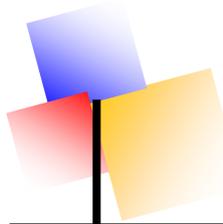


POLICE MUNICIPALE



POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

▶ *Le maire, officier de police judiciaire*
Le maire, autorité de police administrative

.....

Le maire est à double titre autorité de police. D'abord, il est OPJ et participe dans ce cadre à la répression des infractions commises sur le territoire de sa commune.

Mais il est également responsable du maintien de l'ordre dans sa cité: il dispose pour cela d'un important pouvoir de réglementation à but essentiellement préventif, pouvoir dit de police administrative.

CNFPT LORRAINE
7 rue de la Croix ST Claude
54000 NANCY

Avant-propos

Ces cours s'accompagnent de tests intermédiaires (QCM) visant à vérifier l'attention des policiers stagiaires, au cours de cette formation.

Ces tests permettent également de gérer le temps de la formation. En effet, ils peuvent, en outre être effectués de manière individuelle ou collective. Par ailleurs, un exemple d'arrêté municipal pourra être établi collectivement. Ils permettent également de vérifier la pédagogie du formateur afin que celui-ci s'adapte aux circonstances (ex :feed-back).

En dernier lieu, un test final, sous forme de **QROC de 20 questions**, sera opéré de manière individuelle, à l'issue de la formation.

LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

PLAN

INTRODUCTION p.5

I - PRESENTATION p.6

Distinction entre la Police Administrative et la Police Judiciaire

A – Casquette « représentant de la commune » :

B – Casquette « représentant de l'Etat »

II - Le maire, officier de police judiciaire p.9

A - Pouvoirs de police judiciaire du maire

B - Utilisation modérée des pouvoirs de police judiciaire du maire

III - Le maire, autorité de police administrative p.10

A - Présentation de la Police Administrative

B - Pouvoirs de police administrative du maire

1 - Police générale

2 - Polices spéciales

3 - La combinaison des pouvoirs

4 - Compétence propre des pouvoirs de police du maire

5 - L'exécution forcée

TEST INTERMEDIAIRE n° 1

p.24

IV Les actes de police p.29

1 - Le respect de la légalité

2 - Le contrôle du juge

3- La prise d'un arrêté de police

V- Les rapports avec les autres autorités de police p.40

A - La collaboration entre police municipale et police d'État

B - Le dessaisissement du maire

TEST INTERMEDIAIRE n°2

p.40

VI - L'étendue des champs de compétence p.44

A- Le maintien de l'ordre sur la voie publique

B - La réglementation des activités professionnelles

C - L'organisation de la vie locale

ANNEXE p.64

LES POUVOIRS DE
POLICE DU MAIRE

INTRODUCTION

Le maire et la sécurité

Le maire est à **double titre autorité de police**. D'abord, il est **OPJ** et participe dans ce cadre à la répression des infractions commises sur le territoire de sa commune.

Mais il est également **responsable du maintien de l'ordre** dans **sa cité** : il dispose pour cela d'un important pouvoir de réglementation à but essentiellement préventif, pouvoir dit de **police administrative**.

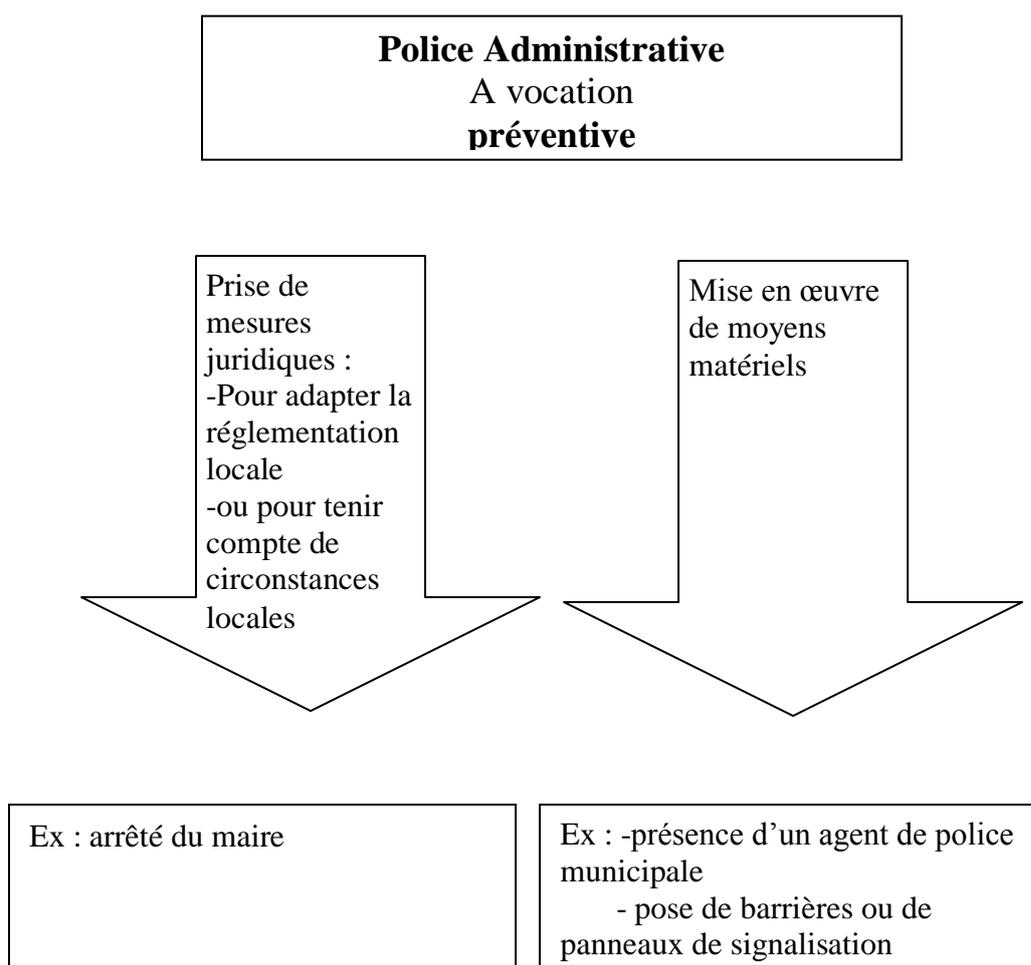
À noter La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 a reconnu officiellement le rôle du maire en matière de sécurité en énonçant que « Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique » (article L. 2211-1 du Code général des collectivités territoriales).

I - PRESENTATION

Le Maire Autorité de police

Distinction entre la Police Administrative et la Police Judiciaire

A – Casquette « représentant de la commune » :



La Police Administrative exercée par **le Maire**, en général **au nom de la commune**, est une **composante** de la notion plus élargie de **Police Municipale** (qui comprend, en plus, les **personnels** de police municipale). Elle regroupe :

LA POLICE ADMINISTRATIVE GENERAL

- qui concerne **toutes les activités du citoyens**,
- qui vise à assurer **le maintien** de la **tranquillité**, de la **sécurité** et de la **salubrité publique**

Application de
l'art. L 2212-2 du
CGCT

LA POLICE ADMINISTRATIVE SPECIALE

- qui régleme **une activité** ou une **situation précise** (ex débits de boissons, baignades, immeubles menaçant de ruine)
- ou qui poursuit **un but autre** que le **maintien de la tranquillité**, la **sécurité et la salubrité publiques** (ex police de la chasse, pour éviter les destructions désordonnées et donc la disparition du gibier)

Nota : Si en général, la police **administrative** est exercée par le maire **au nom de la commune** (avec **un contrôle de légalité** exercé par le **Préfet** sur les arrêtés de Police), il existe quelques cas où celle-ci est exercée au **nom de l'Etat** (ex délivrance du permis de chasse, ouverture d'un débit de boissons, affichage et publication des lois et règlements, mise en œuvre du plan Orsec). Dans ce cas, c'est un **contrôle hiérarchique** qui est exercé par le **Préfet**.

B – Casquette « représentant de l'Etat »

Police Judiciaire
à vocation
répressive

Le Maire, quant il exerce la **Police Judiciaire** (s'il souhaite s'engager dans l'exercice de cette prérogative), le fait **au nom de l'Etat**.

A ce titre, il veille à l'**exécution** :

- des **lois et règlements** pris par les **autorités supérieures**,
- de ses **propres arrêtés**, en sollicitant les **personnels de police compétents** pour dresser s'il y a lieu des **contraventions**

<p>Les objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> -constater les infractions -rassembler les preuves -rechercher les auteurs 	<p>Les moyens</p> <ul style="list-style-type: none"> -constatation par procès-verbal -enregistrement de plaintes -recherche de renseignements 	<p>Les personnels</p> <ul style="list-style-type: none"> -les OPJ (officier de police judiciaire): Maire, adjoint, certains gendarmes et fonctionnaire de police. -les APJ (agents de police judiciaire) : gendarme et fonctionnaire de police. -les APJ adjoints : les policiers municipaux, fonctionnaire de police non APJ -les gardes-champêtre <p>Le Procureur de la République exerce un contrôle hiérarchique sur les OPJ et APJ</p>
--	---	--

Par le terme « police judiciaire », on désigne non seulement une **activité**, mais aussi l'ensemble des **autorités** et **agents** dont la fonction est d'exercer cette activité.

C – Les conséquences juridiques de la distinction entre la police administrative et police judiciaire

- **en matière de contentieux**, le traitement des litiges relatif :
 - à l'exercice de **la police administrative** : **juridictions administratives**
 - à l'exercice **des activités de police judiciaire** : **tribunaux judiciaires** (tribunal d'instance, de grande instance, cour d'appel, cour de cassation)
- en matière de responsabilité, les solutions sont plus complexes, et varient selon que sont mises en jeu :
 - la **responsabilité administrative** (civile) de **la collectivité**,
 - la **responsabilité pénale** des **agents** ;

Nota : les difficultés résultent :

- des frontières parfois incertaines entre la police administrative et police judiciaire (1)
- du fait que Maire cumule ces deux fonctions.

(1) ex : l'agent de police réglementant la circulation à un carrefour exerce une fonction préventive mais, s'il surprend un voleur à la tire et qu'il le poursuit, il devient agent de police judiciaire pour l'appréhender...

II - Le maire, officier de police judiciaire

A - Pouvoirs de police judiciaire du maire

S'exerçant exclusivement sur le territoire de la commune, les pouvoirs de police judiciaire du maire **visent** par définition à **constater** d'éventuelles **infractions à la loi pénale**, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs. Le maire intervient ainsi en matière de crime ou de délit flagrant, ou encore en matière d'enquête préliminaire, jusqu'à l'ouverture, le cas échéant, d'une information judiciaire. Ainsi, **en tant qu'OPJ, le maire doit**, sur le territoire de sa commune :

— **informer les autorités judiciaires des infractions dont il a connaissance ;**

— **répondre aux demandes de la justice ;**

— **constater ou faire constater les contraventions et certains délits (pêche, ivresse publique, etc.) par un procès-verbal à transmettre au procureur de la République (original et copie) ;**

— **prendre des mesures d'urgence en cas de crime ou de délit flagrant** (avant de transmettre le dossier au procureur de la République dès que possible, dans les 24 heures au plus tard).

En cas d'infraction, le maire, comme tout OPJ, doit **veiller à la conservation des indices** (isolement du lieu ou de l'objet d'un délit, perquisition ou saisie - article 54 du Code de procédure pénale [CPP] -) et informer immédiatement le procureur de la République, en lui adressant sans délai le procès-verbal. Un simple avertissement est donc irrégulier et assimilé à une inaction, susceptible d'engager la responsabilité de la commune en cas de faute lourde (CE, 20 octobre 1972, Ville de Paris c/ Marabout, Rec., p. 664).

Il est secondé dans l'exercice de ces fonctions principalement par les agents de police municipale qui sont agents de police judiciaire adjoints (cf. Partie 3, Chap. 3 et Chap. 4) : ceux-ci ont pour tâche de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance en rédigeant un procès-verbal ou un rapport selon leur nature. Il peut également faire appel aux autres forces de l'ordre.

Enfin, on peut signaler que de manière exceptionnelle et pour les plus petites contraventions, **le juge d'instance** peut faire **appel au maire** (ou à un de ses adjoints) de la commune où se situe le tribunal de police, afin **d'occuper le siège du ministère public**.

B - Utilisation modérée des pouvoirs de police judiciaire du maire

La plupart du temps, le maire n'exerce pas directement l'ensemble de ces pouvoirs. Ce sont en effet le plus souvent la Police nationale ou la Gendarmerie nationale qui

se chargent directement de ces missions de police judiciaire. De même, les maires exercent rarement les fonctions du ministère public dans les tribunaux de police. D'ailleurs, l'insuffisance de l'expérience des élus municipaux dans ce domaine est souvent source d'irrégularités plus préjudiciables à l'enquête et au jugement que propices à leur bon déroulement.

Ce n'est donc que dans le cas d'infractions très précises ou d'urgence que l'on relève une réelle intervention du maire, principalement dans le domaine de l'urbanisme où le maire, de par sa qualité d'officier de police judiciaire, peut constater, par exemple, des infractions en matière de lotissements ou encore dans le domaine de la chasse.

III - Le maire, autorité de police administrative

A - Présentation de la Police Administrative

C'est l'ensemble **des moyens juridiques** et matériels ayant pour objet d'assurer le **maintien** de la **tranquillité**, de la **sécurité** et de la **salubrité publiques**.

C'est une Police préventive, puisqu'elle vise à éviter le désordre, en prenant les mesures à l'avance.

La prévention n'est pas seulement une attitude prudente :

⇒ C'est une **OBLIGATION** prévu par la **LOI**

Les autorités de Police ont le devoir d'anticiper les accidents ou événement fâcheux, afin d'éviter qu'ils ne surviennent (ou, tout au moins, en atténuer les conséquences)

Ex : prévenir, par les précautions convenables, les accidents

⇒ Elle résulte de la **JURISPRUDENCE**.

Les tribunaux peuvent retenir la responsabilité de la commune lorsqu'un accident survient.

Celle-ci devra alors **prouver** que **toutes les mesures propres à éviter l'accident** ont été prises.

Ex : police de circulation : celle-ci est prévue par les articles L 2213-2 et L 2213-3 du CGCT, la jurisprudence impose à l'autorité de prendre des mesures de prévention adéquates (arrêté d'interdiction de passage de véhicule dépassant une certaine largeur dans une rue trop étroite et pose des panneaux correspondants, dispositions spécifiques à prévoir aux abords des écoles, etc...)

Les **MESURES A PRENDRE** ne peuvent pas être énumérées, puisqu'elles varient en fonction des circonstances de temps et de lieu. Elles doivent être **ADAPTEES**.

Le Maire a un devoir **d'APPRECIATION DE LA SITUATION**.

Il doit faire preuve de **BON SENS** et **ANTICIPER LES RISQUES**

Il pourra utilement, selon les cas, demander conseil à la gendarmerie (ou la police nationale) à la subdivision de l'Équipement, au service départemental d'incendie et de secours, à la DDASS, à la DDAAF...

B - Pouvoirs de police administrative du maire

Le maire est l'autorité compétente pour définir et faire respecter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre dans la commune : il dispose à ce titre d'un double pouvoir de police générale et de police spéciale.

1 - Police générale

L'article L. 2212-1 du CGCT dispose que :

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

L'objet de cette police municipale consiste à « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Ces pouvoirs sont donc généraux : ils donnent les moyens au maire de prendre des décisions afin de prévenir ou limiter les troubles à l'ordre public sur l'étendue du territoire communal. **La définition, peu précise, de la notion d'ordre public, offre au maire un domaine d'attribution très vaste.**

- La notion d'ordre public -

La définition d'ordre public est peu précise, empirique et varie dans le temps et l'espace...

Les trois composantes de l'ordre public

- **la sécurité**, qui tend à **éviter les dangers** menaçant la collectivité ou les particuliers (ex arrêtés interdisant certaines activités dans certains lieux)
- **la tranquillité**, qui tend à **prévenir** certaines gênes excédant les inconvénients normaux de la vie en société (ex arrêté interdisant la mendicité dans certaines rues et pendant certaines périodes)
- **la salubrité**, qui est la prise en compte des préoccupations liées à **l'hygiène ou la santé publique** au sens large

Ces trois composantes sont conçues en **termes si vastes** qu'elles pourraient, à la limite, **légitimer toute les interventions du Maire** au titre de la police administrative.

L'article L 2212-2 du CGCT illustre le **contenu de l'ordre public**, mais cette liste n'est pas *limitative*.

Le Maire pourra exercer ses pouvoirs de police face à tout autre problème, à condition que celui-ci vice l'ordre public dans sa commune

En dehors des textes de police spéciale (qui lui confère une compétence bien précise), le **Maire** peut donc intervenir, dans le cadre de ses pouvoirs de **police générale**, lorsque la **sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques** sont en cause.

Mais la **police administrative générale** peut comporter **d'autres objets** :

Ordre public ; esthétique et moralité

Les **buts de l'ordre public** se sont diversifiés, pour concerner la satisfaction des besoins collectifs, la protection des libertés et, plus récemment, l'esthétique ou la moralité.

- **ordre public et esthétique**
 - des réglementations prises par le Maire en matière d'urbanisme peuvent intégrer l'idée d'esthétique (amélioration du cadre de vie)
 - mais l'esthétique ne semble pas être une composante de l'ordre public général. Elle pourrait toutefois le devenir (ex : déjà l'art. L 2213-4 permet à un Maire d'interdire la circulation sur certaines voies pour la protection d'espaces et leur mise en valeur à des fins esthétiques)
- **ordre public et moralité**
 - le Maire, en tant qu'autorité de police, prévenir les scandales publics ou les atteintes publiques à un minimum de principe moraux,
 - La moralité public peut se définir par l'absence d'atteintes publiques à à un minimum d'idées morales naturellement admises, à une époque donnée, par la moyenne d'individus.

⇒ Le contenu de la moralité publique dépend donc de l'état des mœurs, qui varie dans le temps, à l'intérieur d'un même pays.

Ex la mendicité n'est plus un délit depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal (mars 1994)

2 - Polices spéciales

Le maire dispose également de **pouvoirs de polices spéciales, clairement définis**. Ils **découlent soit du CGCT, soit d'autres textes** comme le Code rural, le Code de la route, le Code de la santé publique, le Code de la navigation intérieure ou encore le Code de la construction et de l'habitation.

- nombre d'activités ou de situations spécifiques (installations classées, édifice menaçant de ruine, débit de boisson...) sont régies par **des textes particulier**, indiquant avec précision :
 - qu'elle est l'autorité compétente pour prendre la mesure de police adéquate ?
 - quelle procédure doit être suivie (exigence d'une déclaration, délivrance d'une autorisation, mise en demeure préalable avant exécution d'office) pour prendre cette mesure opérante ?
- la **compétence du ministre ou du préfet** dans le domaine relevant d'une police spéciale **réduit considérablement les possibilités d'intervention du Maire** dans ce domaine.(ex de pouvoir de police du préfet : navigation sur les cours d'eau, gare routière, ruche, lutte contre les feu de forêt, chasse, aérodrome...)

Polices spéciales relevant de la compétence du Maire

- **Aliéné** (en cas d'urgence – art. L 343 du code de la Santé publique)
- **Animaux dangereux et errants** (art. L 2122-21 du CGCT, art. 213 du Code Rural)
- **Baignades et activités nautiques pratiquées avec des engins de plage** (art. L 2212-23 du CGCT)
- **Boulangeries** (art. L 2212-2-9° du CGCT)
- **Cimetières** (art. L 2223-1 et suivants du CGCT)
- **Circulation** (art L 2213-2, L 2213-4 et L 2213-5 du CGCT)
- **Conservation du Domaine public communal : voirie** (Art. L 116-1 et suivant du code de la voirie routière)
- **Danger grave et imminent sur une propriété privée ou non** (art. L 2212-4 du CGCT)
- **Débites de boissons temporaires** (art. L 48 du code des débits de boissons)
- **Déchets et décharges sauvages** (loi du 15 juillet 1975 modifiée)
- **Denrées alimentaires** (art L 221-25° et L 2212-2-5° du CGCT)
- **Divagation des chiens et des chats** (art 213 et suivant du code rural)
- **Etablissements recevant du public** (art R 123-46 du code de la construction et de l'habitation)
- **Immeuble menaçant de ruine** (art L 511-1 à L 511-4 du code de la construction et de l'habitation)
- **Ouverture dominical des commerces** (art L 221-19 du code du travail)
- **Publicité** (loi du 29 décembre 1979) le Préfet comme le Maire peut ordonner la mise en conformité ou la suppression des dispositifs publicitaires irréguliers (compétences

3 - La combinaison des pouvoirs

Les questions préalable à se poser

Confronté à un problème posé par le comportement d'un individu (ex bruit), d'un animal (divagation), ou par une situation donnée (ex décharge sauvage), un Maire devra se poser une série de questions essentielles :

- *suis je compétent pour intervenir en ce domaine ?*
 - *si non, quelle est l'autorité compétente ?*
 - *si oui, en vertu de quels textes, et quelle doit être la forme de mon intervention (injonction, arrêté, exécution d'office) ?*
- *des autorités « supérieures » ont-elles déjà pris des mesures en ce domaine ?*
Pour répondre à ces questions, il est indispensable ?
- *de bien cerner les notions de police administrative générale et spéciale ?*
- *de respecter le principe de hiérarchie des normes juridiques ?*

4 - Compétence propre des pouvoirs de police du maire

Les pouvoirs de police sont des pouvoirs propres du maire. Il en est donc **seul titulaire**. S'ils peuvent être **délégués à un élu** - mais aussi lui être retirés à tout moment -, cela signifie notamment que le **conseil municipal n'a pas le droit d'intervenir dans ce domaine**, sous peine de censure par le juge administratif, et cela même sous la forme d'un avis, dès lors que celui-ci semble vouloir lier le maire.

De même, il est **interdit au maire de renoncer à tout ou partie de ses pouvoirs de police** en les **déleguant à des particuliers** (CE, 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary, Rec., p. 595). Dans le même sens, la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 relative à la sécurité privée prévoit que les gardiens des entreprises de surveillance ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans les limites des propriétés dont ils ont la garde, leurs fonctions ne pouvant s'exercer sur la voie publique (cf. Partie 5). Lorsque des gardiens exercent exceptionnellement une mission itinérante ou statique de surveillance sur la voie publique contre les vols, dégradations, déprédations et effractions, celle-ci doit se limiter exclusivement aux biens meubles et immeubles dont la garde leur est confiée. Les entreprises de surveillance et de gardiennage ne peuvent donc se voir confier les tâches de surveillance de la voie publique, lesquelles conformément à l'article L. 2212-2 du CGCT relèvent de la police municipale. Aussi, la délibération du conseil municipal, prévoyant un dispositif de surveillance des voies publiques trois soirées par semaine, et le contrat confiant à une société privée le soin d'effectuer des rondes entre 22 heures et 4 heures sont entachés d'illégalité (CE, 29 décembre 1997, Commune d'Ostricourt, Rec., p. 706).

En résumé :

Le **Maire dispose** donc de **pouvoirs « propres »**, ce qui a pour conséquences :

- en tant qu'autorité de police municipale, **le Maire est un agent de la commune** (et non un agent de l'Etat)

⇒ Le Préfet n'a aucun pouvoir hiérarchique

⇒ La responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée (et non celle de l'Etat)

- **le conseil municipal ne pas édicter des règles en matière de police**

Exceptions : le conseil municipal peut :

- établir un règlement sanitaire communal
- réglementer le stationnement des caravanes (art. R 443 du Code de l'urbanisme)

⇒ une commune ne peut pas passer de convention avec une société privée de surveillance, portant sur l'exercice des pouvoirs de police général ;

Nota : il est admis qu'une commune puisse passer un contrat avec une entreprise de gardiennage en vue d'assurer la surveillance et la sécurité des biens meubles ou immeubles appartenant à la commune.

- **une délégation à un adjoint** ou, en cas d'absence ou empêchement de celui-ci, à un conseiller municipal, est possible (art L 2122-18 du CGCT)
- **Le Maire peut être remplacé dans ses fonctions en cas de circonstances particulières** (absence, suspension, révocation ou tout autre empêchement...) par un adjoint, dans l'ordre de nomination, ou un conseiller municipal (art L 2122-17 du CGCT)

5 – L'exécution forcée

- **L'exécution d'office est une intervention matérielle ayant pour objet d'assurer par la force le respect :**
 - **d'une décision qui aurait dû être appliquée spontanément**
 - **ou de disposition auxquelles il a été convenu.**

• l'exécution par la force des décisions administrative est **une solution extrême**. Dans de nombreux cas, l'exécution matérielle est possible sans recours à la force.

• Mais dans certain cas, **l'exécution complète d'une décision suppose** que l'on ait **recours à la contrainte**. Ceci vise des situations où, le plus souvent des choses matérielles qui en sont la cause.

Ex : enlèvement d'une voiture irrégulièrement gênant la circulation.

- **L'exécution forcée porte souvent atteinte à des droits fondamentaux** (liberté individuelle, droit de propriété, etc...), atteinte qui ne peut être portée que sous le contrôle et avec l'autorisation d'un juge.

C'est l'emploi de sanctions pénales, prononcées par un juge, qui doit assurer normalement par l'exécution d'actes administratifs.

⇒ En principe, l'administration ne doit exécuter de force ses propres décisions.

- Si l'**exécution forcée des décisions administratives** telles que les arrêtés de police est **possible**, restrictivement, elle doit pas être prononcée que **si l'obéissance des administrés ne peut pas être obtenue autrement**.

Pour être légal, une action d'office doit respecter certaines conditions. A défaut, la collectivité risque d'être poursuivie pour voie de fait.

5.1 le principe : c'est le juge judiciaire qui prévaut dans l'application des décisions de justice.

- D'après le principe général du Droit, le refus d'un administré de se conformer aux dispositions d'un arrêté de police **ne permet pas au Maire d'agir d'office** et par la contrainte.

⇒ **Le principe est que l'exécution forcée ne peut avoir lieu sans recours préalable au juge.**

Par exemple, pour l'application du règlement sanitaire départemental(ou communal), et pour faire disparaître une cause d'insalubrité, il faut pouvoir passer outre la volonté contraire du propriétaire concerné. Pour cela, les articles L 30 et L 40 du code de la Santé publique permettent au Maire (ou à défaut au Préfet) de recourir à l'action d'office, qui doit être demandée au juge judiciaire (s'il y a urgence, en référé).

- lorsqu'un administré refuse de se conformer à une décision de police, cet agissement est puni par la loi pénale.

Le **Maire** doit provoquer une poursuite pénale, car c'est **au juge pénal qui appartient de réprimer les infractions** aux règlements de police.

La condamnation pénale doit normalement obliger l'administré récalcitrant à s'incliner.

⇒ A défaut, il est admis que la commune puisse engager l'exécution forcée.

5.2 Les exceptions :

La jurisprudence n'admet la possibilité d'exécution d'office par le Maire (après mise en demeure) que dans les trois cas :

- lorsque les textes le prévoient
- lorsqu'il n'existe pas de sanctions
- en cas d'urgence

➔ **Certains textes permettent l'exécution forcée sans recours à un juge :**
En matière d'environnement, domaine public et domaine privé :

- **Environnement :**

- **décharges sauvages** (d'une superficie inférieure à 50 m carré) et épaves automobiles :

une circulaire du 4 janvier 1985 prévoit la possibilité pour la commune, après mise en demeure non suivie d'effet, d'assurer d'office des déchets (et épaves).

- **publicité :**

L'article 26 de la loi du 29 décembre 1979 autorise le Maire à faire exécuter d'office et aux frais du contrevenant, les travaux de mise en conformité prescrits par l'arrêté qui constate l'infraction.

- **les terrains en état d'abandon :**

La loi du 2 février 1995 permet au Maire d'imposer aux propriétaires d'entretenir leurs terrains non bâtis situés à l'intérieur d'une zone d'habitation et d'entreprendre une exécution d'office en cas de carence (art. L 2213-25 du CGCT)

- **élagage des arbres et des haies empiétant sur la voie publique :**

Les articles L 141-2 du code de la voirie routière et R 161-24 du code rural donnent au Maire le pouvoir de faire procéder d'office à l'élagage, aux frais des propriétaires.

- **obligation de débroussaillage dans les communes exposées aux incendies (bois classés) :**

En vertu des articles L 322-3 et 4 du code Forestier, le Maire peut imposer la contrainte pour obliger les propriétaires à débroussailler les terrains.

- **animaux dangereux et errants :**

Selon l'article 211 et suivants du code rural, le Maire peut procéder à leur mise en fourrière.

- **édifice menaçant de ruine :**

lorsqu'il y a péril imminent, l'article L 511-3 du code de la construction et de l'habitation autorise le Maire à ordonner toutes les mesures provisoires destinées à garantir la sécurité publique.

Les conditions à respecter :

. un expert a été nommé par le Tribunal (à la demande du Maire),

. l'arrêté municipal qui précise les travaux à réaliser a été transmis au Préfet et notifié au propriétaire,

. celui-ci n'a pas obtempéré.

⇒ Le Maire peut procéder à l'exécution d'office des mesures provisoires, sans autorisation préalable du tribunal (travaux de déblaiement, évacuation d'immeuble).

• **Domaine public**

- **le stationnement :**

En application au code de la route, les véhicules en infraction à la réglementation du stationnement (qui compromettent la sécurité des usagers ou gênent l'utilisation des voies) peuvent être immobilisés et mis en fourrière.

- **occupation irrégulière du domaine public**

Lorsque l'occupation sans titre est susceptible de nuire à l'usage normal du domaine par le public, le Maire est tenu d'agir.

Par exemple, en vertu de l'article 7 du décret du 14 mars 1974, lorsqu'un obstacle s'oppose à la circulation normale sur une voie communale, le Maire doit prendre, aux frais et risques de l'auteur de l'infraction, les mesures provisoires exigées pour la conservation du domaine public.

Si un particulier fait construire irrégulièrement des escaliers sur le trottoir d'une voie communale, le Maire a l'obligation d'ordonner la destruction de celui-ci (arrêt CE du 11 mars 1984- Arribey)

- **Domaine privé :**

- entrave sur un chemin rural :

D'après l'article 7 du décret du 18 septembre 1969, le Maire peut procéder d'office à l'exécution de mesures provisoires de conservation du chemin, aux frais et risques de l'auteur de l'infraction.

➔ **L'absence de sanctions à l'encontre de l'administré récalcitrant**

- Le **recours au juge est impossible** si **aucune sanction n'est prévue** pour sanctionner l'administré qui contrevient à une décision.
- **L'exécution forcée** doit alors apparaître comme **le seul moyen d'assurer l'application de la décision**

Mais des sanctions sont prévues lorsqu'une personne contrevient à une décision de police :

L'article R 610-5 du code pénal punit d'une amende de première classe le manquement aux arrêtés de police (dont ceux du maire)

De plus, la jurisprudence a considéré que l'action d'office est exclue si tous les autres procédés légaux (ou voies de droit spéciale) n'ont pas été utilisés pour obtenir l'application de la décision.

➔ **L'urgence ou la nécessité absolue**

ex : le déploiement d'objets encombrant le domaine public, de manière dangereuse, peut justifier une mesure d'exécution d'office (CE du 20 juin 1980-commune d'Ax les Thermes)

ex : la lacération d'office d'affiche, lorsqu'il existe des considérations d'urgence touchant le maintien de l'ordre (CE du 29 avril 1931 – Revel Chiraux)

- certaines situations d'urgence sont prévues par des textes particuliers (ex : édifice menaçant de ruine, aliéné...etc...). Ainsi, le Maire peut, au titre de l'article L 343 du Code de la santé publique, faire interner provisoirement une personne si elle présente un danger pour la sécurité.

5.3 Les conditions de l'exécution forcée

Outre le respect des conditions indiquées ci-dessus, l'exécution forcée, pour être légale, doit être effectuée sous les réserves suivantes :

- **l'exécution de l'arrêté de police doit s'être heurtée à une résistance** certaine ou, du moins, à une mauvaise volonté caractérisée, de la part de l'administré.
⇒ Cela suppose donc une mise en demeure préalable (sauf si cela est impossible)

- **l'exécution forcée doit se limiter au strict nécessaire** (pour établir une situation normal).

Par exemple, si un terrain non close présente un danger pour le public, le Maire ne peut faire exécuter d'office des travaux de clôture que si le risque ne peut être prévenu par un moyen plus économique (ex : la pose d'un écriteau signalant le danger).

Au besoin, pour procéder à l'exécution d'office, le Maire peut faire pénétrer sur la propriété privée une entreprise de travaux publics.

5.4 Les sanctions pouvant être encourues en raison d'une exécution forcée illégale

- **l'exécution forcée est effectuée aux risques et périls de la commune** ou de l'Etat (lorsque le Maire exerce ses pouvoirs de police au nom de l'Etat)

⇒ Leur responsabilité peut être mise en jeu si l'exécution forcée n'est en fait pas indispensable.

- **toute exécution forcée illégale** (d'une décision, même légale) **est une voie de fait** (acte irrégulier de la compétence des tribunaux judiciaires quant à la fixation éventuelle de dommages et intérêts).

- **Si le Maire utilise l'exécution d'office pour faire cesser une occupation irrégulière du domaine public**, il n'y a **pas voie de fait-mais seulement- faute** (puisqu'il n'y a pas atteinte à la propriété privée).

⇒ Si l'occupant irrégulier subi un préjudice du de cette exécution forcée, il ne pourra obtenir aucune indemnisation, sa situation étant illégitime.

C - Un critère territorial de compétence précis

- **Compétence territoriale du pouvoir de police du maire**

L'exercice de ce pouvoir de police **a une limite territoriale précise : la commune**. Les espaces appartenant aux communes limitrophes ainsi que le domaine de l'État ne peuvent être concernés par les pouvoirs de police du maire. Une éventuelle extension sur le territoire d'une commune voisine nécessite donc un arrêté inter municipal des maires concernés ou éventuellement un arrêté préfectoral.

- **Littoral**

En ce qui concerne **les communes situées le long du littoral**, la police municipale s'exerce **jusqu'à la limite des eaux** (article L. 2212-2 du CGCT), mais le maire peut tout de même réglementer la baignade et les autres activités nautiques jusqu'à **300 mètres en mer** (article L. 2213-23 du CGCT).

- **Espace souterrain et aérien**

Il est également soumis aux pouvoirs de police du **maire**, même si ce dernier doit bien évidemment **respecter les règles propres aux mines et carrières, à la navigation aérienne** ou encore celles déterminées par le ministère chargé de l'Aviation civile. Ainsi, un maire,

même s'il y est invité par une délibération du conseil municipal (incompétent en la matière), **ne saurait imposer la fermeture d'un aérodrome** en raison des nuisances sonores occasionnées aux riverains : une telle mesure relève en effet de la seule police spéciale de la navigation aérienne et non de la police générale de la tranquillité dont dispose le maire (CE, 6 octobre 1982, Ville de Pau). **Mais le maire peut tout à fait librement réglementer le survol de la commune en ULM ou par des modèles réduits radiocommandés** (CE, 8 mars 1993, Commune des Molières, Rec., p. 655), **afin d'assurer la tranquillité des habitants de la commune.**

- **Propriétés privées**

Si le **maire doit bien évidemment les respecter**, il **peut néanmoins intervenir pour réglementer une circulation ou un stationnement**. Il ne saurait cependant s'agir d'imposer une servitude de passage sur une voie privée non ouverte au public : seul le juge judiciaire est compétent pour se prononcer sur une telle atteinte à la propriété privée. Cependant, le maire exerce librement ses pouvoirs de police **sur toute voie ouverte à la circulation, qu'elle soit publique ou privée**. C'est l'affectation qui détermine ici la compétence. Le maire peut aussi user de ses pouvoirs de police **sur des chemins privés** pour en faire cesser les entraves ou pour en interdire le stationnement dans le but d'assurer « la mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques » (article L. 2213-2 du CGCT).

- **Espaces communaux échappant à la compétence du maire**

Certains espaces du territoire communal échappent de surcroît à la compétence du maire, non par leur caractère privé ou leur affectation, mais parce **qu'ils relèvent d'autres autorités publiques** : c'est notamment **le cas des casernes, aéroports, universités ou hôpitaux publics...** mais **le maire ou le préfet peuvent néanmoins intervenir** lorsque **les voies sont ouvertes à la circulation publique**. Enfin, certaines voies publiques, nationales ou départementales, relèvent en matière de circulation de l'État ou du président du conseil général, de la même manière que les voies ferrées restent sous l'unique autorité du ministère des Transports.

D - Un critère matériel de compétence évolutif

Champ d'exercice du pouvoir de police du maire

Le champ d'exercice de la police municipale est défini 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. »

L'exercice du pouvoir de police générale du maire rencontre une limite dans l'exercice des autres polices générales, telle que celle **du préfet par exemple**, ou de polices dites « spéciales », c'est-à-dire portant sur des aspects particuliers. Il en va ainsi en matière d'hygiène et de sécurité, de législation funéraire, des carrières, des gares, etc. Ces polices spéciales sont parfois, en partie ou en totalité, confiées au maire lui-même, ce qui ne va pas sans rajouter un peu de complexité. D'autant plus qu'il ne faut pas non plus confondre

l'exercice par le maire de ces différentes polices spéciales et la mise en œuvre de la police municipale générale dans des domaines particuliers : immeubles menaçant ruine, fonctionnement du conseil municipal. La difficulté d'identification de ces polices vient du fait que, la plupart du temps, ces prérogatives sont exercées selon des procédures tout à fait identiques à celles observées en matière de police générale : réglementation, autorisation, interdiction, voire verbalisation en cas d'infraction. Il est finalement exceptionnel que l'exercice d'une police spéciale requiert des procédures vraiment spécifiques. C'est notamment le cas de la police des édifices menaçant ruine.

En ce qui concerne les pouvoirs de police administrative générale, les notions de bon ordre, de sûreté, de sécurité et de salubrité publiques sont d'autant plus délicates à cerner qu'elles évoluent avec le temps et sont donc susceptibles d'interprétations sensiblement différentes selon les époques.

La police du bon ordre

Cette notion, précisée par le 3^e alinéa de l'article **L. 2212-2 du CGCT**, apporte quelques éléments de réponse :

« 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. »

Deux lectures de cette notion sont possibles. La première conduit à considérer qu'elle est une formulation générale qui **regroupe les trois autres éléments** que sont **la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques**. La seconde, de sens plus restreint, y voit le moyen d'introduire de la souplesse dans un domaine qui, par essence, implique un pouvoir discrétionnaire d'appréciation des situations qui méritent d'être réglementées. Dès lors, cette formule **permettrait d'étendre les pouvoirs de police du maire à des domaines qui ne relèvent pas des trois notions déjà évoquées, comme l'esthétique, la moralité, etc.**

Sans trancher ces discussions doctrinales, **on peut au moins considérer que la police du bon ordre recouvre, conformément aux dispositions du code précitées, les grands rassemblements d'êtres humains.**

La police de la sûreté

Le 2^e alinéa de l'article **L. 2212-2 du CGCT** est un plus précis dans ce domaine. Il **confie au maire une fonction de prévention des désordres** en le rendant responsable du **maintien de la sûreté et de la tranquillité publiques**. Il peut à ce titre réglementer :

« Les rixes et disputes accompagnées d'ameutements 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 les actes de nature à compromettre la tranquillité publique. »

La police de la sécurité

Générale par définition, **la notion de sécurité** renvoie à une logique de prévention des accidents. Elle se décline de plusieurs manières dans **l'article L. 2212-2 du CGCT**.

Elle recouvre notamment **la police de la circulation sur les voies publiques**, mais aussi **le fait de prévenir tout sinistre et d'organiser les secours** une fois celui-ci survenu, quelle qu'en soit la nature.

L'article L. 2212-4 du CGCT apporte un complément à cette définition :

« Dans le cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus à l'alinéa 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'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. »

À savoir La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a complété l'article L. 2212-2-1 du CGCT pour étendre les pouvoirs de police du maire au « soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des lieux ».

La police de la salubrité

S'inscrivant dans une logique de prévention des maladies, **la police de la salubrité** est également régie par **l'article L. 2212-2 du CGCT** (aux 4e, 5e et 6e alinéas de cet article), **mais de manière non exhaustive**. Il s'agit en fait du **transport des personnes décédées, des inhumations et exhumations, des règles à observer dans les cimetières, de l'inspection « sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure »** ainsi que sur les aliments comestibles exposés en vente, **mais aussi « de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par les distributions de secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature »**.

Enfin, lorsqu'il existe déjà des mesures législatives ou réglementaires en matière d'hygiène ou de salubrité, le maire se doit de les respecter et de veiller à leur application... mais rien ne lui interdit de les compléter par des arrêtés municipaux.

Dans ce domaine, peut-être davantage encore que dans les autres grands secteurs d'intervention des mesures de police municipale, **l'administration communale ne dispose pas toujours de moyens suffisants face aux responsabilités** qui lui échoient. En cas de nécessité, le maire peut donc être assisté par une administration locale ou nationale spécialisée : services départementaux de lutte contre les incendies, police nationale (dans les communes importantes), ou même intervention de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) pour veiller au strict respect des règles d'hygiène et de santé.

TEST INTERMEDIAIRE

N°1

Question 1.

-La Police Administrative a une vocation : préventive ou répressive.

Question 2

-La Police Administrative exercée par le Maire, en général au nom de la commune, est une composante de la notion plus élargie de Police Municipale (qui comprend, en plus, les personnels de police municipale). Elle regroupe :

La police administrative général et la police administrative spéciale
OU
La police judiciaire et la police administrative

Question 3

Si en général, la police administrative est exercée par le maire au nom de la commune), il existe quelques cas où celle-ci est exercée au nom de l'Etat :

- | | | |
|---|-----|-----|
| - délivrance du permis de chasse | oui | non |
| - ouverture d'un débit de boissons | oui | non |
| - affichage et publication des lois et règlements | oui | non |

Question 4

En matière de contentieux, le traitement des litiges relatif :

- à l'exercice de la police administrative :
 - juridictions administrative
 - Préfet
 - Juridiction judiciaire
- à l'exercice des activités de police judiciaire :
 - juridictions administrative
 - Préfet
 - Juridiction judiciaire

Question 5

Le maire est chargé (article L. 2212-1 du CGCT) de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs.

Les actes du Maires sont –ils sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département ?

OUI

NON

Question 6

Le maire dispose également de pouvoirs de polices spéciales, clairement définis. Ils découlent soit du CGCT, soit d'autres textes comme le Code rural, le Code de la route, le Code de la santé publique, le Code de la navigation intérieure ou encore le Code de la construction et de l'habitation.

Les Police spéciales énumérées, ci-dessous, relèvent-ils tous de la compétence du Maire ?

- Aliéné
Maire ou Préfet
- lutte contre les feu de forêt
Maire ou Préfet
- chasse
Maire ou Préfet
- aérodrome
Maire ou Préfet
- Animaux dangereux et errants
Maire ou Préfet
- Baignades et activités nautiques pratiquées avec des engins de plage
Maire ou Préfet
- Boulangeries
Maire ou Préfet
- Cimetières Circulation
Maire ou Préfet
- Conservation du Domaine public communal : voirie Danger grave et imminent sur une propriété privée ou non
Maire ou Préfet

- Débits de boissons temporaires Déchets et décharges sauvages
Maire ou Préfet
- Denrées alimentaires
Maire ou Préfet
- Divagation des chiens et des chats
Maire ou Préfet
- Etablissements recevant du public
Maire ou Préfet
- Immeuble menaçant de ruine
Maire ou Préfet
- navigation sur les cours d'eau
Maire ou Préfet
- gare routière
Maire ou Préfet
- ruche
Maire ou Préfet
- Ouverture dominical des commerces
Maire ou Préfet
- Publicité le Préfet
Maire ou Préfet
- Spectacles de curiosité ou de variétés et de spectacles forains
Maire ou Préfet
- Stationnement et dépôt temporaire sur la voie publique payants Taxi
Maire ou Préfet
- VENDANGES
Maire ou Préfet

Question 7

Le conseil municipal, peut-il édicter des règles en matière de police ?

OUI NON NON, sauf exception

Question 8

Le maire peut-il octroyer une délégation à un adjoint ou, en cas d'absence ou empêchement de celui-ci, à un conseiller municipal, est possible ?

OUI NON

Question 9

Si l'exécution forcée des décisions administratives telles que les arrêtés de police est possible, restrictivement, elle doit pas être prononcée que si l'obéissance des administrés ne peut pas être obtenue autrement ?

OUI NON

Question 10

Le principe est que l'exécution forcée ne peut avoir lieu sans recours préalable au juge.

VRAI ou FAUX

Question 11

Certains textes permettent l'exécution forcée sans recours à un juge :

En matière :

-d'environnement	OUI	NON
-domaine public	OUI	NON
-domaine privé	OUI	NON

Question 12

Les articles L 141-2 du code de la voirie routière et R 161-24 du code rural donnent au Maire le pouvoir de faire procéder d'office à l'élagage, aux frais des propriétaires.

VRAI FAUX

Question 13

Lorsqu'un obstacle s'oppose à la circulation normale sur une voie communale, le Maire peut-il prendre, aux frais et risques de l'auteur de l'infraction, des mesures provisoires exigées pour la conservation du domaine public.

OUI NON

Question 14

En ce qui concerne les communes situées le long du littoral, la police municipale s'exerce jusqu'à la limite des eaux (article L. 2212-2 du CGCT), mais le maire peut tout de même réglementer la baignade et les autres activités nautiques jusqu'à

100 m

200 m

300 m

400m

500m

Question 15

Si le maire doit bien évidemment les respecter, il peut néanmoins intervenir pour réglementer une circulation ou un stationnement sur toute voie ouverte à la circulation, qu'elle soit publique ou privée.

VRAI

FAUX

Question 16

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

VRAI

FAUX

IV Les actes de police

I - Le respect de la légalité

Fondement du respect de la légalité

Si la compétence du maire en matière de police s'avère donc très large, il doit en contrepartie respecter **certaines règles très strictes dans sa mise en œuvre**. Ces obligations constituent la garantie du respect de l'État de droit dans un domaine qui, par nature, met en jeu l'exercice des libertés publiques.

Lorsqu'il prend des actes de police, le maire doit s'assurer d'une part qu'ils sont bien de sa compétence et, d'autre part, qu'ils respectent bien les principes supérieurs tels qu'ils sont définis par la Constitution et son préambule, les traités internationaux, le droit communautaire, les différentes lois votées au Parlement, les décrets et arrêtés ministériels ainsi que les arrêtés préfectoraux. Lors de la rédaction d'un arrêté municipal, le maire va ainsi débiter son texte par le rappel des textes en vertu desquels il prend sa décision : l'énoncé de ces « visas » témoigne alors du respect de la légalité et de la hiérarchie des normes. Les arrêtés municipaux sont principalement de deux natures : réglementaires ou individuels.

Les actes réglementaires

Textes généraux et impersonnels, ils limitent toujours l'exercice de certaines libertés individuelles, au nom de l'intérêt général. Il peut s'agir de décisions d'interdiction, qui ne peuvent être générales et absolues (sauf nécessité rarissime) et qui visent donc soit seulement une catégorie de personnes, soit certains secteurs de la commune, soient certaines périodes de l'année ou de la journée. Ces interdictions ne sont légales que si aucun autre moyen ne permet d'obtenir le même résultat et doivent dans tous les cas se limiter au strict nécessaire.

Les actes individuels

Il s'agit le plus souvent de mises en demeure de respecter un règlement, c'est-à-dire un rappel à l'ordre. Il peut également s'agir d'autorisations, en matière d'organisation de festivités ou d'exploitation de certaines activités (chauffeur de taxi, etc.). Exceptionnellement, de tels actes peuvent constituer des mesures de contrainte, à condition d'être motivés par un caractère d'urgence. C'est notamment le cas de la police des édifices menaçant ruine ou de la police des aliénés...

Publication légale de la décision du maire

Enfin, pour acquérir une pleine valeur juridique et donc produire des effets, la décision du maire doit être publiée s'il s'agit d'un acte réglementaire (ou notifiée aux intéressés s'il s'agit d'une décision individuelle), puis transmise au préfet ou au sous-préfet d'arrondissement, afin que les services de l'État puissent le cas échéant en contester la légalité devant le juge administratif.

II - Le contrôle du juge

Principe du contrôle du juge

À l'instar de tout acte administratif, les décisions de police du maire peuvent de toute manière faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, dans des délais stricts. Soit sur la requête d'un administré ayant un intérêt pour agir, soit sur la demande du préfet qui émet des doutes sur la légalité de l'acte (mécanisme du « déféré préfectoral »).

La justice administrative ne se caractérisant pas par sa rapidité de jugement, le particulier ou le préfet qui conteste la légalité de l'acte peut, en vertu de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, saisir le juge des référés pour qu'il ordonne la suspension de son exécution, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. La même loi prévoit une procédure accélérée quand l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ce qui, au regard de leur objet, peut concerner plus spécifiquement certaines mesures de police. Dans ce cas-là, le juge des référés se prononce dans un délai de 48 heures.

Nature du contrôle du juge

Les juristes distinguent traditionnellement deux éléments constitutifs de la légalité d'un acte administratif : sa légalité externe et sa légalité interne.

La légalité externe

Le juge vérifie tout d'abord que l'auteur de l'acte était compétent pour l'édicter. En matière de police, seul le maire est compétent pour les pouvoirs qui relèvent de son domaine d'intervention, ou alors ses adjoints destinataires d'une délégation de compétence. Le juge contrôle ensuite l'absence de vice de forme ou de procédure. Sauf urgence absolue, les arrêtés de police du maire doivent notamment être motivés, puisqu'il s'agit toujours soit de décisions individuelles défavorables, soit de mesures réglementaires qui restreignent les libertés publiques, qui infligent une sanction ou qui soumettent la délivrance d'autorisations à des conditions précises. Le juge contrôle également dans certains cas qu'il y a bien eu consultation des divers organismes requis ou qu'une mise en demeure préalable a bien été effectués.

La légalité interne

Le tribunal contrôle d'abord qu'il n'y a pas eu un détournement de pouvoir, c'est-à-dire que le maire n'a pas eu recours à un acte de police dans un but différent de celui pour lequel il pouvait être légalement édicté. Un maire ne peut ainsi, par exemple, limiter les bals publics et leurs buvettes pour ne pas concurrencer un débit de boissons lui appartenant. Le but contraire à celui proclamé peut être l'intérêt individuel du maire, mais aussi la satisfaction d'autres intérêts particuliers ou même publics (comme l'intérêt financier de la commune). Il s'assure ensuite qu'il n'y a pas eu de violation de la règle de droit supérieure. Le maire ne peut en effet agir que dans le respect des textes juridiques qui forment l'État de droit. Le juge administratif vérifie également que les motifs invoqués sont bien réels (que les faits sont matériellement exacts), que les textes invoqués pour justifier l'acte de police existent et sont bien appliqués.

Un contrôle renforcé pour les actes de police

De plus, parce qu'elles sont susceptibles de porter atteinte à des libertés publiques (d'aller et de venir, de réunion, du commerce et de l'industrie, etc.), les mesures de police ne sont légales que si elles sont strictement nécessaires pour atteindre les objectifs de maintien de l'ordre : « La liberté est la règle et la restriction de police, l'exception. »

L'arrêt de principe en la matière date de 1933. Une conférence littéraire prévue à Nevers sur Courteline et Sacha Guitry avait été interdite par le maire, au motif des manifestations que risquait de susciter la présence de son auteur, en réaction à ses attaques répétées contre le personnel de l'enseignement laïque et public. Le juge annula cette mesure d'interdiction au motif que :

« l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre (CE, 19 mai 1933, Benjamin, Rec., p. 541). »

Une mesure d'interdiction ne peut en effet être licite que si elle est indispensable, l'autorité de police ne disposant pas d'autres moyens moins contraignants pour maintenir l'ordre.

III- La prise d'un arrêté de police

- Avant de s'engager dans cette voie, le Maire doit vérifier s'il est compétent (ou si cela relève d'une autorité)
- S'il s'agit d'un domaine couvert par la police spéciale, il convient de savoir s'il s'agit de la compétence du Préfet ou du maire
- S'il s'agit d'un domaine couvert par des prérogatives de police générale et que le Maire est compétent, il convient de se demander si l'arrêté envisagé est bien justifié par une situation de fait.
⇒ Y a-t-il véritablement un trouble de l'ordre public, un danger, des troubles anormaux de voisinage ?
- il faut également s'interroger pour savoir si la mesure envisagée ne risque pas de limiter excessivement certaines libertés (ce que le juge administratif qualifie de proportionnalité des motifs par rapport à la mesure prise).

ATTENTION : trop de réglementation fait perdre à celle-ci une bonne part de son efficacité...
--

A – Les conditions de légalité d'un arrêté de police

L'exactitude des faits invoqués

- Le Maire doivent évaluer l'existence réelle d'une menace à un intérêt public et vérifier si la mesure envisagée ne risque pas de porter atteinte excessivement à une liberté publique ou individuelle.

Par exemple, un maire ne peut pas interdire la circulation aux poids lourds s'il ne justifie pas dans son arrêté un risque pour la sécurité ou des nuisances importantes.

La valeur des motifs

Lorsqu'un arrêté de police fait l'objet d'un recours, le juge administratif vérifie :

- que la mesure ne concerne pas la protection d'un intérêt privé (ex : le Maire ne peut pas réglementer de façon restrictive l'activité des commerçants ambulants pour favoriser l'activité des commerces de la commune).
- Qu'elle n'a pas pour but la sauvegarde d'éléments étrangers à l'ordre public général –même s'il s'agit d'intérêts publics-(ex : Le Maire ne peut pas interdire toute la circulation sur une voie communale pour éviter à la commune les frais entraînés pour la réparation des dommages causés par cette circulation).
- Que le trouble à l'ordre public (ou la menace de trouble) est assez grave pour justifier la mesure prise - c'est en quelque sorte un contrôle d'opportunité...- (ex : en matière de réunion publique, il ne suffit pas de légitimer son interdiction que le Maire craigne des troubles, il faut qu'il établisse qu'il n'a pas les moyens matériels nécessaires pour y faire face).
- Que le Maire ne dispose pas d'autre solution pour que l'ordre soit maintenu (ex : la fermeture d'une salle de bal ne peut être ordonnée que si le Maire n'a pas la possibilité de prévenir et de réprimer les nuisances en prenant les mesures de police appropriées). Le Maire doit préalablement imposer à l'exploitant de mettre en œuvre les dispositions visant à permettre d'éviter les nuisances sonores excessives (isolation, baisse de volume, etc...)

Les pouvoirs du Maire sont limités par la nécessité d'adapter la mesure de police à la situation qu'elle prétend régir.

Le contrôle du juge est très strict sur la nécessité de la mesure et sur sa proportionnalité aux besoins de l'ordre public.

Le respect des libertés individuelles ou publiques

La liberté est la règle et la restriction de police l'exception.

- Le Maire doit concilier entre
 - ses pouvoirs de police (qui lui impose d'agir lorsque l'ordre public est en cause)
 - le respect des libertés
- les pouvoirs de police sont :
 - peu étendus face à des libertés définies en termes plus généraux (liberté de manifestation, des cortèges)
 - encore plus vaste face à des activités qui ne sont que des tolérances (stationnement sur le domaine public)

Article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a pas de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- La liberté d'aller et venir : c'est une des principales libertés concernées par la réglementations de police du Maire, sous différentes formes (circulation des piétons et des véhicules, liberté des cortèges et des manifestations)
- La liberté du commerce et de l'industrie : des mesures restrictives peuvent concerner le colportage, le commerce ambulant (ex : autorisation de stationnement sur la voie publique, mesures pour remédier aux problèmes de circulation, de bon ordre ou de salubrité publiques)
- Les libertés de pensée, de réunion, de culte et de la presse : plus rarement, des mesures prises en ce domaine (ex : réglementation de l'usage des salles et bâtiment communaux)

La prohibition des interdictions générales et des mesures définitives et permanentes

Le principe

- Une interdiction à caractère général et absolu ou définitif est illégale lorsqu'une interdiction partielle ou temporaire est suffisante.
- C'est le juge d'apprécier, au cas par cas, lorsqu'il est saisi :

Ex : le CE a annulé des interdictions relatives à des photographes filmeurs qui n'étaient pourtant limitées qu'au centre des agglomérations ou qu'à certaines périodes de l'année ou à certaines heures dans la journée.

Ex : le juge a annulé de nombreuses interdictions de commerce ambulant pourtant circonscrites dans le temps et l'espace.

Ex : de nombreux arrêté prohibant la mendicité ont été frappé d'annulation compte tenu de leur caractère trop général de l'interdiction.

Ex : le CE a annulé un arrêté interdisant la circulation des poids lourds pendant une période déterminée sur une impasse communale, en raison de son caractère général et absolu.

L'exception

- lorsque l'interdiction générale est le seul moyen de limiter les risques encourus, elle est admise par la jurisprudence.

Ex : un arrêté interdisant les baignades et la circulation des bateaux sur un lac ouvert au public a été jugé légal car il était motivé par la configuration étroite et la superficie du lac (qui rend la circulation dangereuse pour les riverains) et par l'état d'envasement du lac.

L'interdiction de soumettre une activité à autorisation ou déclaration préalable

Le principe

L'autorisation ou la déclaration préalable sont des mesures moins « énergiques » que l'interdiction générale mais une autorité ne peut pas soumettre une activité à une telle autorisation ou déclaration (cette autorité peut néanmoins la réglementer)

L'exception

- pour certaines activités (organisation de spectacle dans un lieu public, cortège, manifestation...) la loi prévoit la possibilité d'une autorisation ou d'une déclaration.
- La nécessité permet également d'exiger cette procédure, mais elle est strictement appréciée (ex : un Maire ne peut pas soumettre à autorisation préalable l'exploitation des pistes de ski, même si celle-ci sont exposées aux risques d'avalanches).
- Le principe d'autorisation préalable est possible lorsque l'activité implique une utilisation privative du domaine public (ex : stationnement sur le trottoir, manifestation sportive sur la voie publique...)

La limitation des injonctions

Le principe

- une autorité de police intervient :
 - pour réglementer une activité, des comportements
 - pour procéder à des interdictions
 - plus rarement, pour soumettre l'exercice d'une activité à autorisation préalable

Cela doit normalement suffire pour que l'ordre public soit assuré

* En règle générale, l'arrêté de police ne peut pas être assorti d'une injonction individuelle (exigence de faire ou ne pas faire quelque chose)

L'exception

- dans certains cas, le Maire peut assortir son arrêté d'une obligation de faire.
 - le Maire peut imposer les réparations nécessaires voir même ordonner la destruction d'un immeuble
 - le Maire peut ordonner à un administré à l'origine d'une décharge d'enlever les déchets en cause
- il ne peut toutefois pas ordonner la construction d'une plate-forme à fumier ou imposer la souscription d'une assurance tous risques.

Le Maire doit se borner à indiquer les troubles à éviter ; Il ne peut pas prescrire les moyens qui permettent d'atteindre ce but (nature et importance des travaux à effectuer, procédé à adopter), sauf en cas d'urgence, de péril imminent.

Le respect du principe d'égalité

Le principe

- les mesures de police ne peuvent pas introduire des discriminations injustifiées entre des personnes qui se trouvent dans des situations semblables

les personnes doivent être traitées de la même manière

ex : le Maire ne peut pas favoriser les habitants de la commune par rapport aux personnes extérieures, en accordant aux premiers une autorisation de stationnement qu'il refuserait aux autres.

L'exception

* le principe d'égalité a été assoupli pour permettre la création de voies piétonnières, la réglementation du stationnement des forains ou la réservation de couloirs et d'emplacements de stationnement à certains véhicules (art. L 2213-3 du CGCT)

B - la rédaction de l'Arrêté

- Avant de rédiger un arrêté, il faut se poser la question de savoir si l'on se trouve dans un domaine par une police spéciale ou relevant de la police générale.
- Il convient également de vérifier si l'on est compétent.
- Il faut suivre certaines règles. Bien que le code général des collectivités territoriales n'impose pas de formalisme particulier, l'usage qui consiste à donner aux décisions du maire le forme d'un arrêté permet, par sa forme quelque peu solennelle, de souligner le caractère de décision juridique.

Les caractères généraux de l'arrêté :

⇒ arrêté de police (spéciale ou généraux)

- il ne s'agit pas de deux catégories distinctes d'arrêtés : le critère de distinctions réside dans le choix du visa.
- Un arrêté de police spéciale se référera toujours à un texte particulier.
- Un arrêté de police générale sera pris sur le fondement des articles L 2212-1 et 2 du CGCT.

⇒ arrêté réglementaire ou individuelle

- l'arrêté à caractère général et impersonnel est applicable à l'ensemble des activités ou des personnes se trouvant dans une situation donnée.

Ex : un arrêté limitant la vitesse sur une voie est applicable à l'ensemble des véhicules circulant sur cette voie.

- l'arrêté individuel :

- ne peut pas déroger au contenu d'un arrêté réglementaire (en vertu du principe de hiérarchie des normes)
- il doit être motivé
- il doit faire mention du délai et des voies de recours pour en contester la légalité (l'omission de ces indications ne vicie pas la légalité de l'arrêté mais celui-ci pourra être attaqué au delà du délai traditionnel de 2 mois)
- il fait l'objet, pour sa publicité, d'une notification.
- un arrêté réglementaire et général :
 - est dispensé de motivation (sauf en matière de circulation et de stationnement – en vertu de l'article L 2213-2 du CGCT. Dans la pratique et dans un souci de compréhension de la part des administrés, il est néanmoins préférable de le motiver.
 - fait l'objet d'une publication.

MODELE D'ARRETE DE POLICE GENERALE

Arrêté municipal prescrivant l'éclairage des matériaux et objets déposés sur la voie publique

Le Maire de la commune de

VISA

Vu les articles L 2212-2 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales,
Vu l'article R 610-5 du Code Pénal,

Motif (s)

Considérant qu'il appartient à l'autorité municipale de rappeler et de prescrire toutes mesures propres à assurer la sûreté et la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques.

Principe

Arrêté :

Art. 1^{er} – Les échafaudages, matériaux de toute nature et tous objets quelconques constituant un obstacle à la libre circulation, laissés en station ou déposés sur les places ou voies publiques et leurs dépendances, ou sur une voie privée ouverte à la circulation du public, dans l'intérieur de l'agglomération, devront être constamment éclairés, depuis le coucher jusqu'au lever du soleil, à la diligence et aux frais des entrepreneurs ou des déposants.

Dispositions réglementaires

Art. 2 – L'éclairage consistera en un ou plusieurs feux rouges d'une intensité lumineuse suffisante pour signaler dans chaque sens l'existence du dépôt à partir d'une distance suffisante de 50 mètres au moins.

Sanctions

Art. 3 – Les contraventions au présent arrêté seront constatées et poursuivies conformément aux lois.

Fait à, le

Le Maire,
Signature et cachet

MODELE D'ARRETE DE POLICE SPECIALE

Arrêté municipal réglementant la circulation pour travaux de voirie

Le Maire de la commune de

Visa

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales, notamment l'article L 2213-1 et suivants,

Motif (s)

Considérant qu'il est nécessaire de réglementer la circulation à l'occasion des travaux d'assainissement de l'immeuble de M....., situé rue.....

Principe

Arrêté :

Art. 1^{er} – la circulation des véhicules sera interdite, sauf pour les riverains et véhicules de secours, rue.....leet jusqu'au.....

Dispositions complémentaires

Art. 2 – une déviation sera mise en place par les rues

Art. 3 – une signalisation appropriée sera mise en place par(compagnie des eaux)

Sanctions

Art. 4 – les infractions au présent arrêté seront poursuivies selon les textes en vigueur.

Autorités chargés de l'exécution

Art. 5 – le secrétaire Général de la Mairie, la brigade de gendarmerie et la police Municipale sont chargés de l'exécution de présent arrêté.

Fait à.....,le.....

Le Maire,
Signature et cachet

Acte transmis en
Préfecture le
Publication ou/et
notification le
(délai de recours pour
contester l'acte s'il s'agit
d'un acte individuelle)

⇒ Arrêté à caractère permanent ou temporaire

- les arrêtés, en tant qu'il autorise interdisent ou réglementent, peuvent avoir :
 - un caractère permanent (ex : un arrêté limitant la vitesse dans l'agglomération)
 - ou un caractère temporaire (ex : arrêté instituant une déviation pour travaux)

La structure de l'arrêté :

La rédaction de l'arrêté doit être claire et simple, afin que l'arrêté soit bien compris et correctement appliqué.

L'arrêté est ainsi rédigé :

-l'origine de l'arrêté

Elle permet de désigner l'autorité qui a pris l'arrêté (République Française, Département de ..., Commune de)

-les visas

Ce sont les textes en vertu desquels l'arrêté a été pris (vu la loi n° Durelative à ...)

Il est préférable de suivre l'ordre hiérarchique des textes, et de faire figurer la référence aux codes en premier.

(Vu les articles L 2212-2 et suivants du Code général des Collectivités territoriales,

Vu la loi n° ..du.....

Vu le décret n° du.....)

-les considérants

Ils contiennent l'indication des motifs de faits et de droit de la décision (et éventuellement les mobiles qui incitent à la prendre)

-les dispositifs (articles)

Il s'agit du contenu de la décision. Il est ainsi rédigé sous forme d'articles et détermine les agents chargés de son exécution.

Par souci de clarté, chaque article a un objet précis.

L'ordre des articles doit correspondre à la logique (ex : un arrêté interdisant le stationnement de véhicule sur une place sera composé d'un premier article énonçant ce principe, suivi d'articles relatifs aux dérogations).

-la date et la signature

A défaut de celle-ci, il serait illégal.

V- Les rapports avec les autres autorités de police

A - La collaboration entre police municipale et police d'État

Répartition entre police municipale et police d'État

Les deux polices se partagent en principe les compétences. Cette répartition se fait territorialement en matière de police générale : le Premier ministre est compétent sur l'ensemble du territoire français, le préfet et le président du conseil général (sa compétence en matière de police est très réduite : elle ne concerne que la circulation sur le domaine départemental) se partagent l'espace départemental et le maire se voit investi de la police générale au niveau communal.

Concours des polices générale et spéciales

La coexistence de pouvoirs de police générale et de polices spéciales, ainsi que la superposition des pouvoirs de police générale soulèvent de délicates difficultés juridiques. Ainsi, les règles édictées par l'autorité supérieure priment sur celles édictées à un échelon moins élevé. C'est ainsi que les mesures de police prises par le Premier ministre pour l'ensemble du territoire devront être respectées dans tous les départements et toutes les communes, sans que le préfet ou le maire puisse se dispenser localement de leur application. Pour autant, les autorités locales ne sont pas dessaisies : même en présence d'une réglementation nationale ou préfectorale,

« aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses (CE, 18 avril 1902, Commune de Néris-les-Bains, Rec., p. 275). »

Ainsi, lorsque ce sont deux pouvoirs de police générale ou deux pouvoirs de police spéciale qui s'exercent, l'autorité qui a l'assise géographique la plus étroite ne peut que renforcer la réglementation de l'autre autorité, pour des raisons spécifiques, et non l'inverse (si un préfet limite à 40 km/h la vitesse de circulation sur un tronçon de route en agglomération sur plusieurs communes, un maire pourra le limiter un peu plus encore, à 30 km/h aux abords d'une école).

En cas de concurrence entre un pouvoir de police générale et un pouvoir de police spéciale, l'autorité de police générale ne peut agir, sauf carence de l'autorité de police spéciale ou sauf circonstances locales particulières (CE, 18 décembre 1959, Films Lutétia, Rec., p. 693).

B - Le dessaisissement du maire

Cas spécifiques de dessaisissement du maire

Outre les cas exceptionnels d'état de siège ou d'état d'urgence décrétés en Conseil des ministres, il arrive parfois que le maire se trouve dessaisi de certaines prérogatives qui lui revenaient pourtant de droit. On peut citer les cas suivants : les terrains militaires et voies traversant un champ de tir sont ainsi placés sous autorité militaire, de la même manière que les voies départementales, communales et chemins ruraux à l'intérieur d'un parc national sont réglementés par le seul directeur du parc. Le préfet, quant à lui, se voit confier la police des voiries des gares ferroviaires et routières, des aéroports, des marchés d'intérêt national... En dehors de ces cas clairement identifiés, il arrive que le maire soit dessaisi soit de manière permanente, soit temporairement.

Les communes soumises à un régime de police d'État

Environ 700 communes ont actuellement une police étatisée : celle-ci relève naturellement du préfet, et le personnel est en principe intégré à la fonction publique d'État. Il faut néanmoins rappeler que le préfet ne se voit confier que « le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage » (qui restent donc de la compétence du maire) et « la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement un grand rassemblement d'hommes ». Le maire conserve donc l'exercice des pouvoirs de police pour tous les autres secteurs d'intervention : foires, marchés, cérémonies et fêtes, spectacles, loisirs, débits de boissons, églises, immeubles menaçant ruine...

En matière de responsabilité, c'est la commune qui voit la sienne engagée, même lorsque c'est la police d'État qui intervient, dans la mesure où ses actions s'effectuent au nom de la commune et relèvent donc, par nature, de la police municipale.

Le pouvoir de substitution du préfet

Conformément aux Article L. 2215-1 du CGCT - articles L. 2215-1 et suivants du CGCT, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution en matière de police municipale. Pour intervenir, il faut néanmoins la réunion de quatre conditions : que la mesure préfectorale se limite au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, qu'elle vienne pallier une carence de la part des autorités municipales, qu'elle soit prise en fonction de circonstances locales particulières et enfin qu'elle vise plusieurs communes du département. Il est également possible que le préfet intervienne en cas de carence d'un maire : la mesure de police ne concernera alors qu'une seule commune. Outre les conditions précédemment évoquées, il est alors nécessaire que le préfet ait préalablement mis en demeure le maire d'agir et que cette mise en demeure n'ait pas été suivie d'effet.

TEST INTERMEDIAIRE

N°2

Question 1

Lorsqu'un Maire prend des actes de police, il n'a pas à s'assurer pas qu'ils sont bien de sa compétence et qu'ils respectent bien les principes supérieurs tels qu'ils sont définis par la Constitution et son préambule, les traités internationaux, le droit communautaire, les préfectoraux. Il est libre de ses arrêtés.

VRAI

FAUX

Question 2

Pour acquérir une pleine valeur juridique et donc produire des effets, la décision du maire doit être publiée s'il s'agit d'un acte réglementaire (ou notifiée aux intéressés s'il s'agit d'une décision individuelle), puis transmise au préfet ou au sous-préfet d'arrondissement, afin que les services de l'État puissent le cas échéant en contester la légalité devant le juge administratif.

VRAI

FAUX

Question 3

Les décisions de police du maire ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

VRAI

FAUX

Question 4

Le Maire peut-il interdire toute la circulation sur une voie communale pour éviter à la commune les frais entraînés pour la réparation des dommages causés par cette circulation ?

OUI

NON

Question 5

Le Maire peut-il prendre un arrêté prohibant la mendicité dans toute sa commune ?

OUI

NON

Question 6

Le Maire peut-il favoriser les habitants de la commune par rapport aux personnes extérieures, en accordant aux premiers une autorisation de stationnement qu'il refuserait aux autres.

OUI

NON

Question 7

Le préfet dispose-t-il d'un pouvoir de substitution en matière de police municipale pour pallier une carence de la part des autorités municipales ?

OUI

NON

VI - L'étendue des champs de compétence

Domaines de compétence des pouvoirs de police

Il est possible de décliner plus précisément la classification générale des champs d'exercice des pouvoirs de police retenue par le CGCT (« bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publiques »). Trois domaines de compétence peuvent être principalement identifiés : le maintien de l'ordre sur la voie publique ; la réglementation des activités professionnelles ; l'organisation de la vie locale.

A- Le maintien de l'ordre sur la voie publique

1 - La circulation

Police de la circulation

Si elle concerne en premier lieu les voies communales, elle n'interdit pas au maire d'avoir une compétence générale sur toute l'agglomération, c'est-à-dire aussi sur les routes nationales et départementales, conformément à l'article L. 2213-1 du CGCT. Il s'agit généralement de veiller à la tranquillité des riverains, de garantir la sécurité des usagers, éventuellement d'interdire la circulation de véhicules de transport de matières dangereuses ou de certains véhicules « portant atteinte à l'équilibre écologique ».

Pour ce qui concerne les routes classées à grande circulation, c'est le préfet qui est compétent. Il en va de même pour la police de la circulation des convois exceptionnels. Le maire ne peut qu'énoncer des mesures plus strictes et après avis du préfet. En revanche, la compétence du maire est étendue aux chemins ruraux (qui relèvent du domaine privé de la commune) et à certaines voies privées.

Réglementation de la circulation

Le maire peut limiter la vitesse de circulation ou en déterminer le sens ; il peut interdire à certaines heures l'accès de certaines voies (totalement ou en partie) ou à en réserver l'accès, dans des créneaux horaires spécifiés, à diverses catégories d'usagers. Cependant, cette réglementation ne doit en aucun cas être générale ou absolue et ne s'imposer que « lorsque la sécurité et la tranquillité l'exigent » (article L. 2213-2 du CGCT). En dépit de ces limitations, certains véhicules peuvent bénéficier de mesures plus favorables de par la spécificité de leur mission : véhicules de police, ambulances, transports en commun (pour les couloirs de circulation réservés : CE, 15 mars 1968, Syndicat national des automobilistes, Rec., p. 188), voire taxis. Le maire doit aussi veiller à ce que nul n'empêche ou ne complique une utilisation normale des voies de circulation (CE, 5 mai 1958, Dorie, Rec., p. 852). Enfin, il ne peut en aucun cas, sauf autorisation législative, imposer le versement d'un droit de péage pour l'accès à une voie publique.

Le cas particulier des déplacements nocturnes des mineurs

Au cours de l'été 1997, certains maires ont affirmé devoir se substituer aux parents dans l'éducation des enfants au nom de la protection de leur sécurité la nuit. Ce mouvement, qui a commencé à Dreux, avant de s'étendre rapidement à plusieurs communes (Sorgues, Aulnay-sous-Bois, Mérindol, Gien, etc.), s'est traduit par l'adoption d'arrêtés prévoyant qu'au-delà de minuit tout enfant de moins de douze ans qui serait seul dans la rue pourrait être raccompagné chez ses parents par la police municipale.

Ces arrêtés ont trouvé leurs sources aux États-Unis, où la pratique des « couvre-feux » s'est développée au point de concerner aujourd'hui 80 % des villes de plus de 30 000 habitants. Ils s'inscrivent dans le débat plus général, engagé en France et dans d'autres démocraties, sur les moyens de rétablir - encore faudra-t-il prouver qu'il a réellement disparu - le sens de la responsabilité des parents vis-à-vis de leurs enfants. Cependant, en France, sous l'effet des réactions négatives et de l'intervention du juge administratif, ces arrêtés n'ont pas duré. Après avoir été suspendus par le juge administratif (ordonnance du président de la section du contentieux du CE, 29 juillet 1997, Préfet du Vaucluse), les arrêtés couvre-feu ont été annulés par ce dernier, lequel a notamment pu considérer que

« le maire ne disposait pas du pouvoir de prendre des mesures d'exécution d'office destinées à protéger les jeunes ou à les prévenir de la délinquance » (TA Orléans, 2 octobre 1997, Préfet d'Eure-et-Loir et préfet du Loiret). »

Par ailleurs, en réponse à une question écrite d'un député, le ministre de l'Intérieur a estimé qu'

« il n'appartient pas aux maires de prendre par voie réglementaire des dispositions relatives à la surveillance et à l'éducation des enfants pour suppléer à une carence supposée des parents (...). La loi a confié à l'autorité judiciaire, et à elle seule, la protection de l'enfance, et le soin de veiller au bon exercice par les père et mère de l'autorité parentale sur leurs enfants. (JOAN Q, 8 décembre 1997, n° 2497, p. 4532.) »

« Labellisation juridique » des arrêtés couvre-feu

Malgré cela, l'année 2001 s'est de nouveau traduite par une résurgence de tels arrêtés pour les mineurs de treize ans isolés entre 23 heures et 6 heures. Cette nouvelle mode estivale, commencée à Orléans, s'est ensuite étendue à des villes comme Cannes, Nice, Antibes, Orange, Yerres, Colombes, Étampes ou encore Lucé. Mais ce mouvement, à la différence du précédent, a pu s'appuyer sur une véritable labellisation juridique délivrée par le Conseil d'État. Ce dernier en effet, statuant aux référés, a, à l'occasion de ses ordonnances du 9 juillet 2001, Préfet du Loiret (req. n° 235638) et du 27 juillet 2001 (Ville d'Étampes, req. n° 236489) annulé les ordonnances prononcées par le juge des référés des tribunaux administratifs d'Orléans et de Versailles qui suspendaient les effets des arrêtés couvre-feu des maires des communes d'Orléans et d'Étampes. Le Conseil d'État, après avoir rappelé que :

« ni l'article 372-2 du Code civil, selon lequel la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant sont confiées par la loi à ses père et mère, qui ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation, ni les articles 375 à 375-8 du même code selon lesquels l'autorité judiciaire peut, en cas de carence des parents, et si la santé ou la moralité d'un mineur sont en danger, prononcer des mesures d'assistance éducative, ni, enfin, les pouvoirs généraux que les services de police peuvent exercer en tous lieux vis-à-vis des mineurs, ne

font obstacle à ce que, pour contribuer à la protection des mineurs, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales »

a pu ainsi considérer, dans la seconde de ces ordonnances - mais le raisonnement a été le même dans les deux cas -, que le maire :

« en édictant ces dispositions, a entendu essentiellement contribuer à la protection des mineurs de moins de treize ans contre les dangers auxquels ils sont tout particulièrement exposés dans la ville d'Étampes aux heures susmentionnées, et qui tiennent tant au risque d'être personnellement victimes d'actes de violence qu'à celui d'être mêlés, incités ou accoutumés à de tels actes » et qu'il résultait : « des pièces du dossier, et notamment du contrat local de sécurité de la ville d'Étampes, d'une part que le taux général de délinquance et spécialement celui de la délinquance des mineurs sont élevés dans cette ville et, d'autre part que l'insécurité qui en résulte concerne aussi bien le centre-ville que les quartiers périphériques (Guinette, Saint-Michel, Saint-Martin, Saint-Pierre) ; que si les cités de Guinette, Croix de Venailles, Emmaüs et les alentours des deux gares du RER semblent particulièrement sensibles, la taille réduite de cette ville de 22 000 habitants et la grande mobilité des bandes de délinquants rendraient irréaliste une réglementation limitée à ces seules fractions de quartiers ; que même s'il n'est pas établi que la délinquance soit spécifiquement imputable aux mineurs de treize ans, il reste que la protection de ces mineurs justifie des mesures destinées à prévenir les risques qu'ils encourent en circulant seuls la nuit dans la ville. »

2 - Le stationnement

Police du stationnement

Si la liberté d'aller et venir est juridiquement consacrée, il en est de même de celle de stationner, entendue comme l'immobilisation d'un véhicule sur une voie de circulation qui ne constitue pas un arrêt. Le CGCT et le Code de la route se conjuguent en la matière pour proposer au maire un large éventail de solutions de réglementation du stationnement. Une nouvelle fois, les pouvoirs de police du maire sont basés sur la notion d'équilibre et varient selon les circonstances de temps et de lieu. Le maire peut ainsi autoriser le stationnement sur un trottoir si la gêne occasionnée pour les piétons n'est pas démesurée au regard de l'intérêt d'une telle mesure pour la circulation (CE, 23 mars 1973, Association « Les droits du piéton », Rec., p. 245). Il peut également délimiter sur la voie publique des aires de stationnement réservées aux services publics, mais pas de manière nominative. De manière temporaire, le maire peut également réserver certains emplacements à des particuliers, notamment en cas de déménagement.

À savoir La loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées a modifié l'article L. 2213-3 du CGCT pour étendre le pouvoir du maire d'instituer des stationnements réservés sur la voie publique ou de réserver des emplacements sur cette même voie aux « véhicules de transports de fonds, de bijoux ou de métaux précieux ».

Réglementation du stationnement

Pour limiter le stationnement, le maire a le choix entre stationnement alterné, délimitation de « zones bleues » (la durée étant alors contrôlée par un « disque ») et bien entendu le stationnement payant justifié par le simple fait que l'affectation première d'une voie publique est la circulation. Toute infraction à la réglementation d'un stationnement payant est alors punie par le Code pénal (Article R. 610-5 du Code pénal - article R. 610-5). Le stationnement payant suppose cependant une double intervention : celle du conseil municipal qui fixe, par un vote, les tarifs appliqués, et celle du maire qui en précise les modalités pratiques (ce que l'on nomme « le permis de stationnement ») : zones concernées, créneaux horaires, durée maximale... De plus, la règle de l'égalité entre usagers n'interdit pas un tarif préférentiel pour certains usagers : les résidents du quartier ou même ceux utilisant un véhicule particulièrement soucieux de l'environnement (véhicules électriques ou fonctionnant au GPL).

Le maire peut en outre limiter le stationnement, qu'il soit gratuit ou payant, à une durée de 24 heures consécutives. Enfin, en qualité d'OPJ, le maire peut décider la mise en fourrière (Articles L. 25 du Code de la route - articles L. 25, R. 85 et suivants du Code de la route) des véhicules gênant la circulation ou même nuisant à l'intérêt esthétique d'un site ou d'un paysage.

À savoir La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 a complété l'article L. 325-1 du Code de la route pour prévoir que

« peuvent être immobilisés, mis en fourrière, retirés de la circulation et, le cas échéant, aliénés ou livrés à la destruction les véhicules qui, se trouvant sur les voies ouvertes à la circulation publique ou sur leurs dépendances sont privés d'éléments indispensables à leur utilisation normale et insusceptibles de réparation immédiate à la suite de dégradations ou de vols. »

Cette disposition vise à régler la situation des véhicules en passe de devenir des épaves. Jusqu'à présent, la possibilité d'immobilisation ou d'enlèvement de véhicules était limitée à ceux dont la circulation ou le stationnement en infraction aux dispositions du Code de la route compromettait l'ordre public. Quant à la destruction, elle n'était possible sans formalités que pour les véritables épaves.

Gens du voyage

En ce qui concerne le cas plus particulier du stationnement des nomades, il existe plusieurs cas de figure.

1/ Le stationnement sur un terrain de camping : ne pose aucun problème dès lors que le règlement intérieur est respecté et que le prix de séjour est acquitté.

2/ La location ou l'achat d'un terrain pour s'y installer : une autorisation délivrée par le maire (si la commune possède un plan d'occupation des sols approuvé) ou le préfet est nécessaire pour tout séjour supérieur à trois mois. Tout refus d'autorisation doit être justifié par des motifs précis, liés à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, mais aussi à l'esthétique d'un site ou paysage, ou encore à l'exploitation agricole ou forestière (article R. 443-10 du Code de l'urbanisme).

3/ L'installation sur le domaine public : c'est sans doute là le cas le plus problématique dans la mesure où le maire n'a pas le droit d'interdire de manière générale le stationnement des caravanes s'il n'y a pas de terrain aménagé sur le territoire communal (la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage impose l'aménagement de tels terrains dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants). Diverses solutions s'offrent toutefois au maire : l'interdiction de certains lieux clairement précisés, l'obligation de stationner sur un emplacement défini et la limitation dans la durée (comprise entre deux et quinze jours) du stationnement sur ces emplacements.

Par ailleurs, le maire doit veiller à faire cesser tout stationnement irrégulier. Si tel n'est pas le cas, la responsabilité de la commune peut être engagée. Ainsi, si le maire, alors que la présence des gens du voyage constitue une source régulière de troubles à l'ordre public et de dommages aux biens, depuis plusieurs années, ne fait pas usage de ses pouvoirs de police pour réglementer la circulation et le stationnement des nomades, il commet une faute de nature à engager la responsabilité de sa commune (CE, 20 décembre 2000, Cie d'assurances Zurich International, req. n° 211.284).

Quant à l'expulsion, elle est tout à fait possible, mais doit néanmoins être prononcée par le juge administratif ou judiciaire, selon la domanialité du terrain occupé.

Réglementation de la mendicité

La multiplication des arrêtés municipaux en la matière à partir de 1995 a permis à la jurisprudence (TA Poitiers, 19 octobre 1995, M. Abderrezak et autres c/ Commune de la Rochelle ; TA Pau, 22 novembre 1995, Couveinhes et association « Sortir du fond ») d'affiner les possibilités offertes au maire dans ce domaine. Si la mendicité, par ailleurs tout à fait légale, peut être réglementée par le premier magistrat, celui-ci ne peut prononcer une mesure générale et absolue. L'interdiction doit donc être limitée dans le temps et dans l'espace et ne pas apparaître comme excessive par rapport à la menace somme toute limitée que constitue la mendicité pour l'ordre public.

3 - Les accidents

Protection des usagers

Le maire a d'abord l'obligation de veiller à l'entretien normal de la voie publique afin que l'utilisateur ne rencontre que les obstacles auxquels il est en droit de s'attendre. Tout dénivelé de moins de cinq centimètres (en positif ou en négatif) constitue ainsi, selon la jurisprudence, un obstacle de faible importance qui ne saurait engager la responsabilité de la commune. En revanche, des cavités plus profondes devront au moins être signalées, sinon protégées, à moins que l'obstacle en question ne soit apparu dans un passé trop récent pour que le maire ait eu le temps d'intervenir.

Protection des tiers

En ce qui concerne les tiers, leur situation juridique est encore davantage protégée. C'est l'exemple classique de la chute d'un bloc de glace du toit d'un bâtiment communal sur un individu ou un véhicule qui n'était alors pas usager du service public abrité par le bâtiment

: la commune voit alors sa responsabilité engagée, sauf si la faute de la victime ou la force majeure ne l'en préserve.

Il est un autre type d'accident à l'égard duquel le maire dispose de pouvoirs, selon l'article L. 2212-4 du CGCT : les dangers dits « graves et imminents » qui recouvrent toute une série d'accidents aux aspects très divers. Il en va ainsi des accidents naturels d'origine géologique, des inondations, des incendies dus à un dépôt d'ordure. Quant, en revanche, ils proviennent d'un immeuble, c'est le droit spécifique des bâtiments menaçant ruine qui s'applique.

Mesures contre les accidents

Dans ces cas, le maire peut adresser des injonctions à la population et ordonner la réalisation éventuelle de travaux (considérés dès lors comme publics). En matière d'incendie, le maire se doit de les prévenir (article L. 2212-2 du CGCT). Cela passe notamment par l'obligation de ramonage des cheminées au moins une fois par an ou même de destruction des conduits en mauvais état (article L. 2213-26 du CGCT). En milieu rural, le maire peut également ordonner de placer les matières sensibles - meules de foin, de grains, etc. - à une certaine distance des habitations. Il peut également prendre toute disposition favorisant la prévention des incendies en milieu forestier : obligation de débroussaillage portée à 100 mètres (50 mètres habituellement) des constructions et chantiers, exécution d'office des travaux le cas échéant, réglementation des dépôts d'ordures ménagères...

4 - Les lieux accueillant du public et les immeubles dangereux

Établissements recevant du public

Parce que les accidents n'ont pas toujours lieu sur la voie publique, mais aussi dans des lieux fermés accueillant du public, le maire dispose aussi de pouvoirs de police dans ces établissements, même si ceux-ci sont privés. Les stades, les piscines, les salles des fêtes, les discothèques, les musées, les hôtels... autant de lieux où se réunit le public, gratuitement ou moyennant un droit d'entrée, et où le maire exerce donc son autorité. Pour l'ensemble de ses responsabilités, le maire est assisté dans ce domaine de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, présidée par le préfet.

Le premier magistrat de la commune intervient tout d'abord en amont, conformément à l'article R. 123 du Code de la construction et de l'habitation. Après avis conforme de la commission de sécurité, c'est en effet lui qui délivre le permis de construire. Lorsque les travaux ne nécessitent pas un tel permis, une autorisation du maire est tout de même requise, selon les mêmes modalités de consultation. Par la suite, c'est encore le maire, après avis une nouvelle fois de la commission de sécurité qui autorise l'ouverture, motivant un éventuel refus exclusivement par des problèmes de sécurité. Pour les établissements fermés depuis plus de dix mois, le maire autorise également leur réouverture après s'être assuré le cas échéant que les travaux nécessaires ont été exécutés. De la même manière, il se prononce sur tout aménagement opéré. Enfin, après avis de la commission de sécurité, le maire peut imposer la fermeture d'un lieu, sous le contrôle du juge administratif, en précisant par un arrêté les travaux à effectuer et les délais à respecter.

De plus, pour les établissements recevant du public et présentant plus de 1 000 places assises et plus de 500 emplacements de parking, le maire peut imposer un nombre précis de sièges et de places de parking qui seront réservés aux personnes handicapées.

Immeubles insalubres

S'il existe à leur égard une police spéciale confiée depuis 1935 aux préfets, le maire peut tout de même édicter un règlement sanitaire municipal (article L. 3 du Code de la santé publique), après avis du conseil municipal et du conseil départemental d'hygiène, à condition que le document soit compatible avec la réglementation départementale et qu'il soit approuvé par le préfet. De plus, cette police spéciale du maire ne peut que renforcer la réglementation départementale et en aucun cas l'assouplir.

Péril grave et imminent

Dans ce cas, le maire peut également utiliser ses pouvoirs de police générale pour prendre les mesures nécessaires : interdire temporairement l'habitation, ordonner des travaux (sans que ceux-ci ne soient pour autant trop importants ou qu'ils modifient l'ensemble de l'immeuble). Dans ces cas très précis de péril, le maire peut même intervenir sur les « installations classées » (CE, 24 janvier 1941, Ali Tatar Mohammed Salah, Rec., p. 6), alors que la police spéciale à l'égard de ces établissements dangereux relève en temps normal du préfet, conformément à la loi du 19 juillet 1976. C'est d'ailleurs le même principe qui guide l'intervention du maire vis-à-vis des carrières, là encore limitée aux cas de péril imminent : la police spéciale est confiée en temps normal au préfet, le maire étant seulement invité à donner son avis lors de l'ouverture ou de la fermeture du site.

Immeubles menaçant ruine

Le maire met en œuvre à leur égard des pouvoirs de police générale (article L. 2212-2, alinéa premier du CGCT ; Articles L. 511 du Code de la construction et de l'habitation - articles L. 511 et R. 511 du Code de la construction et de l'habitation) et non spéciale. À l'exception des cas où le bâtiment appartient à la commune ou constitue un monument classé, le maire est compétent à l'égard de tout immeuble ou partie d'immeuble, quelle que soit la personnalité juridique du propriétaire. N'entrent en considération que les risques d'effondrement ou de chute de matériaux : le caractère vétuste ou non n'intervient pas. Dès lors que l'immeuble présente un danger pour la sécurité consécutif à un vice de construction ou à un défaut d'entretien, le maire dispose de deux options.

1/ Si le péril est imminent, c'est-à-dire sous moins d'un mois environ, le maire adresse un avertissement aux propriétaires puis demande au juge d'instance la désignation d'un expert qui viendra examiner l'état des bâtiments sous 24 heures. Au vu du rapport d'expertise établi, le maire pourra alors prendre un arrêté de péril imminent et ordonner l'évacuation de l'immeuble ou la réalisation des travaux nécessaires pour garantir la sécurité dans un délai précisément indiqué. Sauf circonstances particulières, la démolition totale est en principe proscrite. L'arrêté de péril doit être publié au fichier immobilier, notifié aux propriétaires concernés et transmis au préfet. Enfin, si les propriétaires n'effectuent pas les travaux ordonnés, le maire pourra les faire exécuter d'office.

2/ Si le péril n'est pas imminent, l'absence d'urgence rend la procédure plus longue. Le maire prend tout d'abord un arrêté motivé qui met en demeure les propriétaires de remédier à l'état de péril de leur bâtiment, en indiquant les travaux à faire ou en les laissant libres quant aux moyens à mettre en œuvre. Si les propriétaires contestent l'état de péril ou n'agissent pas, une expertise est réalisée et permet la rédaction d'un rapport quant aux travaux à réaliser. En cas de refus persistant de la part des propriétaires ou de nouvelles contestations,

le maire transmet alors au tribunal administratif son arrêté (ou les propriétaires défèrent celui-ci au juge par la voie du recours pour excès de pouvoir). Le juge confirmera alors - ou infirmera - l'état de péril et indiquera les travaux à effectuer, voire ordonnera la démolition si les travaux nécessaires correspondent à une véritable reconstruction de l'immeuble.

5 - L'identification des voies et domiciles

Dénomination des voies

Si le conseil municipal est compétent pour procéder à la dénomination des voies, le maire, de par son pouvoir général de police, peut contrôler les noms retenus pour toutes les voies publiques ou privées et veiller à leur conformité à l'ordre public. Il agit alors sous le contrôle du juge administratif. Mais le contentieux est plutôt rare dans ce domaine (CE, 18 juillet 1919, Magnier et autres, Rec., p. 646).

Numérotation des domiciles

L'article L. 2213-28 du CGCT indique que le maire dispose d'un pouvoir de police dans ce domaine mais qu'il ne peut refuser un numéro à un propriétaire que pour des motifs d'intérêt général dont la pertinence sera, en cas de litige, contrôlée par le juge administratif.

6 - Les activités de loisirs

Les activités nautiques

Elles impliquent une réglementation abondante, tant en matière de sécurité que de salubrité. Le maire peut par exemple ordonner des mesures de la qualité de l'eau, même si c'est là une compétence dévolue de manière générale au préfet qui détient par ailleurs la police de la navigation. Le maire assure également la police des ports maritimes communaux (article L. 2213-22 du CGCT), tout en veillant à rester en conformité avec le règlement général de police imposé par le Code des ports maritimes.

Pour prévenir les accidents de baignade, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a apporté des précisions quant aux pouvoirs dévolus au maire, qui exerce son autorité en mer jusqu'à 300 mètres du rivage. C'est notamment lui qui détermine des zones de plages surveillées ainsi que les périodes de surveillance. En dehors de ces zones et des créneaux horaires annoncés, les baigneurs pratiquent leurs activités de loisirs à leurs risques et périls. Le maire peut en outre réglementer la pratique des sports nautiques avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Le maire doit faciliter l'intervention des secours dans les lieux très fréquentés et informer les usagers sur la réglementation qu'il a édictée, sur les risques anormaux qui peuvent exister et sur les résultats expliqués (article L. 2213-22 du CGCT) des contrôles de la qualité des eaux. Une importante jurisprudence concerne cette obligation d'information : les tableaux, panneaux et autres dispositifs de signalisation doivent être appropriés - par leur taille, leur typographie, les langues retenues, etc. - aux dangers encourus et à la fréquentation des lieux (CE, 28 juillet 1993, Dubouloz, Rec., p. 250).

De même, sur le fond, l'interdiction ou la limitation apportée à la pratique de l'activité nautique doit être proportionnée aux risques existants (CE, 9 mai 1980, Commune de Ladignac-le-Long, Rec., p. 876). À quelques exceptions près, il en va de même pour les

piscines : défaut de surveillance et défaut d'entretien sont ainsi de nature à engager la responsabilité de la commune.

Les sports d'hiver

Un autre espace naturel nécessite l'intervention du maire : la montagne, et notamment lorsque s'y pratiquent des activités de sport d'hiver (ski de piste ou ski de fond). La responsabilité de la commune peut être engagée pour tout accident de skieur dû à un « danger anormal », c'est-à-dire auquel il ne pouvait pas s'attendre et contre lequel il ne pouvait pas se prémunir. Dénivelé profond, clôture et tout autre obstacle non signalé ou imprévisible par le skieur lui permettent ainsi d'autant plus facilement de poursuivre la commune en justice que la piste était classée facile (CE, 22 décembre 1971, Commune de Mont-de-Lans, Rec., p. 789).

Le maire doit donc employer une signalisation appropriée et recourir à des moyens de protection pour garantir la sécurité des skieurs... et même, en cas de danger réel, décider de fermer la piste de ski, voire l'ensemble de la station (notamment en cas de forts risques d'avalanche ou de verglas : CE, 4 mars 1991, Commune de Saint-Lary-Soulan, Rec., p. 750). En revanche, la responsabilité de la commune ne peut pas être mise en cause pour les accidents survenus en dehors des pistes, sauf si l'itinéraire suivi par le skieur était un passage inévitable ou si un défaut de signalisation pouvait laisser croire que l'on se situait encore à l'intérieur du domaine balisé.

Le camping-caravaning

Si les mêmes principes guident la réglementation de l'ensemble des autres activités de loisirs qui peuvent être pratiquées sur un territoire communal, la pratique du camping-caravaning met en œuvre quelques dispositions particulières relevant d'une police spéciale. Les terrains d'accueil aménagés sont classés, lors de l'autorisation préfectorale d'ouverture, en cinq catégories, après avis motivé du maire. Mais il existe aussi des terrains dits « non aménagés » qui requièrent seulement une déclaration en mairie pour leur ouverture. Le maire a également la possibilité de restreindre le camping sur sa commune, en incluant de telles dispositions dans le plan d'occupation des sols. Il peut en outre limiter ou même interdire le camping dans certains lieux en raison d'un risque d'inondation si aucune autre mesure moins contraignante ne peut être mise en œuvre (CE, 1er décembre 1972, Ministère de l'Équipement et du Logement, Rec., p. 769).

Au-delà des dispositions classiques en cas de péril grave et imminent, le maire peut également prononcer des sanctions administratives à l'égard de l'exploitant d'un terrain de camping-caravaning qui ne respecterait pas les règles d'hygiène et de sécurité.

Enfin, en ce qui concerne le camping sauvage, le maire peut librement le réglementer, c'est-à-dire le limiter, mais ne peut en aucun cas l'interdire de manière générale et absolue sur l'ensemble du territoire de la commune, sauf exception : en vertu d'un décret du 4 septembre 1980, dans certaines zones, après avis du conseil municipal et de la commission départementale d'action touristique, le maire peut interdire le camping en dehors des terrains aménagés, si cette pratique porte atteinte à l'esthétique, au paysage, à la conservation des milieux naturels ou à l'exploitation agricole et forestière.

7 - Les malades mentaux

Fondements juridiques à l'égard des malades mentaux

Deux sources juridiques autorisent le maire à intervenir à l'égard des personnes souffrant de troubles mentaux : le CGCT (Article L. 2214-4 du CGCT - article L. 2214-4) et le Code de la santé publique (Article L. 326 du Code de la santé publique - articles L. 326 et suivants). Les pouvoirs de police que se partagent en la matière le maire et le préfet relèvent tout à la fois de la police générale et d'une police spéciale des aliénés confiée principalement au préfet mais qui peut parfois faire intervenir le maire, en tant qu'agent de l'État et non au titre de représentant de la commune.

Procédure d'internement

Le Code de la santé publique prévoit une procédure qui confie normalement au préfet le soin de décider de l'internement des malades mentaux en prenant un arrêté sur la base d'un certificat médical. Mais une procédure d'urgence autorise parallèlement le maire (ou, à Paris, les commissaires de police), à prendre toutes les dispositions nécessaires vis-à-vis des aliénés, à condition de ne prendre que des mesures provisoires et motivées et d'en référer dans les 24 heures au préfet, qui prononce alors éventuellement l'arrêté d'hospitalisation. En cas d'absence de décision préfectorale, les mesures prises par le maire deviennent caduques passé un délai de 48 heures. L'inaction du maire ne peut engager la responsabilité de la collectivité qu'en cas de faute lourde, dont l'existence est, dans ce domaine, rarement reconnue par le juge.

8 Les animaux

Grande diversité d'animaux concernés

Si l'on pense principalement aux chiens errants et autres animaux dangereux, une grande diversité d'animaux est pourtant concernée par les prérogatives du maire. Ainsi, les abeilles, par exemple, relèvent en principe de la compétence du préfet (article L. 211-6 du Code rural), mais le maire peut tout à fait intervenir si le préfet ne le fait pas, pour déterminer la distance à respecter entre les ruches et les habitations ou les voies publiques.

Le maire peut en outre, sur le fondement de l'article L. 211-7 du Code rural, imposer aux propriétaires de ruches « toutes les mesures qui peuvent assurer la sécurité des personnes, des animaux, ainsi que la préservation des récoltes et des fruits ». Il en va exactement de même vis-à-vis des oiseaux, tels que les pigeons, si ceux-ci provoquent des dommages aux cultures de par leur trop grand nombre...

Animaux dangereux ou nuisibles

Le septième alinéa de l'article L. 2212-2 du CGCT autorise le maire à agir contre ces derniers. Cette disposition s'ajoute à la possibilité pour le préfet de déléguer au maire ses pouvoirs dans le domaine de la police des battues, dans les communes localisées près des massifs forestiers et où les sangliers peuvent imposer d'importants dommages aux cultures. Mais le maire peut également, sous le contrôle du conseil municipal, décider de lui-même l'organisation de battues pour combattre les animaux nuisibles (article L. 2122-21, alinéa 9 du CGCT).

Quant à la lutte contre la rage, le décret n° 95-596 du 27 juin 1996 autorise le maire à ordonner par voie d'arrêté l'abattage des animaux suspectés de rage s'ils présentent un risque

pour la sécurité, à abattre sans délai les bêtes contaminées et veiller à la destination des cadavres.

Animaux domestiques

En ce qui les concerne, outre l'application du règlement sanitaire départemental, le maire peut prendre certaines dispositions pour empêcher leur divagation : promenade en laisse, port de muselières, abattage des animaux errants non réclamés par leur propriétaire... (article L. 211-22 du Code rural).

Chiens dangereux

La loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants a élargi le cadre des pouvoirs du maire notamment pour lutter contre le phénomène de développement dans certaines cités de chiens dangereux, pitbulls, rottweillers, etc. Ainsi, cette loi a notamment prévu que la détention de chiens de première (chiens d'attaque) et deuxième (chiens de garde et de défense) catégories est subordonnée au dépôt d'une déclaration à la mairie du lieu de résidence du propriétaire (article L. 211-14), que l'accès des chiens de la première catégorie aux transports en commun, aux lieux publics à l'exception de la voie publique et aux locaux ouverts au public est interdit, de même que leur stationnement dans les parties communes des immeubles collectifs, et que leur circulation, ainsi que celle des chiens de deuxième catégorie, sur la voie publique est subordonnée au port d'une muselière et d'une laisse (article L. 211-16 I et II).

Le maire peut de surcroît, de sa propre initiative ou sur demande de « toute personne concernée », décider de placer, par arrêté, dans un lieu d'accueil adapté « un animal susceptible, compte tenu de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques ». À l'issue d'un délai de garde de huit jours ouvrés, si le propriétaire ou le gardien ne présente pas toutes les garanties « quant à l'application des mesures prescrites », le maire peut notamment faire euthanasier l'animal, après avis d'un vétérinaire. Le propriétaire de l'animal peut auparavant présenter ses observations (article L. 211-11).

À savoir La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a renforcé les pouvoirs de police du maire en ce domaine. Elle a ajouté à l'article L. 211-1 du Code rural un II ainsi rédigé :

« En cas de danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou à défaut le préfet peut, sans formalités préalables, ordonner par arrêté que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci. Il peut faire procéder sans délai à l'euthanasie de l'animal après avis d'un vétérinaire mandaté par la direction des services vétérinaires. Cet avis doit être donné au plus tard 48 heures après le placement. Faute d'être émis dans ce délai, l'avis est réputé favorable. »

Cette procédure complète la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 en organisant le règlement des situations d'urgence. Elle ouvre la faculté de placement et d'euthanasie d'un animal dans les cas de danger « grave et immédiat ». L'opération est alors accomplie sans formalités, c'est-à-dire sans tenir compte des observations du propriétaire, et l'avis du vétérinaire doit être donné dans les 48 heures après le placement de l'animal, à défaut de quoi il sera abattu.

B - La réglementation des activités professionnelles

1 - Le commerce

Réglementation du commerce

L'article L. 2212-1 du CGCT permet au maire d'intervenir pour tout commerce à condition que l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique se trouve menacés. Pourtant, l'autorité préfectorale détient en la matière les pouvoirs de police, sinon les plus importants, du moins les plus connus, telle la fixation des périodes de soldes. Il reste néanmoins au maire des prérogatives qui ne sont pas que résiduelles. C'est d'abord le cas des dérogations à l'interdiction des ouvertures dominicales, pour le commerce de détail : le maire est compétent (sauf à Paris où cette compétence est confiée au préfet) pour définir au maximum trois ouvertures dominicales par an, après avis des organisations de travailleurs et d'employeurs concernées. Mais le maire dispose aussi du pouvoir de réglementation des ventes ambulantes et des marchés.

Le commerce ambulant

Les particuliers qui font de la vente ambulante tout comme ceux qui participent à une brocante sont soumis à l'autorité du maire, qu'ils soient commerçants ou non. Sans recourir évidemment à une prohibition générale et absolue, le premier magistrat de la commune peut tout à fait réglementer de telles ventes ou interdire le colportage dans certaines voies, à certaines heures ou certains jours de la semaine, afin de garantir la sécurité du public, les possibilités de stationnement ou de circulation (CE, 27 juillet 1984, Ville de Toulouse, Rec., p. 284). Une opération de vente « au déballage » ne peut en outre être organisée sans être autorisée par le maire, qui a la possibilité d'apprécier l'opportunité de la manifestation (notamment en termes de concurrence pour les commerces sédentaires). Quant aux lieux touristiques toujours très touchés par des ventes ambulantes, le juge administratif accepte, de manière restrictive mais réelle, que le caractère pittoresque d'un centre-ville historique justifie une interdiction générale et absolue du commerce ambulant, dans la mesure où cette prohibition répond à un impératif d'ordre public : la circulation des touristes (CE, 23 septembre 1991, Lemonne, Rec., p. 314).

Les marchés

Qu'il s'agisse d'un marché couvert (on parlera alors de « halles ») ou non, le maire a l'obligation de veiller au maintien de l'ordre dans ce lieu fréquenté par du public. Mais si la police est bien de la compétence du maire - sauf sur une route nationale qui relève de la compétence du préfet -, la décision de création, l'emplacement, le montant du droit de place (généralement conditionné par la superficie occupée) et la date du marché relèvent de la seule compétence du conseil municipal depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L'ensemble des pouvoirs de police du maire doit être animé par un souci d'ordre, d'hygiène, de tranquillité et d'utilisation optimale du domaine public. Ainsi, aucun droit de priorité héréditaire ne saurait être reconnu aux forains par le maire pour l'affectation des emplacements. Le maire dispose toutefois d'un large pouvoir discrétionnaire lors du choix des

titulaires des différents emplacements... et peut à tout moment retirer l'autorisation d'exploitation en motivant sa décision. Enfin, pour des raisons d'ordre public ou liées au règlement du marché, le maire peut interdire la vente de certains produits.

Le commerce des armes

La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne prévoit que

« l'ouverture de tout local destiné au commerce de détail de matériels de guerre, armes ou munitions est soumise à autorisation. »

Elle précise que :

« celle-ci est délivrée par le préfet du département où est situé ce local, après avis du maire. »

Le maire n'exerce donc ici qu'un pouvoir consultatif.

2 - Les denrées alimentaires

Vente des denrées alimentaires

Selon le quatrième alinéa de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire contrôle la vente des denrées alimentaires afin d'assurer

« 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. »

Sans pour autant remettre en cause une liberté fondamentale, celle du commerce et de l'industrie, le maire dispose donc de pouvoirs de police sensibles dans ce domaine. Il peut notamment réglementer la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque la législation sur les congés payés impose cette fermeture, afin de veiller à assurer un ravitaillement correct aux habitants. Pour des motifs d'ordre public et de salubrité, le maire peut également contrôler la vente de viande ou de poisson, en créant par exemple un service d'inspection sanitaire.

Abattoirs

Le maire a également un droit de regard sur le fonctionnement des abattoirs (CE, 1er juin 1900, Serpillon, Rec., p. 376), même si ceux-ci relèvent en principe d'une police spéciale confiée au Premier ministre et au préfet. Le maire peut ainsi en réglementer l'accès, veiller à la stabulation des bêtes et à l'enfouissement des denrées impropres à la consommation, etc.

3 - Les débits de boisson

Réglementation des débits de boisson

Comme pour les discothèques, soumises sensiblement aux mêmes règles, il existe une police spéciale prévue par le Code des débits de boisson et confiée pour l'essentiel au préfet. Le maire dispose cependant de certaines prérogatives.

Débits de boisson permanents

Le maire peut intervenir pour aggraver éventuellement le régime fixé par le préfet au niveau départemental (horaires d'ouverture et de fermeture...) si des circonstances locales graves le nécessitent, ou pour accorder des dérogations d'une durée limitée dans le cas de fêtes locales, de mariages, de spectacles... Le maire peut en outre recourir à ses pouvoirs de police en cas de travaux à effectuer, car il s'agit de lieux accueillant du public. De plus, en tant qu'OPJ, le maire devra constater les éventuelles infractions à la législation. C'est enfin le maire qui enregistre les déclarations d'ouverture et de mutation des débits de boisson, avant de transmettre pour instruction le dossier complet au préfet et au procureur de la République. Il délivre alors un récépissé au candidat.

Débits de boisson temporaires

Les règles applicables dépendent du lieu d'établissement : si ceux-ci se trouvent dans l'enceinte d'une exposition ou foire organisée par l'État ou les collectivités publiques, une simple déclaration en mairie est suffisante. Mais s'il s'agit d'une vente, d'une foire ou d'une fête publique locale, l'exploitant a besoin de l'autorisation du maire pour pouvoir vendre des boissons.

Dans tous les cas, le maire, à la différence du préfet ou du ministre de l'Intérieur, ne peut ordonner qu'une fermeture provisoire - qui sera un moyen préventif et non une sanction - afin d'empêcher la survenance d'un risque bien précis.

4 - Le cinéma

L'interdiction de projection de films

La jurisprudence est dominée en ce domaine par l'arrêt du CE du 18 décembre 1959, Société des Films Lutétia (Rec., p. 693). Celui-ci précise justement les prérogatives du maire en matière de projection de films dans les cinémas de la commune. Le principe est simple : le maire peut interdire la projection d'un film, même si celui-ci a reçu le visa ministériel d'exploitation, à condition de faire la démonstration que la projection risque de provoquer des « troubles matériels sérieux » ou de menacer l'ordre public « à raison du caractère immoral du film et de circonstances locales ».

Il faut noter que l'immoralité d'un film est un motif valable seulement si elle s'accompagne de circonstances locales particulières. Le juge reste fidèle à cette solution jurisprudentielle. Ainsi n'a-t-il pas accepté d'analyser la présence d'un nombre élevé de retraités et de croyants sur le territoire d'une commune comme constituant un motif suffisamment valable pour justifier une interdiction de projection (TA Bordeaux, 13 décembre 1990, United International Pictures, à propos du film La dernière tentation du Christ).

5 - Les « photographes filmeurs » et les distributeurs de journaux

Réglementation des professions de « photographes filmeurs » et distributeurs de journaux

La profession des « photographes filmeurs » consiste à prendre des clichés ou des films vidéo des passants et à leur proposer ensuite d'acheter la photographie ou le film. Très répandu dans les lieux touristiques ou aux abords des grands magasins lors des fêtes de Noël, l'exercice de cette profession peut tout à fait être réglementé par le maire (ou, à Paris, le préfet de police), afin de protéger la tranquillité des passants. Cependant, toute réglementation ne doit être ni générale, ni absolue et doit laisser la possibilité aux « photographes filmeurs » d'exercer leur activité sur des voies publiques suffisamment fréquentées (CE, 13 mars 1968, Ministre de l'Intérieur c/ Époux Leroy, Rec., p. 179). Pour les vendeurs de journaux sur la voie publique, ce sont les mêmes principes qui s'appliquent.

6 - Les taxis

Réglementation des taxis

C'est une activité essentiellement réglementée au niveau préfectoral, mais pour laquelle le maire dispose également de certains pouvoirs. En cas de silence du préfet, le maire peut édicter un règlement municipal des taxis ainsi que le nombre de taxis admis à être exploités dans la commune (si le préfet ne le fait pas), définir les zones de prise en charge, délivrer les autorisations de stationnement et dresser la liste d'attente des nouvelles autorisations d'exploitation (décret n° 95-935 du 17 août 1995 pris en application de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'organisation de cette profession).

Seule décision qui échappe à la compétence du maire : la fixation du tarif des courses, qui revient au préfet (par dérogation au régime de liberté des prix imposé par l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986).

Permis de circuler propre aux taxis

Le maire peut en outre fixer lui-même les conditions requises pour l'obtention du permis de circuler : être propriétaire du véhicule, fournir un certificat médical, repasser une visite médicale régulière après l'âge de 65 ans, utiliser un radiotéléphone, avoir une bonne moralité, etc. Autant de dispositions contraignantes laissées à la libre appréciation du maire, dans le respect de la loi, mais qui doivent avoir pour seul objectif la sécurité et le bon déroulement de la circulation. Toute autre condition est donc à proscrire. Il peut enfin recourir à des sanctions administratives en cas de non-respect du Code de la route ou du règlement municipal. Il peut ainsi, après avis de la commission disciplinaire, retirer l'autorisation d'exploitation. Cette sanction sera éventuellement susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

C - L'organisation de la vie locale

1 - Les funérailles et cimetières

Réglementation des funérailles

La loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 a remis en cause le monopole communal en matière de pompes funèbres. Elle n'a en revanche pas modifié le cadre des pouvoirs de police du maire dans ce domaine. Ainsi, selon l'article L. 2213-9 du CGCT :

« Sont soumis au pouvoir de police du maire le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières (...). »

La seconde partie de cet alinéa n'est pas moins importante, en ce sens qu'elle institue l'égalité entre les religions :

« sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort. »

Cimetières et inhumations

La création d'un cimetière est une obligation pour les communes : à l'instar de la suppression, il s'agit d'une compétence dévolue au conseil municipal. En revanche, l'entretien (hauteur des plantations, dessin des allées, souci de la salubrité du lieu) est assuré sous la seule autorité du maire. Le maire peut même réglementer ou empêcher la construction d'un monument funéraire, si celui-ci est de nature à troubler l'ordre public (CE, 11 mars 1983, Commune de Bures-sur-Yvette, Rec., p. 104). De même, le maire peut ordonner le déplacement d'un corps. C'est encore le maire qui réglemente la circulation automobile dans l'enceinte du cimetière.

C'est également le maire qui autorise l'inhumation (article L. 2223-9 du CGCT), la crémation ou la conservation des corps. C'est enfin lui qui surveille, par l'entremise d'un commissaire de police ou d'un garde champêtre, les fermetures du cercueil, les exhumations, réinhumations et déplacements de corps.

Enfin, dans le cas d'une concession qui n'est plus entretenue pendant au moins trente ans, le maire peut en constater l'état d'abandon, en dressant un premier procès-verbal qui sera transmis aux familles et au public... puis un second trois ans plus tard ou au moins un avis par voie d'affichage (article L. 2213-17 du CGCT).

2 - Les réunions et manifestations

Réunions publiques

Si les réunions privées sont entièrement libres, les réunions publiques - c'est-à-dire ouvertes à toute personne désirant y participer - nécessitent la nomination d'un bureau et peuvent être soumises à la surveillance d'un fonctionnaire de police, à la demande du maire ou du préfet. Dans les communes où la police n'est pas étatisée, le maire a la possibilité d'interdire une telle réunion ou de refuser le prêt d'une salle municipale, en prétextant des risques de troubles à l'ordre public dont la réalité sera éventuellement contrôlée par le juge administratif.

Manifestations

Les défilés ou rassemblements mobiles sur la voie publique doivent obligatoirement être déclarés, sauf s'ils relèvent d'us et coutumes locaux. Dans cette déclaration adressée au maire qui se charge de la transmission dans les 24 heures au préfet ou directement adressée au préfet dans les communes à police étatisée, les organisateurs doivent préciser leurs noms, le but de la manifestation, l'heure prévue et l'itinéraire retenu. Maire et préfet peuvent alors interdire la manifestation, si celle-ci présente un risque sérieux pour l'ordre public. Il est à signaler que le préfet peut dans ce cas annuler un arrêté d'interdiction pris par un maire.

Une manifestation non déclarée ou interdite est apparentée juridiquement à un attroupement. Si celui-ci risque de troubler ou porte atteinte à l'ordre public, il peut être dispersé après sommations. Mais le recours à la force publique nécessite néanmoins une présence conjointe du maire et du préfet (ou de leurs délégués) sur place.

3 - Les bals, fêtes et spectacles

Réglementation des bals, fêtes et spectacles

Le caractère festif de ces rassemblements - l'alinéa 3 de l'article L. 2212-2 du CGCT parle de « réjouissances publiques » - ne doit pas occulter les risques qu'ils induisent pour la sécurité. Le maire peut dès lors réglementer ces manifestations et les soumettre à une autorisation préalable, dont le refus pourra se baser sur des exigences locales particulières. Le maire peut ainsi établir un calendrier des fêtes autorisées.

Autorisation des bals publics

Si le maire n'a a priori pas de pouvoirs sur les fêtes privées (organisées par les particuliers, sur invitation), si ce n'est de faire appliquer la législation sur le bruit, c'est à l'inverse lui qui autorise les bals publics, organisés dans un lieu privé accueillant du public ou dans un lieu public, à l'initiative d'une société de spectacles, d'une collectivité publique ou d'une association. Pour refuser une telle fête, le maire doit se baser sur des motifs sérieux : nuisances sonores, troubles survenus récemment, risque de violences...

De la même manière, une réglementation précise, quant aux heures de début et de fin des festivités (CE, 17 juin 1970, Combault, Rec., p. 408) ou quant à l'accès de certaines catégories de personnes par exemple, peut être édictée par le maire, à condition de reposer sur des motifs sérieux et précis de risques pour l'ordre public.

Les libertés liées aux spectacles

En ce qui concerne les spectacles, le maire doit souvent veiller à ne pas entraver par sa réglementation des libertés supplémentaires : la liberté du commerce et de l'industrie que défend l'entreprise de spectacle et la liberté d'expression que revendique tout artiste. Conformément à l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945, le maire délivre les autorisations pour

« les spectacles forains, exhibitions, de chant et de danse dans les lieux publics et tout spectacle de variétés. »

En fonction des circonstances locales, le maire pourra donc refuser une telle autorisation sur la base du bon ordre, de la salubrité, de la moralité ou de la sûreté publics. Mais le maire peut également utiliser ses pouvoirs de police générale : ce fut notamment le cas lorsque le maire de la commune de Morsang-sur-Orge a interdit un spectacle de lancer de nains en se fondant sur l'atteinte à la dignité de la personne humaine (CE, ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge et ville d'Aix-en-Provence, Rec. CE, p. 372).

Spectacles non soumis à autorisation

En revanche, ne sont pas soumis à autorisation (si ce n'est de stationnement sur le domaine public le cas échéant) les théâtres ambulants (marionnettes...), les cabarets, les cirques, les cafés-concerts...

La réglementation des rave-parties Le dispositif d'encadrement juridique des rave-parties, source de nombreuses polémiques dans la société civile et de revirements de position politiques, a été spécialement aménagé par l'article 53 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Celui-ci introduit un nouvel article 23-1 dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui témoigne de l'objectif premier de cette réglementation, à savoir obliger ses organisateurs à sécuriser le déroulement de ces manifestations. La loi a ainsi prévu plusieurs principes, dont la mise en œuvre est désormais ouverte à la suite de la publication du décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 pris pour son application et un arrêté du 3 mai 2002 fixant les conditions de souscription de l'engagement de bonnes pratiques relatif aux rassemblements exclusivement festifs, à caractère musical avec diffusion de musique amplifiée (cf. Annexe 1 et Annexe 2).

La réglementation des rave-parties (suite) Ces manifestations sont soumises à un régime de déclaration auprès du préfet du département. Il est à noter que le champ d'application de cet article est plus vaste que les rave-parties stricto sensu. Il concerne l'ensemble des rassemblements festifs, à caractère musical, organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas au préalable aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques (importance, mode d'organisation, risques) fixées par décret en Conseil d'État. La loi précise que sont exemptées de cette déclaration celles qui sont déjà soumises à une obligation de déclaration ou d'autorisation. On pense plus particulièrement ici au pouvoir d'autorisation dont dispose le maire, notamment des « spectacles de curiosité ou de variété », en vertu des articles premier et 13 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles. On notera à cet effet que le législateur a préféré faire entrer cette autorisation dans le champ de compétence du préfet, alors qu'il aurait pu sans difficulté, comme d'ailleurs le juge administratif nous y a récemment invité (CAA Nantes, 31 juillet 2001, Sté L'Othala Production, req. n° 97NT00844), considérer que les rave-parties constituent un tel spectacle devant être soumis à autorisation du maire. Ce choix, confirmant l'esprit général d'une loi qui prévoit essentiellement un renforcement des pouvoirs de police de l'État, témoigne aussi d'une certaine défiance vis-à-vis des maires à ce sujet. Les débats ont montré leurs divergences de perception du sens de cette réglementation, et notamment le fait que certains d'entre eux y voyaient moins un moyen de les sécuriser que de les interdire. On rappellera cependant qu'un pouvoir de police spéciale du préfet ne fait pas obstacle à l'exercice du pouvoir de police générale du maire, pour édicter une réglementation plus rigoureuse si des circonstances locales le justifient.

La réglementation des rave-parties (suite) Quoi qu'il en soit, la déclaration doit préciser les mesures envisagées pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques, de même qu'elle doit joindre l'autorisation donnée par le propriétaire d'occuper le terrain ou le local où est prévu le rassemblement. Le préfet, s'il estime que ces mesures sont insuffisantes, doit organiser une concertation avec les responsables afin d'étudier les conditions de leur adaptation ou la recherche d'un terrain ou local plus appropriés. Le préfet peut imposer aux organisateurs certaines obligations, comme la mise en place d'un service d'ordre ou d'un dispositif sanitaire. Dans le cas où ces adaptations, malgré une mise en demeure préalable des organisateurs, ne seraient pas réalisées ou si le rassemblement crée un risque de trouble grave à l'ordre public, le préfet peut l'interdire. Enfin, la loi prévoit qu'en cas d'absence de déclaration préalable ou d'organisation de la manifestation malgré une interdiction préfectorale, les OPJ sont autorisés à saisir ou faire saisir le matériel utilisé pour une durée maximale de six mois, en vue de sa confiscation par le tribunal. Quant aux responsables, ils sont alors passibles d'une contravention de 5e classe.

5 - Les cultes

Police des cultes

Depuis la loi de séparation de l'Église et de l'État du 9 décembre 1905, la police des cultes appartient aux communes. Le maire dispose ainsi de pouvoirs qui, s'ils apparaissent quelque peu secondaires aujourd'hui, ont sensiblement alimenté la jurisprudence au début du siècle. Le maire peut ainsi interdire, si des motifs sérieux et de circonstances le nécessitent, une procession pourtant traditionnelle. Quant aux autres processions, si elles ne sont pas considérées comme faisant partie des coutumes locales, le maire doit délivrer une autorisation préalable.

Limites de la réglementation des lieux de culte

Sauf si la sécurité est réellement en jeu, le maire n'a aucun pouvoir sur les conditions d'ouverture du lieu de culte, laissées à la discrétion du curé de la paroisse. Ainsi, seul ce dernier est compétent pour déterminer les heures d'ouverture ou décider que l'église doit être fermée à clé en dehors des messes.

Enfin, en ce qui concerne la sonnerie des cloches de l'église, le maire dispose bien sûr de la possibilité d'y recourir pour un usage civil : avertissement d'un sinistre tel qu'un incendie, par exemple. Mais que peut-il faire vis-à-vis des sonneries religieuses (Angélus, etc.) ? Le maire a le droit d'en réglementer l'usage, mais ne peut ni les limiter, ni les supprimer sans raison sérieuse (faible solidité du clocher par exemple) : le juge a en effet toujours considéré qu'elles ne constituaient pas en elles-mêmes une atteinte à la sécurité ou à la tranquillité publique.

5 - La défense de l'environnement

La lutte contre « les pollutions de toute nature »

Le cinquième alinéa de l'article L. 2212-2 du CGCT indique que le maire doit veiller à prévenir et faire cesser « les pollutions de toute nature ». Chargé de faire respecter le règlement sanitaire départemental, voire d'en renforcer les contraintes, le premier magistrat de la commune peut également assurer d'office l'élimination de déchets en faisant payer le coût de cette opération au contrevenant, après l'avoir mis en demeure.

Réglementation de la circulation de certains véhicules

Le maire dispose également de prérogatives plus précises vis-à-vis de certains problèmes sensibles. Ainsi, il peut assez facilement réglementer la circulation des véhicules type « 4 x 4 » sur le territoire communal en zone de montagne (conformément à la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne), ou édicter des règles particulièrement contraignantes lorsqu'un parc national, un parc naturel, une réserve naturelle ou un littoral occupe une partie du territoire de la commune. En matière de circulation plus générale des véhicules terrestres (y compris les motoneiges et scooters des neiges) dans les espaces naturels, l'article premier de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 pose comme principe l'interdiction. Le maire n'a donc pas particulièrement de mesures à prendre. Seule une mission de service public ou une activité professionnelle de recherche ou d'entretien de l'espace en question permet d'autoriser la circulation. En zone de montagne, utiliser une motoneige pour emmener des clients dans un refuge privé d'altitude est donc a priori interdit.

Eau

En ce qui concerne l'eau, si la police relève en principe du préfet, le maire a une double obligation : celle de veiller à ce que l'eau distribuée dans la commune soit propre à être consommée et celle d'informer, en cas d'accident ou d'anomalie, les autorités supérieures et le public. Incompétent vis-à-vis des eaux courantes, navigables ou non, le maire est à l'inverse compétent à l'égard des eaux stagnantes : il doit notamment en assurer l'assainissement, voire la suppression si ces eaux compromettent la salubrité publique (article L. 2213-30 du CGCT).

Réglementation du paysage publicitaire et des enseignes commerciales

Il s'agit d'une police spéciale confiée au maire et précisée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995. Si une interdiction générale et absolue est bien sûr à proscrire, les possibilités offertes au maire en la matière sont aussi complexes que variées. La réglementation est en effet différente selon la localisation de la publicité concernée, une fois établie une classification géographique en trois zones, à l'intérieur des agglomérations : celle où la publicité est interdite (sites naturels, bâtiments classés, arbres, parcs nationaux...), celle où elle est strictement limitée et celle où elle est seulement réglementée.

Une nuisance particulière : le bruit

Les Article L. 2213-4 du CGCT - articles L. 2213-4 et L. 2215-3 du CGCT, complétés par les lois n° 91-5 du 3 janvier 1991 et Loi n 92-1444 du 31 décembre 1992 - n° 92-1444 du 31 décembre 1992 permettent au maire d'agir dans ce domaine. Il a notamment obligation d'agir dès qu'une activité cause un bruit excessif et porte atteinte à la tranquillité publique (CE, 17 mars 1989, Commune de Montcourt-Fromonville, Rec., p. 817), en prenant en compte les circonstances de temps et de lieu. Une inaction injustifiée peut ouvrir droit à une

indemnité. Le renforcement de la réglementation nationale est également possible, à condition de se justifier par des circonstances locales. Mais le maire ne saurait pour autant empiéter sur les pouvoirs de police spéciale qui ne sont pas de sa compétence : ainsi, ne peut-il pas interdire le passage des avions dans le ciel de sa commune...

6 – La réquisition de logements

Réquisition exceptionnelle de locaux

Police spéciale confiée au préfet (article L. 641-1 du Code de la construction et de l'habitation), les pouvoirs du maire en la matière sont très limités, mais existent néanmoins. En cas d'urgence et de manière exceptionnelle, il peut réquisitionner des locaux pour loger des sans-abri, à condition toutefois que l'absence de toit pour ces personnes porte gravement atteinte à l'ordre public. Le juge administratif contrôle avec beaucoup d'attention que les conditions pour de telles réquisitions sont bel et bien requises. Mais si c'est le cas, liberté est laissée au maire pour choisir les locaux (vacants, en priorité) et aucun délai n'est de surcroît exigé (fin naturelle de la réquisition : lorsque sa nécessité a disparu). En raison du préjudice subi, le propriétaire du local réquisitionné a par ailleurs droit à une indemnité versée par la commune.

ANNEXE

EXEMPLE DE POUVOIR DE POLICE SPECIALE

Hospitalisation d'office

LES MODALITES D'HOSPITALISATION EN PSYCHIATRIE					
	HOSPITALISATION LIBRE	HOSPITALISATION SUR DEMANDE D'UN TIERS		HOSPITALISATION D'OFFICE	
ANCIENNE DENOMINATION	SERVICE LIBRE	PLACEMENT VOLONTAIRE		PLACEMENT D'OFFICE	
PATIENT	Consentant à l'hospitalisation	NON CONSENTANT A		Ses troubles mentaux compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes	
ENTOURAGE		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">Lettre</div> Nom, prénom, âge, profession, adresse du demandeur, degré de parenté ou nature des relations entre eux (ami, collègue, assistante sociale, tuteur, curateur). Demande d'hospitalisation conformément à l'article L 333 du code de la santé publique dans un établissement régi par la loi du 27 juin 1990.			
CERTIFICATS ET ARRETES	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; display: inline-block; font-size: 2em;">MEDE</div> ... atteste la nécessité d'un traitement hospitalier	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; display: inline-block; font-size: 2em;">Méd</div> Symptômes observés et troubles du comportement	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; display: inline-block; font-size: 2em;">Méd</div> Confirmation des constatations du premier	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; display: inline-block; font-size: 2em;">Méd</div> ... »ses troubles mentaux compromettent l'ordre	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; display: inline-block; font-size: 2em;">Préfe</div>



		rapportés par certificat l'entourage	public ou la sûreté des personnes et nécessite donc son hospitalisation d'office selon l'article L 342 du CSP conformément à la loi du 27.06.1990.	Arrêté préfectoral motivé et circonstancié
	 « ses troubles rendent impossible son consentement. Son état impose des soins immédiats associés d'une surveillance constante, selon l'art. L 333 du CSP		
EN CAS D'URGENCE	Médecin ou l'interne de garde de l'établissement peuvent décider de l'hospitalisation	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; background-color: #cccccc; padding: 2px;">DANGER</div> 1 – un seul certificat médical pouvant émaner du médecin de l'établissement d'accueil. 2 – demande de l'entourage.	1- certificat médical ou à défaut attestation de notoriété publique. 2- Mesure provisoire d'hospitalisation d'office prononcée par les maires ou les commissaires de police de Paris. Le préfet doit dans les 24 heures annuler cette mesure provisoire ou prononcer l'arrêt d'hospitalisation d'office.	
LA STRUCTURE D'ACCUEIL	Le patient dispose du choix de l'équipe psychiatrique, publique ou privée.	Le service de psychiatrie relevant de la commune où le patient réside (également certaines cliniques ou établissements privés soumis au contrôle de l'autorité sanitaire mais la loi multiplie les mécanismes de contrôle de ce type d'admission)		

HOSPITALISATION D'OFFICE

Modèle de certificat médical en vue
d'une hospitalisation d'office

Je soussigné, Docteur

Certifie avoir examiné M...

Demeurant

Et présentant les signes suivants (1) :

Ce malade présentant des troubles mentaux le rendant dangereux pour lui-même (et/ou pour autrui) doit être admis en hospitalisation d'office dans un établissement régi par la loi du 27.06.1990 (2).

Fait le
A
Signature

- (1) Le certificat doit relater de manière descriptive les troubles présentés par le patient. La formulation d'un diagnostic psychiatrique n'est pas nécessaire.
- (2) Il est possible d'indiquer : « doit être admis en hospitalisation d'office au CHS de ... », si l'on est certain que le malade sera bien admis dans ce CHS (problème des départements comportant plusieurs CHS et où, du fait de la sectorisation, il n'est pas toujours possible de prévoir vers quel CHS sera dirigé le malade).

HOSPITALISATION SUR DEMANDE D'UN TIERS

Modèle de certificat médical

En vue de l'hospitalisation sur demande d'un tiers

Je soussigné certifie que l'état de santé de M _____, né(e) le _____
à _____, demeurant à _____, présentant (1)

Dans ces conditions, le patient doit être hospitalisé selon les termes de l'article L 333 du code de la santé publique(2).

Fait le
A
Signature

- (1) le certificat doit être circonstancié, décrire l'état mental du malade et sa traduction au niveau du comportement. Un diagnostic psychiatrique n'est pas nécessaire. Le médecin peut notamment reproduire les propos du malade, relater les troubles du comportement dont il est témoin.
- (2) Autre formule possible (reproduction des termes de l'article L 333).

Deux sources juridiques autorisent le maire à intervenir à l'égard des personnes souffrant de troubles mentaux : le CGCT (Article L. 2214-4 du CGCT - article L. 2214-4) et le Code de la santé publique (Article L. 326 du Code de la santé publique - articles L. 326 et suivants). Les pouvoirs de police que se partagent en la matière le maire et le préfet relèvent tout à la fois de la police générale et d'une police spéciale des aliénés confiée principalement au préfet mais qui peut parfois faire intervenir le maire, en tant qu'agent de l'État et non au titre de représentant de la commune.

Modèle de courrier du tiers.

Je soussigné (nom, prénom, âge, adresse, profession, nature des relations existants entre eux) demande l'hospitalisation sans consentement de (nom, prénom, âge, adresse) conformément à l'article L 333 du code de la santé publique dans un établissement régi par la loi du 27 juin 1990.

Signature

P.S : N'oublier pas de demander ou de faire une photocopie de la carte d'identité de la personne faisant la lettre.