

Ministère de l'Intérieur DGCL Guide du maire	Le maire	Les pouvoirs de police du maire	Date : 20/03/2001
--	-----------------	---------------------------------	----------------------

Les pouvoirs de police du maire

Le maire est l'autorité compétente pour prendre et faire respecter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publics sur le territoire de la commune.

Les pouvoirs de police du maire sont fixés par le CGCT et de nombreux textes particuliers. Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale.

Des dispositions particulières régissent les communes à police étatisée, certaines communes de la région parisienne et celles des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Nature des pouvoirs de police du maire

Les pouvoirs de police municipale

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publics. L'article L. 2212-2 du CGCT énumère les domaines dans lesquels le maire exerce ses pouvoirs de police (sûreté et commodité du passage dans les rues, répression des atteintes à la tranquillité publique, maintien du bon ordre dans les endroits où se font les grands rassemblements de personnes, inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, prévention et distribution des secours nécessaires pour faire cesser les accidents, incendies, inondations, éboulements de terre...);

Le maire confie les tâches relevant de sa compétence aux agents de police municipale qui les exécutent, dans la limite de leurs attributions, sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Ces agents exercent leurs fonctions sur le territoire de la commune dans les conditions prévues du quatrième au septième alinéas de l'article 21 du Code de procédure pénale (*article L. 2212-5 du CGCT*).

Lorsqu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois de police municipale, le maire doit conclure une convention avec le représentant de l'État dans le département après avis du procureur de la République. En l'absence de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures à l'exception des gardes statiques des bâtiments municipaux et de la surveillance des fêtes et réjouissances organisées par la commune (*article L. 2212-6 du CGCT*). Le décret n° 2000.275 du 26 mars 2000 détermine les clauses de la convention type et la circulaire NOR/INT/D0000071/C du 6 avril 2000 commente les dispositions de ce décret.

Lors d'une manifestation exceptionnelle, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent, en matière de police administrative, utiliser en commun les moyens et effectifs de la police municipale pendant une durée déterminée. Cette utilisation est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département d'après les propositions des maires des communes concernées (*article L. 2212-9 du CGCT*).

Les pouvoirs de police portant sur des objets particuliers

Les pouvoirs de police du maire portant sur des objets particuliers s'exercent dans un très grand nombre de domaines.

En matière de **circulation et de stationnement** le maire exerce ses pouvoirs sur les routes nationales, sur les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations sous réserve des pouvoirs revenant au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation. A cet effet il prend, par arrêté motivé, les mesures qui s'imposent eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement ainsi que celles qui apparaissent nécessaires en matière de stationnement et d'accès à certaines voies (*articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du CGCT*).

Le maire assure, notamment, la **police des funérailles et des lieux de sépultures** et veille à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance (*articles L. 2213-7 et suivants du CGCT*). Dans le chapitre consacré aux services publics locaux (pompes funèbres) il est traité de la police des funérailles et des sépultures ainsi que de la police des convois mortuaires.

Par ailleurs, le maire assure la **police des ports maritimes communaux, celles des baignades et de certaines activités nautiques** et établit les règlements qui s'imposent dans le cadre des dispositions en vigueur (*articles L. 2213-22 et L. 2213-23 du CGCT*).

D'autre part, il prescrit la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices menaçant ruine dans les conditions prévues au Code de la construction et de l'habitation (*articles L. 511-1 à L. 511-4*), les travaux de remise en état de terrains, le ramonage des cheminées et fourneaux des maisons, usines, etc., l'entourage des puits et des excavations présentant un danger pour la sécurité publique (*articles L. 2213.24 à L. 2213.27 du CGCT*).

Ministère de l'Intérieur DGCL Guide du maire	Le maire	Les pouvoirs de police du maire	Date : 20/03/2001
--	-----------------	--	----------------------

En outre, il surveille la **salubrité** des rivières, ruisseaux, étangs, etc., ordonne les mesures d'assainissement ou de suppression des mares communales et prescrit aux propriétaires de mares ou de fossés à eaux stagnantes de prendre toutes dispositions pour faire cesser les causes d'insalubrité (*articles L. 2213-29 à L. 2213.31 du CGCT*).

Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres lesquels sont chargés, dans le territoire pour lequel ils sont assermentés, de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale et de dresser les procès-verbaux constatant les contraventions (*articles L. 2213-16 et suivants du CGCT*).

En cas d'urgence, ou pour renforcer dans un but d'ordre public local, la mesure prise par l'autorité supérieure de police, le maire peut être appelé à intervenir, au titre de son pouvoir de police municipale générale, en complément des polices spéciales étatiques.

intervenir, au titre de son pouvoir de police municipale générale, en complément des polices spéciales étatiques.

Les pouvoirs de police du maire exercés au nom de l'État

Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois, par exemple de l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 sur la publicité, les enseignes (*article L. 2122-27 du CGCT*).

En cas d'urgence, ou pour renforcer dans un but d'ordre public local, la mesure prise par l'autorité supérieure de police, le maire peut être appelé à intervenir au titre de son pouvoir municipal, en complément des polices spéciales étatiques (par exemple la police spéciale des monuments historiques et des sites naturels).

Le maire, officier de police judiciaire

Le maire, ainsi que ses adjoints, ont la qualité d'officier de police judiciaire, conformément aux dispositions de l'article 16 (1°) du Code de procédure pénale (*article L. 2122-31 du CGCT*). L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du procureur de la République.

Ils peuvent, en particulier sur les instructions du procureur de la République (*article 41 du Code de procédure pénale*) ou du juge d'instruction (*article 81, alinéa 6 du Code de procédure pénale*), être amenés à diligenter des enquêtes sur la personnalité des personnes poursuivies ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale.

En pratique, ces missions sont surtout confiées aux maires des communes où il n'existe pas d'autres officiers de police judiciaire.

Étendue des pouvoirs du maire

Le champ d'application des pouvoirs de police du maire est très vaste. Les pouvoirs de police du maire se combinent assez souvent avec les polices spéciales faisant intervenir d'autres autorités (préfet et autorités judiciaires notamment).

En plus des pouvoirs énumérés précédemment, les compétences de police du maire portent sur le domaine public (autorisation de stationnement et permission de voirie), les foires et marchés de détail, les manifestations, les spectacles, les réunions, certaines professions (marchands ambulants...), les débits de boissons, les accidents naturels, les animaux dangereux, la salubrité et la sécurité des immeubles, la salubrité des denrées alimentaires, les aliénés, etc.

Il convient de préciser que l'article L. 911.11 du Code rural constitue le fondement juridique des pouvoirs de police du maire en ce qui concerne les animaux dangereux et errants qu'ils appartiennent à des espèces domestiques ou non domestiques (*loi n° 99.5 du 6 janvier 1999*). Le maire peut agir, soit de sa propre initiative, soit à la demande de toute personne concernée. L'arrêté portant placement de l'animal devra se fonder sur des éléments de fait ou de droit et ne pourra intervenir qu'en cas d'inexécution des mesures que le maire a prescrites au propriétaire ou au gardien de l'animal concerné.

Caractères et limites des pouvoirs de police du maire

L'article L. 2211-1 du CGCT précise que le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique. Ce pouvoir ne peut ni être partagé avec le conseil municipal (*CE, 20 février 1946 CAUCHOIS*), ni délégué (en cas d'exploitation d'un service public par une personne privée), ni faire partie des compétences transférées dans le cadre de la coopération intercommunale. En outre, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de la police municipale, le maire n'est pas soumis au contrôle de l'assemblée délibérante. Toute délibération du conseil municipal, en matière de police, autre qu'un simple vœu, se trouverait entachée d'illégalité (*CE, 6 mai 1949 HAMON*). Cependant, l'intervention du conseil municipal a été prévue dans des domaines particuliers, tel celui de l'établissement du règlement sanitaire par exemple.

Ministère de l'Intérieur DGCL Guide du maire	Le maire	Les pouvoirs de police du maire	Date : 20/03/2001
--	-----------------	---------------------------------	----------------------

Si le champ d'action du maire, en matière de police, est très vaste, il connaît cependant certaines limites. Tout d'abord, le CGCT dispose en son article L. 2122.24 que le maire exerce ses attributions « *sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département* ». Par ailleurs, l'article L. 2215-1 prévoit l'intervention du préfet dans le domaine de la police municipale. C'est ainsi que le représentant de l'État peut prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales. Toutefois, lorsque les mesures en cause n'intéressent qu'une seule commune, le préfet ne peut intervenir qu'après mise en demeure adressée au maire sans résultat. Par ailleurs, si le maintien de l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires des communes concernées pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique, maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait des grands rassemblements de personnes et assurer la police des baignades et des activités nautiques. Enfin, le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté et à la salubrité publics dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Responsabilité civile

La commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'État s'est substituée illégalement au maire pour mettre en œuvre des mesures de police (*article L. 2216-1 du CGCT*).

Les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale. Leur responsabilité est atténuée lorsque le dommage résulte en tout ou partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune (*article L. 2216-2 du CGCT*). Toutefois, à défaut de mise en cause soit par la victime, soit par la commune, cette dernière demeure seule et définitivement responsable.

Dispositions particulières concernant certaines communes

Les communes à police étatisée

Le régime de la police d'État dans une commune peut être établi en fonction de ses besoins en matière de sécurité qui s'apprécient au regard de plusieurs critères (population permanente et saisonnière, situation de la commune dans un ensemble urbain et caractéristiques de la délinquance). Ce régime est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci ou par décret en Conseil d'État dans le cas contraire.

Dans les communes où le régime de la police d'État a été instauré (*article L. 2214-3 du CGCT et suivants*), il incombe à la police étatisée :

- d'exécuter les arrêtés de police du maire ;
- de réprimer les atteintes à la tranquillité publique sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage ;
- d'assurer le bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements de personnes.

Dans ces communes, tous les autres pouvoirs de police sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

La ville de Paris

La situation spécifique de la ville de Paris dans le domaine de la police remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII dont l'article 16 précise « *qu'un préfet de police serait chargé de ce qui concerne la police* ». Les pouvoirs du préfet de police ont été fixés par l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII dont la plupart des dispositions sont toujours en vigueur et ont été confirmés par plusieurs lois (*cf. notamment la loi n° 64.707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, la loi n° 75.1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la loi n° 86.1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris*).

L'arrêté des Consuls confie au préfet de police des pouvoirs de police générale qu'il exerce au nom de l'État, mais également des pouvoirs de police municipale. Il résulte d'une jurisprudence constante du Conseil d'État que l'énumération des domaines d'intervention du préfet de police que contient cet arrêté ne saurait être considérée comme limitative. En effet, il ressort de cette jurisprudence que le préfet de police exerce l'ensemble des pouvoirs de police municipale tels qu'ils ont été définis par la loi des 16 et 24 août 1790 en son article 3 (titre XI). Cet article, qui a été repris intégralement par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et l'article 1 de la loi du 21 juin 1898, est devenu l'article 96 du Code de l'administration communale, puis l'article L. 131.2 du Code des communes et enfin les articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213.9 et L. 2213.23 du CGCT.

La compétence du préfet de police en matière de police municipale apparaît donc comme une compétence de droit commun.

Ministère de l'Intérieur DGCL Guide du maire	Le maire	Les pouvoirs de police du maire	Date : 20/03/2001
--	-----------------	---------------------------------	----------------------

Diverses modifications sont intervenues en matière de police dont celles apportées par la loi du 29 décembre 1986 précitée qui a confié au maire de Paris certaines compétences de police municipale : salubrité de la voie publique, maintien du bon ordre dans les foires et marchés, permis de stationnement aux petits marchands et permissions ou concessions d'emplacement sur la voie publique. Néanmoins, en ces matières, le préfet de police peut exercer un pouvoir de substitution dans les cas où le maire ne prendrait pas les mesures nécessaires.

Par ailleurs, le préfet de police est appelé à exercer à Paris des pouvoirs de police d'État relevant de la compétence d'un préfet de département (délivrance des passeports, des titres de séjour, des cartes d'identité, des cartes grises, police de la tranquillité publique, police des rassemblements, protection contre les menaces graves à l'ordre public, etc.) ainsi que les pouvoirs de police municipale confiée au maire d'une commune à police étatisée sous réserve des textes spécifiques ayant octroyé certains pouvoirs à une autre autorité (*cf. loi du 29 décembre 1986 susvisée*).

D'autre part, en application des dispositions de l'article L. 2512.14, le préfet de police est investi de la presque totalité des pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement prévus aux articles L. 2213-1 à L. 2213.3 du CGCT.

En outre, le préfet de police est compétent en matière de secours et de défense contre l'incendie en vertu d'une loi spéciale en la matière (*article L. 2512.17 du CGCT*).

Enfin, il exerce pour Paris et les trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) les attributions d'administration des personnels et matériels de police (décret n° 71.1030 du 23 décembre 1971 sur le SGAP de PARIS) et les pouvoirs de préfet de zone de défense de Paris qui comprend les huit départements de la région Ile-de-France.

Les communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne

Dans les communes de ces départements, le représentant de l'État a la charge de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation, en plus des attributions de police exercées dans les communes où la police est étatisée (*article L. 2521-1 du CGCT*). Par ailleurs, le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie (*article L. 2521-3 du CGCT*).

Les communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

Dans les communes de ces départements, le régime de la police municipale est défini par les articles L. 2542-1 à 2542-9 du CGCT.

Les dispositions de ces articles confèrent aux maires de ces communes des pouvoirs de police presque identiques à ceux des maires des communes des autres départements hormis quelques différences inhérentes, notamment, aux règles du droit local. Ces différences sont, néanmoins, peu nombreuses étant donné que la source du droit commun comme celle du droit local est souvent la même. Demeure toute fois une difficulté importante s'agissant des pouvoirs de substitution du préfet dans ces départements : l'article L. 2215-1 du CGCT n'est pas applicable dans ces départements (*article L. 2542-1 du CGCT*).