

*CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020*

CONCOURS INTERNE

**1<sup>ère</sup> épreuve d'admissibilité**

**DROIT PUBLIC**

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union Européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion. Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

**SUJET**

Chef(fe) de bureau au sein de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, il vous est demandé de préparer une note pour le cabinet du ministre sur l'opportunité que soit adressée aux préfets une circulaire afin de leur demander de systématiquement déférer au juge administratif les arrêtés municipaux qui viendraient à concurrencer l'exercice d'une police spéciale dévolue aux autorités étatiques.

En vous appuyant notamment sur les documents figurant dans le dossier, vous donnerez votre opinion sur la faisabilité de ce projet et indiquerez les axes principaux autour desquels une telle circulaire pourrait s'articuler.

	<b>Documents joints</b>	<b>Pages</b>
1.	Code de la santé publique, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	1 à 3
2.	Code général des collectivités territoriales, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	4 à 6
3.	Conseil d'Etat, 24 septembre 2012, <i>Commune de Valence</i> , n° 342990, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	7 et 8
4.	Conseil d'Etat, 17 avril 2020, <i>Commune de Sceaux</i> , n° 440057, <i>www.conseil-etat.fr</i> (extraits)	9 et 10
5.	Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, <i>Préfet d'Ille-et-Vilaine</i> , n° 1904029, <i>www.actu-environnement.com</i> (extraits)	11 et 12
6.	Tribunal Administratif de Montreuil, 3 mars 2020, <i>Préfet de la Seine-Saint-Denis</i> , n° 2001526, <i>www.montreuil.tribunal-administratif.fr</i> (extraits)	13 et 14
7.	Circulaire IOCB1202426C du 25 janvier 2012 du Ministre de l'Intérieur, Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, <i>www.circulaire.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	15 à 19
8.	Assemblée Nationale, avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2018, tome I, Administration générale et territoriale de l'Etat, par Olivier Marleix, député, 12 octobre 2017, <i>www.assemblee-nationale.fr</i> (extraits)	20 à 23
9.	« Concours de police et négation de la décentralisation », Patrick Wachsmann, professeur à l'université de Strasbourg, AJDA 2019, p. 1721	24

Liste des sigles :

AJDA :	Actualité juridique droit administratif
CE :	Conseil d'Etat
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
JO :	Journal officiel

**Partie 3 – Livre 1<sup>er</sup> – Titre III**  
**Chapitre 1<sup>er</sup> bis : ETAT D'URGENCE SANITAIRE**  
(Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – art. 2)

**Art. L. 3131-12**

L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

[...]

**Art. L. 3131-13**

L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

[...]

**Art. L. 3131-14**

La loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.

Les mesures prises en application du présent chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire.

[...]

**Art. L. 3131-15**

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique :

1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ;

- 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;
- 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;
- 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;
- 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;
- 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
- 7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ;
- 8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens ;
- 9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;
- 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code.

[...]

Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

[...]

#### **Art. L. 3131-16**

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12.

Dans les mêmes conditions, le ministre chargé de la santé peut prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.

Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

[...]

#### **Art. L. 3131-17**

Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

Lorsque les mesures prévues aux 1°, 2° et 5° à 9° du I de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.

Les mesures générales et individuelles édictées par le représentant de l'Etat dans le département en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.

[...]

#### **Art. L. 3131-18**

Les mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

[...]

#### **Art. L. 3131-19**

En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, il est réuni sans délai un comité de scientifiques. Son président est nommé par décret du Président de la République. Ce comité comprend deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret. Le comité rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme, y compris celles relevant des articles L. 3131-15 à L. 3131-17, ainsi que sur la durée de leur application. Ces avis sont rendus publics sans délai. Le comité est dissous lorsque prend fin l'état d'urgence sanitaire.

[...]

#### **Art. L. 3131-20**

Les dispositions des articles L. 3131-3 et L. 3131-4 sont applicables aux dommages résultant des mesures prises en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17.

Les dispositions des articles L. 3131-9-1, L. 3131-10 et L. 3131-10-1 sont applicables en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

[...]

**Code général des collectivités territoriales, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)**

Version en vigueur

**Article L. 2212-1**

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

**Article L. 2212-2**

- La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

[...]

**Article L. 2212-4**

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

[...]

### **Article L. 2131-1**

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, cette transmission est réalisée selon ces modalités dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, dans des conditions, fixées par un décret en Conseil d'Etat, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à la disposition du public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

### **Article L. 2131-2**

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

[...]

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :

- celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ;
- celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

[...]

### **Article L. 2131-3**

Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés.

Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

[...]

## **Article L. 2131-6**

Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le représentant de l'Etat dans le département peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.



Conseil d'Etat, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)

[...]

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 23 août 2008, le maire de Valence, se fondant, notamment, sur le principe de précaution, a interdit en plusieurs parties du territoire de la commune la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, à quelque fin que ce soit, pour une durée de trois ans ; que le préfet de la Drôme a déféré cet arrêté au tribunal administratif de Grenoble qui en a prononcé l'annulation par un jugement du 17 mars 2009 ; que la commune de Valence se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 30 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté son appel contre ce jugement ;

[...]

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 533-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : "*Toute dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché, ou tout programme coordonné de telles disséminations, est subordonné à une autorisation préalable. / Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative après avis du Haut Conseil des biotechnologies qui examine les risques que peut présenter la dissémination pour l'environnement et la santé publique. Elle peut être assortie de prescriptions. Elle ne vaut que pour l'opération pour laquelle elle a été sollicitée (...)*" ; qu'en vertu de l'article L. 533-3-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable, si des éléments d'information portés à la connaissance de l'autorité administrative font apparaître un risque pour l'environnement ou la santé publique, cette autorité les soumet pour évaluation à l'organisme précité et peut modifier, suspendre ou retirer l'autorisation ; qu'il résulte des dispositions combinées de l'article R. 533-1 du même code et de l'article 1er du décret du 18 octobre 1993 pris pour l'application, en matière de plantes, semences et plants, du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés que, lorsque les organismes génétiquement modifiés sont des plantes, semences ou plants, l'autorité administrative compétente est le ministre chargé de l'agriculture ; que ce dernier doit toutefois recueillir l'accord du ministre chargé de l'environnement ; que les articles R. 533-2 à R. 533-17 précisent les modalités de présentation et d'instruction de la demande d'autorisation, qui doit notamment être accompagnée d'un dossier technique comprenant les informations mentionnés aux annexes II et III de la directive du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ; que figurent en particulier dans ce dossier "*tous les éléments d'information permettant d'évaluer l'impact des essais sur la santé publique et sur l'environnement*" ; que ces mêmes articles énoncent les conditions de délivrance et de mise en œuvre de l'autorisation ainsi que les modalités d'information de la Commission européenne et du public ; qu'en application de l'article 2 du décret du 18 octobre 1993, les maires des communes dans lesquelles la dissémination est envisagée sont destinataires du dossier technique accompagnant la demande d'autorisation et peuvent organiser ou demander au préfet d'organiser des réunions d'information auxquelles participe le demandeur ou son représentant ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'Etat, dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne, de prévenir les atteintes à l'environnement et à la santé publique pouvant résulter de l'introduction intentionnelle de tels organismes dans l'environnement ; que les autorités nationales ayant en charge cette police ont pour mission d'apprécier, au cas par cas, éclairées par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé et après avoir procédé à une analyse approfondie qui doit prendre en compte les spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique, s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'organismes génétiquement modifiés

par leur culture en plein champ ; que, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale ; que ce motif doit être substitué aux motifs de l'arrêt attaqué, dont il justifie sur ce point le dispositif ;

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence : *"Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage"* ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il s'impose à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence ; qu'ainsi l'article 5 de la Charte de l'environnement ne saurait être regardé comme habilitant les maires à adopter une réglementation locale portant sur la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ et destinée à protéger les exploitations avoisinantes des effets d'une telle culture ; qu'il appartient aux seules autorités nationales auxquelles les dispositions précitées du code de l'environnement confient la police spéciale de la dissémination des organismes génétiquement modifiés de veiller au respect du principe de précaution, que la réglementation prévue par le code de l'environnement a précisément pour objet de garantir, conformément à l'objectif fixé par l'article 1er de la directive du 12 mars 2001 qu'elle a pour objet de transposer ; qu'il suit de là qu'en jugeant que la compétence du maire pour adopter l'arrêté attaqué au titre de ses pouvoirs de police générale ne pouvait être justifiée par le principe de précaution, la cour administrative d'appel de Lyon n'a pas commis d'erreur de droit ;

[...]

Conseil d'Etat, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*, n° 440057, [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) (extraits)

[...]

Sur le cadre juridique :

3. D'une part, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. Aux termes de l'article L. 3131-12 : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.* » Aux termes de l'article L. 3131-15, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : « *1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...)* ». L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour « *prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12* », ainsi que pour « *prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.* » Enfin, aux termes de l'article L. 3131-17 : « *Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions./ Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L.3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.* » La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur. Par un décret du 23 mars 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...)* 2° *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...)* ; 5° *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la*

*distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...). » Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'Etat dans le département « peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire. »*

5. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que 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 concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

6. Les articles L. 2212 1 et L. 2212 2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire 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, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

[...]

**Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n° 1904029, [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com) (extraits)**

[...]

1. Par un arrêté du 18 mai 2019, le maire de Langouët a restreint l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune, en les interdisant notamment « à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel », et en réduisant cette distance à 100 mètres dans certains autres cas. Par un recours gracieux du 27 mai 2019, le préfet d'Ille-et-Vilaine a demandé au maire de retirer cet arrêté. Par une lettre en date du 20 juin 2019, le maire de Langouët a rejeté ce recours gracieux. Le préfet d'Ille-et-Vilaine demande l'annulation de l'arrêté municipal du 18 mai 2019, ensemble le rejet de son recours gracieux. [...]

3. Aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « I.- Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : / 1° Sans préjudice des mesures prévues à l'article L. 253-7-1, les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ; / 2° Les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; / 3° Les zones recensées aux fins de la mise en place de mesures de conservation visées à l'article L. 414-1 du code de l'environnement ; / 4° Les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder. / L'autorité administrative peut aussi prendre des mesures pour encadrer : / 1° Les conditions de stockage, de manipulation, de dilution et de mélange avant application des produits phytopharmaceutiques ; / 2° Les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits ; / 3° Les modalités de nettoyage du matériel utilisé ; / 4° Les dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code pour éviter leur entraînement hors de la parcelle. / II.- Il est interdit aux personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques d'utiliser ou de faire utiliser les produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du présent code, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article, pour l'entretien des espaces verts, des forêts, des voiries ou des promenades accessibles ou ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé. (...) / III.- La mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 pour un usage non professionnel sont interdites, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article. Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3, en application de l'article L. 251-8. / (...). ». Selon l'article L. 253-7-1 du même code : « A l'exclusion des produits à faible risque ou dont le classement ne présente que certaines phrases de risque déterminées par l'autorité administrative : / 1° L'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 est interdite dans les cours de récréation et espaces habituellement fréquentés par les élèves dans l'enceinte des établissements scolaires, dans les espaces habituellement fréquentés par les enfants dans l'enceinte des crèches, des haltes-garderies et des centres de loisirs ainsi que dans les aires de jeux destinées aux enfants dans les parcs, jardins et espaces verts ouverts au public ; / 2° L'utilisation des produits mentionnés au même article L. 253-1 à proximité des lieux mentionnés au 1° du présent

*article ainsi qu'à proximité des centres hospitaliers et hôpitaux, des établissements de santé privés, des maisons de santé, des maisons de réadaptation fonctionnelle, des établissements qui accueillent ou hébergent des personnes âgées et des établissements qui accueillent des personnes adultes handicapées ou des personnes atteintes de pathologie grave est subordonnée à la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des équipements pour le traitement ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement. Lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une distance minimale adaptée en deçà de laquelle il est interdit d'utiliser ces produits à proximité de ces lieux. / En cas de nouvelle construction d'un établissement mentionné au présent article à proximité d'exploitations agricoles, le porteur de projet prend en compte la nécessité de mettre en place des mesures de protection physique. / Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire. ». Aux termes de l'article R. 253-45 de ce code : « L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture. / Toutefois, lorsque les mesures visées au premier alinéa de l'article L. 253-7 concernent l'utilisation et la détention de produits visés à l'article L. 253-1, elles sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation. ». L'article D. 253-45-1 du même code prévoit que : « L'autorité administrative mentionnée au premier alinéa de l'article L. 253-7-1 est le ministre chargé de l'agriculture. / L'autorité administrative mentionnée au troisième alinéa du même article est le préfet du département dans lequel a lieu l'utilisation des produits définis à l'article L. 253-1. ».*

4. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le but d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets pouvant résulter de l'utilisation de tels produits en particulier lors de leur épandage. Il a confié à l'Etat, représenté notamment par le ministre de l'agriculture, et éclairé par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé, le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance prévoyant, notamment, la possibilité d'interdire ou d'encadrer l'utilisation de ces produits dans certaines zones, leur stockage, leur manipulation, leur élimination ou la récupération des déchets issus de ces produits. La police spéciale ainsi instituée régit, en prenant appui sur l'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de manière précise et sur l'ensemble du territoire national, les activités qu'elle encadre. Dès lors, ni les dispositions du code général des collectivités territoriales ayant donné au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, le pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, ni les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique lui permettant d'intervenir pour préserver l'hygiène et la santé humaine, ni l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni enfin le principe de libre administration des collectivités territoriales ne sauraient en aucun cas permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale.

[...]

**Tribunal Administratif de Montreuil, 3 mars 2020, Préfet de la Seine-Saint-Denis, n° 2001526, [www.montreuil.tribunal-administratif.fr](http://www.montreuil.tribunal-administratif.fr) (extraits)**

[...]

*En ce qui concerne le principe de la compétence du maire de la commune :*

3. Il résulte des dispositions des articles l'article L. 253-7, L. 253-7-1 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques selon laquelle la réglementation de l'utilisation de ces produits relève selon les cas de la compétence des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ou de celle du préfet du département dans lequel ces produits sont utilisés. Il appartient ainsi à l'autorité administrative, sur le fondement du I de l'article L.253-7 du code rural et de la pêche maritime, de prévoir l'interdiction ou l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables.

4. La police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ayant été attribuée aux autorités étatiques mentionnées ci-dessus, le maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune en application des articles L. 2122-24, L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ne peut prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, notamment en ce qui concerne les pollutions de toute nature, qu'en cas de danger grave ou imminent ou de circonstances locales particulières.

*En ce qui concerne l'existence de mesures de police spéciales de nature à encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières :*

5. En premier lieu, il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font l'objet d'interdictions partielles mentionnées à l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime précité, constituent un danger grave pour les populations exposées, notamment celles mentionnées au I de ce même article et définies à l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ou celles présentes à proximité des espaces et lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du même code, à savoir notamment les espaces habituellement fréquentés par les enfants, les jardins et espaces verts ouverts au public, les centres hospitaliers et hôpitaux ainsi que les établissements accueillant des personnes âgées, malades ou handicapées.

6. En deuxième lieu, il est constant que, par une décision du 26 juin 2019 rendue dans les instances n° 415426 et 415431, le Conseil d'État statuant au contentieux a annulé l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, notamment en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, après avoir considéré que ces riverains devaient être regardés comme des « *habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme* », au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 et rappelé qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique, lesquelles n'ont été adoptées que le 27 décembre 2019. Il s'ensuit qu'à la date de la décision contestée, aucune mesure de police spéciale n'avait été prise pour la protection des populations exposées dans des zones particulières, et notamment dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables.

7. En troisième lieu, à la date de la présente ordonnance, un décret n°2019-1500 et un arrêté du 27 décembre 2019, pris pour l'exécution de la décision du Conseil d'Etat mentionnée au paragraphe précédent, prévoient certaines mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, et notamment des distances de sécurité au voisinage, non pas, comme l'a soutenu la requérante lors de l'audience, de chaque habitation, mais d'une zone d'habitation, expression susceptible de coïncider, dans le cas de communes entièrement urbanisées, avec l'ensemble du territoire communal. Toutefois, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, mais pourrait seulement, le cas échéant, entraîner l'obligation pour son auteur de l'abroger ou de l'adapter. Par suite, en l'absence de conclusions tendant à ce que la décision attaquée soit abrogée à titre provisoire, il n'entre, en tout état de cause, pas dans l'office du juge des référés de tenir compte de l'intervention des textes règlementaires du 27 décembre 2019.

*En ce qui concerne les circonstances locales particulières :*

8. D'une part, il résulte de l'instruction que la commune des Lilas, qui compte 23 000 habitants et dont le territoire est entièrement situé en agglomération, accueille sur son territoire plusieurs établissements de santé, recevant chaque année 43 000 patients et concentre ainsi des publics vulnérables dépassant les seules populations jeunes, âgées ou malades de la commune. Il résulte en outre des précisions apportées lors de l'audience, et qui n'ont pas été contredites par le préfet de la Seine-Saint-Denis, que des jardins appartenant à des copropriétés privées et certains espaces appartenant à des bailleurs sociaux, susceptibles d'être traités avec les produits interdits par l'arrêté litigieux, se trouvent à proximité immédiate des hôpitaux, cliniques et établissements accueillant des publics vulnérables de la ville.

9. D'autre part, il appartient aux autorités administratives, comme au législateur, d'assurer la conciliation de la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, et de la santé, objectifs à valeur constitutionnelle avec d'autres intérêts fondamentaux de la Nation, et notamment avec la liberté d'entreprendre. Il résulte des explications apportées à l'audience que les mesures relatives à l'interdiction du glyphosate concernent, sur le territoire de la commune des Lilas, essentiellement l'entretien des jardins des copropriétés privées et des espaces appartenant à des bailleurs sociaux ainsi que les voies ferrées traversant la commune. En l'absence de tout élément apporté par le préfet de la Seine-Saint-Denis en dépit du délai de trente-six heures qui lui a été accordé pour ce faire, il ne résulte pas de l'instruction que la décision attaquée serait de nature à porter gravement atteinte à de tels intérêts, notamment économiques.

10. Enfin, le fait que la forte imbrication entre les espaces sur lesquels des produits phytopharmaceutiques sont susceptibles d'être employés et les habitations ou les lieux accueillant du public, notamment vulnérable, existe dans plusieurs territoires urbains n'est pas, par lui-même, de nature à priver ces circonstances d'un caractère local et particulier.

11. Par suite, eu égard à la dangerosité des produits que l'arrêté attaqué interdit, à l'absence de mesures prises par les autorités chargées de la police spéciale, à la date de la décision attaquée, pour la protection des populations exposées dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables et à la portée des objectifs constitutionnels de protection de l'environnement et de la santé, le maire des Lilas peut être regardé, en l'état de l'instruction, comme ayant considéré à bon droit que les circonstances locales étaient de nature à justifier l'adoption de mesures de police générale en matière d'utilisation de produits phytosanitaires afin de protéger les habitants de la commune du risque de pollution en résultant.

[...]



**Circulaire IOCB1202426C du 25 janvier 2012 du Ministre de l'Intérieur, Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, [www.circulaire.legifrance.gouv.fr](http://www.circulaire.legifrance.gouv.fr) (extraits)**  
[...]

L'exercice du contrôle de légalité permet, en assurant un respect homogène de la hiérarchie des normes sur l'ensemble du territoire, d'inscrire l'égalité devant la loi de tous les citoyens dans l'organisation décentralisée de la République, telles qu'elles sont l'une et l'autre affirmées par l'article 1er de la Constitution. Il constitue donc un fondement de l'État de droit. C'est une mission du représentant de l'État aux termes de son article 72.

Depuis 2000, le juge administratif n'hésite pas à engager la responsabilité de l'État. Ainsi, dans sa jurisprudence « Commune de Saint Florent »<sup>1</sup>, le Conseil d'État a souligné que le défaut d'exercice du contrôle de légalité en cas d'illégalités répétées et qui ressortaient avec évidence constituait une faute lourde et engageait la responsabilité de l'Etat. De plus, l'exercice du contrôle de légalité par les préfets, son effectivité et son efficacité, font l'objet d'une attention croissante de la part du Parlement, de la Cour des comptes et des différents organismes de contrôle compétents qui sont très attentifs à la qualité de ce contrôle et aux conséquences opérationnelles à en attendre.

Depuis la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, différentes instructions vous ont été adressées afin de doter cette mission d'un cadre stratégique. La définition de cette stratégie s'appuie sur trois éléments :

- la définition, au niveau national, de trois domaines prioritaires que sont la commande publique, l'urbanisme et l'environnement et la fonction publique territoriale ; ces trois domaines, définis par la circulaire du 17 janvier 2006, ont fait l'objet de directives particulières (...)
- la définition, au sein de ces champs, d'actes prioritaires par la présente circulaire, dont le taux de contrôle doit être porté à 100 % d'ici 2015 ; cette définition doit comprendre les actes considérés comme prioritaires au plan national, et être complétée par chaque préfet au regard des spécificités locales ;
- la détermination d'une méthode pour l'exercice du contrôle de légalité des actes n'entrant pas dans la catégorie des actes prioritaires, compte tenu de l'interdiction soulignée par la jurisprudence d'exclure a priori et de façon systématique du champ du contrôle des actes soumis à l'obligation de transmission.

De plus, reprenant les principes énoncés par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n°137 DC du 25 février 1982 et n°2004-490 DC du 12 février 2004 (...), le Conseil d'Etat considère que le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution de « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales (Conseil d'Etat, 28 février 1997, *Commune du Port*).

La présente circulaire précise donc, au sein des domaines prioritaires, les actes dont le contrôle présente un enjeu majeur et qui nécessitent de votre part un contrôle particulièrement vigilant.

Ainsi, parmi les actes soumis à l'obligation de transmission, dont le périmètre a été rappelé par circulaire du 13 décembre 2010, il conviendra désormais de distinguer trois niveaux de contrôle : les priorités nationales, les priorités locales et les contrôles aléatoires, qui pourront structurer votre démarche (I).

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat 6 octobre 2000

Seront ensuite précisées les mesures de soutien qui accompagneront la mise en œuvre de cette stratégie de contrôle (II).

## **I – Les trois niveaux structurant la stratégie départementale du contrôle de légalité :**

Les « priorités nationales » de contrôle (A) fixent un socle de contrôle prioritaire harmonisé sur tout le territoire national. Les « priorités locales » que vous arrêterez (B) seront, par nature, liées aux caractéristiques et à la situation des collectivités de votre département. Ces deux catégories d'actes ayant été contrôlées, il vous appartiendra également de déterminer les modalités adaptées pour le contrôle des actes qui n'appartiennent à aucune de ces deux premières catégories (C), en tenant compte de vos moyens, des enjeux pour l'Etat et de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

### **A – Les priorités nationales :**

Dans le respect de l'objectif visant à contrôler 100% des actes définis comme prioritaires, il est essentiel de concentrer les moyens sur les actes présentant le plus d'enjeux pour l'Etat : certains actes de la commande publique (1), d'urbanisme (2) de la fonction publique territoriale (3).

#### **1. Les actes prioritaires de la commande publique :**

Le contrôle de légalité contribue au respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Son efficacité concourt ainsi à la confiance du citoyen dans l'intégrité du processus de commande publique. En outre, les élus considèrent le contrôle de légalité dans cette matière comme une sécurité juridique supplémentaire qu'ils ne souhaitent pas voir disparaître, compte tenu notamment des risques pénaux qui s'attachent au délit de favoritisme défini à l'article L. 432-14 du code pénal. Enfin, la conformité au droit de la commande publique est un élément essentiel de la qualité de l'achat public et du bon emploi des deniers publics.

Aux termes des articles L.2131-2, L.3131-2 et L.4141-2 du Code général des collectivités territoriales, les conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (D 2131-5-1), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat sont transmis au représentant de l'Etat.

a- Font partie du socle des actes prioritaires au titre de la présente circulaire :

1. les marchés publics de fournitures et de service supérieurs au seuil de transmission (200 000 euros en 2012 en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT), en particulier les marchés de maîtrise d'œuvre ;
2. les marchés publics de travaux supérieurs à 1 000 000 d'euros hors taxes ;
3. les avenants supérieurs à 5% du montant du marché initial lorsqu'ils sont soumis à obligation de transmission ;
4. tous les marchés complémentaires transmis, en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT ;
5. toutes les délégations de service public transmises (conventions de concession ou d'affermage, régie intéressée) ;
6. les concessions de travaux ;
7. les contrats qui, du fait de leur complexité ou de leur nouveauté, nécessitent une attention particulière : les contrats de partenariat, les contrats de prestation intégrées (« quasi régie » ou « in house »), et les contrats des collectivités avec les sociétés publiques locales (article L.1531-1 du CGCT).

[...]

## 2. Les actes prioritaires d'urbanisme :

Ainsi que le signalait la circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, les enjeux majeurs sur lesquels vous devez exercer votre contrôle portent notamment sur la prise en compte des risques naturels et technologiques, les dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement et le respect des principes de gestion économe de l'espace et de mixité sociale.

Plus précisément, vous contrôlerez principalement les documents et les actes individuels suivants :

### a. **les documents d'urbanisme** (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme)

En effet, ils conditionnent la délivrance **des autorisations individuelles**, la sécurité juridique de celles-ci en sera dès lors mieux assurée. Le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme devrait ainsi contribuer dans une optique préventive à réduire la fréquence des recours à l'exception d'illégalité.

### b. **les autorisations individuelles** (permis de construire, d'aménager, de démolir) dès lors :

. qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones concernés par des plans de prévention de risques naturels ou technologiques, approuvés ou à venir, (...)

. qu'elles font l'objet d'une instruction défavorable des services de l'Etat s'agissant des communes de moins de 10 000 habitants et des EPCI de moins de 20 000 habitants dans le cadre de la mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat prévue par l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme,

. qu'elles sont soumises à enquête publique.

En matière de contrôle des décisions individuelles, il vous est rappelé qu'en cas d'illégalité le recours systématique au référé suspension (L.554-10 du code de justice administrative et L.2131-6 du CGCT) est l'unique moyen de rendre le contrôle effectif, les délais de jugements étant généralement plus long que ceux de la construction.

[...]

## 3. Les actes de la fonction publique territoriale :

Le contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale doit s'articuler autour de trois axes prioritaires de contrôle au niveau national :

a. Veiller à l'application homogène sur le territoire des règles structurantes de la fonction publique territoriale ;

b. Veiller à préserver l'homogénéité et la comparabilité des différents versants de la fonction publique ;

c. Veiller au respect des règles de recours au contrat.

Dans ce cadre, les actes prioritaires au plan national sont :

1. les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels des conseils régionaux, des conseils généraux, ainsi que des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ;

2. les décisions d'inscription sur liste d'aptitude des agents promus dans les cadres d'emplois visés par l'article 45 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, préalablement à la transmission de ces décisions à la DGCL, à fin de leur publication au JO ;
3. les délibérations fixant le régime indemnitaire des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ;
4. les contrats d'engagement et de renouvellement d'agents non titulaires recrutés sur le fondement de « l'absence de cadre d'emplois » ou, pour les agents de catégorie A, « lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient » ;
5. les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupe d'élus.

Le contrôle réalisé devra veiller à l'application des règles fondamentales de la fonction publique territoriale, afin de lui conserver un équilibre dans sa structure et dans son renouvellement. Une attention particulière sera portée au respect des mécanismes assurant la régulation du recrutement : seuils démographiques imposés pour le recrutement et quotas concernant la promotion interne.

[...]

\*\*\*

Pour ces trois domaines constituant les priorités nationales, et de manière exceptionnelle, pour les départements appartenant aux strates 4 et 5, le préfet pourra, le cas échéant, adapter les différents seuils ou obligations pour qu'ils n'aboutissent pas à un contrôle qui se révélerait difficilement compatible avec les ressources dont disposent les préfetures dans le cadre de leur dialogue de gestion avec leurs responsables de programmes. Cette adaptation fera l'objet d'une information des ministres sous le présent timbre.

En revanche, si les seuils applicables aux actes de commande publique précités au A ont pour effet de faire échapper au contrôle une proportion trop importante d'actes, il vous appartiendra de fixer des seuils plus contraignants.

Les priorités nationales seront complétées par des priorités locales que vous définirez et qui constitueront le deuxième niveau de votre stratégie.

## **B – Les priorités locales :**

[...]

## **C – Le cas des actes qui ne relèvent pas de ces deux catégories :**

Cette démarche visant à fixer une stratégie de contrôle telle qu'elle a été définie ci-dessus, ne doit pas être pour autant perçue comme ouvrant la faculté de ne plus contrôler l'ensemble des actes n'appartenant pas aux secteurs dits prioritaires.

Aucun type d'acte ne peut par principe être exclu systématiquement du contrôle, pour des motifs constitutionnels et en raison des risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat par le juge administratif. Ainsi, le préfet doit être en mesure d'exercer sa mission de contrôle sur tous les actes soumis à l'obligation de transmission, dans la mesure où la responsabilité de l'État peut être engagée sur le fondement de la faute lourde pour carence répétée de l'exercice du contrôle de légalité (cf. supra : CE, 6 octobre 2000, commune de Saint Florent).

L'objectif poursuivi, en formalisant une stratégie de contrôle, est qu'aucun acte ne soit par principe exclu du contrôle. Pour les actes n'entrant pas dans les priorités de contrôle, il conviendra donc de mettre en œuvre un contrôle organisé selon les ressources dont disposent les services préfectoraux. Ainsi, le

préfet peut-il décider la mise en œuvre d'un contrôle par sondage ou mettre en place un système d'information permettant de détecter les anomalies relevées pour chaque collectivité concernée et adapter le niveau de contrôle en conséquence.

Vous pourrez recourir :

- soit à un échantillon représentatif,
- soit à des méthodes aléatoires,
- soit à tout autre moyen que vous aurez défini.

## **II – L'accompagnement de cette stratégie de contrôle :**

[...]

Assemblée Nationale, avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2018, tome I, Administration générale et territoriale de l'Etat, par Olivier Marleix, député, 12 octobre 2017, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) (extraits)

[...]

## B. DE FORTES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS QUI OBÈRENT L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE

La contraction des effectifs dédiés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, ainsi que la complexité croissante des actes transmis, ont eu un effet négatif sur l'effectivité du contrôle, telle qu'elle est ressentie par les élus locaux.

### 1. Des effectifs en baisse

Compte tenu de la baisse globale des effectifs des préfectures et de la rigidité des moyens nécessaires à certaines missions, comme la délivrance des titres, le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire ont fait office de variables d'ajustement au cours de la décennie écoulée.

Entre 2008 et 2016, les effectifs affectés au contrôle de légalité ont été fortement réduits : ils sont passés de 1 350 à 885 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 34,4 %. Sur la période 2008-2012, les effectifs du contrôle budgétaire passaient de 490 à 291.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SUR 2008-2016

(équivalents temps plein travaillé - ETPT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Contrôle de Légalité</b>	1350	1173	1019	927	857	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	885
<i>Dont préfectures et DDI</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	750	723	683	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	715
<i>Dont sous-préfectures</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	269	203	174	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	170
<b>Contrôle budgétaire</b>	490	418	343	312	291	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur ; pour 2008, estimations.

*n. d.* : non disponibles

Selon l'analyse conduite par la Cour des comptes, cette baisse globale des effectifs se double d'une répartition très hétérogène entre départements. Dans le Calvados, un agent peut avoir à traiter 13 526 actes par an relevant de 174 communes ou EPCI tandis que, en Essonne, un agent traitera moins de 4 000 actes relevant de quatre communes.

Auditionnés par le rapporteur pour avis, les représentants des organisations syndicales des agents des préfectures ont jugé que ce sous-effectif atteignait un niveau alarmant et remettait en cause la qualité des contrôles opérés.

## 2. Une diminution du nombre de recours gracieux et de déférés préfectoraux à relativiser

L'engagement de la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité, qui intervient si le contrôle des actes a révélé des irrégularités tant de forme que de fond, comme le déféré, demeurent à l'appréciation des préfets qui décident d'y recourir en fonction de la nature et de la gravité de l'illégalité observée.

L'évolution à la baisse du volume de recours gracieux et du nombre de déférés sur les dernières années est, en premier lieu, à mettre en relation avec la baisse tendancielle du nombre d'actes contrôlés (en diminution de 40 %) sur les sept dernières années. Sur la période 2010-2016, le nombre de recours gracieux est passé de 40 493 à 20 788, soit une baisse de 48,6 %. La plus forte diminution enregistrée concerne les actes de la commande publique et les actes d'urbanisme, alors que les actes de la fonction publique et la catégorie des « autres actes » ont connu une augmentation. Rapporté au nombre d'actes contrôlés, le taux de recours gracieux demeure toutefois dans une fourchette comprise entre 2 et 3 %.

Lors de son déplacement en Ile-et-Vilaine, le rapporteur pour avis a constaté que l'utilisation du recours gracieux se concentrait sur les actes relevant du champ prioritaire national et local de la stratégie de contrôle (sauf exception sur les actes dits non prioritaires en cas de signalement de la sous-préfecture ou d'un service déconcentré de l'État) et qui contiennent des irrégularités manifestes et substantielles ou qui relèvent de domaines où il est constaté des irrégularités répétées.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS GRACIEUX DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Nombre d'actes contrôlés</b>	1 734 558	1 317 321	1 117 874	1 183 232	1 394 487	1 059 856	1 039 425
<b>Nombre de recours gracieux</b>	40 493	32 226	29 507	28 466	40 900	20 182	20 788
<b>Taux de recours gracieux</b>	2,3%	2,4%	2,5%	2,4%	2,9%	1,9%	2,0%

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur.

Sur la même période, le nombre de déférés déposés a diminué de 3,3 %, passant de 721 à 697, alors que les demandes de suspension ont progressé de 19,1 % avec 282 demandes de suspension en 2010 contre 336 en 2016. Globalement, le niveau d'engagement des contentieux se maintient autour du millier d'actes : cela traduit une pratique raisonnée du déféré préfectoral.

Les déférés engagés concernent majoritairement les domaines de la commande publique et de l'urbanisme. Toutefois, sur les deux dernières années, de nombreux recours ont porté sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires assortis de demandes de suspension, qui ont abouti dans tous les cas à la suspension des décisions.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTIIONS CONTENTIEUSES ENGAGÉES DANS LE CADRE DE  
L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Nombre de déférés déposés</b>	721	709	804	696	1 940	636	697
<b>Demande de suspension déposée</b>	282	298	369	407	404	263	336
<b>Déférés gagnés</b>	290	343	326	707	1511	527	581
<b>Désistement ou non-lieu</b>	107	140	157	227	295	266	235
<b>Taux de déférés</b>	2,48%	3,41%	3,98%	3,63%	5,39%	5,15%	5,31%
<b>Taux de déférés gagnés</b>	80%	86%	78,60%	73,30%	83,5%	80,40%	79,60%

*Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur.*

Selon les informations recueillies par le rapporteur pour avis, le pic observé pour l'année 2014 avec un nombre de déférés et de demandes de suspension supérieur à 2000 s'explique par le renouvellement des conseils municipaux et des conseils communautaires qui a donné lieu à la réception d'un flux supplémentaire de 690 000 actes (mise en place des assemblées et délégations des adjoints, des conseillers délégués et des vices présidents, accord local, délégations de fonction, signature, régime indemnitaire...). Ces actes entrant dans la stratégie prioritaire de contrôle, compte tenu de leur importance pour le fonctionnement des institutions locales et de leurs possibles conséquences sur la validité juridique des actes subséquents, ont donné lieu à l'engagement de procédures gracieuses et contentieuses plus systématiques.

Le rapporteur pour avis rappelle que le préfet dispose également de la faculté de saisir la chambre régionale des comptes, en dehors du cadre strict du contrôle budgétaire – par exemple, sur le fondement de l'article L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales, des délibérations des organes dirigeants des sociétés d'économie mixte locales. Il lui semble regrettable que ces moyens juridiques ne soient plus guère utilisés.

### **3. Dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation, les préfets privilégient les interventions moins formelles**

À côté de leur mission de contrôle de légalité, les services préfectoraux exercent également une fonction de conseil, qui tend à se développer en amont comme en aval de l'adoption d'un acte. Les préfets privilégient des interventions à visée pédagogique, moins formelles que des lettres d'observation valant recours gracieux ou des saisines du juge administratif.

Contrairement au recours gracieux qui comporte des effets sur la prorogation du délai de recours pour déférer, la lettre dite « pédagogique » ne revêt aucune valeur juridique. Elle vise simplement à appeler l'attention des collectivités sur la détection d'illégalités mineures répétées ou sur les faiblesses juridiques observées sur le contenu de leurs actes, en vue d'en tenir compte pour l'avenir dans l'édition d'actes similaires. **Il s'agit d'un procédé utilisé essentiellement lors de l'application d'une réglementation complexe ou pour la mise en œuvre d'une réforme qui appelle une démarche d'explication plus que de sanction.**

Interrogée par le rapporteur pour avis, la DGCL a fait savoir qu'elle n'assurait plus, depuis 2013, de suivi de l'activité de conseil au titre du contrôle de légalité, faute de définition d'un indicateur pertinent. Cependant, dans le cadre des déplacements effectués, les agents rencontrés estimaient que le volume de lettres pédagogiques tendait à croître ces dernières années dans un rapport de 3 à 1 par rapport au volume de recours gracieux.



La Cour a sévèrement critiqué ce développement de la mission de conseil, estimant que celle-ci prenait le pas sur le contrôle de légalité : « *si le conseil délivré en amont de l'adoption d'un acte se justifie pleinement, car il permet d'instaurer un dialogue à visée pédagogique, surtout avec les collectivités de petite taille, le conseil délivré en aval soulève une question de principe au regard de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité* ». Les magistrats financiers ajoutaient que « *le rôle pédagogique du conseil en amont devrait en effet laisser la place, une fois l'acte adopté et transmis à la préfecture, aux modalités d'intervention du préfet prévues par les textes* ».

Le rapporteur pour avis ne partage pas l'analyse de la Cour. Il estime au contraire que ces lettres ont un effet bénéfique sur le comportement des collectivités qui souvent rectifient leurs actes sans délai, ce qui évite l'enclenchement de la phase gracieuse ; celles-ci participent donc au souci constant de dialogue et d'accompagnement des élus. Il observe que ces lettres permettent également, en cas de délais forclos, d'obtenir la rectification des illégalités.

**« Concours de police et négation de la décentralisation », Patrick Wachsmann, professeur à l'université de Strasbourg, AJDA 2019, p. 1721**

La théorie du concours des polices est complexe, comme le relevaient Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino (AJDA 2011. 2219). Elle ne se résume pas à la solution aux termes de laquelle si les autorités locales peuvent prendre des mesures plus restrictives des libertés que celles arrêtées au niveau national, elles ne peuvent alléger les contraintes par rapport à ce qui a été décidé à ce dernier niveau : un maire peut interdire sur le territoire de sa commune la projection d'un film pourtant doté d'un visa d'exploitation par le ministre, mais ne peut autoriser un film auquel un tel visa a été refusé. En réalité, bon nombre de solutions, dont la dissymétrie qu'on vient de rappeler, reposent sur une défiance du juge administratif envers les collectivités territoriales, volontiers soupçonnées de démagogie.

La décision du Conseil d'Etat du 11 juillet 2019, *Commune de Cast*, s'inscrit dans cette logique, dans la droite ligne d'arrêts antérieurs, dont l'un, *Commune de Saint-Denis*, a été rendu en assemblée le 26 octobre 2011. Elle décide qu'une commune ne peut, fût-ce en invoquant le principe de précaution énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement et doté d'une valeur constitutionnelle, se prévaloir du risque allégué que présentent les compteurs électriques communicants, dits *Linky*, pour en suspendre l'installation dans l'attente d'expertises complémentaires. Une telle appréciation échappe tout simplement aux autorités locales, les textes chargeant les seules autorités d'Etat de la porter, au nom de capacités d'expertise sans égales dans les collectivités territoriales, ainsi que ces arrêts croient devoir le mentionner. Les exigences portées par la conception contemporaine du service public, en particulier celle d'interopérabilité, et celles de la santé publique se rejoignent ici pour conduire à la conclusion que seul l'Etat peut en être garant, le principe de précaution étant jugé impropre à perturber la répartition des compétences telle qu'elle est déterminée par les textes.

Cela revient à poser que les collectivités territoriales ne sauraient se mêler des affaires d'Etat ni même interférer avec elles. Acceptable lorsqu'il s'agit d'empêcher un maire d'user de ses compétences de police pour fermer les voies de la commune à des manœuvres militaires, la consécration du monopole étatique conduit, dans ce type d'affaires, à rendre quelque peu dérisoire la formule selon laquelle le principe de précaution est « applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions ». L'invocation du très discuté principe de dignité de la personne humaine n'avait pas empêché le Conseil d'Etat de conclure à la compétence du maire pour la défense d'une valeur qui paraissait par essence devoir se définir à l'échelon de la collectivité nationale. Aux grandes options de politique sanitaire, les collectivités locales ne peuvent accéder : l'Etat y est omniscient et, partant, seul compétent pour en connaître. S'il devait s'avérer ultérieurement que cette expertise s'est trouvée en défaut, l'engagement de la responsabilité de l'Etat réparera tout cela, comme l'a montré le cas des risques professionnels liés à l'amiante. Les contribuables devront alors faire les frais des conséquences nées d'éventuelles défaillances du savoir étatique. Il était assuré que le nuage de Tchernobyl avait eu le bon goût de s'arrêter au moment de franchir le Rhin. Les capacités d'expertise et les garanties techniques indisponibles au plan local n'eussent pas permis de démentir des certitudes si bien étayées...

En se faisant le garant intransigeant de l'uniformité des politiques publiques arrêtées par l'Etat, en tenant pour négligeable le caractère décentralisé de l'organisation de la République affirmé en 2003, le Conseil d'Etat reste dans son rôle historique. Est-il sage de le faire avec tant de raideur au moment où l'omniscience affirmée et l'autorité de l'Etat soulèvent le scepticisme de beaucoup ?