

AJ Collectivités Territoriales 2018 p.358

Le point sur... les pouvoirs de police du maire

Des moyens administratifs limités et une demande forte de sécurité des citoyens

Gilles Le Chatelier, Avocat associé, professeur associé à l'ENS de Lyon

*
**

Le maire exerce des pouvoirs de police étendus. Outre son pouvoir d'autorité de police administrative générale, qu'il tire des dispositions de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les textes lui reconnaissent des attributions dans des domaines variés (1).

L'article L. 2212-2 lui-même après avoir rappelé que le maire doit assurer, à titre général, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, énumère certains sujets particuliers tels que :

- la police de la circulation sur les voies publiques (1°),
- la répression des atteintes à la tranquillité publique (2°),
- le maintien du bon ordre dans les lieux de grands rassemblements (3°),
- la prévention et le traitement des accidents et fléaux calamiteux (5°)
- ou encore les mesures de prévention à l'égard des personnes atteintes de troubles mentaux (6°) (2) ou des animaux divagants (7°) (3).

D'autres dispositions fondent les pouvoirs de police du maire. Sans les énumérer toutes, évoquons la police du stationnement (CGCT, art. L. 2213-2), celle des funérailles et des cimetières (CGCT, art. L. 2213-8), des baignades (CGCT, art. L. 2213-23), la police des édifices menaçant ruine (CCH, art. L. 511-1 à L. 511-4-1), la défense extérieure contre l'incendie (CGCT, art. L. 2213-32) ou encore la police de l'élimination des déchets (C. envir., art. L. 541-3).

Devant une telle énumération, il est à l'évidence impossible de pouvoir faire un point complet sur l'exercice des pouvoirs de police par le maire. On retiendra toutefois de cette énumération - non exhaustive - que l'étendue même des missions à accomplir constitue un défi pour les édiles municipaux, surtout pour ceux d'entre eux ne pouvant compter que sur des moyens administratifs limités. Cette première difficulté se double d'une seconde, tenant à une demande forte de sécurité de nos concitoyens, notion elle-même diverse et évolutive.

On essaiera ici simplement de montrer que la grande diversité des missions assumées s'exerce sous le contrôle vigilant du juge, que l'action, comme l'inaction, de l'autorité de police est un enjeu important en termes de responsabilité et que le maire est également soumis à de nouveaux défis à relever, dans l'exercice de ses missions, même les plus traditionnelles.

Une grande diversité des missions soumises à un contrôle strict du juge

On le sait, l'exercice des pouvoirs de police du maire doit assurer une juste conciliation entre le maintien de l'ordre public et la garantie des libertés fondamentales, la sauvegarde du premier ne pouvant, hélas, se faire le plus souvent qu'au détriment des secondes. Dès lors, le juge exerce un triple contrôle d'adaptation, de nécessité et de proportionnalité de la mesure de police adoptée par le maire, comme toute autorité chargée d'assurer des fonctions de police administrative générale (4). Les principes issus de la célèbre jurisprudence *Benjamin* (5), malgré leur ancienneté, continuent d'être appliqués par le juge (6).

Le principe de pondération impose ainsi au maire un devoir de prudence. Son obligation d'agir pour prendre les mesures nécessaires à garantir l'ordre public ne doit pas le conduire pour autant à adopter des mesures extrêmes.

Les mesures d'interdiction générale sont souvent suspectes aux yeux du juge, lorsqu'est par exemple en cause la liberté du commerce et de l'industrie (7) ou la liberté d'aller et venir (8). De même, le maire ne peut soumettre une activité à autorisation, sauf si la loi le prescrit (9).

Au-delà de ces principes bien connus, l'exercice concret du pouvoir de police est soumis au plein contrôle du juge, dans une situation où ce dernier n'est pas loin de se faire administrateur.

L'exigence d'un triple contrôle du juge des mesures de police conduit ainsi celui-ci à « se mettre à la place » de l'autorité de police qui a pris ladite mesure. Dès lors, c'est un contrôle *in concreto* des mesures prises qui est effectué, l'ensemble des éléments de contexte étant pris en considération par le juge pour évaluer la régularité de la mesure prise. Le juge prendra ainsi en compte :

- la dangerosité de la situation,
- l'urgence dans laquelle l'autorité de police aura dû intervenir
- et la possibilité de prendre d'autres mesures pour éventuellement faire face à la situation en cause.

C'est aujourd'hui l'appréciation de la difficulté de l'office de l'autorité de police qui détermine là où le juge place le curseur pour apprécier la régularité des mesures soumises à son contrôle.

Loin de la définition de catégories de situations ou de la seule prise en compte de la nature de la mission exercée, c'est l'évaluation concrète du problème à régler qui prévaudra.

Ce relativisme, s'il est justifié par la nature même des responsabilités exercées, constitue en revanche un niveau de difficulté supplémentaire pour le maire et ceux qui le conseillent.

Référé-liberté - L'efficacité du contrôle exercé par le juge s'est encore renforcée avec la procédure de référé-liberté qui permet de saisir le juge administratif des référés en « extrême urgence »⁽¹⁰⁾. Dès lors que cette procédure a été créée pour protéger les citoyens contre les atteintes graves et manifestement illégales susceptibles de porter atteinte à une liberté fondamentale, le champ des mesures de police administrative était nécessairement et prioritairement concerné, au titre, par exemple, de la protection de la liberté d'aller et venir, de la liberté de réunion, de la liberté de conscience et de religion ou encore de la liberté du commerce et de l'industrie et de la liberté d'entreprendre.

En cas d'irrégularité de la mesure, la sanction du juge peut donc être immédiate. Si on ne peut que se féliciter de cette situation au regard de la protection des libertés publiques, il convient tout de même de relever qu'elle rend encore plus difficile l'exercice des pouvoirs de police administrative.

Délégation à un acteur privé - L'étendue des missions pose nécessairement la question des moyens dévolus aux maires pour les exercer. Sans revenir sur les contraintes croissantes pesant sur les finances locales, il convient également ici de relever que l'exercice de la police administrative est un des seuls champs dans lesquels la délégation à un acteur privé est proscrite⁽¹¹⁾. Dans l'hypothèse où une telle délégation serait admise, l'exercice concret de la mission de police administrative s'exécute sous la responsabilité et le contrôle de l'autorité publique qui ne peut s'affranchir de toute responsabilité en cas d'insuffisance de l'opérateur⁽¹²⁾.

Les risques de l'inaction ou de l'action fautive

Faute lourde - Pendant longtemps, les décideurs publics ont bénéficié d'un régime de protection tenant au fait que la responsabilité de l'administration dans l'exercice des pouvoirs de police administrative était conditionnée à la reconnaissance d'une faute lourde, que soient d'ailleurs en cause des activités de réglementation ou des tâches d'exécution et de mise en oeuvre de ces dernières⁽¹³⁾. À ce titre, l'inaction fautive de l'autorité de police n'engageait sa responsabilité qu'en présence d'une erreur manifeste dans l'appréciation de la difficulté de la tâche et de l'ampleur des obstacles à surmonter.

Faute simple - Cette exigence est très largement remise en cause aujourd'hui. Elle concerne d'abord assez largement les activités de réglementation.

Ainsi, le maire est tenu d'adopter les mesures réglementaires de police nécessaires pour proscrire certaines nuisances sonores affectant les riverains⁽¹⁴⁾ et il commet une faute simple à ne pas les édicter.

De même, l'autorité de police est tenue de mettre un terme à une mesure de police si son utilité n'est plus avérée⁽¹⁵⁾. La faute lourde n'est plus non plus exigée en matière de police des édifices menaçant ruine⁽¹⁶⁾.

Cette solution vaut également pour les activités matérielles de police, la faute lourde n'étant plus exigée⁽¹⁷⁾. Cette solution concerne aussi l'action des services de secours et de lutte contre l'incendie⁽¹⁸⁾, comme plus globalement l'ensemble des services de secours.

L'évolution de la jurisprudence récente en matière environnementale est à cet égard significative.

Ainsi, le maire engage la responsabilité de la commune sur le terrain de la faute simple en ne faisant pas usage de ses pouvoirs de police générale en cas de pollution, indépendamment des compétences qu'il détient en matière de police spéciale des installations d'assainissement non collectif⁽¹⁹⁾. De même, le juge n'exige plus la faute lourde s'agissant du respect par l'autorité investie du pouvoir de police municipale de ses obligations de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon sur une propriété privée est dommageable pour l'environnement⁽²⁰⁾.

Cette évolution de la jurisprudence renforce ainsi clairement le poids susceptible de peser sur les collectivités, le niveau d'exigence du juge dans ces matières s'étant considérablement élevé dans les dernières années.

Responsabilité pénale - On doit également ajouter que l'inaction du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative est également susceptible d'engager sa responsabilité pénale.⁽²¹⁾

Action fautive - À rebours, l'action du maire, au titre de ses pouvoirs de police administrative ne peut être justifiée par des motifs étrangers aux finalités légales qu'il peut poursuivre à ce titre. La police administrative ne peut pas permettre à l'autorité locale d'intervenir dans tous les domaines. Ainsi, un but purement esthétique ne peut justifier l'action du maire, quand bien même d'autres impératifs seraient poursuivis⁽²²⁾.

De même, l'exercice du pouvoir de police ne peut pas constituer un moyen de protéger des intérêts locaux, tels que ceux des commerçants de la commune face à la concurrence⁽²³⁾.

De nouveaux défis à relever

Les maires, en tant qu'autorité de police administrative sont également confrontés à de nouveaux sujets et à de nouvelles modalités d'exercice de leurs compétences.

Le renouveau de la notion « d'ordre public immatériel » pose bien évidemment de nouveaux défis à l'exercice des attributions des maires en ce domaine (24). En n'exigeant plus, pour fonder l'intervention de l'autorité de police, qu'il existe un risque que l'agissement objet de la mesure soit susceptible de provoquer des « troubles matériels » à l'ordre public, mais en admettant que certains actes, par l'atteinte qu'ils comportent à la dignité humaine ou à d'autres valeurs équivalentes, justifiaient une telle intervention, le Conseil d'État a consacré une notion d'ordre public immatériel qui complexifie grandement l'intervention des autorités de police (25).

L'utilisation de ce raisonnement a été, on le sait, reprise par la jurisprudence se prononçant sur les mesures d'interdiction des spectacles d'un humoriste colportant des propos antisémites et « mentionnant de manière indigne la Shoah » (26).

De même, le Conseil d'État a estimé que la mise en place de mesures pour régler la situation des migrants de la « jungle de Calais » imposait à l'ensemble des autorités de police générale « garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains et dégradants soit garanti » (27).

Ce dernier exemple montre ainsi que l'exigence de faire respecter le principe de dignité peut avoir des conséquences opérationnelles importantes pour les communes, devant ainsi gérer certaines situations d'urgence pour faire face à l'afflux soudain - ou la présence rémanente - de réfugiés. La notion d'ordre public immatériel comporte ainsi une dimension prescriptive en termes de politiques publiques dont l'ampleur potentielle est loin d'être négligeable.

Il convient également de souligner combien il est difficile de séparer absolument les dimensions matérielle et immatérielle de l'ordre public. Une atteinte au principe de dignité par son côté provocateur peut ainsi entraîner des troubles à l'ordre public, dans son acception traditionnelle (manifestations, violences diverses...) qu'il appartiendra à l'autorité de police de prévenir. À cet égard, l'exemple des spectacles susmentionnés est illustratif de cette possible « mixité ». De même, le juge a admis qu'un maire pouvait s'opposer à l'inhumation d'un terroriste dans le cimetière communal (28).

Sujets polémiques - En tout état de cause, le Conseil d'État est venu utilement rappeler que tout sujet de société polémique ne pouvait se prévaloir de la dimension immatérielle. Les décisions rendues sur les arrêtés « anti-burkini » témoignent ici d'une approche particulièrement traditionnelle de l'appréhension des pouvoirs de police administrative générale du maire et des conditions de leur mise en oeuvre (29). Le traitement de ce sujet très médiatisé, devenu quasiment un enjeu du débat politique national, par l'application des critères les plus traditionnels de la jurisprudence sur la police des baignades a été ici manifestement salutaire.

La difficulté majeure à laquelle sont confrontés les maires dans l'exercice de leurs compétences de police administrative générale est le fait que tout sujet préoccupant leurs administrés devrait trouver sa traduction dans l'exercice de ces attributions. Dès lors, la sollicitation peut être générale et sans limite, exposant le maire à des situations difficiles qu'il agisse ou qu'il renonce à le faire.

Les enjeux environnementaux sont parfaitement symptomatiques de ce constat. Les craintes exprimées sur le développement des organismes génétiquement modifiés (OGM), l'installation des antennes-relais ou le déploiement des compteurs communicants Linky ont été ou sont autant de sujets où les craintes d'une partie de la population communale ont fini par en appeler à l'intervention du pouvoir de police du maire (30).

On le sait cependant, ces efforts ont souvent été privés d'effet, dès lors que le juge a considéré que ces matières relevaient de polices spéciales pour l'exercice desquelles les maires ne détenaient aucune compétence. L'invocation générale du principe de précaution ne permet pas, à ce titre, de déroger aux règles de compétence posées par les textes, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil d'État, pas plus qu'il ne constitue à lui seul un trouble à l'ordre public, en l'absence de circonstances locales particulières justifiant l'intervention de l'autorité de police administrative générale (31).

La difficulté de l'exercice des pouvoirs de police se situe bien là. Par leur généralité, il peut donner l'impression d'offrir des marges d'action étendues, permettant au nom du maintien de l'ordre public de traiter une gamme étendue de sujets. L'approfondissement de la notion « d'ordre public immatériel » a également pu donner le sentiment que des perspectives nouvelles s'offraient ainsi.

Mais, les limites à l'action sont importantes, tenant à un contrôle de plus en plus étroit du juge et à l'intervention potentielle d'autorités de police spéciale. De même, l'inaction fautive du maire est plus facilement susceptible d'engager la responsabilité de la commune. La ligne est ainsi étroite pour les édiles municipaux, entre espérances excessives et responsabilités accrues.

Mots clés :

POLICE * Police du maire * Police générale * Accès à la baignade * Burkini * Spectacle * Atteinte à la dignité humaine * Police municipale * Ordre public * Risque avéré de troubles à l'ordre public

(1) On n'évoquera pas ici ses pouvoirs d'officier de police judiciaire rappelés par les dispositions de l'art. L. 2122-31 du CGCT. Les décisions prises par le maire sur le fondement de cette compétence ne relèvent pas de l'office du juge administratif (CE 11 mai 1951, *Baud*, Lebon 265).

(2) Sur ce sujet, v. not. E. Péchillon, *Police administrative : les arrêtés municipaux ordonnant une mesure provisoire d'admission en soins psychiatriques*, AJCT 2015. 329 (3).

(3) V. not. M. Bahouala, *La police municipale des animaux dangereux*, AJCT 2016. 561 (4).

(4) C. Roulhac, La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif, RFDA 2018. 343 [📄](#).

(5) CE 19 mai 1933, n° 17413, Lebon [📄](#) 262.

(6) Le Conseil constitutionnel a repris les mêmes principes dans sa jurisprudence : Cons. const. 21 févr. 2008, n° 2008-562 DC, AJDA 2008. 714 [📄](#), note P. Jan [📄](#) ; Constitutions 2010. 235, obs. M. Disant [📄](#) ; RSC 2008. 731, note C. Lazerges [📄](#) ; *ibid.* 2009. 166, obs. B. de Lamy [📄](#).

(7) CE 26 avr. 1993, n° 101146, *Cne de Méribel-les-Allues c/ Sté Banan'Alp*, Lebon [📄](#) T. 654.

(8) CAA Paris, 17 déc. 2002, n° 02PA01102, *Cne de Yerres c/ Préfet de l'Essonne*, AJDA 2003. 296 [📄](#), concl. V. Haïm [📄](#), pour un arrêté restreignant la liberté de circulation des mineurs ; CAA Bordeaux, 17 mai 2005 n° 01BX01274, pour un arrêté interdisant la chasse à titre permanent.

(9) CE 22 juin 1951, n° 00590, *Daudignac*, Lebon [📄](#), *GAJA*, n° 65 ; CE 28 mars 1979, n° 03810, *Ville de Strasbourg*, Lebon [📄](#) T. 652 ; CE 27 juill. 2009, n° 300964, *Girard*, Lebon [📄](#) T. 868 ; AJDA 2009. 1853 [📄](#).

(10) V. not. J. Schmitz, Le juge du référé-liberté à la croisée des contentieux de l'urgence et du fond, RFDA 2014. 502 [📄](#) ; C. Alonso, Le référé-liberté, la police administrative et l'état d'urgence : contexte actuel, AJCT 2016. 552 [📄](#) et Rép. cont. adm. *V°* Référés d'urgence, par D. Giltard.

(11) CE 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, Lebon 595 ; CE 29 déc. 1997, *Cne d'Ostricourt*, Lebon T 706 ; CAA Lyon, 7 mai 2003, n° 01LY02009, *Communauté de cnes des Vallons du lyonnais*, AJDA 2003. 1999 [📄](#) ; CAA Marseille 9 nov. 2009, n° 07MA00594, *Sté Vigitel*.

(12) CE 23 mai 1958, n° 35738, *Amoudruz*, Lebon 301 ; CE 10 oct. 2011, n° 337062, *Min. de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c/ Jonnet*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2011. 1985 [📄](#) ; RFDA 2012. 481, note B. Delaunay [📄](#).

(13) CE 23 oct. 1959, n° 40922, *Doublet*, Lebon [📄](#) ; CE 20 oct. 1972, n° 80068, *Ville de Paris c/ Marabout*, Lebon [📄](#) 664 ; CE 28 oct. 1977, n° 95537, *Cne de Merfy*, Lebon [📄](#) 406 ; CE 25 sept. 1992, n° 94334, *SCI Le Panorama*, Lebon [📄](#) 1160 ; D. 1994. 62 [📄](#), obs. P. Temeyre et P. Bon [📄](#).

(14) CE 28 nov. 2003, n° 238349, *Cne de Moissy-Cramayel c/ Bellonga*, Lebon [📄](#) 464 ; AJDA 2004. 988 [📄](#), note C. Deffigier [📄](#).

(15) CE 31 août 2009, n° 296458, *Cne de Cregols*, Lebon [📄](#) 343 ; AJDA 2009. 1526 [📄](#) ; *ibid.* 1824 [📄](#), chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi [📄](#).

(16) CE 27 sept. 2006, n° 284022, *Cne de Baalon*, Lebon [📄](#) T. 1061 ; AJDA 2007. 385 [📄](#), note F. Lemaire [📄](#) ; *ibid.* 2006. 1815 [📄](#).

(17) CE 13 mai 1983, n° 30538, *M^{me} Lefebvre*, Lebon [📄](#) 194, pour la sécurité sur les plages ; CE 12 déc. 1986, n° 51249, *Rebora*, Lebon [📄](#), pour la sécurité en montagne.

(18) CE 29 avr. 1998, n° 164012, *Cne de Hannappes*, Lebon [📄](#) 185 ; D. 1998. 535 [📄](#), note G. Lebreton [📄](#) ; *ibid.* 2000. 247, obs. P. Bon et D. de Béchillon [📄](#).

(19) CE 27 juill. 2015, n° 367484, Lebon [📄](#) ; AJDA 2015. 1514 [📄](#) ; *ibid.* 2277 [📄](#), note A. Perrin [📄](#) ; AJCT 2016. 48, obs. S. Defix [📄](#).

(20) CE 13 oct. 2017, n° 397031, Lebon [📄](#) ; AJDA 2017. 1987 [📄](#) ; AJCT 2018. 105, obs. M. Bahouala [📄](#).

(21) Crim. 22 janv. 2008, n° 07-83.877, RSC 2008. 899, obs. Y. Mayaud [📄](#).

(22) CE 21 juill. 1970, n° 74647, *Loubat*, Lebon [📄](#) 507 ; CE 11 mars 1983, n° 20837, *Cne de Bures-sur-Yvette*, Lebon [📄](#) 104.

(23) CE 22 janv. 1975, n° 91135, *Lebon* 43 ; CE 23 avr. 1997, n° 115523, *Cne des Gets c/ Berg*, *Lebon* 972 ; D. 1997. 122.

(24) Sur ces questions, v. B. Seillier, *La notion de police administrative*, RFDA 2015. 876 ; P. Bon, *Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné*, RFDA 2016. 791.

(25) CE 27 oct. 1995, n° 136727, *Cne de Morsang-sur-Orge*, *Lebon* avec les concl. ; AJDA 1995. 942 ; *ibid.* 878, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; *ibid.* 2014. 106, chron. M. Franc ; D. 1995. 257 ; RFDA 1995. 1204, concl. P. Frydman ; Rapport du Conseil d'État, 25 mars 2010, Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral.

(26) CE 9 janv. 2014, n° 374508, *Min. de l'Intérieur c/ Sté Les Productions de la Plume*, *Lebon* ; AJDA 2014. 79 ; *ibid.* 866 ; *ibid.* 129, tribune B. Seiller ; *ibid.* 473, tribune C. Broyelle, note J. Petit ; AJCT 2014. 157, obs. G. Le Chatelier ; RFDA 2014. 87, note O. Gohin.

(27) CE 23 nov. 2015, n° 394540, *Min. de l'Intérieur*, *Lebon* 401 ; AJDA 2016. 556, note J. Schmitz ; *ibid.* 2015. 2238 ; RDSS 2016. 90, note D. Roman et S. Slama.

(28) CE 16 déc. 2016, n° 403738, *Lebon* ; AJDA 2016. 2463 ; AJCT 2017. 164, obs. B. Hédin ; *ibid.* 360, étude C. Ferradou et L.-M. Faras.

(29) CE 26 août 2016, n° 402742, *Ligue des droits de l'homme, Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France*, *Lebon* ; AJDA 2016. 1599 ; *ibid.* 2122, note P. Gervier ; AJCT 2016. 508, obs. G. Le Chatelier ; RFDA 2016. 1227, note P. Bon.

(30) V. not. T. Einaudi, *Les pouvoirs de police administrative du maire mis à mal ?*, AJCT 2013. 442.

(31) CE 26 oct. 2011, n° 326492, *Cne de Saint-Denis*, *Lebon* 529 ; AJDA 2011. 2039 ; *ibid.* 2219, chron. J.-H. Stahl et X. Domino ; D. 2012. 2128, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; RDI 2012. 153, obs. A. Van Lang ; AJCT 2012. 37, obs. M. Moliner-Dubost ; CE 26 déc. 2012, n° 352117, *Cne de Saint-Pierre d'Irube*, *Lebon* 335 ; AJDA 2013. 10 ; *ibid.* 1292, note A. Van Lang ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle.