



**CENTRE DE FORMATION DES MAIRES ET ELUS LOCAUX**

# **LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE**

**DECEMBRE 2000**

***L'objet de la police municipale est de veiller au maintien de l'ordre public, dont les composantes essentielles sont la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.***

***Cette police est spécifique dans son domaine d'application : LA COMMUNE, et par l'autorité chargée de l'appliquer : LE MAIRE.***

***Il importe donc de la situer par rapport à d'autres polices spéciales, par rapport aux autorités qui en sont chargées.***

***Il Importe aussi d'envisager la responsabilité que sa mise en œuvre implique pour la commune.***

***Nous verrons :***

***- en première partie***

***. les principes généraux de la police municipale,***

***- en deuxième partie***

***. le domaine d'application de cette police.***

# **1ère PARTIE**

## **LA POLICE MUNICIPALE - PRINCIPES GENERAUX**

- ◆ **La définition de la Police**
- ◆ **Les autorités de Police concurrentes du Maire**
- ◆ **Le Maire : autorité de Police Municipale**
- ◆ **L'exercice de la compétence de Police du Maire**
- ◆ **La responsabilité de la Commune**

## I. LA DEFINITION DE LA POLICE

Le sens du mot "Police" a évolué au cours du temps.

En Grèce Antique, Polis signifiait : "ordre dans la cité".

Plus tard, au 16ème siècle, il évoquait l'idée d'organisation judiciaire, alors que le 18 ème siècle voyait se créer l'adjectif "policé" (Montesquieu : "une nation policée").

Le mot prit plus tard le sens de Gouvernement.

Il existe de nos jours trois acceptions : le mot police peut, en effet, être employé au sens de réglementation juridique (ex : police des cours d'eau, du domaine public), au sens de service de police (ex : la police, c'est-à-dire les CRS, les corps urbains, etc), ou bien, et c'est l'objet de cette étude, au sens d'action administrative pour prévenir ou rétablir l'ordre public.

Selon la finalité de l'action de l'administration, on distingue la police administrative qui possède un rôle de prévention, et la police judiciaire qui s'attache à la répression des infractions.

Cette distinction est importante car le contentieux de la police administrative relève du Juge Administratif, alors que le contentieux de la police judiciaire sera porté devant les tribunaux judiciaires.

De plus, les mêmes autorités cumulent ces deux fonctions dans la plupart des cas, ce qui laisse au Juge saisi, le loisir de qualifier, selon le cas d'espèce, la nature de l'activité de police exercée.

Ainsi, un Maire prenant une décision au nom de sa Commune est soumis, en cas d'illégalité, au contrôle du Tribunal Administratif. Lorsqu'il applique cette décision, en tant qu'officier de police judiciaire, il est alors soumis à l'autorité du Procureur de la République.

La police générale administrative s'applique à tous les administrés, mais il existe des polices spéciales ne concernant qu'une partie d'entre eux (ex : police des ambulants), ou certaines activités exercées par eux (ex : police des débits de boissons, police de la chasse, de la pêche).

Les polices spéciales font l'objet de réglementations particulières qui prévoient leur champ d'application et les autorités compétentes pour les exercer.

## **II. LES AUTORITES DE LA POLICE CONCURRENTES DU MAIRE**

Diverses autorités de police interviennent dans un même but : la préservation de l'ordre public. Seule diffère l'assise territoriale de leur compétence.

### **1. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE PREMIER MINISTRE**

Le Président de la République et le Premier Ministre sont titulaires de pouvoirs de police générale sur le territoire de la Nation (Conseil d'État, 08 août 1919, Labonne et article 21, Constitution du 04 octobre 1958).

### **2. LES MINISTRES**

Les Ministres ne sont pas titulaires de pouvoirs de police générale, mais de pouvoirs de police spéciale dans leur secteur d'attribution (ex : police de l'air et des frontières).

### **3. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL**

Le Président du Conseil Général détient des pouvoirs de police spéciale sur le domaine public départemental et des pouvoirs de police générale en matière de circulation sur le même domaine (article 25, Loi du 02 mars 1982 : "sous réserve des attributions dévolues aux Maires par le Code Général des Collectivités Territoriales, et au Représentant de l'État dans le Département").

### **4. LE PRÉFET**

Selon l'article 34 de la Loi du 02 mars 1982, le Préfet est titulaire de pouvoirs de police générale dans le Département : "le Représentant de l'État dans le Département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune".

Le Préfet est en outre titulaire de nombreux pouvoirs de police spéciale (ex : police du placement d'office des aliénés).

Il dispose, par ailleurs, d'un pouvoir de substitution qu'il peut mettre en œuvre aux lieux et places du Maire défaillant, ou même du Président du Conseil Général (article L.2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, article 34.III, Loi du 02 mars 1982).

### **III. LE MAIRE, AUTORITE DE POLICE MUNICIPALE**

Le Maire possède un double rôle qui le fait agir tantôt comme Exécutif du pouvoir central ou comme Représentant de la Commune.

#### **1. LE MAIRE. AGENT DE L'ETAT**

Dans cette hypothèse, le Maire agit comme Exécutif de l'Etat sous les ordres d'un supérieur hiérarchique pouvant être, selon les actes de police effectués, les autorités judiciaires ou le Préfet.

Tout refus du Maire d'accomplir les actes prescrits par la Loi peut entraîner la substitution du Préfet à l'autorité municipale (article L.2122-34, Code Général des Collectivités Territoriales).

#### **A) LES ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES**

##### **- Etat Civil :**

Le Maire et les Adjointes sont Officiers d'Etat Civil (article L.2122-32, Code Général des Collectivités Territoriales).

##### **- Police Judiciaire :**

Le Maire et les Adjointes sont Officiers de Police Judiciaire (article 16 - Code de Procédure Pénale).

Le Maire exerce la police judiciaire sous les ordres du Procureur de la République, et sous le contrôle de la chambre d'accusation dans chaque ressort de Cour d'Appel.

Son rôle consiste à constater les contraventions en dressant procès-verbal (faisant foi jusqu'à preuve du contraire), et recueillir les plaintes, dénonciations et renseignements relatifs aux crimes, délits et contraventions, constater les flagrants délits.

Le Maire possède, en fait, les mêmes attributions que les autres officiers de police judiciaire.

C'est ainsi, qu'à défaut de Commissaire de Police, il peut :

- constater certains délits (ivresse publique, police économique, infraction à la législation sur la pêche, etc),
- viser certains exploits d'huissiers,
- participer à des saisies-exécution,
- viser des mandats d'amener.

### **B) LES ATTRIBUTIONS NON JUDICIAIRES**

- publication des Lois et Règlements,
- organisation des élections, révision des listes électorales, opérations de scrutins,
- légalisation de signatures (article L.2122-30, Code Général des Collectivités Territoriales),
- délivrance de certificats divers (décès, vie, hérédité, etc),
- attributions diverses en matière d'aide sociale, recensement des appelés du service national, enseignement, urbanisme (délivrance du permis de construire "au nom de l'Etat"), publicité, etc.

## **2. LE MAIRE, REPRESENTANT DE LA COMMUNE**

Lorsqu'il agit comme Représentant de la Commune, le Maire est une autorité de police décentralisée "sous le contrôle administratif du Représentant de l'Etat" (article L.2212-1, Code Général des Collectivités Territoriales).

Depuis la Loi du 02 mars 1982, le Préfet ne peut plus annuler les actes du Maire et en suspendre l'exécution, mais il peut demander leur annulation au Tribunal Administratif de sa propre initiative, ou à la demande d'un administré.

Ce recours peut être assorti d'une demande de sursis à exécution.

Lorsque l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le Tribunal peut prononcer le sursis dans un délai de 48 heures.

Le Maire dispose donc d'une compétence de police exclusive et ne peut se dessaisir de ses pouvoirs, mais le Préfet peut, en certains cas, se substituer à lui. Le Maire peut, enfin, comme nous le verrons, agir quelquefois en concurrence avec d'autres autorités de police générale ou spéciale.

## A) LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE DU MAIRE

La compétence de police du Maire est exclusive de celle du Conseil Municipal.

Une délibération du Conseil Municipal portant sur un objet de police serait illégale car seul le Maire dispose de pouvoirs de police (Conseil d'État, 22 juin 1983, Ville de Lyon).

Exceptionnellement, le Conseil Municipal intervient pour :

- réglementer la vaine pâture (Loi du 29 juillet 1889),
- établir le règlement sanitaire (article L.3 , Code de la Santé Publique),
- dénoncer les immeubles insalubres (article L.37, Code de la Santé Publique),
- autoriser la chasse sur un terrain communal (Conseil d'État, 15 février 1963, Chausse),
- donner son avis sur la date d'ouverture des vendanges (article L.2213-20, Code Général des Collectivités Territoriales).

Le Conseil Municipal peut toujours émettre des vœux sur des objets d'intérêt local (article L.2121-29, Code Général des Collectivités Territoriales).

## B) LE NON-DESSAISISSEMENT DU MAIRE

Le Maire ne peut renoncer à l'exercice de ses pouvoirs de police au profit du Conseil Municipal, de particuliers, ou même de sociétés de gardiennage (Circulaire ministérielle du 17 novembre 1983).

En cas de troubles graves à l'ordre public, le Maire à "compétence liée", c'est-à-dire qu'il est obligé d'agir (Conseil d'État, 16 février 1979, Malisson). L'inaction du Maire peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de la Commune.

Le Maire peut, en revanche, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs Adjoints (article L.2122-18, Code Général des Collectivités Territoriales). Dans ce cas, les Adjoints agissent sous l'autorité du Maire qui peut toujours rapporter les délégations accordées.

## C) LE POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PRÉFET

Le Préfet est habilité à se substituer au Maire en matière de police municipale dans cinq hypothèses :

- le Préfet peut exercer une compétence de police dans toutes les communes du département, ou certaines d'entre elles "dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales". Il peut alors statuer d'office sans mise en demeure préalable des Maires intéressés,

- après mise en demeure restée sans résultat, le Représentant de l'État peut se substituer au Maire d'une seule commune pour l'exercice de la police municipale (alors même que le Maire aurait déjà pris des arrêtés de police, ainsi en matière de sécurité contre les avalanches (Conseil d'État, 27 novembre 1974, Ministère de l'Intérieur), par arrêté motive,
- en cas d'urgence, le Préfet peut se substituer aux Maires de plusieurs communes
- les permissions de voirie injustement refusées par le Maire peuvent être accordées par le Préfet,
- dans les communes à police étatisée, le Préfet assure la police de la tranquillité publique et partage les autres pouvoirs de police avec le Maire.

#### D) LE MAIRE ET LES AUTRES AUTORITÉS DE POLICE

Le Maire est autorité de police générale sur l'étendue du territoire de la Commune, mais il exerce ses pouvoirs de police générale en concurrence avec d'autres autorités qui sont le Président de la République, le Premier Ministre, le Préfet, les autres Maires.

Quelles sont donc les possibilités d'action du Maire lorsqu'il intervient dans le même temps qu'une autre autorité de police générale, ou qu'une autorité de police spéciale ?

##### *1. Le Maire et les Autorités de Police Générale*

En matière de police générale, il est toujours possible au Maire de "particulariser" des mesures de police nationale sous réserve que les décisions de l'autorité municipale soient compatibles avec celles-ci.

Le Maire peut toujours, en effet, adapter aux circonstances de temps et de lieux, la réglementation nationale, sans pour autant l'alléger.

En particulier, le Maire peut toujours aggraver la réglementation routière sur le territoire de la commune et "prescrire, dans les limites de ses pouvoirs, et lorsque l'intérêt de la sécurité ou de l'ordre public l'exige, des mesures plus rigoureuses que celles édictées par le présent code" (article R.225, Code de la route).

A l'inverse, le Premier Ministre peut toujours, nonobstant la compétence du Maire, prendre des mesures de police générale, en dehors des agglomérations relatives à la publicité aux abords des voies (Conseil d'État, 17 février 1978).

En ce qui concerne la réglementation départementale prise par le Préfet, par exemple les horaires de clôtures des bals publics, la solution est identique. Le Maire peut toujours aggraver ces prescriptions pour des motifs tenant à l'ordre public.

Les adaptations à la réglementation faites par le Maire doivent, en revanche, être compatibles avec les mesures prises par l'autorité supérieure et ne pas la contredire : un Maire ne pourrait fixer une vitesse maximale en agglomération supérieure à 50 KM/H.

Il en est de même au cas où deux Maires exerceraient leurs pouvoirs de police de façon conjointe sur une voie intercommunale délimitant le territoire de deux communes : les mesures de police de la circulation édictées doivent l'être par arrêtés conjoints des deux Maires, ou, arrêté unique signé des deux autorités (Conseil d'Etat, 09 mai 1980, Commune de Champagne de Blauzac).

## *2. Le Maire et les Autorités de Police Spéciale*

Les polices spéciales s'adressent, comme nous l'avons vu à des catégories particulières de personnes (police des étrangers, des ambulants, etc) ou d'activités (police des jeux, des débits de boissons, etc).

Ces autorités de police spéciale sont essentiellement les Ministres ou les Préfets par délégation, ou bien des concessionnaires de service public (S.N.C.F).

L'intervention du Maire dans le domaine d'une police spéciale dépend en fait de la façon dont la Loi a prévu la mise en œuvre de cette police.

Dans le cas où la Loi a clairement délimité le domaine d'une police spéciale, le Maire ne peut s'immiscer dans des affaires outrepassant sa compétence. Il en est ainsi pour la police des Chemins de Fer qui appartient à la fois aux Préfets (sous le contrôle du Ministre des Transports) et à la S.N.C.F : un Maire ne saurait réglementer par arrêté le stationnement dans les cours de gares (Conseil d'Etat, 30 juillet 1935, S.A.T.A.N).

La Loi fixe parfois une répartition des compétences qui permet au Maire d'intervenir dans une police spéciale : un règlement sanitaire communal peut toujours être adopté pour préciser l'application du Règlement Sanitaire Départemental sur le territoire de la Commune (Conseil d'Etat, 13 novembre 1963, Ministère de la Construction).

Enfin, comme pour l'exercice de la police générale, le Maire peut aggraver ou adapter une police spéciale en fonction des données de la situation locale.

Ainsi, en matière de police des films, un Maire peut interdire la projection d'un film si celle-ci est de nature à apporter un trouble à l'ordre public (Conseil d'Etat, 04 mai 1962, Ville de Montpellier, 26 juillet 1985, ville d'Aix en Provence).

## **IV. L'EXERCICE DE LA COMPETENCE DE POLICE DU MAIRE**

La compétence de police du Maire s'exerce par les décisions de police prises, leur exécution matérielle, leur sanction en cas d'inobservation.

### **1. L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS DE POLICE**

Les décisions de police du Maire revêtent la forme d'arrêtés individuels ou collectifs.

Ceux-ci ne sont exécutoires qu'aux conditions de la Loi du 02 mars 1982, c'est à dire après avoir été publiés (arrêtés collectifs) ou notifiés (arrêtés individuels), et transmis au Représentant de l'État dans le Département.

Le Maire peut, dès que la transmission au Représentant de l'État est faite, certifier le caractère exécutoire de l'arrêté ce qui permet, en matière de police de prendre des mesures rapides en cas d'urgence.

Les arrêtés de police individuels doivent être motivés (Loi du 11 juillet 1979).

Les arrêtés de caractère réglementaire doivent l'être aussi lorsqu'ils ont trait à la police de la circulation (article L.2213-2, Code Général des Collectivités Territoriales).

Bien que dans les autres cas, la motivation ne soit pas obligatoire, elle correspond néanmoins à la logique de l'acte et permet, dans le cas où celui-ci est attaqué au Tribunal, de justifier la légalité de la décision de police.

### **2. LA MISE EN OEUVRE DES DÉCISIONS DE POLICE**

La mise en œuvre des décisions de police s'exprime en partie dans leur contenu, c'est à dire dans la nature de la mesure édictée, et par son mode d'exécution.

#### **A) LE CONTENU DES DÉCISIONS DE POLICE**

Le Maire a la possibilité de mettre en œuvre la police municipale en réglementant les activités des administrés, en les contrôlant, ou en les interdisant.

### *1) La Réglementation*

La décision de police peut, en effet, réglementer l'exercice de certaines activités quant aux lieux et au moment de leur déroulement.

Il en est ainsi du stationnement interdit dans une ou plusieurs rues durant certaines heures ou des activités ambulantes de commerce autorisées dans certaines rues à certaines heures. (Conseil d'État, 14 mars 1979, Auclair, 23 octobre 1987, Syndicat des commerçants non sédentaires de Marseille).

Le Maire a quelque fois l'obligation de réglementer l'exercice de certaines activités, comme par exemple, le stationnement des nomades sur le territoire de la commune, ou la circulation dans l'agglomération, par temps de verglas.

### *2) Le Contrôle*

Le Maire peut légalement contrôler certaines activités lorsque les textes prévoient cette possibilité.

Il en est ainsi des activités dont l'exercice est soumis à déclaration préalable comme par exemple l'organisation de cortèges ou manifestations sur la voie publique, ou bien en matière d'ouverture de débits de boissons temporaires (Code des débits de boissons, chapitre IV, Titre II ; Conseil d'État, 21 janvier 1994, commune de Daumaric-les-Lys).

### *3) L'Interdiction*

Le Maire peut enfin interdire l'exercice de certaines activités susceptibles de troubler l'ordre public : bals publics, activités ambulantes, camping, etc.

Ces interdictions doivent toujours être motivées par la nécessité de maintenir et préserver l'ordre public, et, proportionnées à l'objectif à atteindre.

## **B) L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE POLICE**

L'exécution des décisions de police du Maire est assurée par les forces de police municipale, les forces de police nationale, ou même par des administrés.

### *1) Les forces de police municipale*

Une distinction est faite sur ce point entre la police municipale dans l'agglomération et la police rurale.

Les textes précisent que les garde-champêtres sont particulièrement chargés de la police rurale (article L.2213-16, Code Général des Collectivités Territoriales).

Ils ont des pouvoirs accrus par rapport aux agents de police municipale car ils sont agréés et assermentés par le Procureur de la République (article L.2213-19, Code Général des Collectivités Territoriales), et peuvent dresser des procès-verbaux constatant les infractions aux arrêtés municipaux.

Les agents de police municipale sont particulièrement destinés à assurer la police dans l'agglomération.

Ils sont agents de police judiciaire adjoints (article 21-2°, Code de Procédure Pénale), et doivent être agréés par le Procureur de la République (article L.2212-5, Code Général des Collectivités Territoriales).

Leur rôle est d'établir des rapports constatant les infractions commises, qu'ils transmettent au Maire, Officier de Police Judiciaire.

## *2) Les forces de police nationale*

Les communes de plus de 10 000 habitants sont assujetties au régime de la police d'Etat, tout en conservant la faculté de créer une police municipale (article L.2214-1, Code Général des Collectivités Territoriales).

Les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants doivent posséder un Commissariat de Police dirigé par un fonctionnaire de l'Etat.

Celui-ci exerce les attributions de police municipale sous les ordres du Maire.

Le Maire peut, pour l'exécution de ses décisions de police faire appel à des forces de police telles que les compagnies républicaines de sécurité, notamment en cas d'émeutes ou pour des missions de surveillance des lieux de baignades (article L.2212-2-2°, Code Général des Collectivités Territoriales).

Le Maire peut, enfin, faire appel à la Gendarmerie Nationale dont la Charte Fondamentale (Décret du 20 mai 1903) prévoit que : "chaque commune doit être visitée au moins deux fois par mois de jour et une fois de nuit, et explorée dans tous les sens".

Les Maires peuvent donc demander l'aide de la Gendarmerie Nationale, par réquisition écrite lors de mesures de police de caractère ponctuel.

## *3) Les autres forces*

Pour certaines actions de police, le Maire bénéficie du concours d'agents spécialisés comme les agents des Directions Départementales de l'Équipement en matière de police du domaine public communal.

Le Maire, peut, de façon générale, en cas "d'accidents et fléaux calamiteux" (article L.2212-2-5°, Code Général des Collectivités Territoriales), procéder à la réquisition d'administrés pour une opération de sécurité publique : incendie, par exemple.

Les administrés qui ne répondraient pas à une réquisition municipale sont susceptibles de se voir appliquer des sanctions pénales (article R.30-12°, Code Pénal).

### **3. LES SANCTIONS DES DECISIONS DE POLICE**

Les contrevenants aux arrêtés de police municipale sont passibles de contraventions de 1ère classe (article R.26-15° - Code Pénal) transmises au Tribunal de Police.

L'inobservation des arrêtés de police municipale peut aussi donner lieu à l'application de sanctions administratives : par exemple en matière de police des denrées, l'interdiction de vendre tel aliment.

En cas d'urgence, et seulement dans ce cas, les décisions de police peuvent faire l'objet d'une exécution forcée, mais le Juge Administratif subordonne l'emploi de cette procédure aux conditions suivantes :

- l'administré se refuse à exécuter la mesure de police,
- la décision de police a été prise dans le cadre de la protection de l'ordre public,
- l'exécution d'office doit être limitée aux mesures strictement nécessaires.

## V. LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE

La responsabilité de la Commune peut naître de l'exercice de la police municipale lorsqu'une faute a été commise au cours de l'exécution d'une mesure de police, ou lorsque la mesure de police prise par le Maire est illégale.

Selon le cas, les juges qualifient la faute de faute simple ou de faute lourde.

Cette responsabilité peut aussi naître en l'absence de toute faute sur la base du risque créé et du préjudice subi par un administré.

### **1. LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE**

La responsabilité pour faute peut être mise à la charge de la commune parce que le Maire a refusé de prendre une mesure de police, ou bien parce qu'il a exécuté une mesure de police illégale.

#### **A) L'INACTION DU MAIRE**

En présence d'un événement pouvant troubler l'ordre public, le Maire peut ne pas agir du tout, son inaction totale constituant une faute.

Ainsi, le Maire doit prendre les mesures nécessaires pour éviter les accidents dus au verglas (Conseil d'État, 06 juillet 1983, Conte ; Cour Administrative d'Appel de Nancy, 27 mai 1993, Bouzonville).

Le Maire peut aussi agir de façon insuffisante, et cela constitue également une faute, lorsque le danger excède ceux contre lesquels on doit soi-même se prémunir.

En matière de lieux de baignade, par exemple, le Maire est tenu, pour leur surveillance, de prendre des mesures de police suffisantes (Conseil d'État, 28 novembre 1980, Commune d'Ardres ; Cour Administrative d'Appel de Lyon, 08 juillet 1993, commune du Prader).

La responsabilité de la Commune peut être aussi engagée dans le cas où le Maire ne peut assurer l'exécution d'une décision de police, ou l'exécute d'une façon défectueuse (Conseil d'État, 12 octobre 1984, Gaz de France).

## B) L'EXÉCUTION DE DÉCISIONS ILLÉGALES

L'illégalité d'une décision de police constitue une faute qui engage la responsabilité de la commune.

Ainsi, un Maire qui interdit la circulation de tous les véhicules sur une place bordée par des riverains ne saurait pénaliser davantage un seul d'entre eux qui, ne disposant que d'un accès, n'a plus la possibilité d'accéder en automobile à sa propriété (Conseil d'État, 21 mars 1984, commune de La Barben, 03 juin 1994, commune de Coulommiers).

Dans un autre cas d'espèce, un Maire qui réquisitionne un logement sur la base des pouvoirs qu'il tient de l'article L.2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, prend une décision illégale lorsque la situation de la famille, bénéficiaire du logement réquisitionné, n'est pas critique au point de troubler l'ordre public (Conseil d'État, 03 novembre 1982, commune de Fleury-Mérogis, 11 décembre 1991, Le logement familial du bassin parisien).

## **2. LA RESPONSABILITE SANS FAUTE**

La responsabilité de la commune peut être engagée, en dehors de toute faute, sur la base du risque créé par l'exercice des activités de police.

Le préjudice est quelquefois subi par des tiers, c'est-à-dire des administrés victimes à leur corps défendant de mesures de police qui ne les concernent pas spécialement. Il peut s'agir aussi de dommages subis par des collaborateurs occasionnels de la police municipale.

## A) LA RESPONSABILITE A L'EGARD DES TIERS

Bien que les mesures prises par le Maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police soient légales, elles peuvent aboutir à créer un préjudice pour un administré qui n'était pas au départ concerné par l'application d'une mesure de police.

Dans cette hypothèse, l'administré subit une charge supplémentaire, au nom de l'intérêt général, qui sera indemnisée.

Ainsi, la transformation d'une rue dans une ville, en voie piétonnière ayant rendu les locaux d'une société qui exploitait un garage, inaccessibles aux voitures automobiles, et ayant conduit cette société à cesser son exploitation, entraîne la responsabilité de la commune au titre de la perte du fonds de commerce qui constitue pour le propriétaire un préjudice spécial et anormal (Conseil d'État, 22 juin 1983, Bordeaux, 16 octobre 1992, Garches).

## B) LA RESPONSABILITE A L'EGARD DES COLLABORATEURS OCCASIONNELS

La commune est responsable des dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public.

La commune peut en effet requérir la collaboration d'administrés en cas de "fléaux calamiteux et d'accidents" (article L.2212-2-5°, Code Général des Collectivités Territoriales) ou même la solliciter directement (demande verbale du Maire). Dans ce cas, la commune est responsable des dommages subis par ces requis.

Certains administrés peuvent aussi participer de leur propre initiative à l'exécution de décisions de police. Dans ce cas, l'indemnisation du dommage subi n'est mise à la charge de la commune, qu'en cas d'urgence, lorsque l'intervention de l'administré est restée ignorée des services municipaux.

Ainsi, le promeneur qui se jette à l'eau pour sauver une personne en péril prend en charge une des missions du Maire qui est d'assurer la sécurité publique, et il joue le rôle de maître-nageur-sauveteur (Conseil d'Etat, 25 septembre 1970, commune de Batz sur Mer, 30 avril 1990, commune de Covéron).

### **3. RESPONSABILITE PENALE**

La responsabilité du Maire ou des Elus délégués peut être engagée pour divers motifs :

- homicide involontaire (article 221-6 du Code Pénal)
- incapacité de travail (article 221-19, 221-20 du Code Pénal)
- mise en danger d'autrui (article 223-1 du Code Pénal)

Cette responsabilité est personnelle et ne peut être assurée par la commune.

Toutefois la Loi n°96-393 du 13 mai 1996 l'a atténuée par l'article L.2123-34 du Code Général des Collectivités Territoriales : "Le Maire ou un Elu municipal, le suppléant ou ayant reçu délégation ne peut être condamné sur le fondement du 3° alinéa de l'article 121-3 du Code Pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la Loi lui confie".

Des Elus avaient auparavant été condamnés pour des motifs de sécurité ou salubrité publiques : (Cour d'Appel de Rennes, 08 décembre 1994 (pollution de cours d'eau), Tribunal de Grande Instance de Tarascon, 02 janvier 1996, organisation d'un "abrivado").

## **2 ème PARTIE**

### **LE DOMAINE D'APPLICATION DE LA POLICE MUNICIPALE**

- ◆ Le domaine de la Police Municipale
- ◆ Les limites de la Police Municipale

# I. LE DOMAINE DE LA POLICE MUNICIPALE

## 1. LA SECURITE PUBLIQUE

La sécurité publique comprend la protection de la sûreté et de la commodité du passage, la protection contre les accidents, les fléaux calamiteux et pollutions, la protection contre les aliénés, les animaux.

### A) LA SURETE ET LA COMMODITÉ DU PASSAGE

Le Maire possède des pouvoirs de police en ce qui concerne la circulation, le stationnement, l'éclairage, la signalisation, les taxis.

#### *1) La Circulation*

- les pouvoirs du Maire s'appliquent aux rues et voies livrées au public sans distinguer celles qui font partie du domaine public ou privé de la commune (Conseil d'État, 12 janvier 1934, Degrille),

- le Maire peut instituer :

. des sens uniques (Conseil d'État, 18 janvier 1974, Bonnement),

. des zones piétonnes (Conseil d'État, 08 décembre 1972, ville de Dieppe).  
des bandes de circulation pour les transports en commun et les taxis (Conseil d'État, 15 mars 1968, Syndicat National des Automobilistes).

- le Maire peut limiter à certaines heures la circulation des véhicules lourds (Conseil d'État, 18 mars 1932, Société Auxiliaire de participation industrielle) ou l'interdire (Conseil d'État, 09 décembre 1953, Monin, Cour Administrative d'Appel de Lyon, 08 février 1993, Bougarel-Tessier),

- le Maire peut interdire certaines voies publiques, ouvertes aux piétons, aux moteurs, et vice-versa (Conseil d'État, 22 février 1963, Commune de Gavarnie),

- le Maire peut interdire un défilé dans certaines rues pour des nécessités touchant à la circulation (Conseil d'État, 25 janvier 1980, Gadiaga),

- pour les ambulants, se rapporter à la brochure "Les Ambulants, un problème pour les municipalités", octobre 1984,

- le Maire peut ordonner le nettoyage des trottoirs et caniveaux par les riverains (Conseil d'État, 15 octobre 1980, Garnotel).

## *2) Le Stationnement*

- le Maire peut totalement interdire le stationnement dans une rue étroite connaissant un trafic intense (Conseil d'Etat, 14 mars 1973, Almela),
- le Maire peut limiter :
  - . la durée du stationnement (Conseil d'Etat, 04 décembre 1974, Barrois),
  - . ou le stationnement dans l'espace afin d'améliorer la circulation des véhicules (Conseil d'Etat, 25 juillet 1975, commune de Beynac),
- le Maire peut réserver des places de stationnement à une catégorie d'usagers à des heures et des jours déterminés : une matinée par semaine, près de la Mairie, aux seuls véhicules y amenant des mariages (Conseil d'Etat, 26 février 1960, Chabrot),
- le Maire peut réserver des places de stationnement aux véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de celui-ci : ceci exclut les voitures personnelles des agents municipaux (Conseil d'Etat, 16 février 1972, Fayanbot).

## *3) L'Eclairage*

- le Maire doit ordonner l'éclairage des matériaux déposés et des excavations faites sur la voie publique. L'obligation s'étend du coucher du soleil à son lever (Article R 26-4°, Code Pénal),
- à défaut de service communal d'éclairage, le Maire peut obliger les hôteliers et aubergistes à éclairer la voie publique au droit de leur maison (Cassation, 03 août 1886).

## *4) La Signalisation*

L'obligation d'entretien de la voie publique se double d'une obligation de signalisation (Conseil d'Etat, 1er juin 1984, ville de Nouméa ; 06 mai 1985, Compagnie d'Assurance "Le Secours").

Il faut toutefois que le danger soit imprévisible (Conseil d'Etat, 03 juin 1959, Contaz).

## *5) les Taxis*

- le Maire ne peut limiter l'exploitation des taxis que dans l'intérêt de la commodité et de la sécurité de la circulation sur les voies publiques (Conseil d'État, 13 juin 1980, Société Taxi Thermal), mais non dans les aéroports (Conseil d'État, 25 mars 1987, commune de Colombier Saugnieu),
- le Maire peut subordonner la délivrance de nouvelles autorisations d'exploitation de taxi à la bonne tenue et à la bonne présentation des chauffeurs (Conseil d'État, 24 mars 1976, Fédération Nationale des Moyens de Transports CGT; 13 mars 1985, ville de Strasbourg),

- le Maire peut valablement remplacer les bornes téléphoniques implantées par le Syndicat des artisans-taxis par des bornes municipales (Conseil d'État, 21 janvier 1972, Ville de Toulouse), mais ne peut prescrire que chaque taxi soit pourvu d'un moyen de liaison radio-téléphonique (Conseil d'État, 26 novembre 1993, ville de Grenoble).

## *B) LA PROTECTION CONTRE LES ACCIDENTS ET FLÉAUX CALAMITEUX*

L'intervention du Maire se situe dans le domaine des incendies, inondations, accidents, décharges publiques, effondrement du sol, immeubles menaçant ruine, avalanches, sports d'hiver, surveillance des plages et lieux de baignade.

### *1) Incendies*

Le Maire a une obligation de sécurité envers la population de la commune et peut (article L.2213-26 du Code Général des Collectivités Territoriales) :

- . prescrire des ramonages périodiques (Conseil d'État, 14 janvier 1927, Martin),
- . interdire des constructions en matériaux inflammables (Conseil d'État, 07 mai 1926, Saurine),
- . prescrire des travaux de débroussaillage indispensables (Conseil d'État, 05 avril 1957, Syndicat des Sylviculteurs ; Circulaires du 09 juillet 1991 et 02 juillet 1991, Ministère de l'Agriculture).

### *2) Inondations*

- le Maire peut interdire des travaux entrepris sans autorisation et susceptibles d'entraîner des inondations (Conseil d'État, 13 juillet 1977, Société de gestion foncière et d'études),
- le Maire peut user de ses pouvoirs de police pour assurer la protection des terres contre des inondations d'origine maritime (Conseil d'État, 20 juillet 1971, Meluc),
- le Maire peut, en concurrence à la police spéciale des carrières, user de ses pouvoirs de police générale pour prévenir un risque d'inondation (Conseil d'État, 20 juillet 1971, Meluc),
- le Maire peut prescrire le nettoyage d'une rivière n'ayant pas le caractère de cours d'eau non domanial (Conseil d'État, 22 février 1980, Ministère de l'Environnement).

### *3) Accidents*

Le Maire a l'obligation de signaler les risques d'accidents (Conseil d'État, 02 février 1973, requête n° 78206) notamment sur des aires de jeux de jardins publics utilisées par des enfants (Conseil d'État, 03 novembre 1982).

#### *4) Décharges publiques*

Le Maire contrôle l'exploitation des décharges publiques (Conseil d'État, 18 juillet 1973, Lepage) notamment en ce qui concerne les risques d'incendie (Conseil d'État, 28 octobre 1977).

#### *5) Effondrement du sol*

En cas d'effondrement du sol, le Maire applique les dispositions de l'article L.2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales, c'est-à-dire prend les mesures d'urgence que la situation lui dicte et en informe le Préfet.

#### *6) Immeubles menaçant ruine*

- dans cette hypothèse, le Maire use de ses pouvoirs de police générale (article L.2213-24, Code Général des Collectivités Territoriales) sur la base d'un texte de police spéciale (article L 511.1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation),

- si les désordres de l'immeuble proviennent d'un accident naturel (glissement de terrain par exemple) le Maire doit user des pouvoirs de police qu'il tient de l'article L.2213-24 du Code Général des Collectivités Territoriales, c'est à dire que les mesures prescrites (démolition, travaux de réparation, etc) sont à la charge de la commune (Conseil d'État, 03 décembre 1982 et Conseil d'État, 11 mars 1983, Veuve Lacroix),

- lorsque les désordres affectant l'immeuble sont dus à une cause qui n'a pas le caractère d'accident naturel, le Maire peut engager la procédure de péril aux frais du propriétaire de l'immeuble (Conseil d'État, 3 décembre 1976 et Conseil d'État, 18 avril 1984, Mesdames Bailly),

- le Maire peut dans le cadre ainsi défini, aller jusqu'à interdire à des propriétaires d'habiter, de circuler, de promener sur le terrain menacé d'éboulement (Conseil d'État, 03 février 1984, Gatti ; 20 mars 1985, Digerens),

- il peut aussi ordonner l'exécution de travaux sur des propriétés privées aux frais de la commune (Conseil d'État, 06 février 1970, Préfet de police ; Cour Administrative d'Appel de Lyon, 21 mai 1991, ville de Lyon),

- mais le Maire, dans le cadre de la procédure de péril ne peut prescrire, que les travaux strictement nécessaires (Conseil d'État, 11 mars 1983, Veuve Lacroix) et uniquement pour des motifs de sécurité (Conseil d'État, 26 octobre 1994, Tellai).

#### *7) Avalanches*

- le Maire doit assurer la protection contre les avalanches en interdisant certains tronçons de route à la circulation (Conseil d'Etat, 12 mai 1976, Zurich).

### *8) Sports d'hiver*

- le Maire a l'obligation d'assurer le balisage des pistes de ski présentant un danger particulier dès lors qu'elles sont livrées à la circulation (Conseil d'Etat, 22 décembre 1971, Commune de Mons de Lans),
- même si la commune n'a pas l'obligation d'aménager l'ensemble du domaine skiable, elle a un devoir de signalisation sur des parcours très fréquentés (Conseil d'Etat, 15 février 1976, Commune des Contamines-Montjoie ; 02 mai 1985, commune de Eaux-Bonnes),
- en définitive, le Maire peut interdire une piste de ski dès lors qu'elle présente un danger pour les skieurs (Tribunal Administratif, Grenoble, 04 juillet 1967 ; Conseil d'Etat, 04 mars 1991, commune de St Lary-Soulan).

### *9) Surveillance des plages et lieux de baignades*

- le Maire a la responsabilité de la police des baignades et activités nautiques jusqu'à une limite de 300 m à partir du rivage (article L.2213-2 et L.2212-3, Code Général des Collectivités Territoriales),
- le Maire n'est pas tenu de mettre les baigneurs en garde contre les dangers que l'on rencontre habituellement sur les lieux de baignades (Conseil d'Etat, 26 février 1969, Veuve Gravier),
- par contre, le Maire doit assurer la protection des baigneurs en prescrivant des mesures suffisantes pour la prévention des accidents et le sauvetage des victimes, et en veillant à la bonne exécution des dites mesures (Conseil d'Etat, 11 juin 1969, commune de Cournon d'Auvergne)
- il ne suffit pas que le Maire interdise la baignade dans une rivière à certaines heures et en dehors d'une certaine zone, encore faut-il que cette zone soit soigneusement délimitée par un dispositif visible par tous (Conseil d'Etat, 14 octobre 1977, commune de Catus ; Cour Administrative d'Appel, 08 juillet 1993, commune de Prader),
- en outre, et dans tous les cas où une baignade est fréquentée, le Maire doit prévoir l'organisation des secours (Conseil d'Etat, 14 mars 1963).

### *C) LA PROTECTION CONTRE LES ALIENES*

- il appartient au Maire de s'assurer de la personne, des individus dont le comportement met en péril la sécurité des personnes et des biens, les Maires sont autorisés à prononcer une mesure d'internement provisoire à charge d'en référer au Préfet dans les 24 heures. Cette décision peut être prise au vu d'un certificat médical ou sur constatation d'un état de danger imminent (article L.343, Code de la Santé Publique), (Conseil d'Etat, 10 décembre 1993, Mme Airiaud-Nerrière),

- le Préfet doit statuer sans délai après l'intervention du Maire (Conseil d'Etat, 22 décembre 1982, Bissery).

#### D) LA PROTECTION CONTRE LES ANIMAUX

- le Maire doit obvier ou remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation d'animaux malfaisants ou féroces,

- un animal non gardé ou dont le gardien est inconnu et qui a causé un dommage doit être conduit sans retard au lieu de dépôt désigné par le Maire (Conseil d'Etat, 25 mai 1970, Gaillat),

- le Maire conformément à l'article L.2122-21-9° du Code Général des Collectivités Territoriales, peut se substituer aux propriétaires intéressés dûment mis en demeure pour édicter des mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles dont la liste est établie par arrêté préfectoral (Conseil d'Etat, 05 mai 1950, Dacquin).

## **2. LA TRANQUILLITE PUBLIQUE**

La tranquillité publique comprend tous les actes de nature à compromettre le repos des administrés.

La tranquillité publique s'entend au point de vue moral comme du point de vue matériel (article R.39-9°, Code Pénal) permettant de réprimer les outrages aux bonnes mœurs.

Le Maire peut donc :

- ordonner la fermeture de lieux de débauche "portant atteinte à la moralité publique" (Conseil d'Etat, 30 septembre 1960, Jauffret),

- interdire un film susceptible d'entraîner des troubles matériels ou en raison de son caractère immoral (Conseil d'Etat, 09 mars 1962, Gaumont), cette interdiction n'est légale que si elle se base sur des circonstances locales (Conseil d'Etat, 04 mai 1962, ville de Montpellier; 26 juillet 1985, ville d'Aix en Provence),

- prendre des mesures nécessaires pour lutter contre le bruit (Conseil d'Etat, 05 mars 1982, Decas ; 25 septembre 1987, commune de Lege-Cap-Ferret),

- réglementer les jours et heures d'ouverture d'un stand de tir implanté sur un terrain privé par une association, afin de limiter les bruits excessifs (Conseil d'Etat, 22 mai 1981, commune de Saint Gance),

- interdire l'annonce par cris ou appareils bruyants, dans un périmètre déterminé et pour certaines heures seulement, (Conseil d'Etat, 17 juin 1936, Nogues), ou interdire l'usage de haut-parleurs, sur la voie publique (Tribunal Administratif, Pau, 02 octobre 1975, Puyo),

- interdire les sonneries de cloches avant 6 heures du matin et après 6 heures du soir (Conseil d'Etat, 24 février 1912, Abbé Sarralouque).

### **3. LE BON ORDRE**

L'ordre public comprend les activités organisant des rassemblements d'hommes et de femmes : halles et marchés, bals, spectacles, fêtes, émeutes et la fermeture des boulangeries.

#### **A) LES HALLES ET MARCHES**

Le Maire possède la police des halles et des marchés, sauf lorsque le marché est transformé en marché d'intérêt national, car il s'agit là d'une police spéciale.

Le Maire peut :

- fixer les heures d'ouverture du marché (Conseil d'Etat, 12 novembre 1909, Syndicat des marchands du marché de Beauveau, Saint-Antoine),
- changer les jours de marché dans sa commune sauf s'il agit pour une fin étrangère aux intérêts de la commune (Conseil d'Etat, 22 octobre 1958, Sieur Goutte),
- subordonner l'octroi d'un emplacement à autorisation, soit provisoire, soit permanente (Conseil d'Etat, 22 juin 1983, ville de Lyon ; Tribunal Administratif, 06 juin 1991, Varraud),
- prononcer des exclusions définitives de commerçants s'ils troublent l'ordre public (Conseil d'Etat, 16 octobre 1981, requête n° 121 46),
- interdire certaines formes de ventes (Loi du 30 novembre 1906), (Conseil d'Etat, 17 mars 1976, Aimé),
- sur cette question, se reporter à la brochure "les ambulants, un problème pour les municipalités", octobre 1984.

#### **B) LES BALS. FETES. SPECTACLES**

Le Maire peut :

- soumettre les bals publics à autorisation préalable : son arrêté doit régler l'heure de fermeture (Conseil d'Etat, 11 juillet 1975, Clément et autres),
- retarder l'heure de clôture légale (1 heure du matin) jusqu'à 2 heures, à charge pour lui d'en aviser les services de police ou de gendarmerie ; ou avancer l'heure de clôture légale (Circulaire Préfectorale, recueil des actes administratifs du 18 février 1980, p 209),
- interdire un bal sur le motif qu'il trouble la tranquillité des voisins (Conseil d'Etat, 17 juin 1970, Combault),

- interdire les bals jusqu'à nouvel ordre, compte tenu de la gravité des troubles survenus au cours d'un bal organisé précédemment, et l'absence de moyens pour en éviter la répétition (Conseil d'Etat, 28 octobre 1983, commune de Louroux Beconnais),
- obliger une entreprise de spectacles à participer aux frais occasionnés par le service d'ordre lorsque le spectacle nécessite une surveillance spéciale (Conseil d'Etat, 28 décembre 1949, Société Ciné Lorrain),
- interdire un spectacle si l'installation du plancher nécessaire à celui-ci entrave la circulation sur une place publique (Conseil d'Etat, 28 février 1968, Comité des fêtes de Pérouges) ou s'il porte atteinte au respect de la personne humaine (à propos des « lanciers de nains », Conseil d'Etat, 13 octobre 1995, commune de Morsang sur Orge).

### C) LA FERMETURE DES BOULANGERIES

Le Maire peut réglementer la fermeture annuelle des boulangeries lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés. (Article L.2212-1-8°, Code Général des Collectivités Territoriales).

## **4. LA SALUBRITE PUBLIQUE**

### A) LA SANTE PUBLIQUE

Le Maire peut prendre (après avis du Conseil Municipal), les Arrêtés qu'il juge utiles à la protection de la santé publique dans sa commune (article L.3, Code de la Santé Publique).

C'est au Maire qu'il appartient de faire assurer l'exécution du règlement sanitaire départemental en prenant des mesures individuelles de police (article L.2212-2, Code Général des Collectivités Territoriales).

Le Maire peut, en cas de péril grave et imminent :

- s'immiscer dans une police spéciale relevant de la compétence du Préfet (police des établissements classés) en prononçant une interdiction d'habiter et la suppression de baraques constituant un foyer d'infection (Conseil d'Etat, 30 mai 1947, Ouhibi Djelloul et autres),
- adresser une mise en demeure à l'exploitant d'un établissement classé (Conseil d'Etat, 22 janvier 1965, Consorts Alix),
- prescrire des travaux destinés à faire cesser des émanations de fumée desservant les foyers de chauffage central (Conseil d'Etat, 25 juin 1958, Beurdeley et autres).

Le Maire peut adresser les injonctions individuelles destinées à obtenir l'exécution des dispositions du Règlement Sanitaire Départemental.

Il peut donc :

- interdire l'élevage d'animaux dans des locaux d'habitation ou dépendances non prévues à cet effet (Conseil d'Etat, 28 avril 1950, Dame Veuve Millou),
- enjoindre à un propriétaire de fournir l'eau potable à ses locataires (Conseil d'Etat, 14 novembre 1951, Blanchisserie et Teinturerie de Cambrai),
- mettre en demeure le propriétaire d'un logement de rétablir le branchement et l'approvisionnement en eau, coupés à la suite d'un différend avec le locataire (Conseil d'Etat, 28 avril 1961, Commune de Cormeilles-en-Parisis).

Le Maire peut enfin ordonner l'exécution :

- de travaux dans le cadre de l'application du Règlement Sanitaire Départemental,
- installation d'un branchement sur une canalisation publique (Conseil d'État, 14 novembre 1951, précité),
- construction de W.C. avec fosse d'aisance étanche ou septique (Conseil d'État, 19 mai 1954, Legrand),
- ou en dehors des prescriptions du Règlement Sanitaire Départemental lorsque les travaux prescrits constituent le seul procédé susceptible de mettre fin à l'insalubrité (Conseil d'État, 10 juillet 1964, Jeanjean).

## B) CIMETIERES

La police des cimetières est aussi bien une police de la salubrité publique que de la tranquillité publique. Le Maire dispose de nombreux pouvoirs en ce domaine dont nous offrons quelques exemples.

Le Maire peut :

- interdire la construction de caveaux funéraires au-dessus du sol en vue d'éviter les infiltrations d'eau dans les caveaux construits en profondeur (Conseil d'État, 18 mars 1932, Frédéric Bertrand),
- prescrire que les cercueils devront être entourés d'une enveloppe de maçonnerie (Conseil d'État, 07 août 1909, Epoux Bocconet), mais non prescrire par cahier des charges les plantations et les monuments autorisés (Conseil d'État, 11 mars 1983)
- veiller à la conservation des monuments funéraires et à leur entretien (Conseil d'État, 06 décembre 1912, Chaudron),

- ordonner une exhumation lorsque les formalités requises ont été suivies (Conseil d'État, 27 juillet 1923, Baud).

### C) LES DENRÉES

L'autorité municipale dispose de nombreux pouvoirs en ce domaine.

Le Maire peut, par exemple :

- créer un service d'inspection sanitaire des viandes et en fixer les modalités de fonctionnement (Conseil d'État, 24 juillet 1931, Laboureyves),  
- s'assurer de la sincérité des transactions et de la fidélité du débit en prescrivant l'apposition d'écriteaux mentionnant les qualités de viandes et les prix correspondants (Conseil d'Etat, 21 mai 1920, Tison),

- prescrire que la vente du poisson s'effectuera dans un emplacement déterminé (Conseil d'Etat, 13 novembre 1936, Union des Syndicats de mareyeurs).

### D) LES EAUX STAGNANTES

Le Maire a la police des eaux stagnantes, mares et étangs, mais il ne peut ordonner qu'après avis du conseil municipal (Article 22, Loi du 21 juin 1898).

Il peut par contre prescrire de sa propre initiative la suppression d'une mare située dans une propriété privée, dès lors qu'elle constitue un danger pour la Santé Publique (Conseil d'Etat, 05 novembre 1958, Epoux Gauthier).

Le Maire peut encore prescrire le curage d'un fossé qui présente un danger d'insalubrité et d'inondation (Conseil d'Etat, 10 décembre 1954, Daude).

### E) LES CAMPINGS

Dans cette hypothèse, le Maire fait usage de ses pouvoirs de police générale et de la réglementation des campings prévue au Code de l'Urbanisme.

Le Maire peut donc

- interdire le camping dans certaines zones, à la demande ou après avis du conseil municipal, pour des motifs d'intérêt public, en dehors des terrains aménagés (Décret N° 84-227 du 29 décembre 1984),

- prescrire l'obligation de stationner sur des emplacements réservés, sans avoir pour préoccupation dominante l'intérêt des finances municipales, ni à fortiori, se comporter comme un exploitant privé de terrain de camping (Conseil d'Etat, 14 février 1958, Abisset),

- interdire préventivement l'exercice du camping sur le territoire de sa commune et ne prévoir que des dérogations accordées sous forme d'autorisations touristiques reconnues (Conseil d'État, 14 février 1958, Abisset).

Sur cette question, voir la brochure "Autorisations d'occupation du sol" - Mai 1984.

### F) LES DÉBITS DE BOISSONS

La police des débits de boissons est une police spéciale relevant du Ministère de l'Intérieur et du Préfet.

Le Maire peut néanmoins prendre des mesures de police à titre préventif lorsque l'exploitation du débit crée des dangers pour l'ordre public.

L'autorité municipale peut, dans cette hypothèse :

- ordonner la fermeture provisoire de débits de boissons au motif qu'ils sont des lieux de débauche (Conseil d'État, 27 juillet 1980, Watson Club), ou qu'ils troublent l'ordre public, (Conseil d'État, 21 janvier 1994, commune de Dammarie les Lys),

- aggraver les dispositions prises par le Préfet quant aux heures de fermeture des bars et débits, au nom de la tranquillité publique (Conseil d'État, 17 juillet 1953, Constantin),

- interdire la vente de spiritueux avant 11 heures du matin, dans les cafés et les débits (Conseil d'État, 21 juin 1919, Chambre syndicale des marchands de vins de Paris).

## II. LES LIMITES DE LA POLICE MUNICIPALE

Comme nous l'avons vu précédemment, le Maire dispose de pouvoirs de police dans des domaines divers, mais la nécessité de protéger l'ordre public par des mesures appropriées entraîne nécessairement des atteintes ou des restrictions aux libertés publiques et individuelles.

Chaque décision de police doit donc être correctement motivée et trouve ses limites dans les principes fondamentaux qui guident l'action de l'administration.

Il reste qu'au moment du choix concernant la décision à prendre, le Maire doit nécessairement tenir compte des caractéristiques de la situation à laquelle il se trouve confronté afin de prendre les dispositions les plus justes, voire ne pas en prendre du tout.

### **1. LA MOTIVATION DES DECISIONS DE POLICE**

Les décisions de police du Maire doivent, sauf cas d'urgence, être motivées (Article 1, Loi du 11 juillet 1979). Bien que la Loi du 11 juillet 1979 ne concerne que les mesures de police individuelles faisant grief, et que l'article L.131-4 du Code des Communes précise que seuls les arrêtés de caractère réglementaire du Maire relatifs aux pouvoirs de police de la circulation et de stationnement doivent être motivés, nous conseillons aux communes de motiver toutes leurs décisions de police.

Cette motivation recouvre plusieurs aspects qu'il nous faut examiner.

Les arrêtés de police municipaux doivent, pour être légaux, être exempts d'erreur de droit ou de fait. Le juge administratif se réserve d'ailleurs le pouvoir de contrôler les motifs des décisions de police en fonction des circonstances de lieu et de temps.

En certains cas, l'urgence de la situation fournit elle-même la motivation de l'acte.

#### **A) L'ERREUR DE DROIT**

La décision de police doit être exempte d'erreur de droit, c'est à dire que le motif invoqué pour la prendre doit être juridiquement exact.

Un Maire ne saurait qualifier une réunion privée où les personnes ne sont reçues que sur carte d'invitation, de réunion publique (Cassation criminelle, 03 août 1867, Gizon).

Dans une autre hypothèse, un Maire ne peut prescrire une sonnerie de cloches religieuse, qu'il croit sonnerie civile.

Pour qu'un Maire puisse exercer ses pouvoirs de police en matière de camping, encore faut-il qu'il s'agisse réellement d'installations de camping (Conseil d'Etat, 10 juillet 1964, Jeanjean et autres).

### B) L'ERREUR DE FAIT

La décision de police doit être exempte d'erreur de fait, c'est-à-dire que la situation de fait qui l'a motivée doit être exacte matériellement.

Autrement dit, le trouble ou la menace à l'ordre public doit réellement exister.

Est ainsi entachée d'erreur de fait la décision d'un Maire de retirer des concessions d'emplacements de vente sur un marché à des personnes dont la présence n'était pas de nature à troubler l'ordre public (Conseil d'Etat, 06 novembre 1964, Commune d'Ivry sur Seine).

De la même manière, le fait que le Maire dispose d'un pouvoir de réquisition sur les logements ne l'autorise pas à réquisitionner un logement au bénéfice d'une famille dont la situation matérielle n'est pas de nature à troubler l'ordre public (Conseil d'Etat, 03 novembre 1982, Commune de Fleury Mérogis).

### C) LE CONTROLE DE LA VALEUR DES MOTIFS

Le Juge Administratif ne se contente pas de vérifier si les décisions de police sont correctes sur le plan de leur qualification juridique ou des faits qui en sont à l'origine, il contrôle aussi la valeur des motifs invoqués.

Le Conseil d'Etat a, par exemple, annulé l'interdiction d'une réunion publique parce que "l'éventualité des troubles ne présentait pas un degré de gravité tel que le Maire n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre".

De même, le Maire ne peut interdire une messe en plein air dès lors que la cérémonie n'est pas de nature à menacer la tranquillité ou la sécurité publiques, dans des conditions telles qu'il ne puisse être paré à tout danger par des mesures de police appropriées (Conseil d'Etat, 5 mars 1948, Jeunesse Indépendante Chrétienne).

Les tribunaux prennent en compte les circonstances de lieux et de temps pour contrôler la validité des circonstances locales ayant motivé les décisions de police.

Ainsi, en matière de contentieux cinématographique, le Juge Administratif contrôle la légalité des interdictions du Maire.

Est légale l'interdiction d'un film immoral dans une ville possédant le caractère de centre de pèlerinage (Tribunal Administratif Caen, 20 décembre 1960, Société Marceau).

Les circonstances de temps sont prises en compte par les tribunaux dans les cas suivants :

"considérant que par l'arrêté du 18 juillet 1979, le Maire de la Ville de St Tropez a notamment interdit la vente ambulante et le colportage sur les accès immédiats des plages .... durant la période du 1er juin au 15 septembre de chaque année ; qu'il résulte des pièces du dossier qu'eu égard à la configuration des portions de voies, aux difficultés d'accès aux plages et à l'affluence exceptionnelle de touristes sur les plages pendant la période et aux "heures précitées", l'exercice du commerce ambulante et du colportage présentait pour la circulation des inconvénients de nature à justifier l'interdiction édictée" (Conseil d'Etat, 1er juin 1984, Ville de St Tropez).

On peut raisonnablement penser que le Conseil d'Etat saisi de la même affaire se déroulant en période hivernale aurait annulé l'arrêté du Maire comme portant atteinte à la liberté du commerce.

#### D) L'URGENCE DE LA SITUATION

L'urgence et des circonstances exceptionnelles constituent un motif valable d'élargissement des pouvoirs de police du Maire.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'un Maire pouvait légalement être amené à compléter les dispositions d'un arrêté préfectoral de police (Conseil d'Etat, 11 mai 1960, Commune du Teil).

Les risques d'éruption d'un volcan peuvent constituer des circonstances exceptionnelles justifiant des restrictions de la zone dangereuse (Conseil d'Etat, 18 mai 1983, Félix Rodes).

## **2. LE RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX**

Les décisions de police municipale doivent respecter les principes fondamentaux posés par le préambule de la Constitution du 04 octobre 1958.

Les deux principes fondamentaux : liberté - égalité, doivent être respectés.

La liberté ne peut, en effet, être restreinte que proportionnellement aux exigences de l'ordre public. Les restrictions imposées par le Maire doivent être conciliables avec les différentes libertés et respecter l'égalité des individus.

#### A) LA PROPORTIONNALITÉ DES MOYENS

Les mesures de police édictées par le Maire ne doivent pas être excessives par rapport à la situation.

Un Maire ne saurait prendre d'interdictions générales et absolues comme interdire les aboiements de tous les chiens sur le territoire de la commune (Conseil d'État, 05 février 1960, commune de Mougins).

La décision de police ne peut être définitive ou permanente comme l'interdiction permanente aboutissant à priver un riverain de tout accès en automobile à son domicile (Conseil d'État, 31 mai 1963, ville de Grenoble).

### B) LE RESPECT DES LIBERTÉS (Individuelles ou Publiques)

Le Maire doit respecter les libertés individuelles et publiques :

#### - la liberté d'aller et venir

un Maire ne saurait édicter des interdictions aboutissant à une impossibilité pour les nomades de séjourner dans la ville le temps minimum qui leur est nécessaire (Conseil d'État, 02 décembre 1983, ville de Lille),

#### - la liberté de réunion

un Maire ne saurait interdire une réunion alors que l'ordre public n'est pas menacé (Conseil d'État, 23 janvier 1953, Naud),

#### - la liberté du culte

une procession ne peut être interdite alors qu'aucune menace précise pour l'ordre public ne peut être supposée (Conseil d'État, 31 janvier 1934, Renoux),

le Maire ne peut étendre l'interdiction de vente d'un journal à la totalité de la commune (Conseil d'État, 28 janvier 1938, Douvergue),

#### - la liberté du commerce et de l'industrie

commet un détournement de pouvoir, le Maire qui n'autorise les marchands ambulants à pratiquer leur commerce que sur une place de la commune et seulement une matinée par semaine.

En agissant ainsi, le Maire méconnaît le principe de la liberté du commerce et de l'industrie (Conseil d'Etat, 22 janvier 1975, commune de Vallon Pont d'Arc).

### C) LE RESPECT DE L'EGALITE DES CITOYENS

Le respect de l'égalité des citoyens signifie que l'on doit maintenir une égalité absolue entre les administrés se trouvant dans la même situation au regard de l'ordre public.

Le Juge Administratif admet qu'un Maire institue des bandes privilégiées de circulation au profit des transports en commun, des taxis, des véhicules de police et des services d'urgence (Conseil d'Etat, 15 mars 1968, Syndicat National des Automobilistes). Mais le Maire n'aurait pu, par exemple, privilégier les véhicules de transport en commun d'une entreprise particulière au profit d'autres.

Un Maire ne saurait, par exemple, créer une inégalité injustifiée entre les marchands sédentaires et non sédentaires sur le territoire de la commune (Conseil d'Etat, 22 mars 1967, Laborie).

**Tableau de correspondance entre les articles du Code des Communes  
et ceux du Code Général des Collectivités Territoriales  
en matière de pouvoirs de police du Maire**

Dénomination de l'arrêté	Code des Communes	Code Général des Collectivités Territoriales
A l'égard de personne ou de propriétés privées prescrivant la clôture de terrains situés en bordure de voie communale	L.131-11	L.2213-27
Autorisation d'épandage de boues non désinfectées et de certaines matières de vidange sur les pâturages	L.131-2 alinéa 6	L.2212-2 alinéa 5
Balayage des voies publiques ou déneigement organisé par la commune	L.131-2	L.2212-2
Barrière de dégel	L.131-1, L.131-2, L.131-3	L.2212-1, L.2212-2, L.2213-1
Battue pour la destruction des animaux nuisibles	L.122-19 alinéa 9	L.2122-21 alinéa 9
Bruits de voisinage, tapage nocturne	L.131-2 alinéa 2 L.131-4 alinéa 1 L.132-8	L.2212-2 alinéa 2 L.2213-2 alinéa 1 L.2214-4
Circulation des animaux et des troupeaux	L.131-2, L.131-3 L.131-4 alinéa 1	L.2212-2, L. 2213-1 L. 2213-2 alinéa 1
Circulation et divagation des chiens	L.131-2 alinéa 8	L.2212-2 alinéa 7
Conditions de dépôt sur une décharge contrôlée d'ordures ménagères	L.131-2, L.372-1 L. 373-2, L. 373-5	L.2212-2, L.2224-13, L.2224-16
Couloirs de circulation ou interdictions de circulation de certaines voies	L.131-2, L.131-3, L.131-4 L.184-13	L.2212-2, L.2213-1 L.2213-2, L.2213-3 L.2512-14
Débits de boissons ouverts à l'occasion d'une foire, d'une fête publique ou d'une vente	L.131-2	L.2212-2
Destruction d'insectes : mouches, moustiques	L.131-2 alinéa 6	L.2212-2 alinéa 5
Elagage des arbres	L.131-1, L.131-2	L.2212-1, L.2212-2,
Etalages sur la voie publique	L.122-27, L.131-2, L.131-3	L.2122-28, L.2212-2 L.2213-1
Fermeture annuelle des boulangeries	L.131-2 alinéa 9	L.2212-2 alinéa 8

Dénomination de l'arrêté	Code des Communes	Code Général des Collectivités Territoriales
Fête et cérémonies publiques (fête nationale, fête patronale)	L.131-2 alinéa 3	L.2212-2 alinéa 3
Hospitalisation provisoire et d'urgence d'une personne présumée atteinte de troubles mentaux dans un hôpital ou hospice public	L.131-2 alinéa 7	L.2212-2 alinéa 6
Immeubles ou édifices menaçant ruines	L.131-2 alinéa 1, L.131-8	L.2212-2 alinéa 1, L.2213-24
Interdiction d'accès à un édifice (ou un équipement public) communal pour raison de sécurité en cas de danger grave ou imminent	L.131-2, L.131-7	L.2212-2, L.2212-4
Mise en fourrière des chiens et chats	L.122-27, L.131-2 L.131-3, L.132-1	L.2122-28, L.2212-2 L.2213-1, L.2213-16
Police des marchés	L.122-27, L.131-1, L.131-2, L.376-7	L.2122-28, L.2212-1, L.2212-2, L.2224-18 et suivants
Police de la partie de la salle du conseil municipal réservée au public	L.122-22, L.122-23 L.122-27, L.131-2 alinéa 2, L.131-2 alinéa 3, L.121-15, L.121-16	L.2122-24, L.2122-27, L.2122-28, L.2212-2 alinéa 2 L.2212-2 alinéa 3, L.2121-18, L.2121-16
Ramonage des cheminées	L.131-9	L.2213-26
Règlement général d'un cimetière	L.131-2 alinéa 4, L.361-1, L.131-6	L.2213-9, L.2223-1, L.2213-7 et suivants
Règlement des bals publics	L.131-2	L.2212-2
Salubrité publique	L.131-2 alinéa 6	L.2212-2 alinéa 5
Sonneries de cloches des églises	L.122-22, L.122-23 L.122-27, L.131-2	L.2122-24, L.2122-27, L.2122-28, L.2212-2
Stationnement	L.131-1 à L.131-5	L.2212-1 à L.2213-6
Vente de produits de toute nature en bordure des voies communales hors agglomération	L.131-2, L.131-3, L.131-4-1	L.2212-2, L.2213-1 L.2213-4