

## Pouvoirs de police : le maire et le commerce fixe

### *Le commerce et la police générale*

Il s'agit ici de la police municipale, définie par l'article L 2212-1 du CGCT, que l'on qualifie généralement de « générale » dans la mesure où elle est susceptible de s'exercer dans des domaines extrêmement divers dès lors que certains intérêts sont en jeu.

Son champ d'application est très large et va conduire le maire à intervenir dans des secteurs assez nombreux de l'activité professionnelle du fait des termes très généraux de cet article.

Le maire peut, et généralement doit, intervenir dès lors que l'ordre, la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publics sont en jeu, soit qu'il intervienne de son propre chef, soit qu'il décide d'aggraver des mesures prises par le préfet ou le ministre si des circonstances locales le justifient.

En effet, le maire peut intervenir dans certains domaines touchant à la pratique du commerce, alors qu'il n'a pas reçu une compétence particulière, pour aggraver les mesures prises par d'autres autorités, parfois le ministre ou plus généralement le préfet, détenteur habituel des pouvoirs de « police spéciale », définie comme celle qui s'applique à un domaine particulier.

Le maire peut aggraver les mesures prises par le préfet, mais seulement si des circonstances particulières le justifient.

Ces domaines sont également très variés, mais ceux qui affectent plus directement le commerce local concernent :

**Le maire joue un rôle important dans l'exercice du commerce fixe de par ses pouvoirs de police**



**- Les débits de boissons**

Leur activité, du fait des intérêts publics en cause (liberté du commerce et de l'industrie, protection des mineurs, bruits et tranquillité publique, fiscalité, etc), a justifié depuis longtemps un régime particulier (code des débits de boissons), qui pour l'essentiel est de la compétence du préfet, mais le maire est chargé de prévenir les atteintes à l'ordre et à la tranquillité publics.

Il peut fixer les horaires d'ouverture, à moins que, circonstance d'ailleurs fréquente, le préfet ne fixe un régime unique applicable à l'ensemble du département, voire accorde des dérogations pour des motifs précis et une durée limitée à un jour donné (mariage, fête locale, spectacle) ;

**- Les taxis**

La police des taxis appartient pour l'essentiel au préfet, mais le maire peut, pour assurer la commodité et la sécurité de la circulation sur les voies publiques, édicter un règlement municipal des taxis, fixer, après avis de la commission compétente, le nombre de taxis admis à être exploités dans la commune, attribuer les autorisations de stationnement, délimiter les zones de prise en charge, etc.

La jurisprudence lui reconnaît la possibilité, après avis de la commission réunie en formation disciplinaire, d'infliger des sanctions : retrait des autorisations, si elles ne sont pas exploitées de façon effective ou continue, et en cas de violation grave ou

répétée des termes de l'autorisation ou de la réglementation de la profession.

La fixation du tarif des courses est le seul domaine de l'activité des taxis échappant complètement à la compétence des maires ;

**- « Les dimanches du maire »**

La réglementation du travail ne relève pas, par sa nature, de la police municipale, mais de la loi, des accords collectifs, ou, sur le plan local, du préfet (ex : Code du travail, article L 3132-20 : pour le repos hebdomadaire un autre jour que le dimanche).

Mais des textes particuliers donnent certaines responsabilités au maire.

C'est ainsi que depuis la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 (Code du travail, article L3132-26), le maire peut, après avis du conseil municipal, accorder dans le domaine du commerce du détail des dérogations au repos hebdomadaire du

dimanche, dans la limite portée désormais à 12 dimanches par année civile.

Il doit en outre prendre l'avis de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre ;

**- Les abattoirs**

Bien que classés au rang des services publics communaux, leur réglementation relève du préfet, notamment pour l'inspection sanitaire.

Le maire conserve la possibilité de prendre, dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale, toute mesure pour assurer leur bon fonctionnement : réglementer les heures d'ouverture et de fermeture, en interdire l'accès à des tiers, fixer les conditions de la saisie et de l'enfouissement des viandes impropres à la consommation et celles de la stabulation des bêtes dans l'abattoir.

Mais il ne peut s'opposer à l'abattage rituel des animaux, eu égard au principe de la liberté des cultes (CE, 27 mars 1936, association culturelle israélite de Valenciennes) ;



**- Le cinéma**

La compétence appartient au ministre qui donne le visa de contrôle préalable à la sortie du film mais qui ne fait pas obstacle à ce que le maire aggrave les conditions et interdise la projection le cas échéant (CE, 25 janvier 1924, chambre syndicale de la cinématographie) si la projection est susceptible d'entraîner des « troubles matériels sérieux » sur le territoire de la commune, ou « d'être, à raison du caractère

immoral du film et des circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public ».

L'intervention du maire, d'ailleurs désormais très rare, l'évolution des mœurs aidant, doit être justifiée par des circonstances locales (CE, 18 décembre 1959 : pour « le feu dans la peau » à Nice).

En leur absence, l'interdiction de projection est illégale (CE, 14 octobre 1960 : pour « la neige était sale », toujours à

Nice ; TA Bordeaux 13 décembre 1990 : pour « La dernière tentation du Christ », la présence alléguée d'un nombre élevé de retraités et de croyants sur le territoire de la commune ne justifiant pas l'interdiction).

En ce domaine, le contentieux est aussi rare au niveau municipal qu'il est fréquent au niveau du visa de contrôle, certaines associations paraissant s'en faire une spécialité.

## *Le commerce et la police domaniale*

L'activité commerciale s'exerce également, en dehors des propriétés communales bâties, sur la voirie.

Cette activité, est essentiellement soumise aux pouvoirs de police générale.

Mais ces derniers ne font pas obstacle à ce que la commune propriétaire intervienne en cette qualité et que le maire fasse usage de ses pouvoirs de police domaniale.

Le régime de la réglementation sera variable selon que l'utilisation du domaine sera privative ou collective, ou selon que cette utilisation impliquera ou non la réalisation de travaux.

### **1. La compétence du maire**

Dans la grande majorité des cas, la gestion du domaine public communal nécessite des décisions de principe qui relèvent de la compétence de l'assemblée municipale

(contrats, actes de délimitation, plans d'alignement, etc), le maire n'intervenant alors que pour en assurer l'exécution.

Il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions dans lesquelles elle entend subordonner les conditions d'occupation (CE, 6 novembre 1998, association amicale des bouquinistes des quais de Paris, n° 171317).

Cependant, le maire détient personnellement les pouvoirs de police et certains pouvoirs de gestion du domaine public communal.

La loi le charge en effet de « conserver et d'administrer les propriétés de la commune » (CGCT, article L 2122-21, 1°).

Ce texte est complété par les dispositions du même code

particulières à la police de circulation (article L 2213-1 et suivants du CGCT).

Le maire étant seul détenteur du pouvoir de police sur le domaine public, est en conséquence illégal un « règlement d'occupation du domaine public » édicté par un conseil municipal (CE, 5 octobre 1998, commune d'Antibes, n° 170895).

### **2. Les modalités de l'intervention du maire**

Le fait de permettre l'exercice du commerce sur le domaine public communal implique une utilisation privative de ce domaine en ce sens que l'usage qui en est fait par une personne exclut que le public dans son ensemble puisse y avoir accès sans condition.

Elle constitue une exception au principe de la liberté et de l'égalité d'accès au domaine public, et doit en conséquence être autorisée préalablement

par le maire, et comporte en contrepartie, et par application de l'article L 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), le versement d'une redevance (ex : commerçants dans les halles et marchés, etc).

Cette utilisation privative du domaine public communal peut être fondée en droit soit sur un contrat passé avec la commune, soit, le plus souvent en pratique, sur une autorisation unilatérale délivrée par le maire : il s'agira, selon le cas, d'une autorisation ou d'une permission de voirie.

#### **L'autorisation de voirie**

Elle ne comporte pas de modification du sol (ex : terrasses des cafés, étalages sur les trottoirs, bal sur la voie publique ...).

L'autorité compétente pour délivrer ces permis est celle chargée de la police de la circulation sur le domaine, c'est-à-dire le maire pour la commune, à qui il appartient de délivrer l'autorisation dont il détermine les conditions d'obtention.

Cette réglementation doit également répondre à des considérations tenant à l'intérêt du domaine public et à son affectation à l'intérêt général.

L'occupation privative doit en outre se concilier avec les usages conformes à la destination et à la conservation du domaine (TA, Paris, 30 juin 1994,

association « Défense des Tuileries », n° 93-12306).

Un refus d'installation d'une terrasse peut légalement être fondé sur le danger qu'elle ferait courir aux piétons du fait de l'insuffisance du passage subsistant (CE, 15 avril 1996, Mme Farag X., n° 164967).

#### **La permission de voirie**

Elle implique, au contraire, l'exécution de travaux qui modifient l'assiette même du domaine (ex : kiosques à journaux, distributeurs de carburant, ...).

C'est également le maire qui délivrera ou refusera les permissions de voirie, mais par application des articles L 2213-3 et suivants du CGCT, le préfet pourra accorder ces permissions si le refus du maire n'est pas fondé sur des considérations d'intérêt général.

#### **Le permis de dépôt**

Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés selon un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sous réserve de ne pas gêner la circulation ou la liberté du commerce (article L 2213-6 CGCT).

Le montant de la redevance prévue par l'article L 2125-1 du CG3P est fixé par une délibération du conseil municipal mais, conformément aux règles habituelles de la comptabilité publique, celle-ci est recouvrée à la diligence du maire et du comptable municipal.

### **3. Retrait de l'autorisation**

Qu'elle qu'en soit la nature, l'autorisation est toujours accordée à titre « précaire et révocable » (article L 2122-3 CG3P).

Cela revient à dire que le maire peut en prononcer la révocation à tout moment, quel que soit le terme qui avait été fixé à l'origine, mais ce retrait ne peut intervenir sans juste motif.

Les motifs de cette révocation peuvent être de nature diverse. Elle peut être justifiée :

- à titre de sanction, en raison par exemple du non-respect par l'occupant de ses obligations (CE, 29 janvier 1997, Compagnie du gaz de Saint-Arnaud) : la décision doit alors être précédée d'une procédure contradictoire permettant au titulaire de faire valoir ses observations, et elle doit en outre être motivée ;

- à titre de mesure de police, telle que l'intérêt de la conservation du domaine (CE, 29 novembre 1895, Bovis), y compris l'intérêt esthétique (CE, 23 octobre 1935, Autodux) ; auquel cas il n'y a pas lieu de suivre la procédure disciplinaire (CE, 9 novembre 1994, commune de Limoges, n° 140726) ;

- pour des raisons purement financières (CE, 15 décembre 1923, Peysson), notamment en cas de non-paiement de la redevance, toujours payable d'avance (article L 2125-4 CG3P) :

- pour des motifs d'intérêt général, tels que le respect d'une réglementation (CE, 12 décembre 1997, ville de Cannes, n° 160141 : pour l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière) ou la volonté « d'accroître l'intérêt urbanistique du quartier », alors même que le commerce en cause n'était pas installé dans un itinéraire piétonnier central (CE, 8 juin 1994, commune de Strasbourg, n° 140836).

L'exercice de l'ensemble de ces pouvoirs donne lieu à de fréquentes interventions du maire dans la mesure où ces compétences concernent pratiquement l'ensemble des activités de la vie sociale susceptibles d'être exercées par tout particulier, et génère en conséquence un contentieux abondant, même si sa nature est susceptible de varier fortement selon l'état de la société.

En revanche, d'autres activités intéressant la vie économique, voire spécifiquement commerciale, ne concernent que des secteurs très particuliers.

Il s'agit de la « police spéciale » qui concerne un domaine particulier et de l'activité de la commune exerçant elle-même une activité commerciale.



**Source** : la vie communale et départementale, n° 1060, mars 2017