



**HAL**  
open science

# Les limites de la police municipale : le maire et les pesticides

Tiphaine Rombauts-Chabrol

► **To cite this version:**

Tiphaine Rombauts-Chabrol. Les limites de la police municipale : le maire et les pesticides. Sociétés - Revue des sciences sociales et humaines, 2021. halshs-03504744

**HAL Id: halshs-03504744**

**<https://shs.hal.science/halshs-03504744v1>**

Submitted on 23 Dec 2023

**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 LIMITES DE LA POLICE MUNICIPALE : LE MAIRE ET LES PESTICIDES

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL  
*Maître de conférences en droit public*  
CDED YS (UR 4216, Université de Perpignan Via Domitia)  
CREAM (UR 2038, Université de Montpellier)

Colloque « Sécurité des activités et protection des patrimoines », Perpignan, décembre 2019.  
Publication : *Sociétés. Revue des sciences humaines et sociales* 2021/2, n° 152, p. 99.

Le 18 mai 2019, le maire de Langouët a adopté un arrêté sur le fondement de son pouvoir de police administrative générale interdisant l'usage de pesticides à moins de 150 mètres d'une parcelle comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel. Cette décision a reçu un écho médiatique et politique national ; des arrêtés du même acabit ont fleuri par dizaines, de petites communes aux villes au mitan de l'année, avant d'occuper le prétoire du juge administratif contestés par les préfets qui en demandaient la suspension, dans l'attente d'un jugement au fond<sup>1</sup>.

Ces maires ont mobilisé la notion d'ordre public pour assurer la protection de la santé publique contre les dangers potentiels de produits phytopharmaceutiques, la préservation de l'environnement ou de la biodiversité. Plus encore, ils expriment ainsi une revendication quant à leur capacité à intervenir au bénéfice de la protection de leur population sur le fondement d'un pouvoir historiquement municipal qui semble, au fil du temps, revenir inexorablement aux mains de l'État. D'un point de vue politique, ces interventions municipales défendent la *légitimité* du maire, chargé de prémunir sa population des conséquences potentielles engendrées par l'utilisation de ces produits à proximité des zones de vie collective et d'habitation. D'un point de vue contentieux, la problématique se résout sur le terrain de la *légalité* des arrêtés municipaux, analysée classiquement à l'aune de l'articulation des pouvoirs de police administrative générale du maire et spéciale de l'État.

La signification du terme *police* a évolué en même temps que les fonctions qu'il recouvre. De l'Antiquité au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, il renvoie *lato sensu* au gouvernement de la cité et attrait tout ce qui concerne l'organisation sociale des communautés humaines : sécurité, prévention des maladies, tranquillité, commerce et satisfaction des besoins collectifs essentiels... Si la notion de police administrative est aujourd'hui nettement circonscrite autour de la prévention des troubles à l'ordre public (général ou sectoriel), c'est à raison de l'essor du droit administratif

---

<sup>1</sup> Cette contribution est une version remaniée au printemps 2020 de la communication prononcée lors de la journée d'études du 11 déc. 2019 à Perpignan.

moderne et la domination, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, de la notion de service public<sup>2</sup>. Cette spécialisation est autant le fait de la multiplication des pouvoirs de police spéciale, impliquant une intrication des compétences que la jurisprudence dénoue de manière casuistique et non sans contradictions.

Le problème des limites du pouvoir de police générale du maire sur les objets couverts par une police spéciale étatique n'est pas nouveau. Remontant aux fondations du droit administratif moderne, il en constitue toujours un serpent de mer qui provoque ponctuellement l'ondulation des eaux. Mais l'actualité récente engendre de plus grands remous. La dernière décennie comme l'actualité lui ont donné une acuité nouvelle. Légitimité et légalité s'y rencontrent volontiers, faute pour l'analyse juridique de (vouloir) parvenir à une synthèse définitive des solutions prétoriennes. Parce que le principe d'exclusivité de la police spéciale n'a jamais été clairement affirmé, la généralité du pouvoir de police du maire, pourtant historique, est délicate à mesurer (I) ; les plus récentes décisions invitent à la considérer comme limitée et interrogent face au sens actuel des réformes territoriales (II).

## I. UNE GÉNÉRALITÉ INCERTAINE

Le droit de la police administrative s'est construit à partir du pouvoir de police municipale, consacré par loi dès la Révolution. Cependant, cet ancrage historique de la police générale du maire s'est rapidement révélé insuffisant (A), confronté à l'émergence puis à la multiplication des polices spéciales, dont l'exclusivité n'a jamais été affirmée (B).

### A. L'ancrage historique insuffisant de la police municipale

La police est la toute première mission administrative, initialement confiée par la loi aux autorités locales. Depuis la loi du 14 décembre 1789, la police administrative est essentiellement municipale, invitée à prévenir des désordres contextualisés. La loi municipale du 5 avril 1884 consacre un pouvoir de police administrative générale aux mains du maire au nom de la commune ; ce pouvoir s'exerce sous la surveillance de la tutelle préfectorale, également compétente pour adopter, au nom de l'État, les mesures qui dépassent le territoire d'une seule commune. Parce qu'elle est alors « *une fonction globale d'ordre local* »<sup>3</sup>, la police administrative générale est l'apanage de communes surveillées par l'État, dans le cadre d'une décentralisation encore anachronique et dominée par le pouvoir de tutelle jusqu'en 1982.

La centralisation du pouvoir général intervient dès lors que le Conseil d'État le reconnaît au chef de l'État pour l'ensemble du territoire, hors de toute habilitation textuelle. La solution de 1919<sup>4</sup> a survécu, confirmée par le juge<sup>5</sup> et entérinée par le Conseil constitutionnel<sup>6</sup>. Ce mouvement n'a jamais retiré aux maires leur capacité d'intervention de principe<sup>7</sup> : au terme d'un raisonnement hiérarchique séculaire<sup>8</sup>, l'autorité de rang inférieur peut adopter des mesures

---

<sup>2</sup> Cf. F. DREYFUS, *Le principe de liberté du commerce et de l'industrie dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Berger-Levrault, 1973.

<sup>3</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, coll. Bibl. de droit public, t. 146, LGDJ, 1984, p. 78.

<sup>4</sup> CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec. 737.

<sup>5</sup> CE, 2 mai 1973, *Asso. culturelle des Israélites nord-africains de Paris*, Rec. 313.

<sup>6</sup> Cons. const., déc. n° 87-149 L du 20 févr. 1987, cons. 7, Rec. 22.

<sup>7</sup> Art. L. 2212-1 et s. du CGCT.

<sup>8</sup> CE, 18 avr. 1902, *Cne de Nérès-les-Bains*, Rec. 275 ; déc. *Labonne*, *op. cit.*

plus contraignantes lorsque les circonstances locales l'imposent, sans entraver la règle adoptée par l'autorité à compétence territoriale plus large – départementale ou nationale.

Légitimité des autorités décentralisées et légalité au sein de l'Etat unitaire s'articulent ici sans difficulté ; en revanche, elles se font face lorsque entrent en concurrence sur un même objet un pouvoir de police *spéciale* de l'Etat et le pouvoir de police *générale* du maire. Les contentieux nés à l'automne 2019 en sont une parfaite illustration : alors que les autorités nationales ont édicté une réglementation propre à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, des communes ont décidé de mesures plus sévères, soit en imposant des distances d'utilisation par rapport aux parcelles habitées plus importantes, soit en les interdisant sur tout ou partie de leur territoire. A la police spéciale nationale organisée par le législateur<sup>9</sup>, les polices municipales répondent par la nécessité locale de prémunir leur population des pollutions de toute nature, de préserver l'environnement et, surtout, par la protection de la santé publique. Face à ces pouvoirs concurrents, légitimité et légalité font chemin à part.

### B. L'exclusivité innommée de la police spéciale

Le pouvoir de police générale des maires a longtemps pu être regardé comme initial, celui du préfet *second* (pour des motifs territoriaux) et *subsidaire* (n'intervenant qu'à raison de la protection des intérêts nationaux). De fondateur il est devenu pratiquement *supplétif* du fait de la multiplication des polices spéciales. *Prima facie*, l'existence d'une règle spéciale primant la règle générale justifie cette évolution et dessine une ligne évidente : l'existence d'une police spéciale exclut l'intervention sur le même objet de l'autorité de police générale. Cependant, jamais la jurisprudence n'a formulé explicitement une telle exclusivité, invitant la doctrine à tenter de faire système de solutions qui demeurent fuyantes.

Pendant longtemps, une opinion majoritaire conduisait à estimer que le concours de polices spéciale et générale répondait à une logique similaire au concours des seules polices générales. La jurisprudence *Lutétia*<sup>10</sup> a ainsi pu être lue comme transposant la règle hiérarchique qui permet d'aggraver localement la règle nationale, à raison seulement de circonstances locales particulières. Or, cette solution construite à propos des visas ministériels d'exploitation cinématographique reposait sur une appréhension locale de la moralité publique permettant de censurer la projection dans une commune d'un film pourtant autorisé pour le reste du territoire. D'une jurisprudence sectorielle est née dans l'imaginaire juridique une règle générale, face à laquelle l'exclusivité de la police spéciale n'était qu'exception, lorsque la loi songeait à le prévoir ou que le pouvoir spécial recouvrait complètement son objet<sup>11</sup>. La jurisprudence récente semble renverser la perspective. A plusieurs occasions remarquées<sup>12</sup>, le juge a tranché en faveur de l'exclusivité de polices spéciales interdisant toute intervention du maire, à propos de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile<sup>13</sup>, de l'utilisation agricole d'OGM<sup>14</sup> ou, plus récemment encore, du déploiement des compteurs électriques connectés dits « Linky »<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. L. 253-7 et s. du code rural et de la pêche maritime.

<sup>10</sup> CE, sect., 18 déc. 1959, *Sté « Les Films Lutétia » et a.*, Rec. 693.

<sup>11</sup> A propos des gares et chemins de fer : CE, 20 juil. 1935, *Établissements S.A.T.A.N.*, Rec. 847.

<sup>12</sup> Cf. nota. H. HOEPFFNER, L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP* 2012, p. 1245.

<sup>13</sup> CE, ass., 26 oct. 2011, *Cne de Saint-Denis*, n° 326492 ; *Cne des Pennes-Mirabeau*, n° 329904 ; concl. X. DE LESQUEN, *RJEP* 2012, comm. 1 ; chron. J.-H. STAHL, X. DOMINO, *AJDA* 2011, p. 2219.

<sup>14</sup> CE, 24 sept. 2012, *Cne de Valence*, n° 342990 ; note E. UNTERMAIER, *AJDA* 2012, p. 2122.

<sup>15</sup> CE, 11 juil. 2019, *Cne de Cast*, n° 426060 ; note G. EVEILLARD, *Dr. adm.* 2020, comm. 33.

Le contentieux des arrêtés « anti-pesticides » intègre la même analyse car il suit cette ligne prétorienne : face aux maires qui reprochent aux autorités nationales un niveau de protection insuffisant de leur population au soutien d'une mesure communale plus rigoureuse, le juge administratif oppose espèce par espèce l'exclusivité des polices spéciales, souhaitée par un législateur privilégiant la conformité de la réglementation nationale au droit de l'Union européenne, un niveau d'expertise et de garantie inaccessible aux édiles locaux et, *in fine*, l'idée que les risques ainsi traités sont intrinsèquement liés au produit employé (les OGM, les pesticides) ou à leurs conditions identiques de fonctionnement (les antennes-relais, les compteurs communicants), indépendamment de toute circonstance locale opérante.

Quand bien même ce contentieux actuel n'est encore pour l'essentiel que celui de mesures provisoires, une observation s'impose. Ces maires tentent de démontrer que la protection nationale ne suffit pas à protéger les habitants de leur territoire, eu égard à sa topographie, sa démographie, sa structure urbanistique, justifiant qu'ils reprennent la main pour protéger santé publique ou environnement, les deux étant alors étroitement imbriqués<sup>16</sup>. Mais une telle argumentation entend défendre la nécessité, l'adaptation et la proportionnalité des mesures générales adoptées face à la spécialité déficiente. Or, le juge interrompt le raisonnement au stade de l'incompétence du maire *in abstracto*.

Peut-on alors considérer que l'exclusivité de principe de la police spéciale est acquise, condamnant à un échec promis les tentatives municipales de protection des populations locales, sans considération des motifs au soutien de la légalité interne de leurs décisions ? L'examen des ordonnances n'est pas des plus univoques : la plupart des tribunaux administratifs ont opté pour ligne stricte, relevant l'incompétence du maire au titre de moyen propre à créer un doute sur la légalité de la décision ; cependant, ils admettent souvent<sup>17</sup> la possibilité d'une exception<sup>18</sup>, en présence d'un « péril imminent »<sup>19</sup>, d'une « carence de l'autorité étatique »<sup>20</sup>, ou d'un « danger grave et imminent »<sup>21</sup>. Seules trois ordonnances d'un même tribunal<sup>22</sup> ont reconnu la carence des mesures étatiques et l'insuffisante protection de la population locale pour refuser la suspension demandée. Les cours administratives d'appel connaissant actuellement de ces ordonnances sont plus divisées<sup>23</sup>. A ce point, la ligne de crête devient une insaisissable ligne d'horizon : alors que le Conseil d'État avait pu réserver explicitement l'exception<sup>24</sup>, il semble récemment ne plus la mentionner voire exclure expressément toute intervention municipale<sup>25</sup>. Ce point est essentiel : si l'exception demeure, l'incompétence *in abstracto* n'est plus et les maires recouvrent un titre à agir, certes exceptionnel et restreint, au nom de l'historique police administrative générale au service de l'intérêt spécifique de leur population.

---

<sup>16</sup> Cf. dans le même sens Cons. const., déc. n° 2019-823 QPC du 31 janv. 2020 ; note Ph. BILLET, *JCP A* 2020, 2156.

<sup>17</sup> Certains n'admettent aucune exception, ex. : TA Besançon, 16 sept. 2019, n° 1901465 ; TA Rennes, 25 oct. 2019, n° 1904029.

<sup>18</sup> Cf. D. TRUCHET, « Les concours de police », in C. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 139.

<sup>19</sup> Ex. : TA Rouen, 13 nov. 2019, n° 1903763.

<sup>20</sup> Ex. : TA Versailles, 20 sept. 2019, n° 1906708.

<sup>21</sup> Ex. : TA Toulouse, 31 oct. 2019, n° 1905869 (au sens de l'art. L. 2212-4 CGCT).

<sup>22</sup> TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019 (n° 1912597 et 1912600), 25 nov. 2019 (n° 1913835).

<sup>23</sup> A ce jour, CAA Marseille (29 avr. 2020, n° 20MA00835) et Paris (14 févr. 2020, n° 19PA03827) n'envisagent pas d'exception ; *a contrario*, CAA Nancy (10 avr. 2020, n° 20NC00487) et Bordeaux (4 juin 2020, n° 20BX00493).

<sup>24</sup> Ex. police des ICPE : CE, 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, n° 218217.

<sup>25</sup> Cf. *Cne de Saint-Denis* (2011), *Cne de Valence* (2012), *Cne de Cast* (2019), *op. cit.*

## II. UNE GÉNÉRALITÉ LIMITÉE

Le caractère insoluble de la question des concours de police administrative est devenu une antienne, faute d'une grille de lecture jurisprudentielle définitive donnée par le Conseil d'Etat, qui se ménage au contraire toutes les marges de manœuvre pour affermir ou assouplir une exclusivité latente de la police spéciale. L'articulation des compétences reste particulièrement délicate (A) et place le pouvoir de police générale du maire dans une situation inconfortable (B).

### A. L'articulation délicate de la compétence de police générale

Les communes, personnes publiques, ne bénéficient pas d'une capacité juridique identique aux personnes physiques : elles doivent *pouvoir vouloir* adopter des décisions et enclencher des effets de droit ; cette aptitude dépend de leur compétence, pierre angulaire du droit public mais notion des plus délicates à cerner. Si la compétence d'une personne publique ne se présume point, elle ne se résume à un titre à agir délivré par la loi<sup>26</sup>. Toute règle de compétence comporte différentes dimensions : d'abord une *habilitation abstraite et statique* – une possibilité théorique d'intervenir sur un certain champ : territoire, destinataires, objet – ensuite, un *conditionnement finalisé* permettant d'enclencher l'effet de droit permis par l'habilitation à raison de l'adéquation entre les motifs, buts et moyens mobilisés. Cela peut se résoudre dans l'opposition entre compétence et fonctions<sup>27</sup>, compétence et pouvoir<sup>28</sup>, ou être subdivisé en composantes plus fines encore<sup>29</sup>. Partant, la compétence d'un organe est préservée par l'incompétence qui frappe les autres dès lors qu'un champ d'intervention est partagé. Mais cette solution n'épuise que la première branche de la compétence détenue. En effet, deux autorités sont susceptibles de disposer d'une habilitation statique identique mais dont le *contenu potentiel* – les effets de droit susceptibles d'être produits en raison des conditions finalisées de réalisation de l'habilitation – peut différer et permettre leur intervention concomitante ou concurrente<sup>30</sup>. L'analyse applicable à clause générale de compétence des communes est aisément transposable au pouvoir de police générale du maire.

L'interrogation pratique est alors simple : face à la réglementation de l'usage des pesticides au nom de la protection de l'environnement ou de la santé publique (éléments communs des habilitations statiques nationale et municipale), le maire peut-il être conduit, au regard des conditions finalisées de son habilitation générale, à enclencher un effet de droit dont l'autorité nationale spécialement habilitée est privée ? Selon J. Petit<sup>31</sup>, adoptant la distinction entre compétence et pouvoir, deux *compétences* de police qui se recoupent aboutiront à trois solutions différentes selon la manière dont leurs *pouvoirs* se recouvrent : soit la police spéciale est étrangère à l'ordre public général et il n'y a alors pas concurrence mais *complémentarité* ; soit la police spéciale absorbe l'ordre public général, il y a exclusivité ; soit le recouvrement est partiel et incertain, il revient alors au juge de mesurer l'identité des buts, motifs et moyens poursuivis par les deux autorités.

<sup>26</sup> Cf. F.-X. FORT, « Observations sur la notion de compétence locale », *JCP A* 2014, 2200.

<sup>27</sup> R. HERTZOG, « Les personnes publiques n'ont pas de compétences », in *Gouverner, administrer, juger*, Mél. J. Waline, Paris, Dalloz, 2002, p. 238.

<sup>28</sup> J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

<sup>29</sup> Cf. G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, coll. NBT, vol. 60, Dalloz, 2006.

<sup>30</sup> H. HOEPFFNER, L. JANICOT, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2020, p. 1211.

<sup>31</sup> J. PETIT, *op. cit.*

S'il semble aisé de s'accorder sur les justifications de la création d'une police spéciale nationale – l'uniformité, conformité, pilotage...<sup>32</sup> – il paraît tout autant évident que les mesures de protection à adopter face à un produit phytopharmaceutique utilisé en projection ou dispersion peuvent devoir être adaptées en raison de circonstances exclusivement locales. A considérer que l'exclusivité de la police spéciale « *ne s'impose plus lorsque le maire agit en dehors du champ de la police spéciale ou tout au moins à sa marge* »<sup>33</sup>, reste à savoir quels motifs sont de nature à emporter la conviction du juge.

Trois arguments principaux ont été soulevés par les communes. Le premier, voué à l'échec, consistait dans l'invocation du droit constitutionnel, au moyen du principe de précaution inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, ou encore du principe de libre administration des collectivités territoriales. La jurisprudence est stable en la matière. La libre administration s'applique au législateur, avant tout dans le sens d'un certain conservatisme, permettant de cantonner la décentralisation dans sa fonction de modalité d'organisation de l'Etat unitaire ; elle invite, au contraire, à reconnaître la prééminence d'une forme d'ordre public national à préserver<sup>34</sup>. Quant au principe de précaution, s'il appartient à toute autorité publique, c'est uniquement dans le cadre de ses attributions : autrement dit, il n'a d'influence ni sur l'existence de l'habilitation, ni sur la mesure du recoupement de deux d'entre elles<sup>35</sup>. Le second argument est nécessairement insuffisant : il consiste à exciper de motifs tirés de la santé publique au regard de simples circonstances locales. Il s'inscrit dans une analyse erronée de la jurisprudence relative aux concours de pouvoirs de police déjà évoquée.

Le troisième argument est le plus pertinent mais négligé : il s'agit de dépasser les simples circonstances particulières pour démontrer l'existence d'un véritable danger situé et imminent ; un péril impliquant l'intervention exceptionnelle du maire, alors en marge car au-delà des prévisions de la police spéciale nationale. Or, l'incertitude de l'exception ne doit pas tromper : le juge ne s'interdira jamais d'entériner un empiètement municipal sur une mesure de police spéciale dès lors qu'il s'agit de parer dans l'urgence au danger exceptionnel<sup>36</sup>, au nom d'une forme de « *principe de nécessité* »<sup>37</sup>. Reste une impossibilité de synthèse que le Conseil d'Etat pourrait résoudre : soit l'exception est intégrée à la règle de compétence et invite à mesurer le recoupement des pouvoirs des deux autorités concernées ; soit l'exception est attachée à des circonstances exceptionnelles<sup>38</sup> et permet (rarement) de contourner la règle de compétence – la jurisprudence devra alors redessiner et préciser ce caractère « exceptionnel » pour assurer sa lisibilité.

## **B. La précarité actuelle du pouvoir de police municipale**

La multitude des polices spéciales empêche le maire de se saisir de questions d'actualité intéressant leur population. En réalité, ce contentieux révèle une difficulté plus profonde, liée à une forme de défiance envers les communes<sup>39</sup>. Il est à peine nécessaire de forcer le trait pour résumer la dialectique à l'œuvre : la police spéciale nationale est éclairée donc suffisante, la

---

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> X. DE LESQUEN, *op. cit.*

<sup>34</sup> Cf. C. GREWE, « L'unité de l'Etat : entre indivisibilité et pluralisme », *RDP* 1998, p. 1349.

<sup>35</sup> CE, 24 sept. 2012, *Cne de Valence*, *op. cit.*

<sup>36</sup> X. DE LESQUEN, *op. cit.*

<sup>37</sup> J PETIT, *op. cit.*

<sup>38</sup> CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, Rec. 651 ; v. comm. *GAJA*, 22<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2019, n° 29.

<sup>39</sup> Cf. P. WACHSMANN, « Concours des polices et négation de la décentralisation », *AJDA* 2019, p. 1721.

police générale communale ne peut être qu'approximative, voire suspecte d'adopter des positions plus passionnelles ou politiques qu'inspirées par l'ordre public. Mieux vaut, dès lors, une règle unique même insuffisamment adaptée aux réalités locales et ses petits dangers situés qu'une multitude de décisions anarchiques ; les grandes erreurs trouveront réconfort *a posteriori* sur le terrain de la responsabilité.

Il faut ici admettre que les polices spéciales sont souvent instituées au soutien de politiques publiques nationales, impliquant un principe d'efficacité uniforme, à plus forte raison lorsque le risque invoqué paraît identique en tout lieu. Cela se comprend vis-à-vis du maillage des chemins de fer hier ou des antennes-relais aujourd'hui. Cependant, un autre mouvement se fait jour depuis la fin des années 1990 : la police administrative devient, *en elle-même*, une politique publique nationale<sup>40</sup>.

Dans le même sens, l'ordonnance *Commune de Sceaux* rendue par le Conseil d'Etat<sup>41</sup> dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19 démontre bien cette tension. En trois temps, le juge commence par reconnaître aux maires la possibilité de prendre des décisions « destinées à la bonne application » des mesures étatiques ; puis considère « en revanche », impliquant une seconde règle, qu'il leur est interdit d'adopter « des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire », ce pouvoir relevant d'une police spéciale instituée par la loi du 23 mars 2020 ; il réserve enfin l'exception, permettant d'adopter des mesures si « des raisons impérieuses (...) en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre (...) la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but » par l'Etat. C'est sur ce dernier fondement qu'il a censuré l'obligation de port du masque dans l'espace public décidé par le maire avant que le gouvernement ne l'ait lui-même préconisé.

A l'heure où les réformes relatives à l'administration territoriale et déconcentrée se dirigent vers la reconnaissance de possibilités de différenciation normative, la résolution des concours de polices paraît anachronique<sup>42</sup>. Le contentieux « anti-pesticides » et, plus encore, l'émergence du droit d'exception de la crise sanitaire révèlent combien le droit de la police semble pour l'heure abandonné à ses incertitudes.

\*

---

<sup>40</sup> En ce sens, v. art. 1<sup>er</sup> de la loi relative à la sécurité intérieure du 21 janv. 1995.

<sup>41</sup> CE, 17 avr. 2020, n° 440057 ; J. PETIT, « L'état d'urgence sanitaire », *AJDA* 2020, p. 833.

<sup>42</sup> H. HOEPFFNER, L. JANICOT, *op. cit.*