

CE, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, [n° 342990](#)<sup>1</sup>, cons. 1, 5 et 6 : 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 (...) ; le législateur a organisé une **police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés**, confiée à l'État [et **le maire**] **ne saurait en aucun cas s'immiscer** dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale (...) ; [v. *infra* pour le principe figurant à] l'article 5 de la Charte de l'environnement ».

Sauf pour le passage souligné<sup>2</sup>, le Conseil d'État n'avait ici fait que transposer ses trois arrêts d'Assemblée du 26 oct. 2011, celui retenu à l'*AJDA* étant *Commune de Saint-Denis*, [n° 326492](#) : le maire de la commune de Saint-Denis, se fondant notamment sur le principe de précaution, a, par arrêté en date du 14 septembre 2006, interdit sur le territoire de la commune l'installation d'**antennes de téléphonie mobile** dans un rayon de 100 mètres autour des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences de personnes âgées, de manière temporaire, jusqu'à la mise en place d'une charte entre les opérateurs de réseaux de communications électroniques et la communauté de communes de la Plaine Commune ; que, sur recours des sociétés Orange France, Bouygues Telecom et SFR, cet arrêté a été annulé (...) ; le législateur a organisé une **police spéciale des communications électroniques** confiée à l'État (...) si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'État [c'est-à-dire au ministre chargé des communications électroniques, à l'ARCEP et à l'ANFR], adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ; (...) le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence (...).

**Extraits de la chronique de Jacques-Henri Stahl, Conseiller d'État, et Xavier Domino, Maître des requêtes et responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219** : La question de l'articulation des polices spéciales avec la police générale, ou des polices spéciales entre elles, n'est pas aussi simple.

---

<sup>1</sup> De 2008 à 2014, le PS avait reconquis cette ville où l'on vote majoritairement à droite, depuis 1995 ; le maire était l'avocat Alain Maurice, qui devrait se présenter en 2020 à Die.

<sup>2</sup> Élise Untermaier, « L'interdiction des règlements municipaux « anti-OGM » par le Conseil d'État », *AJDA* 2012, p. 2122 : « il condamne toute intervention réglementaire du maire au titre de ses pouvoirs de police générale, ne reprenant pas la réserve - pourtant admise par le juge d'appel - du péril imminent » (cette expression apparaît toutefois dans son titre II., l'annotatrice estimant que « l'arrêt commenté ne préjuge pas de la légalité des mesures de police individuelles ou concrètes que le maire pourrait être amené à prendre au titre de ses pouvoirs de police générale ») ; « L'utilisation des OGM est strictement encadrée par une police spéciale, organisée par les dispositions législatives et réglementaires du code de l'environnement prises pour la transposition de directives européennes. Les articles L. 533-3 et suivants dudit code soumettent à autorisation préalable « toute dissémination volontaire d'OGM à toute autre fin que la mise sur le marché », telle que la culture en plein champ d'espèces transgéniques ou l'usage de **pesticides** ou de produits anti-parasitaires **contenant des OGM** » (je souligne).

La présentation qui en est parfois faite (...) [not. aux GAJA : v. CE Sect., 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, GAJA intitulé « Police municipale – Cinéma » ; comparer le § 2 du n° 71 de la 22<sup>ème</sup> éd. (2019, p. 481, spéc. pp. 483-484) et celui du n° 79 de la 16<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 535 : « [c]e problème ne fai[t] guère de difficultés »] peut apparaître un brin simplificatrice. Partant d'un exemple particulier, celui de la police du cinéma, cette idée peut même sembler en décalage avec d'autres solutions jurisprudentielles, adoptées pour d'autres polices spéciales. À vouloir s'en tenir à une idée simple, la formule de l'exclusivité des polices spéciales apparaît somme toute mieux rendre compte, sinon de l'infinité des solutions jurisprudentielles, du moins de l'esprit qui anime la jurisprudence. (...) Le paradoxe est que la question du concours des pouvoirs de police générale et spéciale est souvent présentée à partir de l'exemple du cinéma et de la jurisprudence *Les films Lutetia*, alors que cette ligne jurisprudentielle, au demeurant sans grande postérité, n'est pas celle qui apparaît la plus représentative. Plutôt que la concurrence des pouvoirs de police qui pourrait paraître résulter de cette dernière jurisprudence, l'idée jurisprudentielle première et dominante est plutôt, comme le soulignait Xavier de Lesquen dans ses conclusions, 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 ». Cette idée n'est pas un principe absolu, mais un point de départ, une référence, à partir de laquelle s'élaborent les gradations jurisprudentielles en fonction de l'objet de chaque police et de leurs caractéristiques, dans un nuancier centré sur l'exclusivité de la police spéciale ou l'exclusivité tempérée, et qui peut aller, dans des hypothèses où est en cause la moralité publique et les réactions de la population à l'immoralité, jusqu'à l'intervention presque concurrente. Les choix jurisprudentiels dépendent de l'économie des textes et de la finalité comme de la portée des pouvoirs confiés, dans chaque hypothèse, aux autorités de police spéciale. Ils sont guidés par plusieurs critères, tenant à la plus ou moins grande emprise de la police spéciale sur l'activité en cause (*i.e.* sa précision et sa densité), de son horizon (national ou local) et de ses caractéristiques de mise en œuvre (appréciations d'ordre technique, nécessité d'une expertise particulière). Plus, au regard de ces critères, la police spéciale s'écarte de la police générale, plus elle apparaît spécialisée et étroitement adaptée à l'activité en cause, moins l'intervention de l'autorité de police générale pour réglementer la même activité apparaît pertinente et légitime : une compétence concurrente peut, en effet, laisser craindre des interventions publiques désordonnées, susceptibles de soumettre l'activité considérée à des perturbations excessives et injustifiées.

AJDA 2012, p. 2122, note Élise Untermaier (précitée) : après avoir rappelé l'exclusivité de la compétence des autorités centrales, la cour avait réservé l'hypothèse du « péril imminent » qui aurait pu justifier une intervention résiduelle du maire, au titre de ses pouvoirs de police générale en affirmant : « Le maire ne peut s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale que dans l'hypothèse de péril imminent » (CAA Lyon, 30 juin 2010, *Commune de Valence*, req. n° 09LY01065). Alors que la commune invoquait le fait que Valence était située dans la vallée du Rhône, l'une des régions les plus ventées de France, ce qui était de nature à accroître le risque de dissémination des cultures OGM, la cour avait toutefois conclu en l'espèce à l'absence de péril imminent. (...) aucune place n'est accordée dans le débat à la notion de circonstances locales particulières, au sens de la jurisprudence *Société des films Lutétia* (préc.), dont les membres du Conseil d'État, à la suite de Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Saint-Denis*, soulignent désormais l'obsolescence, en raison de la rareté de ses applications (v. J.-H. Stahl et X. Domino [*v. supra*]).

TA Rennes Ord., 27 août 2019, *Préfète d'Ille-et-Vilaine*, [n° 1904033](#), soutenant à titre subsidiaire que, « s'il était admis que le maire de Langouët était fondé à intervenir en application de l'article L. 2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales, il existerait néanmoins un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux dans la mesure où ni la réalité d'un **péril imminent** ni l'existence de **circonstances locales** ne sont établies » (je souligne ces expressions récurrentes attendues pour résoudre le cas pratique, absentes de l'ordonnance du juge des référés, cons. 20 et 21<sup>3</sup>). Remarque que l'expression « en aucun cas » réapparaissait au cons. 20 (v. aussi le jugement du 25 oct., *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, [n° 1904029](#), cons. 4 *in fine*), alors que le CE ne l'a pas reprise dans l'arrêt du 11 juillet, *Cne de Cast* (reproduit dans le recueil pp. 56 à 61). Il n'échappe cependant pas à la critique de Patrick Wachsmann, « Concours des polices et négation de la décentralisation », *AJDA* 2019, p. 1721 : « (...) 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'État 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'État 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'État 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'État, en tenant pour négligeable le caractère décentralisé de l'organisation de la République affirmé en 2003, le Conseil d'État 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'État soulèvent le scepticisme de beaucoup ? »

---

<sup>3</sup> Elles sont par contre employées par celui de Grenoble, le 2 octobre, *Préfet de la Drôme*, [n° 1906106](#), cons. 2 : Il résulte des dispositions des articles L. 253-7, R. 253-45 et D. 253-45-1 du code rural et de la pêche maritime que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques. En vertu de ces dispositions, la réglementation de l'utilisation de ces produits relève de la compétence de l'État et principalement de celle du ministre chargé de l'agriculture.

3. Le maire ne saurait donc, en principe, s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation de police locale. Il ne peut en aller autrement, par exception, qu'en cas de péril imminent, s'il y a carence de la police spéciale, auquel cas il peut faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales.

4. En l'espèce, si le Conseil d'État, dans son arrêt n° 415426, 415431 du 26 juin 2019, a annulé l'arrêté du 4 mai 2017 en tant qu'il ne prévoyait pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques et a enjoint à l'État de prendre des mesures réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois, cette décision ne permet pas à elle seule de reconnaître l'existence d'un péril imminent. Par ailleurs, la commune de Saoû n'est pas, à l'égard de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour l'agriculture, dans une situation spécifique par rapport aux autres communes rurales permettant d'admettre la réalité d'un tel péril.

5. Enfin, le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à celle-ci d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de celui qui lui est fixé par la loi.

6. Dès lors, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'incompétence du maire de Saoû est propre à créer un doute sérieux sur la légalité de son arrêté du 2 septembre 2019. Son exécution doit donc être suspendue. (...)