

Le pouvoir de police du maire

SAINT SAULGE

14 mai 2014

Annick PILLEVESSE

*Département Conseil Juridique
Association des Maires de France*

Introduction

- Le pouvoir de police municipale relève exclusivement de la compétence du maire, et en cas de transfert de ce pouvoirs dans certains cas, du Président de l'EPCI,
- À cette compétence générale, s'ajoutent de très nombreuses compétences particulières de police : police spéciale
- Ce pouvoir de police municipale, s'inscrit également plus largement dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance prévue dans le code de la sécurité intérieure

- La police municipale renvoie à une police de nature administrative
- Elle a pour objet de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de l'ordre public
- Il convient de distinguer la police municipale de la police judiciaire dont disposent le maire et les adjoints en leur qualité d'OPJ cette mission étant exercée par ces derniers en qualité d'agent de l'Etat.
- La police municipale impose certaines limites à la libre action des particuliers, c'est-à-dire à leurs différentes activités, afin de préserver l'ordre public .

- ✓ Les pouvoirs de police du maire sont **étendus** s'agissant des domaines traités
- ✓ Enfin, les irrégularités survenues dans la mise en œuvre de ces pouvoirs de police peuvent entraîner la responsabilité de la commune ou, en cas de faute grave du maire détachable du service

Police administrative

→ Mesures préventives

La police administrative est essentiellement une activité de réglementation afin d'empêcher la survenance de désordres

→ Mesures d'intervention

La police administrative peut également consister en une opération matérielle de maintien de l'ordre (pose de barrières de sécurité, ou de panneaux de signalisation par exemple) et d'exécution de règles juridiques contraignantes

Police judiciaire

→ Mesures répressives

Ces mesures consistent à constater une infraction et à la faire réprimer par les juridictions de l'ordre judiciaire

La police municipale: une compétence propre du maire



- ✓ C'est l'autorité par principe compétente pour exercer le pouvoir de police générale dans la commune dans le respect des lois et règlements existants (art. L 2212-1 CGCT)
- ✓ Cette compétence est exclusive de celle du conseil municipal
- ✓ Le conseil municipal n'exerce ainsi aucun contrôle sur le maire dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police et le maire n'a pas à rendre compte de son action en la matière au conseil municipal
- ✓ Le maire ne peut pas se dessaisir de cette compétence. Toutefois, il dispose de la possibilité de délégation du pouvoir de police
- ✓ Attention ! Pas de possibilité non plus de délégation à des personnes privées

Transfert du pouvoir de police du maire au Président d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un groupement de collectivités

- 1) Deux cas de transfert des pouvoirs de police du maire au Président d'un EPCI à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes)
- 2) Au Président d'un groupement de collectivités compétent en matière de collecte des déchets ménagers (syndicats mixtes ou intercommunaux)

3) En fonction des compétences, transfert à caractère **facultatif**,

4) Transfert, à caractère
**« semi-automatique » ou dit de « plein-droit », assorti
d'une possibilité d'opposition des maires et de
renonciation des Présidents d'EPCI,**

Possibilité de transfert facultatif selon une certaine procédure (proposition d'1 ou de plusieurs maires de communes intéressées + arrêté du (ou des) préfet(s) **après accord de tous les maires** des communes membres et du Président de l'EPCI.

- Sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des **établissements communautaires**
- Attributions en matière de réglementation de la défense extérieure contre l'incendie (*en attente d'un décret d'application*) !

- ✓ Transfert automatique sauf opposition
- ✓ Lorsque la communauté est compétente en matière de :
 - Assainissement (police réglementaire de l'assainissement collectif ou autonome)
 - Collecte des déchets (règlements de collecte)
 - Réalisation des aires d'accueil des gens du voyage
 - Voirie (police de la circulation et du stationnement sur l'ensemble des voies communales et intercommunales y compris à l'extérieur de l'agglomération)
 - Habitat (police des immeubles menaçant ruine et de sécurité des ERP à usage d'hébergement et des immeubles collectifs à usage d'habitation)

- *Transfert automatique au Président de l'EPCI sauf opposition d'un ou plusieurs maires dans les 6 mois suivant l'élection du Président (arrêté) / Pouvoir de renonciation du Président de l'EPCI dans les 6 mois qui suivent la première opposition d'un maire*
- *L'opposition du maire concerne son seul territoire et ne nécessite aucun accord des autres communes membres. Il est donc mis fin au transfert pour les communes dont le maire a notifié son opposition au Président de l'EPCI*
- *Attention ! Les maires conservent leur pouvoir de police générale*

Conséquences des transferts de compétence

- ✓ Ces deux cas de transferts confèrent au Président de l'EPCI ou du groupement de collectivité **un pouvoir de police spéciale** qui entrera en concours avec le pouvoir de police générale du maire.
- ✓ Le Président de l'EPCI est compétent, dans ces domaines, pour **prendre seul les arrêtés de police**
- ✓ Lorsque le président de l'EPCI prend un arrêté de police dans ce cadre, il le **transmet pour information aux maires des communes concernées** dans les meilleurs délais.

- ✓ Le **préfet peut se substituer au Président de l'EPCI en cas de carence** dans l'exercice de ses attributions spéciales en matière : de police de la circulation et du stationnement , de police des ERP et des édifices menaçant ruine

- ✓ 1) Les **agents de police municipale** recrutés en application des articles L. 511-1

- ✓ 2) L. 512-2 du code de la sécurité intérieure (mise en commun des agents de police municipale communes/EPCI) et les agents spécialement assermentés **peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises conformément aux attributions transférées** par les maires des communes membres

Autres autorités titulaires de polices administratives sur le territoire communal

Le Préfet

- 1) Le **pouvoir de substitution** est en principe reconnu au préfet en cas de carence du maire (art. L. 2215-1 CGCT) après une mise en demeure restée sans effets.
- 2) Lorsque le régime de la **police d'Etat** a été institué dans une commune **en fonction de ses besoins en matière de sécurité**
- 3) Pouvoirs de **police spéciale** qui relèvent du préfet (sauf péril grave et imminent et/ ou circonstances locales particulières qui permettent exceptionnellement au maire d'intervenir

✓ Le Président du Conseil Général

Il est chargé de gérer le domaine départemental. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département (art. L3221-4 du CGCT)

✓ Les Ministres

Polices spéciales relevant de certains Ministres sur le fondement de leurs attributions sectorielles : ex: Ministre chargé de l'environnement pour l'autorisation dissémination volontaire d'OGM (art. L.533-3 du code de l'environnement)

✓ Le Président de la République et le Premier Ministre

✓ (ex: Cf. CE, 19 mars 2007, Le Gac et autres)

- Mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et justifiées par les nécessités de l'ordre public

Champ d'application territorial

- **Compétence du maire sur l'ensemble du territoire communal**
- **Compétence du maire en matière de police de la circulation sur les routes départementales, nationales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations et, sur les voies du domaine public routier communal et intercommunal à l'extérieur des agglomérations**
- **Compétence du maire pour assurer la sûreté et la commodité de passage sur les voies privées ouvertes à la circulation publique;**
- **Compétence du maire pour assurer la police de la conservation des chemins ruraux**

Champ d'application matériel

- **Police municipale générale**

- Elle concerne toutes les activités des citoyens et vise à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (art. L.2212-2 CGCT)

- **Polices spéciales**

- Elle comprennent les mesures de police visant à réglementer une activité spécifique ou une situation particulière.

- Les différentes polices spéciales de droit commun sont visées par les articles L.2213-1 et suivants (police de la circulation et du stationnement, L.2213-7 et suivants (police des funérailles et lieux de sépulture); L.2213-17 et suivants (police des campagnes), L.2213-23 et suivants du CGCT (autres polices : baignades, édifices menaçant ruines, ...)

- Elles n'existent que sur la base de textes spécifiques et concernent des activités menaçant spécifiquement l'ordre public (ERP, habitat insalubre...)

Contenu de la police municipale (1)



- Les objets de la police municipale (générale) prérogatives exclusives du maire sont visés par l'article L.2212-2 du CGCT :
- « 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,
 - 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement (...), les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage,
 - 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

- 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
- 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**
- 8° Le soin de régler la **fermeture annuelle des boulangeries**
- Autres composantes de l'ordre public :
 - ✓ La **moralité publique**
 - ✓ Le respect de la **dignité humaine**

Concours de polices générale et spéciale

- ✓ **Concours de police générale**
- ✓ **Concours de police générale avec une police spéciale**
- ✓ **Concours de polices spéciales**



Motifs autorisant le concours entre différentes polices

- ✓ Le fait qu'il existe une police spéciale dont la compétence relève du préfet, d'un ministre etc. n'empêche pas le maire d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale en cas de péril grave et imminent ou en cas de considérations de circonstances locales, il convient toutefois d'être prudent !
- ✓ **Motifs tirés d'un péril grave et imminent**
- ✓ **Motifs tirés de circonstances locales particulières**



Formes des décisions de police

- Concrètement, les décisions de police du maire sont présentées sous forme d' « **arrêtés** », qui comportent trois types de mentions :
 - les « **visas** ».
 - les « **considérants** »
- le « **dispositif** »
- L'**arrêté de police doit être motivé**
- L'**arrêté de police doit être signé**

Entrée en vigueur des décisions de police

- ✓ Les **arrêts de police sont exécutoires** dès qu'il a été procédé à leur publication/affichage (décisions réglementaires) ou à leur notification aux intéressés (décisions individuelles) et à leur transmission au représentant de l'Etat (préfet ou sous-préfet)
- ✓ **Possibilité d'abrogation** à tout moment des règlements de police pour des motifs d'opportunité .
- ✓ **Obligation d'abrogation** (ne vaut que pour l'avenir) s'ils sont illégaux
- ✓ Cas des autorisations précaires (actes individuels non créateurs de droit): l'abrogation est toujours possible et ce à toute époque



Contrôle de la légalité des décisions de police

- ✓ Contrôle de l'**exactitude des faits** invoqués: **existence réelle d'une menace à l'ordre public**
- ✓ Contrôle de la **valeur des motifs et de la proportionnalité** entre la menace de trouble et la mesure censée y remédier
- ✓ Contrôle du **respect des libertés individuelles ou publiques**
- ✓ **Prohibition des interdictions générales et absolues, définitives ou permanentes**
- ✓ **Interdiction en principe de soumettre une activité à autorisation ou à déclaration préalables** (sauf occupation privative du domaine public)

Responsabilité de la commune dans l'exercice du pouvoir de police

- ✓ La responsabilité de la commune est engagée en cas de faute de service, c'est-à-dire en l'absence de faute personnelle du maire
- La faute: décision illégale
- La faute lourde: Rare
- La faute simple: quand l'exercice du pouvoir de police ne présente pas de difficultés spéciales
- ✓ La responsabilité de la commune sans faute

Exécution des mesures de police

→ Amende

→ Pouvoirs d'injonction du maire

→ Exécution d'office (par la force) des arrêtés: Elle est seulement possible, lorsqu'un texte le prévoit et en l'absence d'autre sanction, en cas d'urgence motivée par un péril imminent et de refus de l'auteur d'exécuter la mesure de police

→ Attention à la Voie de fait

Nouveaux outils dont dispose le maire en matière de prévention de la délinquance : le rappel à l'ordre et la transaction



- Principes généraux relatifs au rôle du maire en matière de police de la prévention de la délinquance
- Le maire **concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance**, sauf en cas d'accident, Le maire est **tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes ou les délits dont il acquiert la connaissance** dans l'exercice de ses fonctions (article 40 CPP)
- Le procureur de la République peut porter à la connaissance du maire ou du président de EPCI toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale. *Attention au respect du secret professionnel (art. 226-13 du code pénal)!*
- Les **échanges d'information** entre le maire et le procureur peuvent faire l'objet de **conventions** prévues aux art. L132-10 et suivants du code de la sécurité intérieure.

- ✓ **Le rappel à l'ordre : art. L.132-7**
- ✓ **La transaction : articles R.15-33-61 et suivants du code de procédure pénale**

Conclusion

- Appréhender les atteintes à l'ordre public, identifier les différents pouvoirs de police en jeu (maire, préfet, ministre etc.) et agir en conséquence de manière éclairée, en prenant en compte l'urgence à intervenir et la proportion des mesures à adopter
- Respecter la plus grande prudence dès la connaissance d'une nuisance ou d'un danger : mettre en œuvre dans les plus brefs délais, les mesures adaptées de nature à prévenir les atteintes à l'ordre public, verbaliser les contrevenants si nécessaire en cas d'infraction aux mesures de police édictées
- Laisser des traces écrites mêmes informelles qui montrent un plan d'action de prévention et d'exécution des mesures prescrites, proportionnées et respectueuses des libertés individuelles et du droit de propriété
- Contracter une police d'assurance communale (responsabilité de la commune) et personnelle du maire pour couvrir les éventuels sinistres