

AJDA 2020 p.1211

Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ?

Hélène Hoepffner, Professeur à l'université Toulouse-I-Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement (IEJUC)

Laetitia Janicot, Professeur à l'université de Cergy-Pontoise (LEJEP)

L'essentiel

La situation d'état d'urgence sanitaire que connaît la France a donné une nouvelle actualité à l'épineuse et complexe question des concours de police. Pratiquement pour chaque police, le juge semble trouver une solution sur mesure. Dans des cas rares, il admet que différentes autorités de police interviennent pour parer au même péril. Parfois, il l'interdit absolument. En outre, l'interdiction connaît des exceptions, formulées en des termes variables qui laissent l'observateur perplexe.

Le problème des concours de police est aussi ancien que la distinction entre la police, historiquement municipale puis générale et les polices spéciales et n'a jamais trouvé de solution simple. Dès 1902, dans sa note sous l'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains* (S. 1902. III. 81), Maurice Hauriou jugeait que la « combinaison des pouvoirs de police du maire » est une « matière extrêmement délicate ». Plus d'un siècle plus tard, la multiplication des polices spéciales (J.-M. Pontier, *La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?*, JCP Adm. 2012, n° 2114) en matière de télécommunications, d'environnement ou de santé publique, comme en témoignent encore la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et désormais celle n° 2020-546 du 11 mai 2020 (J. Petit, *L'Etat d'urgence sanitaire*, AJDA 2020. 833 [📄](#) ; D. Truchet, *Covid-19 : point de vue d'un « administrativiste sanitaire »*, blog.juspoliticum.com, 27 mars 2020), a aggravé cette difficulté. Les auteurs, en quête d'une « logique rendant compte de toutes les combinaisons étudiées », ont tous jugé la matière trop empirique pour pouvoir se prêter à une synthèse (not. D. Truchet, *Les concours de police*, in *La police administrative*, PUF, 2014). Dans ce domaine, « les problèmes sont difficiles non seulement à résoudre mais même à poser » (J. Petit, *Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales*, RFDA 2013. 1187 [📄](#)). « On ne peut déduire que des règles juridiques bien décevantes » (E. Picard, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, t. 2, p. 721). C'est, peu ou prou, ce que nous avons écrit en 2012 (L. Janicot et H. Hoepffner, *Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques*, RD publ. 2012. 1245). C'est ce que nous allons confirmer : aucun principe général ne commande la matière.

Pourquoi l'identification de « principes généraux » est-elle si délicate ?

En premier lieu, parce que la notion de « concours » de police est difficile à saisir. Elle est d'ailleurs parfois remplacée par celles de « combinaison, concours, concurrence, superposition », rencontre (M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, 2001) ou conflit de polices (V. Tchen, *Police administrative*, J.-Cl. Adm. fasc. 200, n° 196). Ce flottement du vocabulaire reflète une incertitude de fond quant à la manière dont les polices ou les actes de police s'agencent les uns avec les autres. Si certains emploient indifféremment ces termes (J. Moreau, *Polices administratives*, J.-Cl. Adm. fasc. 200, n° 126), d'autres préfèrent un terme plutôt qu'un autre, en général celui de « combinaison » qui serait « plus juste » car il refléterait davantage la dimension partenariale des relations entre les polices et « l'aménagement parfois subtil des compétences » (X. Prétot et C. Zacharie, *La police administrative*, LGDJ Systèmes, 2018, p. 58). D'autres enfin les distinguent, estimant que la combinaison désigne l'hypothèse où le cumul est possible et le concours celle est où elles sont en concurrence au point que l'une exclut l'autre. Plus simplement, on peut résumer le problème en disant que la question se pose de savoir si un pouvoir de police (souvent spéciale) a des répercussions sur l'exercice d'un autre pouvoir de police (souvent générale) « et si, par conséquent, le droit accepte ou refuse des possibilités de combinaison et de superposition » (B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^e éd., 2018, n° 623). En tout état de cause, néanmoins, il convient de préciser qu'il ne peut y avoir de combinaison ou de concours de police que si « une situation déterminée se trouve dans le champ matériel et territorial d'exercice de ces deux polices, c'est-à-dire dans leur compétence *stricto sensu*. A partir de là, on est nécessairement conduit à se demander si et dans quelle mesure ces deux polices peuvent s'exercer concurremment sur cette situation » (J. Petit, art. préc., RFDA). Il n'y a ainsi pas de concours (mais cumul) de polices lorsque l'autorité de police générale ne réglemente pas directement l'activité relevant du champ de la police spéciale (v., par ex., la liberté d'intervention du maire, au titre de son pouvoir de police générale, pour réglementer sur sa commune l'aéromodélisme troublant la tranquillité publique nonobstant l'existence d'une police spéciale de la circulation aérienne, CE 8 mars 1993, n° 102027, *Commune des Molières*, Lebon [📄](#) T. 917 ; D. 1994. 110 [📄](#), obs. D. Maillard Desgrées du Lou [📄](#)).

En second lieu, l'identification de tels principes est délicate parce que le juge ne s'y est jamais hasardé. « Les solutions jurisprudentielles ne livrent pas de formule magique ou d'algorithme qui permettrait de résoudre tous les cas de conflit ou de recoupement entre police générale et polices spéciales, voire entre polices spéciales [...] La seule formule simple serait de dire que 'cela dépend' » (J.-H. Stahl et X. Domino, *Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'Etat évince la police municipale*, AJDA 2011. 2219 [📄](#)). Classiquement, trois grands arrêts - qualifiés comme tels par les auteurs des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* et des *Grandes décisions de la jurisprudence administrative* - sont présentés comme structurant la matière : *Commune de Nérès-les-Bains*, *Labonne* et *Société Les films Lutetia* (GAJA, Dalloz, 22^e éd., 2019, respectivement p. 59, 208 et 481 ; *GDJA*, PUF, coll. Thémis, 2017, p. 294 et 302). Or, si les deux premiers donnent toujours lieu à de rares applications, le dernier fait régulièrement l'objet, depuis une dizaine d'années, de remises en cause qui peuvent parfois faire douter de son statut de grand arrêt, du moins de la pérennité de la solution retenue et du principe qu'on a cru pouvoir en déduire. Dans ce contexte jurisprudentiel mouvant, le législateur n'est presque d'aucune aide. Rares sont les textes instaurant une police spéciale qui prévoient son exclusivité, voire qui la qualifient comme telle. Ce travail de positionnement appartient au juge, au cas par cas,

parfois à la marge de la loi (par ex., en matière d'immeubles menaçant ruine, les pouvoirs de police générale du maire - CGCT, art. L. 2212-2 - lorsque le danger résulte d'une cause qui lui est extérieure s'articulent avec ceux de police spéciale - CCH, art. L. 511-1 et s. - lorsque le danger provient de causes qui lui sont propres mais la jurisprudence admet également qu'un maire use de son pouvoir de police générale, quelle que soit l'origine du danger, en cas de situation d'extrême urgence, CE 10 oct. 2005, n° 259205, *Commune de Badinières c/ Arme*, Lebon ; AJDA 2006. 362 , chron. C. Landais et F. Lenica) et celui d'identifier des tendances jurisprudentielles et de proposer des principes directeurs (et non généraux) à la doctrine.

Nous n'envisagerons ici que les concours matériels ou fonctionnels de police, c'est-à-dire les situations dans lesquelles plusieurs autorités de police (générale et/ou spéciale) sont en concurrence sur une même situation. Nous laisserons de côté les concours organiques ou institutionnels, c'est-à-dire les concours entre les forces ou les services de police, bien que la logique qui les sous-tend ne soit pas tellement différente. Ils sont certes surmontés grâce à des conventions de coordination poursuivant une logique de coproduction de la sécurité mais cette dimension partenariale est largement factice tant l'Etat apparaît comme le chef de file de la politique sécuritaire. Une réflexion pourrait ainsi être menée sur les liens entre ces deux types de concours et sur les solutions que les seconds pourraient suggérer aux premiers, mais nous ne l'aborderons pas.

Au-delà de ces questions techniques, il s'en profile une autre, bien plus générale, relative à la manière dont s'établissent les relations entre l'Etat (ou ses autorités déconcentrées) et les collectivités territoriales. Alors que dans nombre de domaines, l'Etat aménage et autorise l'adoption d'un droit dérogatoire (Décr. n° 2020-412 du 8 avr. 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, qui lui permet d'assouplir comme de durcir une réglementation nationale) ou différencié (projet de loi dit 3 D, « décentralisation, différenciation et déconcentration »), adapté aux spécificités de chaque territoire, la police administrative s'inscrit à contre-courant de ces réformes (en ce sens, P. Wachsmann, *Concours des polices et négation de la décentralisation*, AJDA 2019. 1721). Ce droit, compte tenu des enjeux politiques qu'il sous-tend, reste éminemment centralisé. Le lecteur l'aura compris : même si la crise sanitaire actuelle illustre parfaitement la question des concours de police, nous ne prétendons pas révolutionner la matière. Nous n'avons pas identifié « la logique rendant compte de toutes les combinaisons » (D. Truchet, préc.). Nous ne pouvons pas, au regard de la jurisprudence, identifier de principes, au sens de règles générales qui, à défaut de texte spécial, régiraient la matière (G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 6^e éd., 2004 « Principe » : 5. Règle générale qui doit, à défaut de texte spécial ou de dérogation particulière, régir une sorte de cas, par opposition à exception), mais seulement une série de configurations ou de combinaisons et de cas plus ou moins particuliers. Le juge donne en effet des « lignes directrices » au sens d'orientations générales ou de lignes de conduite permettant aux autorités de police d'agir seules ou en collaboration avec d'autres et laisse un certain nombre de questions en suspens.

I - Des lignes directrices à défaut de principes

Si la doctrine n'a jamais pu identifier de principe général sauf celui, sans doute trop général pour être véritablement explicatif, aux termes duquel c'est « l'autorité la mieux placée pour identifier et prévenir le risque qui doit agir » (D. Truchet), elle distingue, de façon unanime, trois concours de police résolus grâce à trois règles distinctes sous-tendues par deux logiques.

A. Trois règles pour trois configurations ?

Classiquement, la doctrine distingue trois règles qui s'appliquent, peu ou prou, à trois hypothèses.

En premier lieu, celle de l'indépendance des législations régissant les hypothèses de concours de polices spéciales. Cette règle résulte de la spécificité de ces polices, instituées pour protéger un ordre public particulier. Elle permet d'éviter « un véritable désordre institutionnel » (concl. X. de Lesquen, RJEP 2012. 17) et l'édition d'actes contradictoires. Elle signifie que lorsqu'un même trouble est susceptible d'être encadré par deux polices spéciales distinctes (que celles-ci soient exercées par une seule autorité habilitée à exercer plusieurs pouvoirs de police spéciale ou par deux autorités distinctes), chaque autorité statue dans le cadre de la législation lui ayant conféré compétence pour agir sans considération des mesures édictées le cas échéant simultanément au titre d'autres législations. Autrement dit, chaque police spéciale, instituée par le législateur qui a fixé le but, le champ géographique, l'autorité qui en est titulaire, les procédures et les mesures susceptibles d'être adoptées, doit être exercée dans le cadre du texte la mettant en place (E. Picard, préc., p. 727 : « Dès lors qu'une police spéciale a pour objet de régir telle situation, il est logique que, même si une autre police peut s'intéresser à cette même situation, le respect des exigences d'un des deux ordres publics spéciaux ne puisse évincer celle de l'autre »). Par exemple, les débits de boissons et restaurants peuvent être fermés par le préfet soit sur le fondement du code de la santé publique, soit sur celui du code rural et du code de la consommation, lorsqu'ils présentent une menace pour la santé publique (CE 24 avr. 2012, n° 328033, *Ministre de l'Agriculture et de la pêche c/ SARL L'Escale*, Lebon T. ; AJDA 2012. 1417 , concl. J.-P. Thiellay).

En deuxième lieu, la règle du cumul des pouvoirs (ou principe du non-dessaisissement) régit les hypothèses de cumul des polices générales. Elle signifie que lorsqu'un même trouble est susceptible d'être encadré par deux polices générales, l'une nationale, l'autre locale, chaque autorité statue dans le cadre de la législation lui ayant conféré compétence pour agir mais en tenant compte de ce qu'a fait l'autre. Bien que l'autorité étatique édicte des mesures applicables sur l'ensemble du territoire, les autorités de police locales ne sont pas pour autant dessaisies de leurs pouvoirs. Lorsque des circonstances locales particulières le justifient, elles peuvent compléter la norme nationale en l'aggravant, c'est-à-dire en adoptant des mesures plus rigoureuses (CE 18 avr. 1902, n° 04749, *Commune de Nérès-les-Bains*, Lebon 275 ; S. 1902. III.81, note M. Hauriou ; CE 8 août 1919, n° 56377, *Labonne*, Lebon 737 ; CE 24 juill. 2019, n° 421603, *Ligue de défense des conducteurs*, Lebon T. ; AJDA 2019. 1608 ; CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674, *Syndicat Jeunes médecins*, AJDA 2020. 851 , note C. Vallar ; D. 2020. 687 , note P. Parinet-Hodimont ; AJCT 2020. 175, obs. S. Renard ; et 250, Pratique G. Le Chatelier : « les représentants de l'Etat dans les départements comme les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires, des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient »). Il n'y a pas, dans cette configuration, de « contradiction dans la voie de la sévérité » (M. Hauriou, préc.). Cette règle, qui se justifie, de manière générale et sous couvert « d'allures juridiques », par « le principe d'adaptation, d'efficacité ou de nécessité » (E. Picard, préc.), s'applique aussi dans certains cas, plus rares, au cumul des polices générale et spéciale. Il a en effet été admis que l'exercice d'une police spéciale ne faisait pas nécessairement obstacle à celui de la police générale, cette dernière pouvant, lorsque des circonstances locales le justifient, édicter des mesures plus rigoureuses (CE 18 déc. 1959, n° 36385, *Société Les films Lutetia, Syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, Lebon 693 ; S. 1960. 9, concl. Mayras ; AJDA 1960. I. 21, chron. M. Combamous et J.-M. Galabert ; D. 1960. 171, note P. Weil).

Si la pérennité de cette dernière jurisprudence suscite des interrogations au point qu'elle a pu être analysée comme ayant « volé en éclats » (D. Truchet, préc.), c'est parce qu'une troisième règle se dégage : celle de l'exclusivité d'une police qui interdit à une autorité de police (générale et souvent locale) d'agir dès lors qu'une autre autorité de police (spéciale) est compétente à l'égard d'un même trouble. Cette règle, apparue dès 1935 (CE 20 juill. 1935, *Entreprise Satan*, Lebon 847) mais énoncée clairement en 2011 à propos de la police des antennes relais (CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, *Commune de Saint-Denis*, Lebon ; n° 329904, *Commune des Pennes-Mirabeau*, Lebon ; n° 341767, *SFR*, Lebon ; AJDA 2011. 2219, chron. J.-H. Stahl et X. Domino ; RDI 2012. 153, obs. A. Van Lang ; AJCT 2012. 37, obs. M. Moliner-Dubost ; RD publ. 2012. 1245, étude H. Hoepffner et L. Janicot ; RJEP 2012. 17, concl. X. de Lesquen), a été depuis maintes fois confirmée : à propos de la police des organismes génétiquement modifiés (OGM ; CE 24 sept. 2012, n° 342990, *Commune de Valence*, Lebon ; AJDA 2012. 2122, note E. Untermaier ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle ; AJCT 2013. 57, obs. M. Moliner-Dubost ; RFDA 2013. 367, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci ; Constitutions 2012. 651, obs. N. Hutten ; RTD eur. 2013. 880, obs. A. Bouveresse) ou de celle des compteurs électriques communicants Linky (CE 28 juin 2019, n° 425975, *Commune de Bovel*, Lebon T. ; AJDA 2019. 1376 ; CE 11 juill. 2019, n° 426060, *Commune de Cast*, Lebon T. ; AJDA 2019. 1479 ; AJCT 2019. 579, obs. O. Didriche ; Dr. adm. 2019, n° 54, G. Eveillard). Elle semble l'être à nouveau à propos de la police instituée dans le cadre de la loi du 23 mars 2020 instaurant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de covid-19, puisqu'en principe, « la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire » (CE 17 avr. 2020, n° 440057, *Commune de Sceaux*, AJDA 2020. 815 ; et 1013, note B. Faure ; D. 2020. 883, et les obs. ; AJCT 2020. 250, Pratique G. Le Chatelier) même si cela est discuté (en ce sens, B. Faure, note préc., considérant que cette police spéciale est « non exclusive »). Elle pourrait encore être confirmée pour la police des pesticides (en ce sens, TA Rennes, 25 oct. 2019, n° 1904029, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, AJDA 2019. 2148 ; mais *contra* TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, n° 1912597, *Préfet des Hauts-de-Seine*, AJDA 2020. 307, note C. Hermon).

Si ces règles sont bien établies, il reste difficile d'identifier « le système des systèmes », « l'articulation logique qui conduit à en appliquer un de préférence aux autres » (D. Truchet, préc.).

B. Deux logiques ?

En premier lieu, certaines solutions sont sous-tendues par une logique de spécialisation. C'est ici l'essence même de la police spéciale qui est en jeu : si le législateur instaure une telle police, s'il encadre une activité déterminée, c'est parce qu'il estime qu'elle est nécessaire pour prévenir ou faire cesser un désordre particulier et que la police générale n'y parviendra pas.

Cette logique sous-tend la règle de l'exclusivité de la police spéciale aux termes de laquelle la police spéciale l'emporte sur la police générale. Cette illustration de l'adage *specialia generalibus derogant* s'explique par le caractère subsidiaire de la police générale par rapport à la police spéciale (E. Picard, préc., p. 645 ; O. Renaudie, *Police générale - police spéciale*, colloque *Les classifications en droit*, Paris-I, 2020). Dès lors que la police spéciale remplit pleinement son office, qu'elle « se suffit à elle-même pour assurer efficacement la préservation de l'ordre public contre la généralité des désordres qui peuvent survenir » (B. Plessix, préc., n° 625), il n'y a plus de place pour la police générale qui se révèle être superflue. Ce n'est que si la loi a omis d'encadrer certaines situations que la police générale retrouve sa raison d'être : elle permet de combler les insuffisances de la police spéciale, elle permet de la seconder.

Cette logique sous-tend aussi la règle de l'indépendance des législations aux termes de laquelle deux polices spéciales peuvent s'exercer concurremment chacune en vue de l'objet et selon les procédures qui lui sont propres. Un maire peut exercer ses pouvoirs de police des déchets en même temps que le préfet exercerait ses pouvoirs de police des installations classées (CE 11 janv. 2007, n° 287674, *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, Lebon T. ; AJDA 2007. 166 ; RDI 2007. 126, obs. F. G. Trébulle) ou s'opposer, dans le cadre de son pouvoir de police de l'urbanisme, à l'installation d'une antenne relais (CE 30 janv. 2012, n° 344992, *Société Orange France c/ Commune de Noisy-le-Grand*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2012. 183 ; RDI 2012. 176, obs. P. Soler-Couteaux ; et 327 et les obs. ; Constitutions 2012. 651, obs. N. Hutten ; BJCL 2012. 349, concl. D. Botteghi et note E. Carpentier).

En second lieu, certaines solutions sont sous-tendues par une logique de centralisation : la police étatique, centralisée ou déconcentrée, l'emporte sur la police décentralisée. C'est ici la forme de l'Etat, unitaire, qui justifie fondamentalement cette ligne directrice.

Cette logique explique qu'en cas de cumul des pouvoirs de police générale, le maire ait l'obligation de respecter la réglementation édictée par l'autorité étatique faute de quoi sa décision serait entachée d'illégalité (CE, sect., 17 juill. 1953, *Constantin*, Lebon 381, illégalité d'un arrêté municipal déterminant des heures de fermeture des bars en violation d'un arrêté préfectoral) et que le maire ne soit autorisé qu'à renforcer, à l'échelon de sa commune, pour des motifs propres à ce territoire, une réglementation étatique afin de la rendre plus efficace (v. *supra*).

Cette logique contribue aussi à expliquer qu'en cas de concours entre pouvoirs de polices spéciale et générale, la première, généralement nationale, l'emporte sur la seconde, généralement locale. L'exclusivité de la police nationale des antennes relais, tout comme celle de la police des OGM ou des compteurs électriques communicants, ainsi notamment été justifiée par le Conseil d'Etat par l'exigence d'un traitement cohérent et uniformisé des risques pour la santé de l'ensemble de la population, par celle d'un niveau d'expertise et de garanties pour déterminer les mesures de protection du public, indisponibles au niveau local, mais aussi par l'encadrement du pouvoir de police nationale par le droit international ou celui de l'Union européenne qui ne tolérerait pas de variations d'exécution. On retrouve, dans l'ordonnance *Commune de Sceaux* (préc.) interdisant à un maire d'imposer dans sa commune le port d'un masque dans l'espace public dès lors qu'une telle mesure n'a pas été imposée au niveau national, un argumentaire similaire. Le législateur ayant institué, au niveau national, une police spéciale donnant à certaines autorités étatiques le pouvoir de prendre des mesures visant à mettre fin à l'épidémie de covid-19 « en vue, notamment d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire », le maire n'est autorisé qu'à « prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat ». Il ne peut pas prendre, au titre de son pouvoir de police générale, de mesures destinées à lutter contre cette épidémie, sauf en cas de « raisons impérieuses liées à des circonstances locales » et encore, est-

il précisé, à condition que ces mesures ne compromettent pas « la cohérence et l'efficacité » de celles prises par les autorités de l'Etat (v. *infra*). Cette décision, comme les précédentes, est le reflet d'un « déterminisme jurisprudentiel » qui « illustre le rôle politique du juge administratif » (G. Eveillard, préc.). Toutes témoignent d'une certaine méfiance à l'égard de ce qui a pu être qualifié d'« activisme » des maires (concl. T. Olson sur CE 29 sept. 2003, n° 218217, AJDA 2003. 2164 [📄](#)) ou de leur supposé « manque de recul nécessaire pour mesurer tous les enjeux » des situations (E. Kolbert, AJDA 2006. 38 [📄](#)) et relaient le fait que « l'institution d'une police spéciale [...] peut permettre de court-circuiter, dans des matières politiquement sensibles, l'intervention du maire [...] autorité décentralisée » (P. Bon, *Police municipale : règles de compétence*, Encycl. Coll. loc, Dalloz, n° 130 ; v., sur ce constat, C. Hermon, AJDA 2020. 307 [📄](#) ; v., aussi, L. Roulette, « Arrêtés anti-pesticides : la valse hésitation des juges des référés », EEI 2020. Etude 12).

Si ces lignes directrices peuvent être dégagées sans trop prêter à controverses, des interrogations demeurent et rendent difficile, voire impossible l'identification de principes généraux.

II - Des interrogations persistantes

Deux situations particulières peuvent conduire à perturber les lignes directrices sus-énoncées. Si la place des « circonstances locales », qui peuvent conduire le juge à écarter la règle de l'exclusivité de la police spéciale au profit de celle du cumul des polices spéciale et générale, demeure incertaine, celle de « l'urgence » ou du « péril imminent », qui permet à l'autorité de police générale de remédier à la carence de la police spéciale, l'est tout autant.

A. Quelle place pour les circonstances locales particulières ?

En cas de cumul des polices générale et spéciale, la jurisprudence, nous l'avons dit, retient tantôt (mais rarement) la règle du cumul des pouvoirs qui autorise l'autorité de police générale locale à édicter des mesures complémentaires, plus rigoureuses lorsque des « circonstances locales » le justifient (CE, sect., 18 déc. 1959, *Société Les films Lutetia*, préc.), tantôt (beaucoup plus fréquemment) celle de l'exclusivité de la police spéciale (par ex. polices des antennes relais, des OGM, des compteurs électriques communicants). Aucune de ces deux règles n'a été expressément abandonnée par le Conseil d'Etat.

La question se pose alors de savoir dans quels cas le juge admet de prendre en compte des « circonstances locales particulières » qui autorisent l'édition de mesures de police générale complémentaires. La réponse est loin d'être évidente. Les solutions ne se prêtent guère à une systématisation, dès lors que le juge tient compte, au cas par cas, des buts et des motifs en vue desquels les autorités de police agissent. Il en résulte que « les polices spéciales sont plus ou moins exclusives » selon les « types de cas », dont trois au moins ont pu être identifiés par Jacques Petit (art. préc., RFDA).

Le premier cas est celui où la police spéciale n'exclut pas la police générale. Répondant à un but d'ordre public précis et étroit, la police spéciale ne peut prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public général, but en vue duquel la police générale est habilitée à intervenir. Ainsi, l'existence de la police spéciale de l'affichage publicitaire, dont le but est de préserver l'esthétique, n'exclut pas la possibilité pour le maire de réglementer cet affichage, au titre de ses pouvoirs de police générale, pour des motifs tirés de la sécurité sur les voies publiques (CE 21 janv. 1983, n° 25494, *Union des chambres syndicales françaises d'affichage et de publicité extérieure*). De même, l'existence de la police spéciale des compteurs électriques communicants n'interdit pas au maire de faire usage de ses pouvoirs de police générale en cas de troubles à l'ordre public ou de risques pour la sécurité dès lors qu'ils ceux-ci sont établis (CE 11 juill. 2019, *Commune de Cast*, préc.).

Le deuxième cas, inverse, concerne les polices spéciales qui sont habilitées à répondre à tout risque d'atteinte à l'ordre public et à « faire face à toutes les circonstances » (J. Petit, préc.). Dans ce cas, l'intervention de l'autorité de police générale est toujours exclue, car elle s'avère « inutile et superflue » (B. Plessix, préc., n° 625, p. 788). Tel est le cas des polices spéciales des gares et des chemins de fer (CE 20 juill. 1935, *Entreprise Satan*, préc.).

Enfin, le troisième cas, intermédiaire, concerne des polices spéciales « dont l'habilitation, dans leur champ, recoupe en partie, celui de la police générale » (J. Petit, préc.). Lorsque les mesures prises au titre de la police spéciale répondent au même but que la police générale mais ne sont pas prises à raison des mêmes motifs de fait, l'autorité de police générale est habilitée à intervenir. Tel est le cas de la police spéciale du cinéma (jurisprudence *Films Lutetia*) ; alors que le but poursuivi par cette police est identique à celui de la police générale (principalement, la protection de la moralité publique), « l'existence de la situation de nature à nuire à ces buts n'est pas appréciée par les deux polices au regard des mêmes circonstances ». Le ministre se prononçant au regard des circonstances nationales, le maire peut interdire un film, pourtant autorisé par le premier, lorsque des circonstances locales particulières le justifient. Les risques de troubles sont ici considérés comme susceptibles de variations territoriales.

Au contraire, lorsque les mesures prises au titre de la police spéciale répondent au même but et ont été prises à raison des mêmes motifs, l'exercice de police générale est exclu. Tel est le cas de la police des installations classées (CE 29 sept. 2003, n° 218217, *Houillères du bassin de Lorraine*, Lebon [📄](#) T. ; AJDA 2003. 2164 [📄](#), concl. T. Olson [📄](#) ; RDI 2004. 82, obs. Y. Jégouzo [📄](#)) ou de l'eau (CE 2 déc. 2009, n° 309684, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2009. 2319 [📄](#)). La police spéciale étant exercée par une autorité déconcentrée prenant déjà en compte les circonstances locales, elle exclut la police générale. En raison de l'identité de but et de motifs des deux polices, la règle du cumul des pouvoirs s'efface alors devant celle de l'exclusivité. Tel semble être aussi le cas de la police spéciale des antennes relais ou de celle des compteurs électriques communicants. Dans ces deux cas, les autorités de police spéciale ayant, en vertu de la loi, le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de la santé sur l'ensemble du territoire (où les ondes sont considérées comme produisant des effets identiques), l'autorité de police générale ne peut pas intervenir en se prévalant de circonstances locales particulières.

Cette grille d'analyse ne permet toutefois pas d'expliquer toutes les solutions jurisprudentielles. Certaines ne se laissent pas saisir facilement et empêchent une véritable systématisation.

S'agissant, d'abord, de la police spéciale des OGM, la solution de l'exclusivité suscite des interrogations. Certes, les autorités nationales doivent, selon le Conseil d'Etat, « prendre en compte les spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique

». Mais les effets des OGM n'étant pas identiques sur l'ensemble du territoire, certains auteurs ont cherché à expliquer l'exclusivité de cette police spéciale par le principe de précaution (J. Petit, préc.). Dans la mesure où les risques ici en jeu sont incertains, ils ne peuvent être couverts par la police générale.

S'agissant ensuite de la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire (instituée par la loi précitée du 23 mars 2020), le Conseil d'Etat a jugé qu'elle ne prive pas le maire du pouvoir de prendre des mesures de police générale, nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique. Celui-ci « peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire » et impose, plus précisément, le port d'un masque dans l'espace public (*Commune de Sceaux*, préc., pt 6). Il est, il faut l'avouer, difficile d'expliquer pourquoi le Conseil d'Etat admet que le maire interdise l'accès à certains lieux mais lui refuse le pouvoir d'imposer le port du masque. Ces deux mesures ne sont-elles pas prises, toutes les deux, dans un même but, celui de lutter contre l'épidémie ? (en ce sens, H. Lor, D. actu. 12 mai 2020). D'ailleurs, le législateur n'a-t-il pas confié au seul préfet le pouvoir de renforcer les mesures nationales, et notamment, d'interdire ou de restreindre l'accès à certains lieux (Décr. n° 2020-293 du 23 mars 2020, art. 3 et 7; Décr. n° 2020-548 du 11 mai 2020, art. 7) ?

Cette distinction entre mesure de police générale complémentaire, légale, et celle destinée à lutter contre l'épidémie, illégale, est particulièrement délicate à appliquer. Les solutions divergentes rendues par les juges du fond, à propos des couvre-feux imposés par certains maires, en témoignent. Si certains juges ont reconnu la légalité de mesures restreignant la liberté de circulation et du déplacement du public « à la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte » (TA Nice, ord., 22 avr. 2020, n° 2001782, *Ligue des droits de l'homme*, pt 7, AJDA 2020. 819 [📄](#) ; AJCT 2020. 250, pratique G. Le Chatelier [📄](#)), d'autres ont, au contraire, déclaré le maire incompétent (TA Nantes, 24 avr. 2020, n° 2004365, *Ligue des droits de l'homme* ; TA Nantes, 28 avr. 2020, n° 2004501, AJDA 2020. 863 [📄](#)). De même, le juge des référés du tribunal administratif (TA) de Toulon a jugé, sans véritable explication, que le maire, autorité de police générale, pouvait interdire l'accès aux aires de jeux et aux terrains de pétanque de la commune mais ne pouvait pas limiter les déplacements brefs liés à l'activité physique individuelle des personnes à une distance de deux cents mètres maximum du lieu de résidence et imposer que les achats de première nécessité se fassent dans les commerces de proximité (TA Toulon, 23 avr. 2020, n° 2001178, *Ligue des droits de l'homme*, AJDA 2020. 864 [📄](#)).

Si la place des circonstances locales demeure incertaine, celle de l'urgence ou du péril imminent l'est tout autant.

B. Quelle place pour l'urgence ou le péril imminent ?

En la matière, il n'y a pas non plus de réponse unique, mais une variété de solutions jurisprudentielles, dont la logique est difficile à saisir.

L'urgence, le péril imminent ou encore une « situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent » justifient que l'autorité de police générale intervienne dans le champ des polices spéciales des installations classées (CE 29 sept. 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, préc.), de l'eau (CE 2 déc. 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, préc.), ou des immeubles menaçant ruine (CE 10 oct. 2005, *Commune de Badinières*, préc.) mais ne justifient « en aucun cas » ou « en tout état de cause » que le maire puisse empiéter sur la police spéciale des OGM (CE 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, préc.) ou des antennes relais (CE 26 déc. 2012, n° 352117, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 1292 [📄](#), note A. Van Lang [📄](#)).

Les solutions divergentes rendues par les juridictions du fond à propos de la police des produits phytopharmaceutiques démontrent également que la question est loin d'être évidente. Si les juges des référés du TA de Rennes (27 août 2019, n° 1904033, *Préfète d'Ille-et-Vilaine*, AJDA 2019. 1673 [📄](#)) et du TA de Melun (8 nov. 2019, n° 19049841) ne font état d'aucune urgence, ni d'aucun péril imminent, celui du TA de Cergy-Pontoise en a fait, au contraire, application (25 nov. 2019, n° 1913835).

Enfin, même si elle s'inscrit dans le contexte très particulier de l'état d'urgence sanitaire qui exclut toute généralisation, l'ordonnance du 17 avril 2020 du Conseil d'Etat ajoute à la confusion, en subordonnant l'intervention du maire à la double condition, nouvelle, que les mesures prises « soient exigées par des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendant l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat » (pt 6).

Comment expliquer ces divergences de jurisprudence ? Si les tentatives d'explication sont rares, certains auteurs ont avancé l'idée que les risques que les autorités de police spéciale entendent prévenir, en matière d'OGM ou d'antennes relais, sont incertains et ne peuvent, par suite, constituer un péril imminent, c'est-à-dire un « risque avéré qui menace de se réaliser à bref délai » (v. J. Petit, art. préc., RFDA ; A. Van Lang, note préc., AJDA 2013. 1292).

Comment en outre interpréter les variations terminologiques dans ces arrêts ? Le juge semble distinguer des degrés d'urgence : il exige tantôt une « urgence », tantôt « un péril imminent » (CE 29 sept. 2003, préc.), tantôt encore un « péril grave et imminent » (CE 2 déc. 2009, préc.). Les contours de ces notions sont, on le pressent et la jurisprudence le confirme, difficiles à tracer. Comment distinguer l'urgence du péril imminent, de la raison impérieuse ou encore de la situation d'extrême urgence rendant l'édition de mesures indispensable ?

Il est enfin difficile de comprendre comment le juge articule ces différentes exigences. Dans d'autres cas, encore, la carence ou l'insuffisance de la police spéciale habilite l'autorité de police générale à intervenir sans que le juge ne fasse mention de l'urgence ou du péril imminent (CE 10 mai 1974, n° 82000, *Commune de Thusy*, Lebon [📄](#)).

Le présent dossier a précisément pour finalité de proposer des éléments de réponse à l'ensemble de ces interrogations.

Pour en savoir plus

- M.-F. Delhoste, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, thèse Toulouse 1, 1999, LGDJ, 2001 ;
- S. Deliancourt, Concours de polices : l'identification des compétences et moyens des autorités locales, JCP Adm. 2012, n° 15, p. 2114 ;
- Y. Delicat, Le principe d'exclusivité des polices spéciales, AJDA 2013. 1782  ;
- J.-B. Guyonnet, Police générale - police spéciale : une crise sans fin ?, colloque Les classifications en droit, Paris I, 2020.
- F. Leroy, *Le concours des polices générale et spéciale*, thèse Lille, 1938 ;
- D. Maillard Desgrées du Loû, *Police générale, polices spéciales. Essai sur la spécificité des polices générale et spéciales*, thèse Rennes, 1988 ;
- J. Moreau, Polices administratives, *J.-Cl. Adm.*, fasc. 200 (mise à jour V. Tchen) ;
- J. Petit, Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales, RFDA 2013. 1187  ;
- E. Picard, *La notion de police administrative*, thèse Paris-II, 1978, LGDJ, 1984, t. 2 ;
- X. Prétot et C. Zacharie, *La police administrative*, LGDJ Systèmes, 2018 ;
- D. Truchet, Les concours de police, in Ch. Vautrot-Schwarz [dir.], *La police administrative*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 139 ;
- P. Wachsmann, Concours des polices et négation de la décentralisation, AJDA 2019. 1721 .

Mots clés :

POLICE * Concours des polices * Concours des polices générales * Concours des polices spéciales * Concours entre police générale et police spéciale * Principes directeurs