

IV - Particularités de l'exercice de la police générale dans les communes où la police est étatisée et dans les communes à régime dérogatoire

Dans les communes où la police est étatisée

Dans les communes où la police est étatisée¹⁶, une partie des compétences du maire est exercée par le préfet à qui il revient de prévenir les troubles importants à la tranquillité publique.

Notons que dans ces hypothèses, c'est la police d'État qui est compétente pour exécuter les arrêtés municipaux.

Dans les communes où un régime dérogatoire est institué

Plusieurs communes dérogent au régime général des communes à police étatisée :

- A Paris, le préfet de police est ainsi le principal titulaire de la police générale. Ce n'est que depuis 1986 que le maire de Paris dispose de prérogatives de police générale. Dans les domaines autres que le maintien de l'ordre dans la rue¹⁷, le maire reste compétent pour édicter les mesures de police propres à préserver des atteintes à l'ordre public, soit :

- La police municipale en matière de salubrité de la voie publique ;
- Bruits de voisinage ;
- Maintien du bon ordre des foires et marchés¹⁸ ;
- Police de la conservation des dépendances domaniales du domaine public de la ville de Paris.
- Dans les communes des départements des Hauts de Seine, de la Seine St Denis, du Val de Marne : le préfet dispose de la police de la tranquillité¹⁹, du maintien du bon ordre en cas de grands rassemblements et de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation.
- Dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin : les règles de droit commun de la police municipale ne sont pas applicables mais des dispositions spécifiques²⁰ du Code général des collectivités territoriales, ayant une portée similaire, trouvent à s'appliquer.
- En Polynésie française : le pouvoir de police du maire est régi par l'article L131-2 du Code des communes de la Polynésie. Le régime de la police étatisée suit celui prévu pour les départements 92, 93 et 77.
- Depuis la loi du 13 août 2004²¹, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale peuvent exercer certains pouvoirs de police du maire²².

(16) R 2214-2 du Code général des collectivités territoriales : population supérieure à 20 000 habitants et délinquance locale présentant les caractéristiques de celles des zones urbaines ou article L 2214-1 institution par arrêté ministériel à la demande d'une commune.

(17) À l'exception des cas de rassemblements habituels de personnes qui restent de la compétence du maire.

(18) Article L 2512-13 du Code général des collectivités territoriales.

(19) Sauf s'agissant des bruits de voisinage

(20) L 2542-1 et suivants.

(21) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(22) Article L 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales.



L'étendue des attributions de la police municipale

Brève approche de la notion 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.

La police administrative se distingue ainsi de la police judiciaire dont la mission est de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et poursuivre les auteurs.

Elle se manifeste à la fois par des **activités matérielles** comme notamment la surveillance de défilés, la mise en place

de barrages routiers... ou par l'édition de **normes juridiques de caractère réglementaire ou individuel** telles que l'arrêté municipal réglementant le stationnement ou interdisant une manifestation.

La prévention de l'ordre public est susceptible de revêtir deux formes. Lorsque la police est exercée sur un territoire donné à l'égard de toute activité ou de toute personne, on parle de **pouvoir de police générale**. Au contraire, ce **pouvoir de police** est **spécial** si un texte précise le champ d'application, le contenu ou les modalités de mise en œuvre des pouvoirs de police.

Une fois ces rappels effectués, il convient de s'intéresser plus précisément au pouvoir de police générale détenu par le maire.

L'exercice des pouvoirs de police administrative générale par le maire

I - Le principe de la compétence propre du maire

Les compétences de police générale du maire

En vertu de la loi du 5 avril 1884, le maire est l'autorité investie du pouvoir de police administrative générale au sein de la commune. C'est un pouvoir qu'il détient en propre et qui ne peut, en principe, pas être délégué.

Ses pouvoirs s'exercent sur tout le territoire de la commune, y compris sur les dépendances du domaine public de l'État ouvertes à la circulation générale.

La police générale du maire comprend :

- La police municipale ;
- L'exécution des actes qui relèvent de la police générale de la compétence de l'État.

La police générale du maire l'habilite 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 ou sauf si un texte le prévoit.

La **police municipale** a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques conformément à l'article L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel fait de l'ordre public, un objectif à valeur constitutionnelle¹.

(1) Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 relative à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité et décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi sur la sécurité intérieure.

II - La prévention et la cessation des troubles à l'ordre public

Les domaines classiques d'intervention du maire

Les mesures prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative doivent répondre au moins à l'un des objectifs de l'article L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales et doivent être **adaptées** et **proportionnées** au but à atteindre sous peine d'être censurées par le juge administratif.

Bon ordre et tranquillité publique

Cette notion englobe l'ensemble des éléments de l'ordre public que sont la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Le juge estime cependant que les composantes législatives de l'ordre public n'ont pas de caractère exhaustif².

Les atteintes susceptibles de faire l'objet de répression par le maire concernent notamment les rixes, le tumulte dans les lieux publics, les bruits de voisinage...

Sûreté publique

La notion de sûreté publique est elle aussi très large puisqu'elle comporte toutes les mesures susceptibles de protéger les individus ou les collectivités contre les dangers naturels ou d'origine humaine. A ce titre, le maire peut prescrire l'exécution des mesures de sûreté en cas de dangers graves ou imminents³. Pour exemple, c'est donc au maire qu'incombe la prévention des inondations.

(2) Conseil d'État, 24 octobre 1984, *Diabate*.

(3) Article L 2212-4 Code général des collectivités territoriales.

Sécurité publique

Il s'agit de sauvegarder la sécurité physique des personnes et l'intégralité matérielle des biens.

Salubrité publique

En matière de salubrité, le maire doit prendre les mesures utiles pour assurer l'hygiène et la salubrité et notamment prévenir les accidents et pollutions de toute nature. Ainsi, il est chargé de l'enlèvement des encombrants, du soin de réprimer les projections de toute matière ou objet de nature à nuire à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies par exemple.

L'évolution de la notion d'ordre public ou l'extension des possibilités d'intervention du maire

Les objectifs de la police municipale ont pu être étendus par la jurisprudence ayant notamment intégré, au fil du temps et de l'évolution des mœurs, les notions de moralité publique puis de dignité humaine.

En ce sens, le maire peut agir sans nécessairement se référer à une composante légale de l'ordre public, dès lors qu'il est « *responsable du maintien de l'ordre dans sa commune* » et qu'il « *tient de ses pouvoirs généraux de police le droit de contrôler [les mesures] qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs* »⁴.

En réalité, si la moralité publique peut justi-

(4) Conseil d'État, 19 juin 1974, *Broutin* : Rec. CE 1974, p. 346.

(5) Conseil d'État, 11 mai 1977, *Ville de Lyon* : Rec. CE 1977, p. 211.

fier certaines mesures de police prises par le maire, ce n'est que dans la mesure où la tranquillité est menacée⁶ ; il ne s'agit pas de poursuivre un ordre moral.

C'est dans cette optique que le juge administratif a estimé que l'autorité de police pouvait fonder ses décisions sur la nécessité de « *sauvegarder la dignité de la personne humaine* »⁷. Ce nouvel aspect de l'ordre public dans cet arrêt relatif au « *lancer de nains* » se fonde sur un objectif de moralité dans la mesure où il n'est pas lié à des circonstances locales particulières.

Par ailleurs, certaines décisions ont pu considérer que l'esthétique entrait dans les objectifs d'ordre public poursuivis par le maire exerçant ses pouvoirs de police générale. Tel est notamment le cas de la réglementation par le maire de Paris de la taille des boîtes de bouquinistes installées sur les quais de la Seine, prise en considération d'un motif d'esthétique⁸.

En outre, le principe de précaution (prévu à l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004) a pu faire l'objet de quelques applications⁹ en

(6) CE Section, 18 décembre 1959, *Société Les Films Lutétia*, Rec. CE 1959, p. 693 : les circonstances locales justifient l'interdiction de la diffusion d'un film lorsque celui-ci est de nature à troubler la tranquillité publique en raison de son caractère immoral.

(7) Conseil d'État, Ord., 8 juin 2005, *Commune de Houilles*, req. n° 267836 : c'est en se fondant sur les circonstances locales particulières (réactions hostiles de la population, proximité d'établissements scolaires, ouverture imminente d'un pôle jeunesse à proximité) que le maire a pu légalement porter atteinte à la liberté de commerce et d'industrie en interdisant l'ouverture d'un sex-shop au titre de ses pouvoirs de police générale.

(8) Conseil d'État, 27 octobre 1995, *Communes de Morsang sur Orge et Aix en Provence*, Rec. CE 1995, p. 372.

(9) Conseil d'État, 6 novembre 1998, *Association amicale des bouquinistes des quais de la Seine*, Rec. CE 753.

(10) Conseil d'État, Section, 22 février 2002, *Société Pétales Shell*, Rec. CE 2002, p. 59 : suspension d'un arrêté préfectoral prescrivant des travaux de sécurité dans une station service.

matière de police administrative générale lorsqu'il est invoqué pour des motifs d'ordre public. Cependant, il permet, le plus souvent, la mise en œuvre d'un pouvoir de police spéciale.

III - La diversité des domaines d'actions du maire

L'exercice de la police générale au nom de la commune

Compte tenu de la conception large et parfois extensive retenue pour qualifier l'ordre public, les mesures que peut prendre le maire sur ce fondement sont très variées, comme le démontrent les quelques exemples déjà évoqués

Ses interventions au titre de la police générale ne doivent pas pour autant empiéter sur celles prescrites dans le cadre de son pouvoir de police spéciale qu'il détient dans certaines matières¹⁰, ni sur une police spéciale détenue par une autre autorité. Toutefois, comme il sera exposé dans les développements ci-après, le maire peut intervenir dans un domaine, soit au titre de ses pouvoirs de police générale, soit au titre de ses pouvoirs de police spéciale.

Ainsi, dans la limite des textes législatifs et réglementaires en vigueur concernant

des pouvoirs de police spéciale, le maire a compétence, à titre d'exemple, pour :

- Prononcer la réquisition des locaux nécessaires au logement des familles sans abri sous certaines conditions¹¹ ;
- Prononcer l'interdiction de la diffusion d'un film sur le territoire de la commune, le retrait de certaines affiches de films¹²... ;
- Obliger les particuliers d'une voie privée à éclairer la voie aux mêmes heures que la voirie communale pour assurer la sécurité de la rue¹³ ;
- Prendre les mesures propres à empêcher les nuisances de voisinage en réglementant notamment l'interdiction de l'usage d'engins bruyants comme les tondeuses à gazon à certaines périodes de la journée¹⁴.

L'exercice de la police générale au nom de l'État

Le maire dispose également d'une compétence qu'il exerce, cette fois-ci, au nom de l'État, et sous l'autorité hiérarchique du préfet lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les mesures de sûreté générales prises par les autorités de l'État au niveau national ou départemental¹⁵.

(11) Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Préfet du Val de Marne*, Rec. CE, p. 505.

(12) Ainsi les communes de Versailles et Aix en Provence avaient pris des arrêtés municipaux tendant à retirer ou modifier les affiches du film « Harcèlement ».

(13) Question au Ministre de l'Intérieur, n° 6642 : JOAN Q 18 novembre 2002, p. 4241 et réponse ministérielle : JOAN Q 7 avril 2003, p. 2747.

(14) Conseil d'État, 2 juillet 1997, *Bricq*, Rec. CE, p. 275

(15) Article L 2122-27 du Code général des collectivités territoriales.