

Le pouvoir de police du Maire

L'essentiel

Le maire, élu pour 6 ans par le conseil municipal, dispose, sur le territoire communal, de 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 publique.

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 préfet, de la police municipale et de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs (article L.2212-1 du CGCT).

Des dispositions particulières régissent les communes dans lesquelles la police nationale est implantée.

Le maire, autorité 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. Elle est par conséquent de nature préventive. Son contentieux relève de la juridiction administrative. 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 de poursuivre leurs auteurs.

La police administrative se manifeste par des missions de contrôle ou de surveillance. Cette police s'exerce également par l'édiction de normes juridiques (les arrêtés du maire notamment) de caractère réglementaire ou individuel. Lorsque l'acte est réglementaire, il édicte des obligations ou des interdictions (ex. : règlement du stationnement payant). Lorsqu'il est individuel, il édicte des mesures d'autorisations (ex. : occupation du domaine public), de défense ou d'injonction (ex. : mise en demeure).

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.

Le principe de la compétence propre du maire

Depuis 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 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 publique. » (article L.2212-2 du CGCT). Le Conseil constitutionnel fait de l'ordre public un objectif à valeur constitutionnelle.

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 CGCT et doivent être adaptées et proportionnées au but à atteindre sous peine d'être censurées par le juge administratif.

La diversité des domaines d'action du maire

Compte tenu de la conception large et parfois extensive retenue pour qualifier l'ordre public, les mesures que peut prendre le maire sur le fondement de l'exercice de la police générale au nom de la commune sont très variées. 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 matières, ni sur une police spéciale détenue par une autre autorité.

Le maire détient également des pouvoirs de police spéciale attachés à des domaines particuliers (circulation et stationnement, édifices menaçant ruine, activités nautiques, cimetières...). Ces compétences lui sont confiées par divers textes spécifiques (art. L.2213-1 et s. du CGCT, code rural et de la pêche maritime, code de la voirie routière...). À titre d'exemple, le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération (art. L. 2213-1 du CGCT). Ce pouvoir a été étendu par l'article 62 de la loi n° 2014-58 (dite MAPAM) aux voies du domaine public routier communal et intercommunal situées à l'extérieur des agglomérations.

Particularités et limites des pouvoirs de police du maire

Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique (art. L.2211-1 du CGCT). Ce pouvoir ne peut ni être partagé avec le conseil municipal, ni délégué, ni faire partie des compétences transférées dans le cadre de la coopération intercommunales (sauf cas particulier). 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 du conseil municipal. Toute délibération adoptée dans ce domaine serait ainsi illégale.

Exercice du pouvoir de police de manière strictement nécessaire et proportionnée

La décision de police peut conduire à réglementer l'exercice de certaines activités quant aux lieux, aux modalités et au moment de leur déroulement. Le contrôle s'opère lorsque les textes le prévoient. Il en va ainsi des cas où une activité est soumise à une autorisation municipale (ex. : débit de boissons temporaire). La décision de police peut même conduire à interdire l'exercice d'activités. L'interdiction peut intervenir par exemple lorsque ces activités sont susceptibles de troubler l'ordre public. Ces interdictions doivent toujours être motivées par la nécessité de maintenir et de préserver l'ordre public, et elles doivent surtout être proportionnées à l'objectif à atteindre.

En effet, le maire ne peut exercer son pouvoir de police que de manière strictement nécessaire et proportionnée, afin de concilier la sauvegarde de l'ordre public d'une part, et la préservation des libertés publiques d'autre part. Le maire se doit de respecter les libertés individuelles et publiques telles que la liberté d'aller et de venir, la liberté de réunion, la liberté du culte ou la liberté du commerce et de l'industrie. L'exercice des pouvoirs de police, qui par nature porte atteinte aux libertés publiques, doit ainsi veiller à ne limiter ces dernières que dans la stricte mesure de ce qui est nécessaire au maintien de l'ordre public au sens large. C'est la règle dite de l'économie de moyens, dont la méconnaissance entraîne l'illégalité de la décision attaquée (CE, 19 janvier 2012, *commune des Contamines-Montjoie*, n° 355 634).

Enfin, le maire ne doit pas commettre de détournement de pouvoir en usant de ses prérogatives dans un but autre que celui en vue duquel elles lui ont été confiées.

Pouvoirs de police du préfet

Sur le territoire de la commune, le préfet peut intervenir comme autorité de police en se substituant au maire en matière de police municipale, dans les conditions prévues au CGCT (art. L.2215-1). Deux hypothèses sont prévues : soit si le maire a refusé d'agir, malgré une mise en demeure, soit s'il paraît nécessaire d'édicter, pour des circonstances particulières bien précises, pour un ensemble de communes, une réglementation identique. Ce pouvoir de substitution s'exerce dans l'ensemble des domaines de la police municipale.

Dans certaines communes, la police est étatisée (art. L. 2214-1 et s.) et une partie des compétences du maire est exercée par le préfet à qui il revient de prévenir les troubles importants à la tranquillité publique. C'est alors la police d'État qui est compétente pour exécuter les arrêtés municipaux.