Demars**

« *Le principe de précaution face à l'incertitude scientifique : l'émergence d'une responsabilité spécifique dans le champ sanitaire* » HAL, 2016

## **Conférences**

**Hourquebi Fabrice**

« *Le principe de précaution* » en 2016

**Olivier GODARD**

« *Expertise et principe de précaution* » en 2013

## Sites internet

### **Renaud DENOIX DE SAINT MARC - Communication à l'Académie nationale de médecine**

« *Le principe de précaution devant le conseil constitutionnel* » Séance du 25 novembre 2014

- σ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/le-principe-de-precaution-devant-le-conseil-constitutionnel>

### **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement**

« *Le principe de précaution ne permet pas au maire de réglementer les OGM dès lors qu'existe une police spéciale confiée à l'État* »

- σ <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/le-principe-de-precaution-ne-permet-pas-au-maire-a12949.html>

### **L'administration est-elle soumise au principe de précaution ? : vie publique**

- σ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20275-administration-et-principe-de-precaution>

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://www.dalloz.fr/>

<https://www.village-justice.com/articles/>