

# L'articulation entre les pouvoirs de police administrative et le principe de précaution

Chloé Ligonnet

► **To cite this version:**

Chloé Ligonnet. L'articulation entre les pouvoirs de police administrative et le principe de précaution. Le Village de la Justice, 2021. hal-03228430

**HAL Id: hal-03228430**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03228430>**

Submitted on 18 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.

## L'articulation des pouvoirs de police administrative et le principe de précaution

*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 la difficile appréhension du principe de précaution. 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.

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 L110-1 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. 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. Il 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 légitimes. 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. 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 et 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.

En pratique, les problématiques persistent toujours autant. En effet, 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 régler 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. 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.

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 irréversibles à l'environnement ainsi qu'à la santé humaine. Le Conseil d'Etat ne mentionne pas 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. 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 empiètement 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, cette 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. 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. 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, les autorités 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. 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. Cet article illustre la dimension puissante mais insaisissable du principe de précaution et de son application par les autorités de police administrative.