



HAL
open science

Le droit de l'environnement à la reconquête de l'obscurité de la nuit.

Adeline Meynier

► **To cite this version:**

Adeline Meynier. Le droit de l'environnement à la reconquête de l'obscurité de la nuit.. Droit(s) de la nuit., 20, 2017. hal-02097366

HAL Id: hal-02097366

<https://hal.science/hal-02097366>

Submitted on 11 Apr 2019

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.

« LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT À LA RECONQUÊTE DE L'OBSCURITÉ DE LA NUIT »

In Vaillant R., *Droit(s) de la nuit*, Éditions l'Épître, pp. 111-126

Adeline MEYNIER

Chercheuse, Institut de droit de l'environnement

(CNRS, UMR 5600, Evs – IDE), Université Jean MOULIN Lyon 3

Longtemps on a éclairé les villes sans trop se poser de questions, essentiellement pour des motifs de sécurité et d'embellissement. L'éclairage nocturne était uniquement synonyme de progrès. Ce n'est que depuis les années 1980 qu'émerge un discours plus précis des urbanistes sur ce que doit être et faire l'éclairage urbain. Apparaît ainsi un inventaire des diverses fonctions potentielles de l'éclairage urbain (sécurité de la circulation et des personnes, mise en valeur, composition et rééquilibrage de la ville, amélioration du cadre de vie, *etc.*), révélant les valeurs multiples qui sont données à la mise en lumière des villes : politique, économique (marketing urbain, industriel), technique, esthétique, fonctionnelle, patrimoniale, symbolique, *etc.* Mais l'éclairage nocturne reste essentiellement appréhendé dans un cadre de pensée construit autour des logiques de besoins humains et de confort¹, qui fait généralement fi du renouvellement de la relation homme-environnement et notamment des travaux scientifiques récents relatifs à la pollution lumineuse².

La pollution lumineuse désigne de manière générale l'excès de lumière artificielle nocturne qui altère les niveaux d'éclairage naturel de la nuit, c'est-à-dire l'obscurité de la nuit, et remet en cause l'alternance jour-nuit. Elle peut prendre plusieurs formes : halos lumineux au-dessus des villes, sur-illumination, éblouissement, lumière intrusive... Les

¹ MOSSER Sophie, « Les configurations lumineuses de la ville la nuit : quelle construction sociale ? », *Espaces et sociétés*, 2005/4, n° 122, p. 167 et s.

² Voir par exemple : NAVARA Kristen J., NELSON Randy J., « The dark side of light at night : physiological, epidemiological, and ecological consequences », *Journal of pineal research*, 2007, 43 : 215-224 ; KLOOG Itai, HAIM Abraham, STEVENS Richard G., BARCHANA Micha and PORTNOV Boris A., « Light at Night Co-distributes with Incident Breast but not Lung Cancer in the Female Population of Israel », *Chronobiology International*, 2008, 25:1, 65 – 81 ; ZEITZER J.M., RUBY N.F., FISICARO R.A., HELLER H.C., « Response of the Human Circadian System to Millisecond Flashes of Light », *PLoS ONE*, 2011, 6(7): e22078 ; BENNIE J., DAVIES T.W., CRUSE D., INGER R., GASTON K.J., « Cascading effects of artificial light at night: resource-mediated control of herbivores in a grassland ecosystem », *Phil. Trans. R. Soc. B*, 2015, 370: 20140131 ; STEVENS R.G., ZHU Y., « Electric light, particularly at night, disrupts human circadian rhythmicity: is that a problem? », *Phil. Trans. R. Soc. B*, 2015, 370 : 20140120 ; CHALLEAT Samuel, *Sauver la nuit – Empreinte lumineuse, urbanisme et gouvernance des territoires*, Thèse de géographie, Université de Bourgogne, 2010. Les acteurs de la société civile publient également des analyses précises sur le sujet, telle l'Association Nationale pour la Protection du Ciel et de l'Environnement Nocturnes (ANPCEN). Voir récemment : « Qualité de la nuit sur l'île de Porquerolles : expérimentation sur un site pilote insulaire protégé, en Méditerranée française », Rapport du partenariat scientifique ANPCEN-Parc national de Port Cros, 2017, en ligne sur le site : www.anpcen.fr.

impacts négatifs de la pollution lumineuse sont nombreux, en particulier elle empêche les hommes de contempler les étoiles, gêne les astronomes dans leurs observations, menace également la biodiversité (perturbations sur la faune et la flore, fragmentation des habitats), la santé des êtres humains (inhibition de la production de mélatonine, rôle dans des maladies comme l'obésité, la dépression, les perturbations du métabolisme ou les désordres affectifs, la survenue de certains cancers) et génère un gaspillage énergétique et économique considérable. On estime à près de 20% la surface du globe directement touchée par la pollution lumineuse, en particulier les zones urbaines extrêmement développées du Japon, de l'Europe occidentale et des Etats-Unis, et deux tiers de la population mondiale vivrait dans des régions où le ciel nocturne est altéré par la pollution lumineuse³. Face à l'ampleur du phénomène, un changement de paradigme est toutefois en train de s'opérer, prenant en compte les controverses sociales, écologiques et économiques liées aux impacts négatifs d'un éclairage artificiel nocturne mal pensé, excessif, qui aboutit à une augmentation de la clarté nocturne. L'enjeu est désormais de concilier les besoins d'éclairage avec le respect de la vie sauvage nocturne, la qualité de la vie humaine, le développement durable en matière d'économie d'énergie et l'observation astronomique. « *Il ne s'agit donc pas de supprimer l'éclairage artificiel mais de le raisonner de manière à en atténuer au maximum les impacts négatifs* »⁴. Les prémisses de cette révolution dans l'aménagement de l'espace commencent à être encadrées par le droit.

Les premières législations tendant à encadrer la pollution lumineuse sont apparues à l'étranger sous l'impulsion des astronomes qui dénoncent dès les années 1970, l'impossibilité d'observer le ciel nocturne en présence d'un halo lumineux trop important, en particulier aux Etats-Unis et au Chili. En Europe, dans les années 2000, des réglementations spécifiques relatives à la pollution lumineuse sont édictées⁵. En France, il n'existait aucune réglementation efficace de la lumière artificielle, ni aucune protection du ciel nocturne en tant que tel avant le *Grenelle* de l'environnement⁶. La prise en compte de la problématique des nuisances lumineuses par les pouvoirs publics s'est concrétisée à cette occasion et a abouti à l'édiction d'une réglementation spécifique (I). Est ainsi prévue une police administrative spéciale de prévention des nuisances lumineuses dévolue au ministre chargé de l'environnement. Les mesures prises à ce titre pour encadrer l'éclairage nocturne restent pour l'heure insuffisantes, mais il est tout de même clair que la lumière artificielle nocturne est désormais appréhendée comme un

³ Ministère de l'Environnement, *Projet de loi Grenelle de l'environnement : Vers une reconnaissance de la pollution lumineuse*, Dossier de presse, 23 sept. 2008, en ligne, p. 3-4.

⁴ Exposé des motifs de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite *Grenelle 2*, sur l'article 66.

⁵ Voir MEYNIER Adeline, *La protection du ciel nocturne. Le droit de l'environnement et la pollution lumineuse*, Mémoire de master 2, Lyon 3, 2008, Publications de l'Université Jean MOULIN Lyon 3, coll. « Mémoires de l'Équipe de droit public », 2009, n° 9, p. 14 ; AUJOLLET Yvan, DAVID Dominique, *Législations et réglementations étrangères en matière de lutte contre les nuisances lumineuses*, Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable n° 009196-01, juillet 2014.

⁶ Voir MEYNIER Adeline, *La protection du ciel nocturne. Le droit de l'environnement et la pollution lumineuse*, *op. cit.*

phénomène global d'altération de l'environnement nocturne du fait de ses impacts négatifs sur la faune, la flore, les écosystèmes et l'homme (II). Le droit de l'environnement franchit une étape supplémentaire avec la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁷ en prenant directement en compte la nuit comme un élément de l'environnement à protéger en tant que tel (III).

I. L'EMERGENCE D'UNE REGLEMENTATION SPECIFIQUE DE LA POLLUTION LUMINEUSE SUITE AU *GRENELLE* DE L'ENVIRONNEMENT

Dans le cadre de la table ronde du *Grenelle* de l'environnement sur la préservation de la biodiversité, l'une des mesures proposées afin de contribuer à enrayer l'érosion de la biodiversité est la lutte contre les nuisances lumineuses, au même titre que la création d'une trame verte et bleue ou la restauration de la nature en ville. La mesure est reprise dans l'engagement n° 75 du *Grenelle*, mettant en évidence la nécessité de prendre en compte les impacts des émissions de lumière artificielle sur l'environnement (« *réglementation de la pollution lumineuse par la loi* »). Un dispositif en ce sens est mis en place par les lois *Grenelle* 1 et 2, qui établissent une nouvelle réglementation sectorielle relative aux nuisances lumineuses (A), le droit retenant en l'occurrence la qualification de nuisance et non pas de pollution concernant l'appréhension du phénomène (B).

A. Une nouvelle réglementation sectorielle du droit de l'environnement

L'article 41 de la loi *Grenelle* 1⁸ décline l'engagement du *Grenelle* en rappelant les quatre grands objectifs de la loi visant à adopter des mesures de prévention, de suppression ou de limitation des émissions de lumière artificielle lorsqu'elles sont : « *de nature à présenter des dangers ou à causer un trouble excessif aux personnes* », ainsi qu'« *à la faune, à la flore ou aux écosystèmes* », à entraîner « *un gaspillage énergétique* » ou empêcher « *l'observation du ciel nocturne* ». L'article 173 de la loi *Grenelle* 2⁹ détaille la manière selon laquelle ces objectifs peuvent être atteints et inscrit la prévention des nuisances lumineuses dans le Code de l'environnement de manière autonome en créant dans le cadre de la prévention des pollutions, des risques et nuisances (livre V), un chapitre intitulé « *prévention des nuisances lumineuses* » (art. L. 583-1 à L. 583-5 C. env.). Le dispositif est complété par un décret d'application du 12 juillet 2011¹⁰, qui crée de fait un chapitre spécifique aux nuisances lumineuses dans la partie réglementaire du Code de l'environnement regroupé aux articles R. 583-1 à R. 583-7. En

⁷ Loi n° 2016-1087, *JORF* du 9 août 2016, texte n° 2.

⁸ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du *Grenelle* de l'environnement, *JORF* du 5 août 2009, p. 13031.

⁹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* du 13 juil. 2010, p. 12905.

¹⁰ Décret n° 2011-831 du 12 juillet 2011 relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lumineuses, *JORF* du 13 juil. 2011, p. 12147.

parallèle, l'article 40 de la loi *Grenelle 2* insère la prise en compte des nuisances lumineuses dans la réglementation relative à la publicité lumineuse.

La réforme met en exergue le fait que le droit de l'environnement adopte à nouveau une approche essentiellement sectorielle d'un phénomène de pollution. C'est-à-dire que le concept de pollution, ainsi que de nuisance, donnent lieu à une déclinaison de catégories juridiques : pollution de l'eau, pollution de l'air, pollution du sol, nuisances sonores, lumineuses, *etc.*, chacune soumise à un régime juridique particulier avec des règles techniques. Ainsi, en l'absence d'un régime général permettant d'appréhender toute pollution ou nuisance, un fait de pollution ou nuisance non appréhendé par le droit peut difficilement se voir appliquer une règle du droit de l'environnement. C'est le cas par exemple de la pollution lumineuse, qui avant le *Grenelle* de l'environnement ne pouvait être endiguée de manière efficace grâce aux règles de droit relatives à la pollution de l'air, à la publicité extérieure, enseignes et préenseignes, au principe de prévention ou encore aux pouvoirs de police du maire ¹¹. Le législateur a dû créer une catégorie juridique *sui generis*, appelée après des hésitations « *nuisances lumineuses* », à laquelle est associé un régime juridique spécifique.

Toutefois, si les nuisances lumineuses sont désormais prises en compte par le droit, *quid* du vide juridique lié à l'apparition de nouveaux faits de pollution ou nuisance insusceptibles d'être appréhendés par les catégories juridiques existantes ? Faut-il encore attendre une intervention (bien souvent tardive) du législateur ou des pouvoirs publics sur la question, ou éventuellement une jurisprudence innovante ? La structuration du droit de l'environnement semble ici encore trop limitée pour faire face rapidement à un nouveau phénomène de pollution ou nuisance. Pour y remédier, l'établissement d'un régime général relatif à toute pollution ou nuisance est souhaitable. Une sorte de droit commun des pollutions ou nuisances, ensuite divisé, comme ce qu'il existe en droit positif, en régimes particuliers selon les spécificités des différentes pollutions et nuisances. Le droit des déchets est particulièrement exemplaire sur ce point. Il existe une notion générale de déchet soumise à un régime de droit commun, qui se décline en outre en une multitude de catégories, tels les déchets radioactifs, les déchets d'animaux, les déchets d'activité de soins, les déchets d'emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les biodéchets, *etc.*, chacune soumise à un régime propre selon les enjeux qui y sont liés. Les critères de distinction entre les différentes catégories juridiques sont fonction de la dangerosité et/ou de la provenance des déchets¹². C'est un exemple à suivre, car les catégorisations des déchets reflètent l'application et l'adaptation du concept de déchet à de nombreux objets ou substances, et à défaut de catégorie particulière le droit commun s'applique avec la notion générique de déchet qui englobe « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (art. L. 541-1-1 C. env.).

¹¹ MEYNIER Adeline, *La protection du ciel nocturne. Le droit de l'environnement et la pollution lumineuse*, *op. cit.*

¹² ROMI Raphaël, *Droit de l'environnement*, Paris, LGDJ, 9^e éd., 2016, p. 595.

Ainsi, l'introduction en droit de l'environnement d'une catégorie générale de pollution ou nuisance, associée à l'application d'un régime juridique général, est nécessaire pour faire face aux problématiques environnementales à venir. La définition retenue pourrait être inspirée du droit communautaire, qui définit déjà la pollution de manière générale dans certaines directives comme : « *L'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'environnement, qui entraîne des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux systèmes écologiques, à porter atteinte aux agréments ou gêner les autres utilisations légitimes de l'environnement* »¹³.

B. La qualification retenue de « nuisances lumineuses »

La réglementation porte sur les « *nuisances lumineuses* », tandis que le langage courant ou les scientifiques parlent de « *pollution lumineuse* », « *photopollution* », « *light pollution* » ou « *artificial light at night* » (ALAN) en anglais pour décrire le phénomène. Il convient de savoir si la distinction entre le droit et les autres langages est un effet de style ou si la distinction retenue est légitime et engendre des implications juridiques précises.

Le droit a tout d'abord hésité quant aux termes employés pour désigner le phénomène. L'engagement n° 75 du *Grenelle* ainsi que la loi *Grenelle 1* se réfèrent à la « *pollution lumineuse* »¹⁴, tandis que la loi *Grenelle 2* renvoie aux « *nuisances lumineuses* ». En revanche, l'exposé des motifs de la loi *Grenelle 2* se réfère à la « *pollution lumineuse* » ou aux « *pollutions lumineuses* » comme source de dégradation de l'environnement

13 Cf. la recommandation C(74)224 du Conseil de l'OCDE du 14 novembre 1974 sur les principes relatifs à la pollution transfrontière ; pour une définition identique : article 2(2) de la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution dite « IPPC », JOUE, L 24, 29 jan. 2008, p. 8. La définition de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles dite « IED », et qui remplace la directive 2008/1/CE précitée, est la suivante : « *l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité de l'environnement, d'entraîner des détériorations des biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier* ». Nous ne l'avons pas retenue, car elle est plus restreinte que celle de la directive IPPC de 2008 dans la mesure où les milieux visés par la pollution sont précisément nommés : « *l'air, l'eau et le sol* », au lieu de « *l'environnement* » visé précédemment de manière plus large. Elle précise également qu'il peut s'agir d'introduire des substances, mais aussi des vibrations, de la chaleur ou du bruit dans l'environnement. Cette énumération semble également plus réduite que celle de la directive IPPC de 2008 qui vise l'introduction de substances ou d'énergie dans l'environnement. Quant aux intérêts protégés, la nouvelle directive IED est en revanche plus large puisqu'elle comprend aussi l'atteinte aux biens matériels. La définition de la pollution retenue pour le milieu marin à l'article L. 219-8, 5° du Code de l'environnement est également intéressante dans la mesure où elle comprend en outre les déchets, les sources sonores sous-marines ainsi que les sources lumineuses d'origine anthropiques. De plus, la protection de l'environnement est mise en avant et mentionnée comme le premier objectif à atteindre, avant les risques pour la santé, les enjeux liés à la pêche, au tourisme et aux loisirs.

14 Seul Christian JACOB, rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale, se réfère aux « *nuisances dues aux émissions de lumière artificielles* » dans un article 36 dédié à la pollution lumineuse (Rapport n° 1133, fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, déposé le 1^{er} oct. 2008 à l'Assemblée nationale). A noter que les deux premières propositions de loi en la matière sont relatives à la lutte contre les « *pollutions lumineuses nocturnes* » (n° 2275, 14 avril 2005, KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie ; n° 858, 7 mai 2008, DIARD Éric).

nocturne dans un chapitre quant à lui dédié aux « nuisances lumineuses ou sonores¹⁵ ». De même, l'ensemble des rapports parlementaires relatifs à la loi Grenelle 2 passent d'une expression à l'autre. Il y a à première vue une assimilation des termes, qui apparaissent comme synonymes. Toutefois, après une lecture plus attentive, il apparaît que le discours fait en réalité une distinction claire entre la « pollution lumineuse » qui désigne un fait, c'est-à-dire le phénomène de ou des pollution(s) lumineuse(s), et les « nuisances lumineuses » qui renvoient à la catégorie juridique qui subsume ce fait. Le législateur semble finalement avoir choisi soigneusement les termes employés¹⁶, et opère une distinction entre pollution et nuisance qui existe en droit positif, bien que les critères de distinction entre les deux ne soient pas clairement établis. En effet, la législation n'ayant pas explicité la différence entre pollution et nuisance, ni la jurisprudence, c'est la doctrine qui s'y essaye, les critères de distinction variant d'un auteur à l'autre.

Par exemple, la distinction entre les deux notions est construite selon Raphaël ROMI autour de leur localisation, de la localisation de leurs effets, c'est-à-dire de leur territoire¹⁷. La nuisance désignerait plutôt « une dégradation nocive de l'environnement due essentiellement aux conditions de l'existence dans les grandes agglomérations et aux déchets de la production industrielle »¹⁸. Elle concernerait davantage le cadre de vie, en particulier urbain, et pourrait se rapprocher du trouble de voisinage¹⁹. *A contrario*, la pollution serait moins attachée à l'environnement humain et concernerait davantage une atteinte au milieu naturel en tant que telle. En ce sens, Francis Caballero, qui a établi en 1981 une « typologie des troubles » dans sa thèse de doctorat relative à la notion juridique de nuisance, classe les « agressions lumineuses » au titre des « troubles d'agrément »²⁰, ce qui peut se justifier par le fait qu'à l'époque les effets de la pollution lumineuse n'étaient pas encore totalement connus ou évalués. Il est clair qu'aujourd'hui les nuisances lumineuses dépassent le simple trouble du voisinage du fait de leurs impacts sur la santé et la biodiversité, et que ces troubles, s'ils sont plus fréquents dans les milieux urbains denses, peuvent se retrouver aussi en milieu péri-urbain ou rural. Par

¹⁵ Article 66 de l'exposé des motifs de la loi Grenelle 2, *préc.*

¹⁶ En ce sens, voir un rapport préparatoire de la loi Grenelle 2 qui propose plusieurs amendements tendant à une nouvelle rédaction du dispositif. En particulier, les nouvelles notions introduites, telles que « les types d'application de l'éclairage », « la zone d'implantation de l'éclairage », « les équipements », sont considérées comme une terminologie plus satisfaisante « car elle permet de décrire avec le vocabulaire adéquat les différentes typologies de situations d'éclairage » et « aussi, les prescriptions techniques (...) énoncées en des termes qui correspondent davantage au vocabulaire de l'éclairagisme » (Rapport n° 552, t. 1, de MM. BRAYE Dominique, NEGRE Louis, SIDO Bruno et DUBOIS Daniel, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009 au Sénat).

¹⁷ *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 26.

¹⁸ Raphaël ROMI se fonde sur la définition de P. FOUQUIE dans *Vocabulaire des sciences sociales*, Paris, PUF, 1978, p. 237.

¹⁹ Le trouble du voisinage est entendu comme le dommage causé à un voisin (bruit, fumées, odeurs, ébranlement, etc.) qui, lorsqu'il excède les inconvénients ordinaires du voisinage, est jugé anormal et oblige l'auteur du trouble à dédommager la victime, quand bien même ce trouble serait inhérent à une activité licite et qu'aucune faute ne pourrait être reprochée à celui qui le cause (CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF/Quadrige, 2016, 11^e éd.).

²⁰ *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, LGDJ, 1981, pp. 223-224, cité par Philippe BILLET, « Que la nuit soit... », *Env. et DD*, juin 2013, p. 3.

exemple, dans un village une lumière intrusive chez des particuliers peut être due à l'éclairage nocturne de mise en valeur d'une église ou d'un monument. Par conséquent la distinction établie ne tient pas strictement, notamment à propos de la pollution lumineuse.

Selon une autre approche, les deux termes ont pour origine l'activité humaine, mais les nuisances sont généralement plus marquées d'anthropocentrisme. Elles portent directement atteinte à l'environnement humain et sont ressenties comme une agression²¹, ou une gêne²², pour les personnes qui les subissent. En introduisant un élément de subjectivité dans l'appréciation des atteintes à l'environnement, la notion de nuisance se détache de celle de pollution. Francis CABALLERO met ainsi en exergue la double dimension de la notion de nuisance²³. Elle requiert la réunion d'« *un élément objectif, une modification du milieu physique, et un élément subjectif, une perception de cette modification par les individus* ». L'absence d'élément subjectif fait tomber l'atteinte à l'environnement dans le champ du concept de pollution. Cette distinction a pour inconvénient de reposer exclusivement sur la référence à l'homme²⁴. Or, la gêne physique ou intellectuelle est un critère assez fluctuant, peu quantifiable ou évaluable, pour qualifier une atteinte de pollution ou nuisance. Le seul critère de la subjectivité apparaît insuffisant pour être opérationnel, et guère convaincant quand un même phénomène de pollution peut constituer tant une gêne pour l'homme qu'une modification du milieu naturel, comme c'est le cas pour la pollution lumineuse. La double qualification de pollution et nuisance devrait s'imposer, ce que n'a pas retenu le législateur.

Pour d'autres encore, la distinction repose sur le fait que contrairement aux pollutions, les nuisances ne provoquent pas nécessairement d'effet néfaste sur la santé humaine et (ou) au plan écologique²⁵. Christian HUGLO va en ce sens en ajoutant au critère de la subjectivité, celui de la réversibilité ou irréversibilité de l'atteinte. Il s'agit d'une nuisance lorsqu'elle a « *la caractéristique de porter atteinte de façon éventuellement réversible et à terme à la santé* ». Une nuisance altère les conditions normales de vie, tandis que la notion de pollution fait entrer en jeu la notion d'irréversibilité ou de « *potentiellement irréversible* »²⁶. Mais une nuisance peut aboutir sur le long terme à un impact irréversible sur l'environnement ou même la santé, comme c'est le cas du bruit

²¹ F. CABALLERO définit la nuisance comme « *toute agression d'origine humaine contre le milieu physique ou biologique, naturel ou artificiel, entourant l'homme, l'idée d'agression traduisant précisément le jugement défavorable porté sur la modification de l'environnement en cause* » (*Essai sur la notion juridique de nuisance, op. cit.*, p. 6).

²² RAMADE François, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*, Malakoff, Dunod, 2002, 2e éd., entrée « Nuisance ».

²³ *Essai sur la notion juridique de nuisance, op. cit.*, p. 6.

²⁴ BAUCOMONT Michel, *L'industrie et la protection de l'environnement*, Thèse, Paris 2, 1991, p. 23.

²⁵ RAMADE François, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement, op. cit.*, entrée « Nuisance ».

²⁶ *Environnement et droit de l'environnement – Définitions et notion de développement durable, JCP*, fasc. 2200, §7-8.

ou de la pollution lumineuse qui peuvent être facteur de maladie ou changer les conditions d'un milieu et aboutir à la disparition d'une espèce²⁷. Or, le seuil entre le caractère réversible et irréversible de l'atteinte est difficilement quantifiable ou observable lors de la qualification de l'atteinte, les conséquences pouvant se révéler beaucoup plus tard. Une dimension évolutive se fait jour dans la distinction pollution – nuisance selon ce critère, une certaine insécurité juridique guère tolérée par le droit.

Il en ressort, comme le souligne Éric Naim-Gesbert, que la distinction entre pollution et nuisance en droit de l'environnement est arbitraire, sans fondement scientifique, et juridiquement inopérante²⁸. L'auteur met néanmoins en avant un ultime critère de distinction selon lequel la pollution est la source de l'atteinte et la nuisance l'effet²⁹. Pourtant la pollution de l'eau ou de l'air, par exemple, a des effets négatifs sur la santé ou l'environnement et on parle encore de pollution s'agissant des conséquences du phénomène. Le critère de distinction ne vaut pas en droit positif de l'environnement. Le législateur s'est toutefois inscrit à propos du phénomène de pollution lumineuse dans la distinction classique pollution – nuisance en retenant la qualification de nuisances lumineuses. Certains indices d'une telle qualification peuvent éventuellement poindre dans les rapports parlementaires de la loi *Grenelle*³⁰, qui font mention, d'une part, de « *perturbations biologiques sur les êtres vivants* » à propos des impacts de la pollution lumineuse, comme s'il y avait une gêne ou une altération des conditions normales de vie tant pour les êtres humains que la biodiversité. La formulation pourrait ainsi faire référence au critère subjectif de la nuisance retenu par certains auteurs, mais qui concerne en principe seulement l'environnement humain. D'autre part, il est précisé que ces impacts sont « *aisément réductibles* », le critère de la réversibilité semble ici retenu pour classer l'éclairage artificiel nocturne en tant que nuisance.

Quoi qu'il en soit, la définition juridique des nuisances lumineuses est large : il s'agit des dangers ou trouble excessif causés par « *les émissions de lumière artificielle* » (art. L. 583-1 C. env.). Une telle définition permet de subsumer les différentes réalités de la pollution lumineuse, c'est-à-dire les halos lumineux au-dessus des agglomérations, l'éblouissement, la lumière intrusive et tous les excès d'éclairage. Il est également fait mention dans la définition des intérêts protégés par la loi : la protection des personnes, la protection de l'environnement, la réduction de la consommation d'énergie (art. L. 583-1 C. env.). L'article R. 583-4 du Code de l'environnement y ajoute le quatrième objectif énoncé par la loi *Grenelle* 1, qui est l'observation astronomique. Par conséquent, les

²⁷ Par exemple, le bruit a des impacts importants sur la faune, notamment il stresse beaucoup d'animaux et perturbe la reproduction et les rapports proie-prédateur. Le bruit peut aussi avoir des impacts sur la dynamique forestière du fait que certaines espèces d'oiseaux, qui interviennent dans les processus naturels de fonctionnement et de maintien de la forêt, fuient le bruit (voir FRANCIS Clinton, KLEIST Nathan, ORTEGA Catherine, CRUZ Alexander, « Noise pollution alters ecological services : enhanced pollination and disrupted seed dispersal », *Proceedings of the royal society B*, 2012, vol. 279, issu 1739, p. 2727.

²⁸ *Droit général de l'environnement*, Paris, Lexisnexis, 2014, 2e éd., p. 241.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Tant dans le rapport au Sénat (n° 552 de MM. D. BRAYE, L. NEGRE, B. SIDO et D. DUBOIS, t. 1, *préc.*), que le rapport à l'Assemblée nationale (n° 2449 de MM. S. GROUARD, B. PANCHER, t. 1).

nuisances lumineuses sont déterminées par deux critères cumulatifs : l'un matériel qui correspond aux émissions de lumière artificielle ; l'autre finaliste relatif aux objectifs protégés par la loi, qui fait que toute émission de lumière artificielle nocturne n'aboutit pas forcément à la qualification de nuisances lumineuses. On regrettera l'absence d'objectif chiffré à atteindre en termes de réduction des nuisances lumineuses, comme c'est généralement le cas dans les différentes politiques publiques en matière d'environnement³¹. De là à dire que les ambitions gouvernementales sont minimales et que tous les moyens ne sont pas mis en œuvre pour régler le problème, il n'y a qu'un pas confirmé par la faible mise en œuvre de la nouvelle réglementation relative aux nuisances lumineuses.

II. LA MISE EN PLACE D'UNE POLICE ADMINISTRATIVE SPECIALE POUR PREVENIR LES NUISANCES LUMINEUSES

Pour endiguer les nuisances lumineuses, la législation prévoit l'édiction d'arrêtés ministériels afin de fixer des prescriptions techniques aux installations lumineuses (art. L. 583-2 C. env.). Par conséquent, la législation ne régleme pas elle-même l'éclairage nocturne, mais elle constitue un cadre détaillé dans lequel le ministre chargé de l'environnement peut intervenir pour énoncer des prescriptions techniques. La loi crée ainsi une nouvelle police administrative spéciale dont la nature (la finalité préventive), le titulaire (le ministre en charge de l'environnement), le contenu (l'édiction d'acteurs normateurs) et l'objet (la prévention des nuisances lumineuses) sont clairement identifiés. Elle a la particularité d'être une police participative dans la mesure où la consultation préalable des différents acteurs dans le domaine est obligatoire avant l'adoption de tout arrêté ministériel sur la question³². Le droit offre ainsi un cadre permettant d'adopter des mesures multiples en adéquation avec les enjeux du territoire et des différents acteurs. Toutefois, à ce présupposé théorique s'oppose l'unique arrêté de police entré en vigueur à l'heure actuelle, soulignant la faible mise en œuvre de la réglementation issue du *Grenelle* (A). L'insuffisance de la réglementation est également mise en avant par le fait qu'elle est devancée et complétée au niveau local par des mesures volontaires de lutte contre la pollution lumineuse et d'encadrement de l'éclairage, qui vont plus loin que ce qui est prévu par le droit (B).

³¹ La Stratégie Nationale de Transition Écologique vers un Développement Durable 2015-2020 mentionne la pollution lumineuse dans la priorité 3 relative au développement de modèles urbains durables, notamment en appelant à une plus grande sobriété dans l'utilisation des ressources à toutes les échelles, cependant aucun objectif chiffré n'est donné (SNTEDD 2015-2020, adoptée en Conseil des ministres le 4 février 2015, p. 30).

³² « Consultation des instances professionnelles concernées, d'associations de protection de l'environnement agréées désignées par arrêté du ministre chargé de l'environnement, de l'association représentative des maires au plan national et de l'association représentative des collectivités organisatrices de la distribution publique d'électricité au plan national », art. L. 583-2, I C. env.

A. De la possibilité d'édicter de multiples mesures de police à l'unique arrêté en vigueur : la faible mise en œuvre de la réglementation relative aux nuisances lumineuses

Au titre de la police des nuisances lumineuses, le ministre en charge de l'environnement énonce des prescriptions techniques, qui concernent en principe les installations lumineuses mentionnées à l'article R. 583-2 du Code de l'environnement³³. Le Code de l'environnement établit ainsi six catégories d'installations lumineuses classées essentiellement en fonction de leur usage (l'éclairage extérieur destiné à favoriser la sécurité des déplacements, des personnes et des biens, l'éclairage de mise en valeur du patrimoine, l'éclairage de chantiers en extérieur, *etc.*), auxquelles seront appliquées des prescriptions techniques particulières qui « *peuvent porter sur les conditions d'implantation et de fonctionnement des points lumineux, la puissance lumineuse moyenne, les flux de lumière émis et leur répartition dans l'espace et dans le temps, ainsi que l'efficacité lumineuse des sources utilisées* » (art. L. 583-2, I, 1 C. env.). A ce titre, a été adopté un arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels³⁴. Il prévoit, à compter du 1^{er} juillet 2013, l'extinction des éclairages de tous les bâtiments non résidentiels (bureaux, commerces, administrations, bâtiments liés à une activité agricole ou industrielle, *etc.*) de manière schématique entre 1 heure et 7 heures du matin³⁵. Cela concerne tant l'éclairage intérieur émis vers l'extérieur des bâtiments que l'illumination des façades. En outre, l'éclairage intérieur de locaux à usage professionnel doit être éteint une heure après la fin de l'occupation des locaux. Des dérogations préfectorales sont possibles pour éteindre plus tard l'éclairage la veille des jours fériés chômés, durant les illuminations de Noël, lors d'événements exceptionnels à caractère local et dans les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente³⁶. Les dérogations sont analysées au cas par cas et peuvent être plus ou moins restrictives³⁷.

³³ La notion même d'installation lumineuse et les équipements dont elle peut être constituée sont définis à l'article R. 583-1 du Code de l'environnement. Il s'agit de tout dispositif destiné à produire de la lumière artificielle : un réverbère d'éclairage public, un projecteur, *etc.*

³⁴ Arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels afin de limiter les nuisances lumineuses et les consommations d'énergie, *JORF* du 30 jan. 2013, p. 1810. Voir aussi la circulaire du 5 juin 2013 relative à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels afin de limiter les nuisances lumineuses et les consommations d'énergie, *BOME*, n° 11/2013 du 25 juin 2013.

³⁵ L'arrêté ministériel précise en son article 2 que « *les illuminations des façades des bâtiments sont éteintes au plus tard à 1 heure. Les éclairages des vitrines de magasins de commerce ou d'exposition sont éteints au plus tard à 1 heure ou une heure après la fin de l'occupation de ces locaux si celle-ci intervient plus tardivement* ». Pour l'allumage de l'éclairage, l'article 3 prévoit que « *les illuminations des façades des bâtiments ne peuvent être allumées avant le coucher du soleil* ». Et « *les éclairages des vitrines de magasins de commerce ou d'exposition peuvent être allumés à partir de 7 heures ou une heure avant le début de l'activité si celle-ci s'exerce plus tôt* ».

³⁶ Article 4 de l'arrêté du 25 janvier 2013, *préc.*

³⁷ Circulaire du 5 juin 2013, *préc.* Les dérogations sont moins restrictives si elles sont justifiées « *par une présence significative des usagers de l'espace public concerné, et cohérente avec les nouveaux horaires proposés* », ou plus restrictives pour des considérations locales (telle l'absence d'activité nocturne dans une ville de cure) et/ou des enjeux environnementaux désignés par le législateur (impacts sur la biodiversité, observation du ciel étoilé...).

En parallèle, a également été mise en place depuis le 1er juillet 2012 au titre de la législation sur la publicité, une obligation d'extinction de la publicité et des enseignes lumineuses entre 1 heure et 6 heures du matin³⁸. Des dérogations sont là aussi possibles lors d'évènements exceptionnels, ou pour la publicité lumineuse dans les aéroports et les unités urbaines de plus de 800 000 habitants, pour lesquelles le règlement local de publicité précise les obligations et modalités d'extinction selon les zones qu'il identifie. Il est à noter que la police des nuisances lumineuses ne concerne pas la publicité lumineuse et les enseignes lumineuses (art. R. 583-3 C. env.), qui font l'objet d'une réglementation spécifique. Sont également expressément exclues de son champ d'application les installations classées pour la protection de l'environnement et les installations nucléaires de base (art. L. 583-4 C. env.). Le législateur semble prévenir un éventuel empiètement des compétences entre polices spéciales, mais une compétence exclusive de la police des nuisances lumineuses plus sensibilisée sur le sujet et sur les intérêts à concilier en matière d'éclairage³⁹ aurait tout aussi bien pu être envisagée⁴⁰.

En outre, au titre de la police des nuisances lumineuses, le ministre en charge de l'environnement peut adopter des mesures plus restrictives pour réduire ou limiter les nuisances dues à la lumière dans certains espaces sensibles, que sont les espaces naturels protégés⁴¹ et des sites d'observation astronomiques dont la liste et le périmètre seront fixés par un arrêté du ministre chargé de l'environnement⁴². Il est donc tenu compte des enjeux de territoires et des caractéristiques des zones où les installations lumineuses sont implantées. L'article R. 583-4 du Code de l'environnement distingue d'ailleurs les zones d'agglomérations des zones en dehors de ces agglomérations pour l'adoption de prescriptions techniques, distinction que l'on ne retrouve pas dans l'arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels, qui concerne l'ensemble du territoire. De plus, le ministre peut dans certains cas, après avis du Conseil national de protection de la nature, interdire ou limiter, à titre temporaire ou permanent, les installations lumineuses de type canon à lumière dont le flux lumineux est supérieur à 100 000 lumens, les installations à faisceaux de rayonnement laser, ainsi que les

³⁸ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, *JORF* du 31 jan. 2012, p. 1741. Voir les articles 8 et 12 dudit décret, codifiés aux articles R. 581-35 et R. 581-

⁵⁹ C. env. concernant l'obligation d'extinction nocturne.

³⁹ En ce sens, les objectifs de la police des nuisances lumineuses exigent une conciliation entre, d'une part, la prévention des nuisances lumineuses et la limitation de la consommation d'énergie, et d'autre part, la sécurité publique, la défense nationale et la sûreté des installations et ouvrages sensibles. La police des nuisances lumineuses prend donc en compte les autres enjeux liés à l'éclairage nocturne et ne se focalise pas uniquement sur la prévention des nuisances lumineuses.

⁴⁰ À noter que la prévention des nuisances lumineuses est tout de même intégrée dans les objectifs de la police de la publicité aux articles L. 581-9 et L. 581-18 du Code de l'environnement.

⁴¹ Les espaces naturels protégés sont listés en annexe de l'article R. 583-4 du Code de l'environnement. Sont compris les parcs nationaux, les réserves naturelles et les réserves intégrales, les parcs naturels régionaux, les parcs naturels marins, les sites classés et inscrits au titre de la législation sur les sites, ainsi que les sites natura 2000.

⁴² Aucune liste n'est encore établie au sein du Ministère de la Transition écologique et solidaire s'agissant des sites d'observation astronomique.

installations lumineuses situées dans les espaces naturels et les sites d'observation astronomique⁴³.

En définitive, la police des nuisances lumineuses constitue pour l'heure un régime juridique dont les autorités publiques ne se sont pas encore suffisamment saisies pour qu'elle ait un réel impact. N'a en effet été adoptée qu'une seule mesure de police : l'arrêté du 25 janvier 2013. Et aucun autre arrêté n'est en projet au Ministère de la Transition écologique et solidaire⁴⁴. La prévention des nuisances lumineuses est en passe de devenir un objectif fictif du droit de l'environnement. D'autant plus qu'il n'y a en pratique quasiment aucun contrôle du respect des prescriptions de police. Le contrôle incombe en principe au maire, et le cas échéant à l'Etat pour certaines installations communales et pour les installations et équipements soumis à une police administrative spéciale étatique (art. L. 583-3 C. env.). Mais les sanctions administratives⁴⁵ demeurent lettre morte faute de moyens, d'agents pour procéder aux contrôles, d'information et de sensibilisation sur la question, voire de volonté politique pour faire face au problème et concilier les divers intérêts liés à l'éclairage nocturne. Les facteurs multiples de l'inapplicabilité du droit de l'environnement participent de son inefficacité régulièrement dénoncée⁴⁶.

B. La police spéciale des nuisances lumineuses concurrencée par des mesures volontaires de lutte contre la pollution lumineuse et d'encadrement de l'éclairage

De nombreuses collectivités territoriales n'ont pas attendu le *Grenelle* de l'environnement pour adopter des mesures de bonne gestion de l'éclairage public, voire de protection du ciel nocturne. En effet, depuis les années 1990 émergent des démarches volontaires en ce sens qui vont plus loin que la réglementation actuelle en vigueur. Sont ainsi apparus des plans lumières et des schémas directeurs d'aménagement lumière (SDAL), qui permettent la programmation pluriannuelle de l'éclairage, son appréhension globale et cohérente à l'échelle d'un territoire⁴⁷. Leur contenu est très variable, mais leurs objectifs sont généralement urbanistiques, économiques et de plus en plus environnementaux. Ainsi, la pollution lumineuse, la protection nocturne des milieux et de la biodiversité et l'empreinte écologique du système d'éclairage sont davantage pris en compte dans une démarche de développement durable au sein de laquelle le pilier économique pèse énormément, entre autres la volonté de diminuer le budget attribué à

⁴³ Art. R. 583-5 C. env.

⁴⁴ Les associations France Nature Environnement et Fédération Rhône-Alpes de la Protection de la Nature ont déposé mi-mars un recours devant le Conseil d'État pour exiger l'application de la loi par l'État, notamment l'adoption des décrets d'application qui permettraient la mise en œuvre effective de la réglementation issue du *Grenelle*. Voir FNE, FRAPNA, « Pollution lumineuse : 7 ans après, l'application de la loi n'a toujours pas vu le jour... », Communiqué de presse, 13 avril 2017, en ligne ; « La lutte contre la pollution lumineuse prend du retard en France », *Le Monde*, 19 avril 2017.

⁴⁵ Prévues à l'article L. 583-5 et R. 583-7 du Code de l'environnement.

⁴⁶ Voir BOSKOVIC Olivera, *L'efficacité du droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2010.

⁴⁷ Les documents de planification de l'éclairage urbain ont été initiés à Lyon, dans les années 1975-1980. Le premier plan lumière y est adopté en 1989.

l'éclairage public. En outre, des collectivités territoriales adhèrent à des chartes d'engagement pour un éclairage durable⁴⁸ ou respectent des guides de bonnes pratiques de l'éclairage⁴⁹. D'autres participent au concours « *Villes et villages étoilés* » mis en place en 2009 par l'ANPCEN, qui attribue un label dont le nombre d'étoiles décernées est fonction de l'effort fait par les communes pour la prévention, la limitation et la suppression des nuisances lumineuses⁵⁰. L'Etat également incite en ce sens en attribuant des subventions allant de 500 000 à 2 millions d'euros à des territoires à énergie positive⁵¹. Ces territoires créés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015⁵² sont ceux qui s'engagent volontairement dans une démarche d'excellence concernant la transition énergétique et écologique, notamment en réduisant leur consommation d'énergie. L'extinction de l'éclairage, la modernisation de l'éclairage public pour une moindre consommation d'énergie sont valorisées à ce titre, mais ne sont pas les seuls éléments pris en compte. La diminution de la pollution, le développement de transports propres, d'énergies renouvelables, la réduction des déchets, ainsi que d'autres éléments sont évalués pour l'attribution des subventions⁵³. Les nuisances lumineuses ne sont prises en compte qu'à titre subsidiaire dans cette démarche.

Certaines démarches volontaires ont une ampleur internationale, telle la labellisation par l'International Dark sky Association (IDA) en « *Réserve internationale de ciel étoilé* », « *Parc international de ciel étoilé* », « *Communauté internationale de ciel étoilé* »⁵⁴. Si la majorité des labels est attribuée aux Etats-Unis, en France le Pic du Midi dans les Pyrénées est reconnu « *Réserve internationale de ciel étoilé* » depuis 2013 grâce à une dynamique des acteurs du territoire voulant préserver la qualité du ciel nocturne autour de l'observatoire astronomique. Environ 40 000 points lumineux, 250 communes, plus

⁴⁸ L'ANPCEN propose aux collectivités territoriales une charte d'engagement en ce sens. La démarche est soutenue par le Ministère de la Transition écologique et solidaire.

⁴⁹ Voir par exemple le guide des bonnes pratiques en éclairage public réalisé par le Syndicat de l'éclairage et l'Association des maires et des présidents d'intercommunalité de France (AMF), 2016, disponible en ligne : www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=23883&TYPE_ACTU=1.

⁵⁰ Une à cinq étoiles récompensent les progrès d'une démarche volontaire et d'une approche globale de l'éclairage extérieur. Les communes peuvent afficher cette distinction sur des panneaux à poser sur leur territoire. L'ANPCEN adresse également un diplôme personnalisé remis devant les habitants avec un bilan indicatif faisant état des axes de progrès possibles. Depuis 2009, 570 communes sont labellisées. Voir le site de l'ANPCEN : www.anpcen.fr.

⁵¹ À ce titre, 212 collectivités ont été désignées territoires à énergie positive le 9 février 2015 par le Ministère de l'Environnement, suite à l'appel à projet « *Territoires à énergie positive* » lancé en septembre 2014 en parallèle du projet de loi sur la transition énergétique. Les aides financières attribuées sont issues du fonds de financement de la transition énergétique.

⁵² Article 1er de la loi n° 2015-992, *JORF* du 18 août 2015, p. 14263 ; codifié à l'article L. 100-2 du Code de l'énergie.

⁵³ Voir le site dédié du Ministère de la Transition écologique et solidaire :

⁵⁴ La première catégorie concerne tout espace privé ou public offrant un environnement nocturne et des nuits étoilées d'une qualité exceptionnelle et faisant l'objet d'une protection explicite à titre de patrimoine scientifique, naturel, éducatif et culturel et/ou en raison de sa mission visant à offrir au public la jouissance d'un vaste territoire. La seconde catégorie vise davantage les parcs et espaces publics ayant le même objet, et la troisième les villes, villages et toute communauté poursuivant ce but, notamment par l'application d'une réglementation sur la qualité de l'éclairage. Voir le site de l'IDA : <http://darksky.org/idsp/>.

de la moitié du département des Hautes-Pyrénées et la région Occitanie sont concernés⁵⁵. En 2016, le Parc national des Cévennes a déposé une candidature pour une labellisation « *Réserve internationale de ciel étoilé* », signant ainsi une convention de partenariat avec les deux syndicats d'électricité du Gard et de la Lozère. Le parc avait également intégré dans sa nouvelle charte de 2013 l'exigence d'une réflexion sur l'amélioration des consommations et des impacts de l'éclairage public⁵⁶.

En définitive, les techniques conventionnelles de protection de l'environnement prennent le relais des mesures de police insuffisantes en la matière, soutenues grâce à l'attribution d'aides financières permettant de rénover et repenser l'éclairage public. De telles démarches volontaires demeurent cependant trop ponctuelles et encore parfois conditionnées par la présence d'un observatoire astronomique, lieu où le ciel est généralement déjà de bonne qualité et participe à l'attractivité touristique du territoire. Les mesures locales sont adoptées entre autres en vue d'une bonne gestion du service public de l'éclairage public⁵⁷ et sont soutenues par des démarches de sensibilisation à la pollution lumineuse, à la protection de la biodiversité nocturne et du ciel étoilé⁵⁸. En revanche, l'adoption d'autres mesures de police au niveau local, notamment au titre de la police administrative générale du maire, n'est pas envisageable dans la mesure où le ministre chargé de l'environnement est exclusivement compétent en matière de nuisances lumineuses⁵⁹. Une telle intervention du maire empièterait sur les mesures de police spéciale, qui doivent déjà tenir compte de la sécurité publique, de la défense nationale, de la sûreté des installations et ouvrages sensibles, tout autant que de la salubrité publique à travers la prévention des nuisances lumineuses liées en partie à des questions de santé publique (art. L. 583-1 C. env.). En outre, la police spéciale des nuisances lumineuses prévoit une adaptation de la réglementation au niveau local par l'intervention du préfet, qui peut prendre un arrêté en ce sens après avis du CODERST (art. R. 583-6 C. env.). Ainsi, malgré l'insuffisance des prescriptions issues de la police des

⁵⁵ La zone cœur de la réserve représente environ 600 km² comprenant essentiellement des espaces naturels déjà existants (le site classé du Pic du Midi, la réserve naturelle de Néouvielle, une partie du parc national des Pyrénées et le département des Hautes-Pyrénées de part en part). Elle ne doit souffrir d'aucune pollution lumineuse. Autour, une zone tampon hiérarchisée (rural, périurbain, urbain) comprend plus de 3 000 km sur lesquels la sensibilisation à la problématique et des conversions pour un éclairage durable sont développées. Voir le site de l'observatoire Midi-Pyrénées : http://www.obs-mip.fr/actualites/actualites-scientifiques/reserve_ciel_etoile.

⁵⁶ Mesure 4.3.1 de la Charte du Parc national des Cévennes approuvée par le décret n° 2013-995 du 8 novembre 2013 (*JORF* du 10 nov. 2013, p. 18384).

⁵⁷ Dans ce cas-là, seul l'éclairage public est concerné et non pas l'éclairage de bâtiments privés par exemple, tandis que la police spéciale des nuisances lumineuses a un champ d'application plus large et concerne l'ensemble de l'éclairage nocturne.

⁵⁸ Tel le « *Jour de la nuit* » par exemple, manifestation nationale soutenue par le Ministère de la Transition écologique et solidaire organisant des animations dans les territoires pour sensibiliser le grand public et les collectivités territoriales à ces questions : www.jourdelanuit.fr.

⁵⁹ Le principe en matière de combinaison entre une police administrative spéciale et l'exercice d'une police administrative générale est que l'existence d'une police spéciale exclut l'intervention du maire pour prendre des mesures de police générale ayant un but identique à celui de la police spéciale (CE, 30 juil. 1935, *Etablissements Satan*, *LEBON*, p. 847 : impossibilité pour le maire d'intervenir dans les gares et réseaux ferrés régis par la police spéciale des chemins de fer ; CE, 10 avr. 2002, *Min. Equip.*, *RFDA*, 2002, p. 676 : même solution pour la police de la circulation aérienne).

nuisances lumineuses à résorber le phénomène, le maire ne peut pas pallier la carence étatique en adoptant des mesures de police plus restrictives⁶⁰. Le Conseil d'État a d'ailleurs posé un verrou en ce sens à propos des antennes relais et des OGM estimant que le maire ne peut, en vertu de son pouvoir de police générale, réglementer l'implantation des antennes de téléphonie mobile ou des OGM sur le territoire de sa commune, en vue de protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ou des OGM dès lors qu'il existe déjà au niveau national une police spéciale qui vise, entre autres, cet objectif⁶¹. Les nuisances lumineuses ne devraient donc pas échapper au « *phénomène de centralisation des polices administratives environnementales* »⁶², empêchant toute initiative locale en matière de police.

III. DE LA REGLEMENTATION DE L'ÉCLAIRAGE NOCTURNE A LA PROTECTION DE LA NUIT

Récemment la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁶³ a opéré de réelles avancées en matière de lutte contre les nuisances lumineuses, notamment en intégrant la problématique dans l'ensemble du droit de l'environnement. Ainsi, certaines catégories juridiques sont élargies pour prendre en compte les nuisances lumineuses. La pollution des eaux marines intègre désormais les « *sources lumineuses d'origine anthropique* » comme élément de définition de la pollution (art. L. 219-8, 5 C. env.). Les trames vertes et bleues doivent tenir compte de « *la gestion de la lumière artificielle la nuit* » pour la protection des continuités écologiques (art. L. 371-1, C. env.). Sont mises en place au niveau local des « *trames noires* » pour adapter l'éclairage nocturne au sein des corridors écologiques et permettre la circulation des espèces. Les objectifs de qualité paysagère établis dans la charte des parcs naturels régionaux « *visent également à garantir la prévention des nuisances lumineuses* » (art. L. 350-1 C, C. env.).

⁶⁰ Outre le cas des circonstances locales particulières (CE, 18 déc. 1959, *Sté les Films Lutetia et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, req. n° 36385, *LEBON*, p. 693) déjà encadré en matière de nuisances lumineuses par l'article R. 583-6 du Code de l'environnement, le maire peut intervenir selon la jurisprudence classique en cas d'urgence pour faire face à des troubles particulièrement graves (CE, 20 juill. 1971, *MEHUT*, req. n° 81352, *LEBON*, p. 567). Cette dernière hypothèse est certainement peu probable en matière de nuisances lumineuses et la difficulté serait de démontrer le lien de causalité entre le péril grave et imminent et l'exposition aux nuisances lumineuses. Philippe BILLET fait le même constat d'une difficulté à prouver le péril grave et imminent à propos des ondes émises par les antennes relais, qui justifierait l'intervention du maire au niveau local au titre de sa compétence de police générale ; l'incertitude du péril ne valant pas (« Principe de précaution et articulation des polices en matière d'antennes relais de téléphonie mobile », *JCP A*, n° 1, 9 jan. 2012, p. 2005).

⁶¹ Pour les antennes relais : CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-DENIS*, req. n° 326492, *AJDA*, 21 nov. 2011, p. 2219, chron. STAHL J.-H. et DOMINO X. ; *JCP A*, n° 1, 9 jan. 2012, p. 2005 note BILLET Ph. ; *RJEP*, 2012, p. 17, concl. DE LESQUEN. Pour les OGM : CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, req. n° 342990.

⁶² VAN LANG Agathe, « L'exclusivité de la police spéciale des ondes électromagnétiques : quand la compétence prime le fond », note sous CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-DENIS*, *RDI* 2012, p. 15 ; MOLINER-DUBOST Marianne, « Le maire n'est pas compétent pour réglementer l'installation d'antennes de téléphonie mobile », obs. sous CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-DENIS*, *AJCT* 2012, p. 37.

⁶³ Loi n° 2016-1087, *préc.*

La législation va plus loin que l'intégration ponctuelle des nuisances lumineuses dans le droit de l'environnement⁶⁴ en prenant en compte la nuit comme nouvel élément de l'environnement à protéger. En ce sens, l'article L. 110-1, I du Code de l'environnement vise, parmi les éléments du patrimoine commun de la nation à protéger, les paysages diurnes et nocturnes. La beauté de la nuit est ainsi consacrée, en particulier le ciel étoilé, dépourvu jusqu'à présent de toute protection, a vocation à constituer en tant que un paysage à protéger. Le droit rejoint sur ce point l'appel de la société civile qui, dans les années 1990, qualifiait déjà la voute céleste de « *précieux trésor pour toute l'humanité* »⁶⁵ ou de « *patrimoine commun et universel* »⁶⁶. L'article L. 110-2 du Code de l'environnement va encore plus loin en entérinant la prise en compte de la nuit de manière générale. Il énonce ainsi que le devoir de chacun de contribuer à la protection de l'environnement concerne aussi l'environnement nocturne. Par conséquent, si les nuisances lumineuses et les paysages nocturnes constituent de nouveaux objets de droit, la nuit ainsi que l'alternance jour-nuit constituent désormais un fait de la nature que la fiction du droit ne peut plus nier, évincer et doit même rétablir. La nuit dans toutes ses particularités dont son obscurité est réintégrée à la définition de l'environnement, comme si elle avait pu un jour en sortir, faisant du droit de l'environnement non plus seulement un droit « *contre* » (la lumière artificielle et ses nombreux impacts) mais un droit « *pour* » la protection de la nuit et le droit à un ciel nocturne pur et non pollué.

64 Il faut d'ailleurs souhaiter que la mention ponctuelle des nuisances lumineuses dans des dispositions sectorielles du droit de l'environnement ne soit pas synonyme de limitation de leur prise en compte, c'est à dire uniquement dans les normes au sein desquelles elles sont mentionnées. Le droit de l'environnement se verrait à nouveau qualifier à juste titre de droit technique, fragmenté et sectoriel.

65 Déclaration issue de la Conférence sur les impacts nuisibles de l'environnement sur l'astronomie, Union internationale pour l'astronomie, Conseil international pour la science, UNESCO et Comité de la Recherche Spatiale, Paris, 1992, p. 17.

66 Préambule, Déclaration pour la Défense du ciel nocturne et le droit à la lumière des étoiles, La Palma, 20 avril 2007, en ligne sur : www.starlight2007.net; Résolution de l'AG des Nations Unies, 62/200. 2009, « *Année internationale de l'astronomie* », dont le préambule se réfère au ciel, aux planètes et aux étoiles comme source du « *patrimoine culturel* » de chaque société.