



**SOLENNE DAUCÉ,**  
avocate, cabinet Seban  
et associés



**JULIE CAZOU,**  
élève avocate, cabinet Seban  
et associés

**Concours de police**  
Des tribunaux administratifs ont reconnu la possibilité pour le maire d'adopter des arrêtés anti-glyphosate en présence de circonstances locales particulières.

**Sanctions**  
Des dispositions législatives introduisent de nouvelles possibilités pour le maire de prononcer des amendes ou astreintes en matière de déchets et de débroussaillage.

**Transfert**  
Les pouvoirs de police spéciale du maire en matière de lutte contre les décharges sauvages peuvent désormais être transférés au niveau intercommunal.

## Environnement

# Davantage d'actions possibles au titre des pouvoirs de police spéciale du maire

**E**n matière environnementale, le maire peut agir par le biais de ses pouvoirs de police administrative générale et spéciale.

La police générale peut se définir comme les mesures visant à assurer la «protection de l'ordre public sur un territoire donné» (1), alors que la police spéciale a «un champ plus spécifique» (2), s'appliquant à certaines matières ou à certains intérêts.

Ces derniers mois, plusieurs actualités législatives et jurisprudentielles ont concerné les pouvoirs de police du maire en matière environnementale.

S'est ainsi posée la question de l'articulation des pouvoirs de police générale du maire avec ceux des autorités de police spéciale en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

S'agissant de ses pouvoirs de police spéciale, le maire s'est vu conférer de nouveaux outils juridiques, notamment en matière de lutte contre les décharges sauvages.

### POLICE GÉNÉRALE : LE MAIRE FACE AUX AUTRES AUTORITÉS DE POLICE

En vertu des articles L.2212-1 et s. du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire est titulaire de pouvoirs de police générale. La question de l'intervention du maire dans une matière relevant d'une police spéciale n'est pas nouvelle et a fait l'objet de nombreuses décisions. Elle a toutefois été remise sur le devant de la scène lorsque des édiles ont adopté des arrêtés limitant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de leur commune, dits «arrêtés antiglyphosate».

### UNE INTERVENTION STRICTEMENT ENCADRÉE

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 restreinte lorsqu'il existe un pouvoir de police spéciale. Or, les polices spéciales environnementales sont nombreuses.

A titre d'exemple, le préfet est titulaire de pouvoirs de police en matière d'installations classées, dans le cadre desquels il prescrit les mesures nécessaires pour garantir la protection de l'environnement (code de l'environnement, C. env., art. L.511-1 et s.), et d'eau (C. env., art. L.211-5), lui permettant notamment d'agir en cas de risque de pollution ou de destruction du milieu naturel, ou pour la santé publique et l'alimentation en eau potable, tandis que les autorités ministérielles interviennent notamment en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM, C. env., art. R.533-1) ou encore de chasse (C. env., art. L.420-2).

Ces polices spéciales limitent l'action du maire à certaines hypothèses strictement définies. Son intervention est généralement admise en présence de circonstances locales particulières (3) ou d'un danger grave ou imminent (CGCT, art. L.2212-4). Il est à noter que, lorsque la police spéciale revêt un caractère exclusif, le juge recherche si l'existence d'un péril imminent justifie son intervention (4).

L'articulation des pouvoirs de police n'est donc pas une question nouvelle et faisait déjà l'objet de décisions dès 1902, en matière de jeux d'argent (5). Elle est néanmoins régulièrement reposée. Ainsi, il y a quelques années, les concours de police environnementale avaient fait l'actualité lorsque des maires avaient interdit l'implantation d'antennes relais et les disséminations d'OGM (6).

Et aujourd'hui, la question est rediscutée en raison de l'adoption d'arrêtés municipaux limitant l'utilisation des pesticides, ce pouvoir de police spéciale étant détenu par les autorités ministérielles.

### APPLICATION PRATIQUE : EXEMPLE DES ARRÊTÉS ANTIGLYPHOSATE

Par arrêté, des maires ont interdit l'utilisation de certains pesticides, dont le glyphosate, sur le territoire de leur commune. Or, aux termes de l'article R.253-45 du code rural et de la pêche maritime, les ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation sont titulaires des pouvoirs de police de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Les préfets, contestant la possibilité d'une intervention du maire, ont déféré ces

arrêtés devant les juridictions administratives, y compris par le recours à la procédure d'urgence (déféré-suspension).

Si des juridictions ont considéré qu'il n'appartenait pas au maire d'intervenir en raison des pouvoirs de police détenus par les autorités ministérielles, les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Montreuil leur ont reconnu la possibilité d'adopter ces arrêtés, en raison de la carence de l'Etat et de la dangerosité avérée des produits phytopharmaceutiques pour les populations vulnérables qui y étaient exposées sur le territoire de ces communes (par exemple, si une voie ferrée traitée au glyphosate se situe à proximité d'un établissement comprenant des populations sensibles), caractérisant des circonstances locales particulières. La position du Conseil d'Etat et de cours administratives d'appel est néanmoins encore attendue sur ce sujet, plusieurs CAA ayant toutefois ordonné la suspension d'arrêtés anti-glyphosate.

Ces décisions s'inscrivent dans un contexte plus global, Monsanto ayant déclaré le 24 juin que plus de 10 milliards de dollars seraient versés auprès de 100000 personnes qui, estimant avoir subi des préjudices en raison de leur exposition au glyphosate, avaient engagé des procédures devant les juridictions américaines.

## POLICE SPÉCIALE : INTRODUCTION DE NOUVEAUX OUTILS

Le maire est également titulaire de pouvoirs de police spéciale lui permettant d'intervenir en matière environnementale, notamment sur les nuisances sonores (code de la santé publique, art. L.1311-1) et la circulation dans les espaces naturels (CGCT, art. L.2213-4). Le préfet ne sera alors compétent qu'en cas de carence du maire, par exemple, en matière de décharges sauvages pour prendre les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé et à l'environnement (7).

Toutefois, la mise en œuvre de ces pouvoirs peut s'avérer lourde et coûteuse, fragilisant leur effectivité et dissuadant certains édiles d'y recourir. Des évolutions récentes, portées par la loi «éco-

## RÉFÉRENCES

- Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2212-1 et s., art. L.5211-9-2.

nomie circulaire» (8) et la loi «engagement et proximité» (9), ont ainsi tendu vers un meilleur soutien matériel et logistique des actions du maire. Cela s'est notamment matérialisé par l'accroissement des outils mis à sa disposition pour faire cesser certaines atteintes à la réglementation environnementale et par une nouvelle possibilité de transférer ses pouvoirs au niveau intercommunal.

## RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE DU MAIRE

Les dernières actualités législatives ont doté le maire d'outils plus divers pour exercer ses pouvoirs de police spéciale environnementale, notamment en matière de lutte contre les décharges sauvages. Ainsi, la loi «économie circulaire» permet désormais au maire de procéder à la confiscation et à la mise en fourrière du véhicule ayant servi à déposer illégalement des déchets (C. env., art. L.541-46) et d'utiliser des moyens de vidéosurveillance pour constater les infractions (code de la sécurité intérieure, art. L.251-2).

Par ailleurs, les possibilités pour le maire de prononcer des sanctions pécuniaires ont été accrues. Une amende de 15000 euros, recouvrée au bénéfice de la commune, peut ainsi être prononcée à l'encontre du responsable d'une décharge illégale et des dispositions introduites par la loi «engagement et proximité» permettent d'assortir d'une astreinte journalière la mise en demeure d'évacuer un véhicule hors d'usage abandonné (C. env., art. L.541-21-3 et L.541-21-4). En matière de débroussaillage, le maire

peut assortir d'une astreinte journalière les mises en demeure de procéder aux travaux prescrits en application de l'article L.134-9 du code forestier.

Les travaux parlementaires attestent de la volonté de répondre à des difficultés affectant particulièrement les petites communes, qui ne disposent pas nécessairement des infrastructures ou moyens adéquats. L'astreinte, par exemple, vise à «renforcer l'efficacité de la mise en demeure et [...] inciter le propriétaire à se conformer lui-même aux mesures prescrites» (10).

## POSSIBILITÉ DE TRANSFÉRER DES POUVOIRS À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

Une autre manière de rendre plus effectifs les pouvoirs de police consiste à mutualiser les moyens en les transférant au niveau intercommunal; une demande forte des maires et des intercommunalités avait émergé s'agissant de l'élimination des décharges sauvages.

Cette possibilité a été consacrée par la loi «économie circulaire» qui permet le transfert des pouvoirs de police de lutte contre les dépôts sauvages (C. env., art. L.541-3) au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités compétent en matière de collecte des déchets ménagers (CGCT, art. L.5211-9-2). Facultatif, ce transfert s'opère par arrêté préfectoral, après que l'ensemble des maires des communes membres et le président du groupement de collectivités ont exprimé leur accord. La proposition de transfert devra émaner des maires ou de l'un d'entre eux. Ce transfert n'empêche, toutefois, pas le maire de faire usage de ses pouvoirs de police générale pour assurer l'ordre public et prévenir, notamment, les pollutions de toute nature en application de l'article L.2212-2 du CGCT.▣

(1) CE, 26 oct. 2011, req. n° 326492, conclusions X. de Lesquen.

(2) Ibid.

(3) CE, 18 déc. 1959, req. n° 36385.

(4) Voir par exemple: CE, 29 sept. 2003, req. n° 218217.

(5) CE, 18 avril 1902, req. n° 04749.

(6) CE, 26 oct. 2011, req. n° 326492; CE, 24 sept. 2012, req. n° 342990.

(7) CE, 11 juillet 2007, req. n° 287674.

(8) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020.

(9) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

(10) Rapport n° 12 (2019-2020) de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, 2 octobre 2019.



L'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale est restreinte lorsqu'il existe un pouvoir de police spéciale. Or, les polices spéciales environnementales sont nombreuses.