



Association amicale des Maires et Adjointes de la Sarthe  
Jeudi 2 avril 2009

---

# **LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE**

Nathalie FOURNEAU  
Département Conseil Juridique et Documentation  
Association des Maires de France

# INTRODUCTION

- Les pouvoirs de police du maire sont prévus par les dispositions de l'article L. 2212-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (ci-après CGCT).

Ainsi est-il prévu que: « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* » (article L. 2212-1 du CGCT)

La police administrative désigne une activité, et non seulement un ensemble de personnels, d'autorités et de services au sens organique du terme.

- cette activité a pour but d'assurer l'ordre public;
- de ce fait, la police administrative impose certaines limites à la libre action des particuliers, c'est-à-dire à leurs différentes activités;

Les pouvoirs de police du maire sont étendus, les procédures à mettre en œuvre pour les édicter et les faire respecter parfois complexes et les administrés souvent attentifs à leur régularité et à la prévention opérée par les communes.

- C'est pourquoi, il est important de lister les différents pouvoirs de police existants et les limites à leur exercice à ne pas franchir.

## Caractéristiques des mesures de police

- **Mesures préventives**

- La police administrative est essentiellement une activité de réglementation afin d'empêcher la survenance de désordres

- **Mesures répressives**

- Ces mesures consistent à constater une infraction et à la faire réprimer par les tribunaux pénaux (police judiciaire)

- **Mesures d'intervention**

- la police administrative peut consister en une opération matérielle de maintien de l'ordre (pose de barrières de sécurité, ou de panneaux de signalisation par ex) et d'exécution de règles juridiques contraignantes.

## Texte : article L 2212-2 du CGCT

- **Composantes de l'ordre public**
  - La sûreté
  - La sécurité
  - La tranquillité et la salubrité publiques
  - La moralité publique
  - Le respect de la dignité humaine
- **Ne sont pas des composantes de l'ordre public**
  - La sauvegarde de l'esthétique
  - La préservation des relations internationales de la France
  - Le souci de la qualité des services publics

# LES AUTORITÉS DE POLICE

- **Le Maire**
- C'est l'**autorité par principe compétente pour exercer le pouvoir de police générale** dans la commune dans le respect des lois et règlements existants (art. L 2212-1 CGCT « Le maire est chargé (...) de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs »).
- Cette compétence est **exclusive de celle du conseil municipal** lequel ne saurait légalement adopter des mesures de police générale (CAA Marseille, 3 juillet 2006, commune Mandelieu-la-Napoule).
- Possibilité de **délégation du pouvoir de police détenu par le maire** : oui mais seulement à un ou plusieurs de ses adjoints, ou en cas d'empêchements des adjoints ou si les adjoints sont tous titulaires d'une délégation –et seulement dans l'un de ces cas!-, à des membres du conseil municipal (art. L 2122-18 CGCT). ! La délégation doit faire l'objet d'une publication régulière pour entrer en vigueur sinon l'arrêté sera réputé être pris par une autorité incompétente.
- Attention ! Pas de possibilité non plus de délégation à des personnes privées (sociétés de surveillance et gardiennage à qui le maire confie la police de la circulation et du stationnement par ex.)

# LES AUTORITÉS DE POLICE

- **Le Préfet**
- Le **pouvoir de substitution** est en principe reconnu au préfet en cas de carence du maire (art. L. 2215-1 CGCT) après une mise en demeure restée sans effets.
- Lorsque le régime de la **police d'Etat** a été institué dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité (prise en compte de l'importance de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain, des caractéristiques de la délinquance), le préfet est seul compétent pour réprimer les atteintes à la sécurité et la commodité de passage sur les voies publiques et les atteintes à la tranquillité publique, sauf pour tout ce qui concerne les bruits de voisinage qui relèvent de la police du maire (art. L 2214-4 CGCT renvoie au 2° de l'art. L 2212-2 CGCT) ex: compétence du préfet pour interdire une manifestation sur la voie publique.
- Pouvoirs de **police spéciale** qui relèvent du préfet (sauf péril grave et imminent et/ ou circonstances locales particulières qui permettent au maire d'intervenir voir infra): police dans les gares et leurs dépendances, police des gares routières, polices des aérodromes, police des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement), police de l'eau...
- **Le Président du Conseil Général**
- Il est chargé de gérer le domaine départemental. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion
- **Les Ministres**
- **Polices spéciales** relevant de certains Ministres : ex: Ministre chargé de l'environnement pour l'autorisation dissémination volontaire d'OGM (art. L 533-3 du code de l'environnement);
- **Le Président de la République**

# EXERCICE CONJOINT DES POUVOIRS DE POLICE

- **Cas des communes limitrophes**

- La police de la circulation sur une voie communale dont l'axe délimite les territoires de deux communes doit être exercée en commun par les maires de ces deux communes (arrêtés concordants ou arrêté unique signé par les deux maires).

- **Cas des communes adhérentes à un EPCI**

- Possibilité de recrutement par l'EPCI d'un ou plusieurs agents de police municipale et/ou d'un ou plusieurs gardes champêtres pour les mettre à la disposition des communes concernées. Ces agents exercent leur fonction sur le territoire d'une commune, sous l'autorité du maire de cette commune.
- Possibilité de transfert selon une certaine procédure (proposition de maires + arrêté du préfet après accord de tous les maires et du Président EPCI) de pouvoirs de police de maires au Président de l'EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, d'agglomération, et de communes, sauf syndicats) (art. L 5211-9-2 du CGCT) en cas de transfert des compétences assainissement, élimination des déchets ménagers, réalisation d'aires d'accueil de gens du voyage, organisation des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires, voirie (police circulation et stationnement). Les arrêtés de police sont pris conjointement par le Président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernées.

# CHAMP D'APPLICATION DE LA COMPETENCE DU MAIRE

- **Champ d'application territorial**
- **Compétence du maire sur l'ensemble du territoire communal:** c'est le principe de spécialité territoriale ex: pas d'exercice du pouvoir de police d'un maire sur le territoire d'une autre commune (sauf mutualisation des services et effectifs de police municipale autorisée par le préfet à l'occasion d'évènements ponctuels: art. L 2212-9 CGCT);
- Compétence du maire **en matière de police de la circulation** sur les routes départementales, nationales et les **voies de communication à l'intérieur des agglomérations** (sauf routes à grande circulation dévolues au préfet, art. L 2213-1 CGCT);
- Compétence du maire pour assurer la sûreté et la commodité de passage **sur les voies privées ouvertes, par nature ou par consentement de leur propriétaire, à la circulation publique;**
- Compétence du maire pour assurer la police de la **conservation des chemins ruraux** (art. L 161-5 du code rural) ex: le maire peut interdire le stationnement sur un chemin rural ouvert à la circulation publique.
- **Champ d'application matériel**
- Le maire **doit prévenir les menaces à l'ordre public dont il a connaissance.** Il est obligé de prendre des mesures de police lorsque celles-ci s'avèrent indispensable pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public (CE, 23 octobre 1959, Doublet);
- Cette obligation d'agir reste nuancée toutefois dès lors que sauf en cas d'urgence, l'administration conserve le choix du moment pour agir
- Le maire doit veiller à l'application des mesures édictées,
- La carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police engage la responsabilité de la commune (voir infra);
- Le maire est également tenu de prêter le concours de la force publique afin d'assurer l'exécution des décisions de justice. A défaut la responsabilité de la commune peut être engagée pour rupture de l'égalité devant les charges publiques : ex: expulsion de locataires d'un appartement qu'ils occupent indûment.



# DIFFERENTES POLICES ADMINISTRATIVES

- **Police administrative générale**
- Elle concerne toutes les activités des citoyens et vise à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (art. L2212-2 CGCT)
- **Polices administratives spéciales**
- Elle comprend les mesures de police visant à réglementer une activité spécifique ou une situation particulière.
- Les différentes polices spéciales de droit commun sont visées par les articles L2213-1 et suivants (police de la circulation et du stationnement, L2213-7 et suivants (police des funérailles et lieux de sépulture); L 2213-16 et suivants (police des campagnes), L2213-23 et suivants (autres polices: baignades, édifices menaçant ruines...) du CGCT;

# POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

- **Les objets de la police administrative générale sont visés par l'article L 2212-2 CGCT:**
- *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment:*
- *1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;*
- *2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;*
- *3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*
- *4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;*
- *5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;*
- *6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;*
- *7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;*
- *8° Le soin de régler la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population ».*

# POLICES ADMINISTRATIVES SPECIALES

- Les **différentes polices spéciales de droit commun** sont visées par les articles L2213-1 et suivants (police de la circulation et du stationnement, L2213-7 et suivants (police des funérailles et lieux de sépulture); L 2213-16 et suivants (police des campagnes), L2213-23 et suivants (autres polices: baignades, édifices menaçant ruines...) du CGCT.
- Les polices administratives spéciales n'existent que sur la base de textes spécifiques.
- La police spéciale concerne des activités menaçant spécifiquement l'ordre public ( Exemples: Animaux dangereux et errants; Baignades et activités nautiques pratiquées avec des engins de plage; Cimetières; Etablissements recevant du public; Immeubles menaçant ruine...)

# CONCOURS DE POLICES

- Règles issues de la jurisprudence
- ***Concours de police générale***
- Une autorité de police générale « inférieure » (par ex , le maire) peut aggraver une mesure de police générale prise par l'autorité « supérieure » (par ex , le préfet).
- En revanche, sauf exception permise par un texte (par ex celle prévue à l'article R 413-3 du code de la route), l'autorité inférieure ne peut pas assouplir la mesure prise par l'autorité supérieure
- ***Concours de police générale avec une police spéciale***
- - lorsqu'une même autorité est susceptible d'utiliser à la fois la police générale et la police spéciale pour agir sur un même objet, c'est la police administrative spéciale qui doit être appliquée;
- - lorsque les deux compétences sont détenues par des autorités différentes, en principe, l'intervention de l'autorité de police spéciale n'empêche pas celle de l'autorité de police générale, dans le sens d'une aggravation seulement
- ***Concours de polices spéciales***
- si exceptionnellement un concours de polices spéciales se produit, celle des deux mesures qui est la plus rigoureuse doit s'appliquer au détriment de l'autre.

# PROBLEMATIQUES LIEES AU CONCOURS ENTRE LES POLICES GENERALE ET SPECIALE

- Le fait qu'il existe une police spéciale dont la compétence relève du préfet, d'un ministre...n'empêche pas le maire d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale en cas de péril grave et imminent ou en cas de considérations de circonstances locales, il convient toutefois d'être prudent, par ex:
- **Péril grave et imminent:**
- Police des ICPE: Elle relève de la compétence du préfet mais le maire peut intervenir par des mesures provisoires en cas de péril imminent et d'inaction du préfet: *«Les dispositions des articles L.131-2 et L.131-7 du code des communes n'autorisent pas le maire, en l'absence de péril imminent, à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des installations classées que la loi du 19 juillet 1976 attribue au préfet et au Gouvernement. En l'espèce, la pollution atmosphérique causée par le fonctionnement défectueux d'une usine d'incinération ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publiques dans l'agglomération de L.. La vive hostilité de la population locale et le risque de troubles à l'ordre public qui en résultait ne constituaient pas davantage un péril imminent. Par suite, le maire de la commune n'a pu légalement se substituer au préfet pour interdire provisoirement l'exploitation de l'usine litigieuse à la société requérante. »* (CE, 15 janv. 1986, sté Pec Engineering, Rec. CE, 1986 T p 635);
- Police de l'eau : *« Considérant que s'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, le régime d'autorisation administrative institué dans un but de police par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau relève de la compétence du préfet ; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale ;*
- *Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques présentés par l'épandage de boues menaçaient d'un péril imminent la commune ; que par suite, s'il appartenait au maire d'appeler l'attention du préfet sur l'intérêt de prendre, le cas échéant, des mesures complémentaires à son arrêté d'autorisation du 11 mai 1999, il ne pouvait, sans excéder sa compétence, édicter lui-même de telles mesures ; que, dès lors, le préfet de la Haute-Saône est fondé à soutenir que c'est à tort que le Tribunal administratif a rejeté son déferé »* (CAA Nancy, 5 août 2004, n°02NC00779).

- **Circonstances locales particulières**

- L'existence d'une police spéciale du préfet concernant l'installation des ruches d'abeilles codifiée à l'article L 211-6 du code rural (« *Les préfets déterminent, après avis des conseils généraux, la distance à observer entre les ruches d'abeilles et les propriétés voisines ou la voie publique, sans préjudice de l'action en réparation, s'il y a lieu* ») ne fait pas obstacle à ce que le maire puisse, sur la base de son pouvoir de police générale, prescrire toutes mesures utiles aux propriétaires de ruches pour assurer la sécurité des personnes. Est légal un arrêté municipal mettant un propriétaire de ruche en demeure de déplacer les ruches installées en zone urbaine à 25 mètres d'une propriété où résident des enfants en bas âge (TA Versailles, 26 octobre 1993, n°92-5874).

# CONTRÔLE DE LA LEGALITE DES DECISIONS DE POLICE

- Contrôle de l'**exactitude des faits** invoqués: existence réelle d'une menace à l'ordre public;
- Contrôle de la **valeur des motifs et de la proportionnalité entre la menace de trouble et la mesure censée y remédier**: vérification que la mesure ne concerne pas un intérêt privé (intérêt des commerçants de la commune privilégié par une mesure interdisant le commerce ambulancier par ex), qu'elle n'a pas pour but la sauvegarde d'intérêts étrangers à l'ordre public (financier par ex. interdiction de la circulation sur une voie communale pour ne pas prendre en charge les frais d'entretien de cette voie); que le trouble à l'ordre public est assez grave pour justifier la mesure prise (opportunité de la mesure), que le maire ne dispose pas d'autres moyens pour maintenir l'ordre public.
- Le maire doit adapter la mesure de police à la situation qu'elle prétend régir;
- Contrôle du **respect des libertés individuelles ou publiques**: la liberté est la règle et la réglementation de police l'exception, notamment lorsque ces libertés ont une valeur constitutionnelle (liberté de réunion, d'association, liberté d'aller et venir...)
- **Prohibition des interdictions générales et absolues, définitives ou permanentes**: le juge apprécie la légalité de telles mesures au cas par cas;
- **Interdiction en principe de soumettre une activité à autorisation ou à déclaration préalables** (sauf occupation privative du domaine public)

# FORME DES DECISIONS DE POLICE

- **Forme stricto sensu des décisions**

- Concrètement, les décisions de police du maire sont présentées sous forme d' « **arrêtés** », qui comportent trois types de mentions :
- - **les « visas »**. Ils correspondent à la mention des textes législatifs et réglementaires (articles de la loi et/ou du règlement) en application desquels le maire prend sa décision ;
- - **les « considérants »**, qui exposent les motifs de fait de la décision, et éventuellement le but poursuivi par la décision, rédigés en principe sous la forme suivante : « *Considérant que...* » ;
- - et enfin, **le « dispositif »**, qui consiste en la rédaction d'un ou plusieurs articles expliquant le contenu de la décision et identifiant les agents chargés de son exécution.

- **Motivation des décisions**

- Normalement, la motivation des décisions (c'est à dire la précision des motifs qui justifient la décision) n'est pas obligatoire.
- Toutefois, la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations avec le public prévoit un certain nombre de cas où la motivation est obligatoire. Sont précisément visées les mesures de police, sanctions visant des personnes physiques ou morales nommément désignées...).
- La motivation doit être écrite et indiquer clairement les considérations de droit (articles de la loi et/ou du règlement) et de fait (situation existante au cas particulier) qui justifient la décision, ainsi que le raisonnement qui permet de passer de ces considérations à la décision prise, de sorte que le destinataire puisse clairement comprendre les motifs de la décision.

- **Signature des décisions**

- Il est essentiel que le maire (ou de la personne qui a reçue délégation de signature) inscrive de manière lisible son nom, son prénom et sa signature sur la décision, faute de quoi la décision sera considérée comme illégale.



# FORMALITÉS DE PUBLICITÉ

- Les **formalités de publicité (publication ou notification) des décisions** sont l'une des **conditions nécessaires pour leur donner un caractère exécutoire** (l'autre étant la transmission en (sous)-préfecture, dans l'hypothèse où la transmission de la décision est obligatoire (cas des décisions de police du maire))
- Pour les **décisions individuelles**, c'est à dire pour celles qui ne concernent que les personnes désignées par leur nom, la **notification suffit**, d'après la loi, à satisfaire aux conditions de publicité, mais il ne faut pas oublier d'y préciser les délais et voies de recours (c'est-à-dire le fait que le destinataire peut contester la décision dans un délai de deux mois devant le tribunal administratif).
- Si l'on veut s'assurer que la décision ne puisse indéfiniment faire l'objet de recours des tiers qui peuvent y avoir intérêt, il peut être utile de procéder à une publication, même si celle-ci n'est pas organisée par les textes (comme dans le cas du permis de construire).
- En revanche, dès qu'une **décision a un caractère réglementaire**, c'est à dire lorsqu'elle s'adresse à une catégorie de personnes qui ne sont pas désignées par leur nom, il doit être procédé à sa **publication par affichage** au tableau en mairie, ou dans un recueil des actes administratifs ou dans un journal local ayant une diffusion suffisante.
- Par ailleurs, dans les communes de 3500 habitants et plus, le dispositif des délibérations et les arrêtés du maire réglementaires doivent être publiés dans un recueil des actes administratifs au moins trimestriel.
- Attention ! La publication des décisions sur le site internet de votre commune n'est pas interdite mais elle reste purement informative et ne saurait remplacer les procédés de publicité qui viennent d'être évoqués.

## ENTREE EN VIGUEUR

- Les arrêtés de police sont exécutoires dès qu'il a été procédé à leur publication/affichage (décisions réglementaires) ou à leur notification aux intéressés (décisions individuelles) et à leur transmission au représentant de l'Etat (préfet ou sous-préfet) (art. L 2131-2 du CGCT)

## SORTIE DE VIGUEUR

- Possibilité d'abrogation à tout moment des règlements de police pour des motifs d'opportunité (nul n'a de droit acquis à une réglementation). Obligation d'abrogation (ne vaut que pour l'avenir) s'ils sont illégaux ; leur retrait (avec effet rétroactif dans ce cas) n'est possible que dans le délai de recours contentieux (art. R 421-1 du code justice administrative: en principe deux mois à compter de la publication ou notification de la décision attaquée).
- Les mesures individuelles de police explicites créatrices de droit ne peuvent être retirées que dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision (arrêt du Conseil d'Etat dit « Ternon » en date du 26 octobre 2001) Une exception notable : les permis de construire, d'aménager, de démolir tacites ou explicites ne peuvent être retirés que dans le délai de 3 mois par l'autorité compétente; au-delà de ce délai le retrait n'est possible que sur demande explicite du bénéficiaire du permis (art. L 424-5 du CU)
- Attention, pour les décisions de non opposition à déclaration préalable à des travaux (urbanisme): aucun retrait n'est possible !
- Cas des autorisations précaires (actes individuels non créateurs de droit): l'abrogation est toujours possible et ce à toute époque

# QUE FAIRE EN CAS D'INEXECUTION D'UNE MESURE DE POLICE ?

- Code pénal: « *La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1<sup>ère</sup> classe [38 euros au plus]* » (art. R 610-5 du Code pénal); s'agissant des infractions commises dans le cadre de polices spéciales, des sanctions plus sévères sont généralement édictées (ex: décharges sauvages – art. R 632-1 du code pénal – sont punies par des contraventions de 2<sup>ème</sup> classe (150 euros));
- Pouvoirs d'injonction du maire: le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police est en principe tenu de faire exécuter par tout moyen ses décisions de police et celles prises à un niveau plus élevé (arrêtés préfectoraux ex: règlement sanitaire départemental, arrêtés ministériels...); la mesure la plus concrète consiste à signaler un danger imprévisible, excédant la normale et qui ne peut être évité par la simple prudence; dans certaines hypothèses, le maire peut édicter certaines injonctions par arrêté de police si les dispositions réglementaires applicables ne comportent pas de sanctions propres: exemple: déplacer des ruchers en dehors de zones urbaines;
- Exécution d'office (par la force) des arrêtés: En principe l'administration ne doit pas exécuter d'office ses propres décisions. Elle doit faire sanctionner cette infraction par le juge pénal. L'exécution forcée porte souvent atteinte à des droits fondamentaux (droit de propriété par ex). Elle est seulement possible, lorsqu'un texte le prévoit et en l'absence d'autre sanction, en cas d'urgence motivée par un péril imminent et de refus de l'auteur d'exécuter la mesure de police (cas exceptionnels; ex: article L 541-3 code environnement: exécution d'office des travaux d'enlèvement de déchets après mise en demeure du responsable du dépôt : CE, 18 nov. 1998 Jaegger). Elle doit se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour rétablir une situation normale.
- Voie de fait : Si les conditions nécessaires à l'exécution forcée ne sont pas remplies, il existe un risque de voie de fait de l'administration (compétence des tribunaux judiciaires) ex: interdiction de l'accès d'un propriétaire à son terrain en exécution d'un arrêté municipal; destruction immédiate d'un véhicule le jour où il a été enlevé de la voie publique par des services municipaux en dehors de toute urgence.

# MOYENS POUR METTRE EN ŒUVRE LES MESURES DE POLICE: LES SERVICES DE POLICE MUNICIPALE

La police municipale se compose de personnels communaux relevant de l'autorité du maire et poursuit une activité de service public visant à assurer le maintien de l'ordre public dans les communes. Les agents de police municipale exercent à la fois des missions de police municipale au nom de la commune et des missions de police judiciaire au nom de l'Etat en tant qu'agents de police judiciaire adjoints ; La police municipale se différencie de la police nationale qui assure le maintien de l'ordre public sur l'ensemble du territoire français et de la police rurale qui est chargée du maintien de l'ordre public dans les campagnes.

- **Police administrative**

- Les agents de police municipale et les gardes champêtres exécutent sous l'autorité du maire et dans la limite de leurs attributions les tâches relevant de la compétence du maire que ce dernier leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques;
- Il sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les infractions par procès-verbal

- **Police judiciaire**

- Dans le cadre de leurs attributions exercées au nom de l'Etat, le maire et les adjoints ont la qualité d'officiers de police judiciaire, sous la direction du procureur de la République, et dans les conditions définies par le Code de procédure pénale (art. 16 et suivants). Ils constatent notamment les infractions à la loi pénale et recherchent des renseignements de nature à découvrir les auteurs de crimes, délits, contraventions.
- Les agents de police municipale et les gardes champêtres sont considérés comme des agents de police judiciaire adjoints (art.21), ils peuvent informer leurs chefs hiérarchique de tous crimes, délits... dont ils ont eu connaissance; ils constatent les contraventions au code de la route dont la liste est fixée par décret...
- Attention! Les agents de police municipale et les gardes champêtres ne sont pas autorisés à constater les infractions sans ordre de leurs chefs en ce sens.

# LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE

- C'est ici la responsabilité de l'administration qui est engagée en cas de faute de service, c'est-à-dire en l'absence de faute personnelle du maire (cf. ci-après la responsabilité civile du maire). La jurisprudence distingue entre la faute lourde de l'administration qui est recherchée pour les activités délicates et la faute simple dans les autres cas. Il existe également dans certains cas une responsabilité dite « sans faute ».
- La faute: c'est une décision illégale (ex: mesures de police prescrivant une interdiction générale et absolue, définitive ou permanente, une déclaration ou autorisation préalable sans qu'elles soient prévues par la loi, inaction illégale de l'autorité de police en raison des risques d'atteinte au bon ordre, à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques ...).
- La faute lourde: Rare, arrêté de police interdisant la divagation des animaux errants et dangereux qui ne prévoit pas le lieu de dépôt de ces animaux contrairement à ce qui est exigé par le code rural;
- La faute simple: quand l'exercice du pouvoir de police ne présente pas de difficultés spéciales ex: abstention dans l'exercice de la police des édifices menaçant ruine dès lors que des dommages ont été causés à la propriété voisine de l'immeuble menaçant ruine et qu'un rapport d'expert avait été établi sur l'état de cet immeuble; absence de signalisation appropriée organisée pour assurer la sécurité des skieurs
- Responsabilité sans faute: exceptionnel, sur le fondement par ex. de la rupture de l'égalité devant les charges publiques (ex: responsabilité engagée en cas de refus d'expulsion de grévistes occupant une usine, en cas de détournement de la circulation de nature à porter atteinte au chiffre d'affaire perçu par les commerçants, le préjudice étant considéré dans ce cas comme anormal et spécial: CE, 22 février 1933, commune de Gavarnie).

# LA RESPONSABILITE DES ELUS

Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus sont susceptibles d'encourir :

I.

## Une responsabilité civile

(entraînant le versement de dommages et intérêts aux personnes qui ont subi un préjudice)

- Du fait des de décisions illégales
- Du fait d'actes matériels
- Du fait d'instruction aux agents les conduisant à commettre des fautes



Une faute mettant en cause la responsabilité civile est commise dans le cadre de :

➤ La fonction d'administration locale et de représentant de la commune

Distinction possible entre :

- **faute de service**
- **faute personnelle détachable**
- **faute personnelle détachable mais non dépourvue de tout lien avec le service**

➤ La fonction d'officier de police judiciaire

Distinction possible entre :

- **faute personnelle**
- **faute de service**

➤ La fonction d'officier d'état civil

Pas de distinction possible :

la faute engage toujours la **responsabilité personnelle** de son auteur

## Mise en cause selon la faute

### Faute de service

La collectivité publique en assume la responsabilité et le coût de la réparation

### Faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service

La responsabilité personnelle aussi bien que la responsabilité communale peuvent être recherchées mais, dans ce cas, la commune pourra se retourner contre son agent

### Faute personnelle

L'intéressé en répond personnellement

#### **Critères de distinction** entre ces catégories de fautes :

- > les circonstances de temps et de lieu
  - > les mobiles de l'agent
- > les moyens utilisés et leur lien avec le service
  - > les compétences de l'agent

## Déroulement de la procédure

```
graph TD; A[Déroulement de la procédure] --> B[Devant le juge administratif]; A --> C[Devant le juge judiciaire]; B --> D[en cas de faute de service ou comportant un lien avec le service]; C --> E[en cas de responsabilité personnelle ou si la faute (quelle que soit sa nature) est commise dans le cadre de la fonction d'OPJ];
```

Devant le **juge administratif**

en cas de faute de service ou  
comportant un lien avec le service

Devant le **juge judiciaire**

en cas de **responsabilité personnelle**  
ou si la faute (quelle que soit sa nature)  
est commise dans le cadre de la  
**fonction d'OPJ**

## Garantie des condamnations civiles

```
graph TD; A[Garantie des condamnations civiles] --> B[En cas de faute personnelle]; A --> C[En cas de faute de service]; B --> D[l'agent public doit supporter la condamnation sur ses biens propres]; C --> E[l'agent peut prétendre au remboursement des sommes qu'il a dû verser au titre de sa condamnation. La collectivité doit donc souscrire une assurance pour couvrir ce risque];
```

En cas de **faute personnelle**

l'agent public doit supporter la condamnation sur **ses biens propres**

En cas de **faute de service**

l'agent peut prétendre au **remboursement** des sommes qu'il a dû verser au titre de sa condamnation. La collectivité doit donc **souscrire une assurance** pour couvrir ce risque

II.

## **Une responsabilité pénale**

entraînant la condamnation pénale de l'élu  
sur plusieurs fondements dont notamment les suivants:

**Délit d'homicide ou de blessures involontaires** (article 121-3 du code pénal selon lequel: « (...) Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudance, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

*Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. »*

- Concernant des équipements sportifs
- Concernant le service d'éclairage public
- Concernant la voirie
- Concernant des travaux communaux
- Concernant d'autres ouvrages communaux (banc public, élément d'ornement sur un monument aux morts, puits communal...)

### **Délit de mise en danger d'autrui**

L'article 223-1 du code pénal réprime les manquements graves et délibérés à une obligation particulière de sécurité et de prudence imposée par la loi ou les règlement qui pourraient être de nature à exposer quelqu'un à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente, même si aucun accident n'en est résulté en réalité.

Malgré l'emploi du terme « délibéré » (qui signifie « en connaissance de cause », c'est à dire connaissance du risque que l'on fait courir en agissant ainsi ou en s'abstenant d'agir) il s'agit d'un délit non intentionnel.

Le maire qui, sachant que les travaux envisagés sont périlleux, parce que situés à 10 mètres du sol par exemple, prends le risque de les faire exécuter sans respecter les règles particulières édictées en matière de sécurité du travail (harnais de sécurité, casque...) commet le délit.

### **Délit de pollution de l'eau**

Le déversement de substances pouvant porter préjudice à la vie des poissons ou à leur milieu donne lieu à une responsabilité pénale.

Les opérations, installations, ouvrages et activités qui entraînent des prélèvements d'eau, des modifications de niveau ou d'écoulement, ou des déversements, rejets, dépôts dans les eaux.  
(article L 232-2 du code rural – art. 22 et 23 de la loi sur l'eau)

**Quelques secteurs dans lesquels peuvent être mis en œuvre les pouvoirs de police municipale et la responsabilité de la commune ou de l'élu engagée (fondement civil ou pénal):**

**- Environnement et risques majeurs**

- Réseaux d'assainissement et stations d'épuration :

Les rejets polluants d'un réseau d'assainissement communal exploité en régie peuvent conduire un maire à être pénalement condamné pour pollution de l'eau en tant que gestionnaire du réseau.

Mais le défaut ou l'insuffisance d'utilisation de ses pouvoirs de police pour prévenir ou mettre fin à cette pollution peuvent également être retenus séparément ou concomitamment pour l'incriminer.

- Déchets :

Les décharges irrégulières constituent un risque pénal important dès lors que le maire ne prend pas les mesures nécessaires pour les rendre conformes à la réglementation ou les supprimer, sachant que les décharges d'ordures, même sauvages, constituent des installations classées.

- Tranquillité publique :

L'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales charge le maire d'assurer la tranquillité publique, en particulier en ce qui concerne les bruits de voisinage (provenant d'activités professionnelles, de loisirs, de chantiers et les bruits domestiques) qui troublent le repos des habitants.

- Dangers d'origine naturelle

- Risques majeurs :

Les articles R 125-9 et suivants du code de l'environnement pris pour l'application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement chargent le maire d'assurer pour partie l'information des citoyens sur les risques majeurs encourus.



## Urbanisme et construction

Le maire est le premier garant de la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), et se trouve investi de responsabilités importantes en matière d'urbanisme, aussi bien en ce qui concerne l'élaboration de la réglementation locale que son application par la délivrance des autorisations d'occupation du sol, ou le contrôle du respect de ces réglementations dans le cadre des procédures instituées par le code de l'urbanisme.

- Les établissements recevant du public :

*En premier lieu*, l'ERP fait l'objet d'un permis de construire, délivré par le maire au nom de la commune lorsque celle-ci est dotée d'un PLU (article L 125-3 du code de l'urbanisme).

Or ce permis sanctionne non seulement le respect des règles d'urbanisme mais aussi les règles de sécurité propres à ce type d'établissement.

En outre, les modifications ou les travaux non soumis à permis de construire ne peuvent être exécutés qu'après autorisation du maire et avis de la commission de sécurité (art L 111-8-1 et R 123-23 du code de la construction et de l'habitation).

Même si le constructeur n'a pas demandé cette autorisation, il suffit que le maire ait eu connaissance des travaux et de la mise en service sans réagir, pour que sa responsabilité soit engagée en cas de sinistre.

*En second lieu* la responsabilité du maire peut résulter de sa compétence pour délivrer les certificats de conformité.

*En troisième lieu* la responsabilité du maire peut découler des pouvoirs de police spéciale dont il dispose pour contrôler le respect de la réglementation par les ERP (article L 123-3 du code de la construction et de l'habitation)

- Les permis de construire :

L'édification ou l'extension de bâtiments communaux est soumise, comme c'est le cas pour les particuliers, à la délivrance d'un permis de construire.

En outre, ce permis doit être régulier.

## **Equipements communaux**

Citons le cas d'un maire déclaré coupable du délit de blessures involontaires au motif que, responsable de la sécurité des skieurs sur les pistes de la station, il n'avait pas assuré une protection suffisante à la base d'un pylône de remontée mécanique (Cris. Crim. 18 janvier 1990, n°89 92873).

## **Manifestations festives**

- Condamnation d'un maire à une peine d'amende pour insuffisance des mesures de sécurité prises lors d'un tir de feu d'artifice, l'explosion intempestive d'une fusée ayant blessé de nombreuses personnes. ( TC Montpellier, 23 déc. 1993).
- Mise en examen de deux maires du sud de la France pour imprudence et manquement à une obligation de sécurité à la suite de deux accidents mortels survenus lors d'une « abrivade » (manifestation taurine) correspondant à une tradition locale.

## CONCLUSION

La peur du juge ne doit pas constituer un frein à l'action publique locale.

Conseils de prévention:

- Respecter la plus grande prudence dès la connaissance d'une nuisance ou d'un danger : mettre en œuvre dans les plus brefs délais, les mesures adaptées de nature à prévenir les atteintes à l'ordre public, verbaliser les contrevenants si nécessaire en cas d'infraction aux mesures de police édictées ;
- Laisser des traces écrites mêmes informelles qui montrent un plan d'action de prévention et d'exécution des mesures prescrites, proportionnées et respectueuses des libertés individuelles et du droit de propriété ;
- Contracter une police d'assurance communale (responsabilité de la commune) et personnelle du maire (payée dans cette hypothèse sur les deniers personnels du maire)