

Les pouvoirs de police du maire

L'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales CGCT dispose : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ».

La crise actuelle de la Covid-19 a mis en avant le rôle essentiel du maire en tant que gardien de la sauvegarde de l'ordre public sur le domaine de sa collectivité.

Les récentes décisions du Conseil d'État n'ont fait que rappeler l'étendue et les limites des pouvoirs de police du maire et l'articulation entre pouvoir à compétence locale et nationale.

Le maire, élu pour six ans, dispose sur le seul territoire communal de pouvoirs propres en matière de police, indépendamment de tout contrôle du conseil municipal.

La présente fiche traitera successivement :

- des différents pouvoirs de police ;
- de la répartition des compétences de police sur la commune ;
- de l'exercice de la police administrative du maire et de sa mise en œuvre.



La crise actuelle de la Covid-19 a mis en avant le rôle essentiel du maire en tant que gardien de la sauvegarde de l'ordre public sur le domaine de sa collectivité ...

Les différents pouvoirs de police

Le maire est détenteur de deux types de pouvoirs de police : le maire est autorité de police administrative mais également officier de police judiciaire.

1. Le pouvoir de police administrative

La police administrative est une activité de service public dont l'objet est de prévenir les atteintes à l'ordre public et d'y mettre fin. Un maire qui prendrait une mesure de police autre que pour préserver une atteinte à l'ordre public commettrait un détournement de pouvoir.

La police administrative est de nature préventive et se distingue de la police judiciaire qui est de nature répressive (CE 11 mai 1951 « *Consorts Baud* », Tribunal des conflits 7 juin 1951 « *Dame Noualek* »). Cependant, ce seul critère ne suffit pas, il faut se référer au critère finaliste de l'opération au moment où se réalise le dommage (Tribunal des conflits 5 décembre 1977 « *Demoiselle Motsch* »).

La police administrative se manifeste par des missions de contrôle ou de surveillance. Cette police s'exerce également par l'édition de normes juridiques (arrêtés) de caractère réglementaire ou individuel.

À savoir : un arrêté doit être fondé sur un moyen visant à la sauvegarde de l'ordre public (CE 19 février 1909 « *Abbé Olivier* »), ne doit pas être ni général ni absolu (CE 22 juin 1951 « *Daudignac* ») et doit être strictement proportionné (CE 19 mai 1933 « *Benjamin* »).

Il faut distinguer deux pouvoirs de police :

- Les pouvoirs de police générale : le maire détient un pouvoir de police

générale qui concerne l'ordre public. Cette activité est codifiée aux articles L. 132-1 et L. 511-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure, et aux articles L. 2212-1 à L. 2212-4 du CGCT. Cette police concerne notamment : la sûreté et la commodité du passage dans les rues, la répression des atteintes à la tranquillité publique, le bon ordre lors des rassemblements etc.

- Les pouvoirs de police spéciale : ces pouvoirs sont institués par les textes (code rural et de la pêche maritime, Code de la voirie routière, articles L. 2213-1 et suivants du CGCT). Ces pouvoirs de police spéciale sont attachés à des domaines particuliers comme la circulation et le stationnement, les édifices menaçant ruine ou encore les cimetières.

2. L'officier de police judiciaire

La police judiciaire a pour objet la recherche d'éléments débouchant directement sur des poursuites pénales, elle est de nature répressive.

La compétence d'officier de police judiciaire attribuée au maire est définie aux articles L. 2122-31 du CGCT et 16 du Code de procédure pénale.

Lorsque le maire agit en tant qu'officier de police judiciaire, il le fait au nom de l'État. Il engage alors la responsabilité de l'administration devant le juge judiciaire. Toutefois, cela n'exonère pas le maire de l'engagement de sa responsabilité civile pour les fautes qu'il a commises (par exemple en cas d'arrestation illégale ou de violation de domicile).

La répartition des compétences de police sur la commune

L'article L. 2212-1 du CGCT dispose : « *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* ».

Le pouvoir de police du maire s'exerce sur tout le territoire de la commune, y compris sur les dépendances du domaine public de l'État ouvertes à la circulation générale, et l'habilité à intervenir dans le cadre des lois et règlements en vigueur dès lors qu'aucune autre autorité n'a reçu de compétence spéciale en la matière.

Ce pouvoir de police est un pouvoir propre qui ne peut faire l'objet d'aucun contrôle de la part du conseil municipal. Une mesure de police administrative prise par le conseil municipal est entachée d'incompétence (CAA de Marseille 3 juillet 2006 « *Commune de Mandelieu-la-Napoule* »).

Le maire peut déléguer ses pouvoirs de police administrative à un adjoint ou éventuellement à un conseiller municipal (article L. 2122-1 du CGCT) mais le service de la police municipale n'est pas susceptible d'être délégué par contrat ou de faire l'objet d'une délégation de service public (CE 1^{er} avril 1994 « *Commune de Menton* »).

Il convient d'apporter trois précisions sur l'articulation entre la police administrative générale et la police administrative spéciale :

- S'il existe deux autorités de police administrative générale compétentes, la mesure prise par la seconde doit être une aggravation de la première justifiée par des circonstances locales particulières (CE 18 avril 1902 « *Commune de Nérès-les-Bains* »).

- S'il existe une police administrative spéciale qui exclut l'intervention d'une police administrative générale (par exemple police des gares et aéroports exercée par le préfet), l'intervention de la seconde n'est possible qu'en cas d'urgence ou de péril grave et imminent (CE 29 septembre 2003 « *Houillères du bassin de Lorraine* »).

- Si l'autorité de police administrative spéciale n'exclut pas l'intervention de la police administrative générale, la mesure prise par la seconde doit être une aggravation de la mesure justifiée par des circonstances locales particulières (CE 18 décembre 1959 « *Société les films Lutétia* »).



L'exercice de la compétence de police administrative du maire et sa mise en œuvre

1. L'exercice de la compétence de police

La décision de police peut conduire à réglementer l'exercice de certaines activités quant aux lieux, aux modalités et au moment de leur déroulement. Le contrôle s'opère lorsque les textes le prévoient. Il en va ainsi des cas où une activité est soumise à une autorisation municipale (débit de boissons), la décision de police peut même conduire à interdire l'exercice d'activités lorsque ces activités sont susceptibles de bouleverser l'ordre public. Ces mesures doivent toujours être motivées par la nécessité de maintenir et de préserver l'ordre public et surtout proportionnées à l'objectif à atteindre (CE 19 mai 1933 « Benjamin »).

Le maire ne peut exercer son pouvoir de police que de manière strictement nécessaire et proportionnée, afin de concilier la sauvegarde de l'ordre public d'une part, et la préservation des libertés publiques d'autre part. L'exercice des pouvoirs de police qui, par nature, porte atteinte aux libertés publiques, doit ainsi veiller à ne limiter ces dernières que dans la stricte mesure de ce qui est nécessaire au maintien de l'ordre public au sens large (CE 19 janvier 2012 « Commune des Contamines-Montjoie »).

En dernier lieu, toute mesure de police doit respecter le principe d'égalité entre les usagers. Le principe d'égalité devant le service public est strictement appliqué par la jurisprudence (CE 20 novembre 1964 « Ville de Nanterre »).

À savoir : si l'administration décide de recourir à l'exécution d'office d'une décision, plusieurs conditions doivent être réunies (CE 1902 « Société immobilière Saint-Just ») :

- il ne doit pas exister d'autre sanction légale ;

- la décision dont l'exécution est recherchée doit trouver sa source dans un texte de loi précis ;

- l'administration doit s'être heurtée à la résistance de l'intéressé ;

- la mesure doit être strictement nécessaire, c'est-à-dire que l'administration ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'obéissance de la loi.

En cas de méconnaissance de ces dispositions, la responsabilité de l'administration pourrait être engagée devant le juge judiciaire pour voie de fait si la décision aboutissait à l'extinction du droit de propriété ou portait atteinte aux libertés individuelles (Tribunal des conflits 17 juin 2013 « Bergoend c/Société ERDF Annecy Léman »).

2. Sa mise en œuvre

L'arrêté de police du maire est exécutoire dès lors qu'il est soit publié (acte réglementaire), soit notifié (acte individuel) et transmis au contrôle de légalité (sauf pour les arrêtés en matière de stationnement et de circulation qui ne sont plus soumis à cette obligation de transmission article L. 2131-2 du CGCT). Si l'acte est entaché d'illégalité, il peut toujours être contesté devant le juge administratif.

Sources : la vie communale et départementale revue n°1026 ; www.conseil-etat.fr.

Rédaction : MIRAUCOURT Timothée, juriste