

LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux



Les polices administratives

DE 1 À 15

Définition et compétences

Nature de la police administrative, articulation des compétences, autorités, polices administratives spéciales, cas de Paris... **p.3**

DE 16 À 27

L'encadrement des actions

Contrôle du juge administratif, manifestations, mendicité, tenue vestimentaire, droits et libertés des administrés... **p.7**

DE 28 À 38

Les forces d'exécution

Coordination des polices municipales, nationale et gendarmerie, missions des polices municipales, gardes-champêtres... **p.10**

DE 39 À 50

Armement et contrôle des forces

Autorisations des armes, port hors service, règles d'usage, formation, code de déontologie, Défenseur des droits... **p.13**



Principal actionnaire: Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Bery - BP 20156 - 92186 Antony Cedex. **RCS:** Paris 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 1008 T 83807. **ISSN:** 0769-3508. **Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres. **Dépôt légal:** à parution.

Les références

Loi n° 2017-258 du 28 février 2017

relative à la sécurité publique

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014

de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

relative au Défenseur des droits

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010

de réforme des collectivités territoriales, dite loi « RCT »

Loi du 9 décembre 1905

concernant la séparation des Eglises et de l'Etat

Loi du 30 juin 1881

sur la liberté de réunion

Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Art. L. 2212-1, L. 2212-2, L. 2214-1 et s., L. 2215-1, L. 2512-13, L. 2512-14, L. 2512-17 et L. 5211-9-2

Code de la sécurité intérieure (CSI)

Livre V « Polices municipales », titre 1^{er} « Agents de police municipale »

Les ressources

« **Libertés publiques : la liberté de manifester, une liberté conditionnée... et menacée** », analyse du Courrier des maires n° 323, mai 2018, page 36

« **Sécurité intérieure et lutte antiterroriste : un dispositif rénové pour les communes** », analyse du Courrier des maires n° 319, janvier 2018, page 32

« **L'armement des polices municipales** », fiche pratique Courrier des maires n°297, janvier 2016, page 44

« **Les polices municipales** », 50 questions-réponses, Courrier des maires n° 288, mars 2015

Les polices administratives

Thème traditionnel et central du droit administratif, la police administrative n'en connaît pas moins un renouvellement important depuis quelques années : création toujours plus nombreuses de forces de police municipale et armement de celles-ci, gestion du risque terroriste, transferts importants aux présidents d'EPIC à fiscalité propre, utilisation détournée des pouvoirs de police suscitant

des polémiques, nouvelles compétences du maire de Paris, évolution de la jurisprudence, etc.

Sujet de débat. Prérogative historique du maire qui en fait souvent un enjeu de pouvoir symbolique, la police administrative pourrait bien figurer, une fois encore, au cœur du débat électoral qui s'amorce à l'échelon local, à l'occasion de la campagne pour les élections

municipales de mars 2020. Des compétences à l'encadrement des actions, des forces d'exécution aux règles d'armement et à son contrôle, 50 questions-réponses sur les polices administratives.

Par **Thomas Chevandier, Agathe Delescluse, Stella Flocco et Aloïs Ramel**, avocats à la cour, SCP Seban & associés

1

Quel est le but poursuivi par la police administrative ?

La police administrative générale a pour but essentiel la prévention des atteintes à l'ordre public, pris dans ses différentes composantes (tranquillité, sécurité, salubrité publiques ainsi que le respect de la dignité humaine). Ce caractère préventif n'est pas exclusif : une autorité administrative peut en effet être fondée à réprimer certains comportements (ainsi en est-il du maire qui est chargé, en vertu de l'article L. 2212-2 du CGCT, de « réprimer les atteintes à la tranquillité publique »). La police administrative spéciale poursuit quant à elle des buts d'ordre public spécial ou d'intérêt général extrêmement variés (en matière d'environnement, de régulation d'activités, de péril, d'animaux, de préservation du patrimoine, etc.).

2

En quoi la police administrative se distingue-t-elle de la police judiciaire ?

Les missions des autorités de police administrative se distinguent de celles attribuées aux autorités de police judiciaire, qui visent à réprimer un trouble déjà avéré ou, selon le code de procédure pénale, à « constater les infractions à la loi pénale, rassembler les preuves et rechercher les auteurs » (article 14 du code de procédure pénale).

En sus de ces buts différents, les deux polices ont un régime juridique particulier, la police administrative étant soumise au respect du droit administratif tandis que la police judiciaire répond aux prescriptions du code de procédure pénale.

Pour savoir quelle est la nature de l'acte de police, le juge se réfère à la finalité de l'action : si celui-ci visait principalement à prévenir une atteinte à l'ordre public, c'est un acte de police administrative ; s'il vise à réprimer une telle atteinte, c'est un acte de police judiciaire.

3

Pourquoi distinguer une police administrative générale des polices administratives spéciales ?

La distinction entre polices administratives générale et spéciales est essentielle, car les procédures, les autorités investies et les personnes ou activités concernées diffèrent. Le pouvoir de police administrative est général lorsque l'autorité de police exerce son pouvoir sur un territoire donné, à destination de toute activité ou de toute personne et en dehors de texte d'habilitation spéciale. Il est spécial, lorsque la finalité, le champ d'application, le contenu ou les modalités du pouvoir de police sont déterminés par un texte précis.

Pour autant, la ligne de démarcation entre les deux formes de police n'est pas toujours limpide. Ainsi, les pouvoirs de police générale du maire l'autorisent à démolir ou réparer des édifices et monuments funéraires menaçant ruine (article L.2212-2 du CGCT)... alors même qu'il existe une police spéciale des édifices menaçant ruine.

4

Quelles sont les principales polices administratives spéciales ?

Elles sont diverses et nombreuses, mais elles sont identifiables, car nécessairement créées par un texte qui permet, en outre, de déterminer l'autorité investie de ces pouvoirs spécifiques.

On compte ainsi la police de la route, qui vise à encadrer l'usage des véhicules motorisés, prévenir les accidents et sanctionner certains comportements. On peut également citer la police des réunions et des manifestations, qui constitue le corollaire de la liberté de réunion publique instaurée par la loi du 30 juin 1881, ou encore la police des cultes, instaurée par la loi du 9 décembre 1905 et qui vise à encadrer les réunions publiques culturelles, l'instauration et l'encadrement des lieux de cultes. D'autres polices spéciales existent, comme la police des jeux et des spectacles, des édifices menaçant ruine, des funérailles et cimetières, des animaux errants et dangereux, etc.

5

Quelles sont les différentes autorités de police administrative générale ?

Elles sont au nombre de trois :

- Le Premier ministre, qui est appelé à prendre les mesures qui requièrent l'ordre public et la continuité de l'Etat, « en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres » (CE, 1919, Labonne).
- Le préfet, qui dispose des pouvoirs de police administrative générale dans les cas énoncés à l'article L.2215-1 du CGCT, c'est-à-dire principalement en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs ou en cas de menace sur le maintien de l'ordre dans plusieurs communes limitrophes.
- Le maire, qui est, en vertu des articles L.2212-1 et suivants du CGCT, titulaire des pouvoirs de police générale dans sa commune : c'est la police municipale de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité, dont le détail est précisé à l'article L.2212-2 du CGCT. Le maire est seul titulaire de ce pouvoir, qu'il exerce de plein droit, en l'absence de police spéciale.

6

Dans une commune à police étatisée, comment s'effectue l'articulation entre les pouvoirs de police administrative générale du préfet et ceux du maire ?

Dans certaines communes, dites communes à police étatisée, l'exercice du pouvoir de police est partagé entre le maire et le préfet qui agit au nom de l'Etat. Il s'agit des chefs-lieux de départements et des communes où la population excède 20 000 habitants et dont les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines. Leur régime est fixé par les articles L.2214-1 et suivants du CGCT et leur liste est établie par arrêté conjoint des ministres compétents ou par décret en Conseil d'Etat. Les compétences entre les deux autorités sont réparties comme suit : le préfet est seul compétent pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique et assurer le maintien du bon ordre en cas de grands rassemblements d'hommes. Les autres pouvoirs de police relèvent de la compétence du maire.

7

Quelles sont les autorités de polices administratives spéciales ?

Elles sont innombrables et précisées dans les textes créant des pouvoirs de police spéciale. Au plan étatique, cela peut être le ministre concerné (délivrance des visas d'exploitation cinématographiques, par exemple) ou, plus souvent, le préfet.

Le maire, quant à lui, exerce un grand nombre de polices spéciales, telles que celle des funérailles, des édifices menaçant ruine, des cours d'eau. Toutefois, c'est de plus en plus souvent le président de l'EPCI compétent qui exerce les pouvoirs de police spéciale.

Certaines polices spéciales sont éclatées entre plusieurs autorités, telles que celle de la circulation (le préfet l'exerce sur les routes à grande circulation, le maire l'exerce sur les routes nationales et départementales au sein de l'agglomération et, sous réserve des compétences des maires et du préfet, le président du département l'exerce au titre de sa compétence de gestion du domaine routier).

8

Dans quelles conditions un président d'EPCI peut exercer des pouvoirs de police administrative spéciale ?

Les présidents des EPCI à fiscalité propre exercent des pouvoirs de police spéciale préalablement exercés par le maire. Ces pouvoirs ont été transférés principalement par les effets de deux lois successives. La loi du 16 décembre 2010 a rendu automatique les transferts de pouvoirs de police dans les domaines de l'assainissement, de la gestion des déchets ménagers, de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains pour les gens du voyage lorsque ces compétences sont exercées au niveau intercommunal. Les présidents d'EPCI à fiscalité propre ont également autorité fonctionnelle sur les agents de police municipale qu'ils recrutent. La loi du 27 janvier 2014 leur attribue de plein droit les prérogatives des maires en matière de police de la circulation et du stationnement, des taxis et de l'habitat. Toutefois, dans la plupart des cas, les maires conservent un pouvoir d'opposition à ce transfert.

9

Une même opération peut-elle impliquer l'exercice cumulé des polices administrative et judiciaire ?

La distinction entre opération de police judiciaire et administrative est parfois complexe, car une même autorité peut cumuler les compétences des deux polices. La distinction entre les deux polices se fait alors en fonction de la finalité de l'opération : si elle a un but préventif, il s'agit d'une opération de police administrative ; si elle a un but répressif, il s'agit d'une opération de police judiciaire.

Cependant, il arrive qu'une opération soit, au départ, préventive, puis, évolue en opération répressive. Cela peut notamment se produire en cas de contrôle d'identité, qui se transforme en opération de vérification d'identité en cas de doute sur l'origine du document (Cass. crim, 5 janvier 1972, Friedel). De même, en cas de contrôle routier qui se transforme en opération de police judiciaire dès lors que le conducteur a cherché à forcer le barrage (TC, 5 décembre 1977, Motsch).

10

Un maire peut-il aller à l'encontre d'une mesure de police administrative générale prise par une autorité de l'Etat ?

En cas de concurrence de pouvoirs de police générale (donc en pratique entre l'Etat ou son représentant et l'édile), le maire doit s'abstenir de prendre une mesure allant à l'encontre de celle édictée par les autorités de l'Etat. Le maire peut cependant, depuis un arrêt fameux, «prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses» (CE, 18 avril 1902, commune de Nérès-les-Bains). C'est ainsi, notamment, que le maire peut imposer une limitation de vitesse de circulation à 30 km/h, qui est une mesure plus rigoureuse que la limitation à 50 km/h habituellement imposée en ville, sur certaines voies sur lesquelles il exerce la police de la circulation. En revanche, il ne pourra pas faire l'inverse et déroger en autorisant une vitesse limitée à 60 km/h.

11

Peut-il y avoir un exercice conjoint des pouvoirs de police générale et spéciale si elles ont un but différent ?

Les autorités de police spéciale et générale sont tenues d'exercer, en toute hypothèse, de façon conjointe, donc sans confusion, leurs prérogatives, même si elles sont détenues par une même autorité. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un maire détient des pouvoirs en vertu d'une police spéciale qu'il doit s'abstenir d'agir au titre de ses pouvoirs de police générale afin d'assurer le maintien de la sécurité publique (voir, en ce sens : CE, 5 avril 1996, Le Club olympique, pour la sécurité des lieux accueillant du public ; ou encore CE section, 22 février 1980, ministère de l'Environnement contre Pourflet pour la police des cours d'eau non domaniaux).

À NOTER

Seule la démonstration de circonstances locales particulières peut justifier un exercice concurrent des pouvoirs de police, voire même leur neutralisation.

12

Que se passe-t-il si la police générale et une police spéciale ont un but identique ?

La jurisprudence n'est pas toujours très lisible à ce sujet. Traditionnellement, il est admis que l'autorité de police générale puisse intervenir dans un sens plus restrictif si des circonstances locales le justifient, pouvant aller jusqu'à la neutralisation d'une mesure de police spéciale (CE Sect., 18 décembre 1959, Sté Les films Lutétia). L'urgence peut également justifier l'ingérence d'une autorité de police générale dans un domaine relevant d'une autorité de police spéciale. Enfin, en cas de défaillance de l'autorité de police spéciale, le maire peut recourir à ses pouvoirs de police générale (voir par exemple, en cas de péril dû à une pollution de l'eau, laquelle est la conséquence d'une carence réglementaire de l'Etat : CE, 2 décembre 2009, n° 309684).

Dans d'autres situations, toutefois, il est retenu que la police spéciale prévaut sur la police générale (CE, 10 avril 2002, n° 238212).

13

Un maire peut-il utiliser ses pouvoirs de police générale en matière environnementale alors qu'une police ministérielle spéciale est déjà dédiée ?

La question s'est posée de savoir si des maires pouvaient utiliser leurs pouvoirs de police générale en matière d'environnement en se fondant sur le principe de précaution posé à l'article 5 de la Charte de l'environnement pour interdire la pose d'antennes relais de téléphonie mobile ou la plantation d'OGM sur le territoire communal. Le Conseil d'Etat a invalidé ce type de mesures au motif qu'une police spéciale relevant du ministre ou des autorités indépendantes compétentes existait, qu'il était important d'apporter une réponse uniforme sur le territoire national et que le niveau d'expertise requis interdisait aux maires de s'immiscer dans cette réglementation au plan local (CE Ass., 26 octobre 2011, n° 326492 ; CE, 24 septembre 2012, n° 342990).

14

Quelles sont les modalités de répartition des compétences de police administrative entre le maire de Paris et le préfet de police ?

La répartition des compétences de police à Paris répond à des règles particulières limitant les pouvoirs du maire. En effet, le préfet de police y exerce les pouvoirs de police générale municipale. Il y détient en outre certaines polices spéciales, et notamment une partie – c'est-à-dire sur certains axes – des polices de la circulation et du stationnement, bien que celles-ci soient confiées en principe au maire (CGCT, article L. 2512-14), ou encore la police du secours et de la défense contre l'incendie (CGCT, article L. 2512-17). Naturellement, il conserve les prérogatives que tout préfet de département exerce dans les communes. Quant au maire de Paris, il a récupéré, au fil des années, les compétences en matière de salubrité sur la voie publique, de maintien du bon ordre des foires et des marchés, de bruits de voisinage, puis de circulation et du stationnement.

15

Quels sont les apports de la loi du 28 février 2017 et quelles nouvelles compétences ont été transférées au maire de Paris ?

La loi relative au statut de Paris a modifié les articles L.2512-13 et L.2512-14 du CGCT, attribuant de nouvelles compétences en matière de police administrative au maire de Paris.

Ainsi, les agents chargés de la verbalisation sont désormais placés sous son autorité. Il devient l'autorité compétente de principe en matière de police de la circulation et du stationnement. Il se voit transférer les pouvoirs de police des édifices menaçant ruine, de sécurité des habitants des immeubles collectifs à usage d'habitation, de police des funérailles et des baignades.

16

A défaut d'existence d'une mesure de police administrative, un administré est-il libre d'agir comme il l'entend ?

La mesure de police administrative est par nature restrictive de liberté en ce qu'elle fixe un cadre juridique aux comportements des individus ou des personnes morales pour préserver l'ordre public ou pour réglementer une activité. Comme l'indiquait le commissaire du gouvernement sur l'arrêt Benjamin, « la liberté est la règle [dans le respect de la loi et du règlement, bien entendu], la restriction de police l'exception ». Sur la base de ce principe, il est interdit à une autorité de police de soumettre l'exercice d'une activité à un régime de déclaration ou d'autorisation préalable (CE Ass. 22 juin 1951, Daudignac). Seul un texte législatif peut prévoir un tel régime (c'est le cas par exemple en matière d'installations classées les plus dangereuses pour l'environnement, qui nécessitent une déclaration préalable auprès du préfet, voire une autorisation de sa part).

17

Un arrêté de police doit-il être motivé ?

Seules les mesures de police individuelles doivent être motivées, comme toute décision individuelle défavorable, sur le fondement de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Cet article précise expressément que « doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ». Ces mêmes mesures doivent également faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable, ainsi que l'indique l'article L.121-1 du même code, sauf en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, notamment.

18

Quelle est la nature du contrôle du juge administratif sur une mesure de police administrative générale ?

La mesure de police se doit d'être précisément adaptée à la situation qu'elle entend encadrer. Elle doit ainsi être strictement nécessaire au but qu'elle poursuit (le maintien de l'ordre public en particulier). Le juge administratif opère un véritable contrôle de la proportionnalité de la mesure de police édictée depuis la célèbre jurisprudence Benjamin (CE, 19 mai 1933, Benjamin). Il a été jugé à cette occasion que la tenue d'une conférence suscitant de nombreuses protestations de syndicats d'instituteurs n'entraînait pas de risques de troubles à l'ordre public tels qu'ils aient pu justifier légalement l'interdiction de cette réunion par le maire, alors que la liberté de réunion est garantie par les lois du 30 juin 1881 et du 28 mars 1907.

19

Le maire peut-il interdire une manifestation ?

Compte tenu de la nécessité pour une mesure de police d'être strictement adaptée à la situation qu'elle entend régir, il n'existe pas de matière dans laquelle il serait par nature illégal qu'elle intervienne. Toutefois, les restrictions seront appréciées d'autant plus sévèrement que la mesure porte atteinte à une liberté fondamentale. De ce fait, un maire peut interdire la tenue d'une manifestation sur son territoire, portant ainsi atteinte à plusieurs libertés fondamentales (liberté de manifester ses opinions, liberté d'aller et venir), si et seulement si il n'existe pas d'autre moyen moins attentatoire à leur exercice de prévenir des troubles manifestes et avérés à l'ordre public.

En cas de contestation de la mesure devant les tribunaux administratifs, il appartiendra au maire d'apporter par tous les moyens la démonstration de la réalité des risques de troubles, dans les circonstances d'espèce.

20

Un arrêté de police doit-il être limité dans le temps et dans l'espace ?

Il résulte de la nécessaire proportionnalité de la mesure de police que les interdictions générales et absolues, dans l'espace et dans le temps, sont en principe illégales (CE Ass. 22 juin 1951, Fédération nationale des photofilmeurs). Il est difficile de percevoir, en effet, quelle situation pratique pourrait engendrer un risque de trouble à l'ordre public pouvant justifier une telle mesure.

21

Un arrêté interdisant la mendicité dans une commune est-il légal ?

De tels arrêtés portent atteinte à la liberté d'aller et venir des personnes et peuvent, selon leur rédaction, être de nature à engendrer des discriminations illégales envers certaines parties de la population. De nombreux arrêtés visant à interdire la mendicité sur le territoire d'une commune ont ainsi pu être annulés par le juge administratif, tant en raison de l'absence de démonstration de la réalité du risque de troubles à l'ordre public qu'en raison des interdictions trop larges qu'ils posaient (par exemple : CAA Bordeaux, 27 avril 2004, Lhomme, n° 03BX00760).

Toutefois, si l'arrêté est clairement circonscrit et que le risque de trouble à l'ordre public est avéré, le juge administratif admet la légalité de tels arrêtés (pour un exemple récent, malgré la reconnaissance inédite d'une liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire : TA Besançon, 28 août 2018, n° 1801454 (référé)).

22

Le maintien de l'ordre public peut-il justifier que soient interdites certaines tenues de bain ?

Durant l'été 2016, un certain nombre de maires de villes côtières ont interdit des tenues de bain ne respectant pas « les bonnes mœurs », le « principe de laïcité » ou encore les « règles d'hygiène » sur leurs plages. Le Conseil d'Etat a rappelé de façon solennelle que « les mesures de police que le maire [...] édicte en vue de réglementer l'accès à la plage [...] doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu [...] ». Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public » (CE, 26 août 2016, n° 402742). Seul un contexte de tensions fortes entre communautés a pu justifier la prise d'un tel arrêté (CAA Marseille, 3 juillet 2017, n° 17MA01337).

23**Une mesure de police administrative peut-elle fausser le jeu de la concurrence sur un marché économique ?**

Oui, si nécessaire et dans une certaine mesure. L'autorité de police administrative voit son action strictement encadrée lorsque la mesure est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services. Dans ce cas, le Conseil d'Etat estime en effet que « la circonstance que les mesures de police ont pour objectif la protection de l'ordre public ou, dans certains cas, la sauvegarde des intérêts spécifiques que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence » (CE, 22 novembre 2000, Sté L&P publicité). La mesure de police (générale ou spéciale) ne sera légale qu'à condition de préserver un équilibre satisfaisant entre l'objectif qu'elle poursuit et le libre jeu économique.

24**Des circonstances exceptionnelles peuvent-elles justifier une atteinte plus importante aux droits et libertés par la police administrative ?**

Oui. Le Conseil d'Etat admet la légalité de mesures de police qui auraient été illégales en temps normal, (décisions prises par une autorité incompétente, ou édictées à la suite de la procédure inadéquate). Le Conseil d'Etat juge en effet que « les limites des pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité [...] ne sauraient être les mêmes dans le temps de paix et pendant la période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses » (CE, 28 février 1919, Dol et Laurent). Mais ce qui a valu pour la Première Guerre mondiale n'a pas été appliqué aux événements de Mai 68 (CE, 12 juillet 1969, CCI de Saint-Etienne). Il s'agit donc d'une appréciation rigoureuse et casuistique.

25**L'autorité de police administrative générale a-t-elle une obligation positive d'agir pour préserver l'ordre public ?**

Oui. Les autorités de police sont tenues de prendre les mesures qui leur incombent pour préserver l'ordre public. Cette obligation concerne tant les mesures initiales que celles qui sont de nature à assurer l'effectivité d'une réglementation préétablie. Une mesure de police doit intervenir pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public (CE, 23 octobre 1959, Doublet, s'agissant de l'obligation d'édicter une mesure réglementaire; CE, 1^{er} juin 1973, Demoiselle Ambriot, s'agissant d'une décision individuelle).

En outre, lorsqu'une réglementation de police a été édictée et qu'elle est régulière, l'autorité de police dont elle émane, et les autorités de police « inférieures », sont tenues de prendre les mesures de police de tous ordres propres à en assurer l'effectivité.

26**Le juge administratif a-t-il déjà engagé la responsabilité d'une autorité de police du fait d'une abstention fautive ?**

Oui. Lorsqu'une obligation d'adopter une mesure de police existe, l'abstention est illégale et peut donner lieu, le cas échéant, à la mise en cause de la responsabilité de l'administration. Dans un arrêt très récent, notamment, le Conseil d'Etat a, dans le même sens que le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris, confirmé la condamnation de la préfecture de police de Paris et de la Ville de Paris en raison de carences dans le maintien de la salubrité et de la sécurité publiques dans un quartier du XVIII^e arrondissement au sein duquel existaient depuis plusieurs années « des nuisances et des troubles importants ». Le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'était pas nécessaire de caractériser une faute lourde pour que soit engagée la responsabilité de l'autorité de police défaillante (CE, 9 novembre 2018, n° 411626).

27

Que se passe-t-il si un maire ne respecte pas son obligation d'action en matière de police administrative ?

Le préfet a dans ce cas un pouvoir de substitution et doit agir en lieu et place du maire défaillant (article L.2215-1 du CGCT). Cette substitution doit s'exercer après une mise en demeure infructueuse et uniquement si la mesure à adopter est indispensable pour faire face à un péril grave et caractérisé. Lorsque le préfet agit dans ce cadre, c'est la responsabilité de la commune qui peut seule être recherchée à raison de la mesure de police édictée si elle s'avère fautive (CAA Marseille, 26 janvier 2004, n° 99MA01796).

Si le préfet s'abstient également de prendre toute mesure indispensable, la responsabilité de l'Etat peut toutefois être engagée, mais uniquement à raison d'une faute lourde (CE, 25 juillet 2007, n° 293882).

28

Quelles sont les différentes forces d'exécution des mesures de polices ?

Les forces d'exécution des mesures de police sont les agents de police et de gendarmerie nationale, les agents de police municipale, les gardes champêtres et les agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

Les premiers sont des fonctionnaires de l'Etat. Ils ont une compétence générale d'exécution des mesures de police, dont les arrêtés de police municipale. Sur ce dernier point, si le maire n'a pas d'autorité hiérarchique à l'encontre de ces agents, il peut les solliciter pour assurer l'exécution de ses arrêtés. Dans les communes où la police est étatisée, l'article L.2214-3 du CGCT prévoit d'ailleurs que « les forces de police étatisée sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire ».

Les agents de police municipale et les gardes champêtres sont des fonctionnaires territoriaux.

Les AVSP (agents de surveillance de la voie publique) sont des fonctionnaires ou des agents contractuels territoriaux.

29

Comment s'articule l'intervention des agents de police municipale et des agents de police ou de gendarmerie nationale ?

Les articles L.512-4 et suivants du CSI prévoient, dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un EPCI (cf. infra), la conclusion d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat entre le maire de la commune, le président de l'EPCI le cas échéant, et le préfet, après avis du procureur de la République.

Lorsqu'un service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale, la conclusion d'une telle convention est possible à l'initiative du maire. Dans l'hypothèse d'une police municipale intercommunale, une convention intercommunale de coordination peut être conclue, à la demande de l'ensemble des maires concernés, en substitution des conventions « communales ».

30

Que comprend la convention de coordination ?

La convention de coordination précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.

Des conventions types sont annexées au code de la sécurité intérieure.

À NOTER

A défaut 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 communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune ou par l'EPCI.

31

Quelles sont les missions des agents de police municipale ?

Les missions des agents de police municipale sont notamment énumérées à l'article L.511-1 du code de sécurité intérieure (CSI). Ceux-ci exécutent les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance de l'ordre public.

A cet égard, depuis les différents attentats, ils peuvent, dans les circonstances et conditions fixées par la loi, procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille, ainsi que, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité.

Ils sont également chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions auxdits arrêtés.

En leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints, ils peuvent constater un certain nombre de contraventions pénales, dont celles relatives au code de la route.

32

Quelles sont les missions des gardes champêtres ?

Les missions des gardes champêtres sont notamment énumérées à l'article L.521-1 du CSI. Ils concourent d'abord à la police des campagnes. Ils sont également chargés de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale.

Les gardes champêtres sont aussi des agents de police judiciaire adjoints et sont autorisés à constater les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret. Ils constatent également certaines contraventions du code pénal, dont la liste est fixée par décret dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes (divagation ou excitation d'animaux dangereux, menaces de destructions de biens appartenant à la commune, abandon d'ordures, de déchets, de matériaux et d'autres objets par exemple).

33

Quelles sont les missions des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) ?

Les missions des ASVP sont énumérées dans des textes spéciaux épars (codes de la route, des transports, de la santé publique, de l'environnement notamment). Ces missions sont listées dans une circulaire du 28 avril 2017 relative au rôle des ASVP.

Il s'agit principalement de constater un certain nombre de contraventions prévues par ces codes.

Dans ce cadre, les ASVP peuvent demander au contrevenant de décliner son identité, sans pouvoir le contraindre ni exiger de lui qu'il présente un document justifiant de son identité, dès lors qu'ils ne sont pas mentionnés par l'article 78-6 du CPP qui confère cette habilitation, notamment aux agents de police municipale.

34

Quelles sont les conditions préalables à l'exercice de ces différentes fonctions ?

Les agents de police municipale, les gardes champêtres et les ASVP doivent tous être agréés par le procureur de la République et assermentés (art. L.511-2 et L.522-1 du CSI pour les agents de police municipale et les gardes champêtres, articles L.130-4 et L.130-7 du code de la route pour les ASVP). Pour les agents de police municipale, l'agrément est double puisque, outre le procureur de la République, ceux-ci sont également agréés par le préfet. L'agrément correspond à une vérification de l'honorabilité professionnelle des agents et se traduit par la conduite d'une enquête administrative. Le serment est prêté devant le juge d'instance ou de grande instance (art.R. 221-44 du Code l'organisation judiciaire, COJ).

35

Des communes peuvent-elles avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun de manière pérenne ?

Oui. L'article L.512-1 du CSI permet aux communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant d'avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. Ces communes doivent se doter d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat mentionnée supra. Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par celle qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au préfet. Celle-ci est conclue entre l'ensemble des communes intéressées et précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements.

À NOTER

Sur le terrain, les agents concernés sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils interviennent.

36

Des communes peuvent-elles avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun ponctuellement ?

Oui. L'article L.512-3 du CSI prévoit la possibilité, lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, pour les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération d'être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative.

L'utilisation en commun des moyens et effectifs est autorisée par arrêté du préfet qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires des communes concernées.

37

Un EPCI à fiscalité propre peut-il recruter un ou plusieurs agents de police municipale pour créer une police municipale intercommunale ?

Oui. En application de l'article L.512-2 du CSI, à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération en ce sens d'une majorité qualifiée des conseils municipaux, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes. Les agents de police municipale ainsi recrutés exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, l'ensemble des compétences qui leurs sont dévolues par la loi. Sur le terrain, ils sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils interviennent. Ces agents peuvent également assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police spéciale transférés en application de l'article L.5211-9-2 du CGCT.

38

Des superpositions de polices municipales sont-elles possibles ?

Oui et non. L'article L.512-1 du CSI prévoit expressément qu'une commune appartenant à un EPCI à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale avec une ou plusieurs autres communes lorsque cet établissement a créé une police municipale intercommunale.

En revanche, rien n'interdit à une commune bénéficiant de la mise à disposition d'agents de police municipale par son EPCI à fiscalité propre de rattachement de recruter des agents supplémentaires qui lui sont propres.

De la même manière, aucune disposition n'interdit à une commune disposant d'agents de police municipale en commun avec une ou plusieurs autres communes, de recruter des agents qui lui sont propres.

Néanmoins, la pertinence d'un tel choix peut interroger puisque, le plus souvent, il s'agira, par le « partage » d'agents, de mutualiser des coûts qui ne pourraient être pris en charge par la commune seule.

39

Les forces de police doivent-elles être armées ?

Les agents de la police nationale et de la gendarmerie doivent être armés. A cet égard, l'article L.421-1 du CSI prévoit expressément que la gendarmerie nationale est une «force armée».

L'armement des agents de police municipale et des gardes champêtres n'est, quant à elle, pas obligatoire (contrairement à certaines idées reçues), mais c'est néanmoins une faculté prévue à des conditions précises, notamment prévues par l'article L.511-5 du CSI. Concrètement, les armes sont acquises et détenues par la commune sur autorisation préfectorale, délivrée pour une durée maximale de cinq ans (article R.511-30 du CSI). Selon un rapport parlementaire, en 2016, 84% des effectifs de police municipale étaient équipés d'une arme et 44% d'une arme à feu. Par exemple, les policiers municipaux de Lyon et Marseille sont armés depuis 2016, et c'est un projet en discussion pour Paris en 2019.

40

Quelle est la procédure d'armement des agents de police municipale ?

La demande d'armement doit procéder d'une demande motivée du maire auprès du représentant de l'Etat dans le département. Lorsqu'un agent est employé par un EPCI et mis à disposition de plusieurs communes (dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L.512-2 du CSI), cette demande est établie conjointement par l'ensemble des maires des communes où il est affecté. Elle doit être accompagnée d'un certificat médical datant de moins de quinze jours «attestant que l'état de santé physique et psychique de l'agent n'est pas incompatible avec le port d'une arme» (article R.511-18 du CSI). Le cas échéant, le préfet délivre des autorisations nominatives et individuelles de port d'arme. Par ailleurs, cette possibilité est ouverte sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat.

41

Quels types d'armes les forces de police sont-elles autorisées à porter ?

L'article R.511-12 du CSI fixe la liste des armes de catégorie B (régime d'autorisation), C (régime de déclaration) et D (régime de liberté) que sont autorisés à porter les agents de police municipale. Parmi les armes de catégorie B on trouve, par exemple, les revolvers chamberés pour le calibre 38 Spécial avec l'emploi exclusif de munitions de service à projectile expansif, les armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques (classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la défense) et dont le calibre est au moins égal à 44 mm ; les générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes.

Les gendarmes utilisent de nombreuses armes, parmi lesquelles le fusil d'assaut HK G36 et le pistolet-mitrailleur HK UMP.

42

Les forces de police administrative peuvent-elles porter une arme ?

Les fonctionnaires actifs des services de la police doivent être porteurs de leur arme individuelle lorsqu'ils sont en service, qu'ils soient en uniforme ou en tenue civile. Ils peuvent également porter leur arme hors service (voir question 45)

Les agents de police municipale peuvent être porteurs d'une arme pour l'exercice de certaines missions tenant à la surveillance générale des voies publiques, privées ouvertes au public et des lieux ouverts au public, dans les transports publics de personnes, la garde statique des bâtiments communaux, des conditions particulières étant posées au port d'arme «de jour» (de 6 h à 23 h). Ils peuvent aussi être autorisés à porter une arme en tout temps lors des interventions ayant lieu sur appel d'un tiers ou à la demande de la police ou de la gendarmerie nationales, sur les lieux où se produisent des troubles à la tranquillité publique.

43

Dans quelles situations les forces de police administrative peuvent-elles faire usage de leur arme ?

Les agents de la police nationale et gendarmes peuvent faire usage de leurs armes, à certaines conditions, dans le cadre de la dispersion d'un attroupement et, par ailleurs, en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée, dans les cinq cas prévus à l'article L.435-1 du CSI.

Pour les policiers municipaux, un tel usage n'est possible que dans le premier cas prévu par cet article, c'est-à-dire, toujours en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée « lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui », soit plus précisément en cas de légitime défense tel que prévu par l'article 122-5 du code pénal.

44

Comment les forces de police sont-elles formées au maniement des armes ?

Les gendarmes et policiers de la police nationale sont formés au maniement des armes lors de leur formation en école, où ils exécutent des séances d'entraînement au tir. Ils sont également formés tout au long de leur carrière dans le cadre de la formation continue. Les personnels actifs de la police nationale doivent suivre au minimum douze heures d'entraînement au tir et aux techniques et à la sécurité en intervention par an. La Cour des comptes s'est récemment inquiétée de la dégradation de l'entraînement au tir des policiers et gendarmes (rapport mai 2018).

Les agents de police municipale doivent suivre une formation (formation préalable à l'armement) attestée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), lequel assure également la formation d'entraînement. Ils doivent suivre périodiquement un entraînement au maniement des armes d'au moins deux séances par an.

45

S'orienté-t-on vers une généralisation du port d'arme des forces de police ?

Oui et non : il y a une extension de cette possibilité pour les policiers nationaux et les gendarmes. A la suite des attentats de novembre 2015 et dans un contexte d'état d'urgence, les policiers ont pu être autorisés à porter leur arme individuelle en dehors du service. Après l'assassinat de deux agents du ministère de l'Intérieur en juin 2016, la possibilité du port de l'arme hors service et en dehors de période d'état d'urgence, a été pérennisée (arrêté du 25 juillet 2016).

Depuis janvier 2018, tous les officiers et sous-officiers d'active de la gendarmerie peuvent, par principe et sous réserve de disposer d'une habilitation au port de l'arme dans l'exercice de la fonction, porter leur arme de poing en dotation individuelle hors de l'exercice de la fonction. Les agents de police municipale ne peuvent porter leurs armes hors service : elles doivent être réintégrées au poste de police municipale à la fin du service.

46

Existe-t-il un code de déontologie applicable aux forces de police ?

Oui. Il existe un code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, figurant aux articles R.434-1 à R.434-33 du CSI. Ces forces de police sont également soumises à des règles propres à chacune d'entre elles. Les agents de police municipale disposent également d'un code de déontologie établi par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission consultative des polices municipales (articles R.515-1 à R.515-21 du CSI).

47

Quels sont les grands principes et devoirs afférents à cette déontologie ?

Le policier et le gendarme, au service de la population, sont soumis au respect du secret professionnel et au devoir de discrétion. Il doit exercer ses fonctions avec probité, et ainsi ne pas se prévaloir de sa qualité pour en tirer avantage ou accepter un avantage directement ou indirectement lié à ses fonctions, et accomplir ses missions en toute impartialité. Il « se consacre à sa mission », de sorte qu'il ne peut exercer des activités privées lucratives que dans les cas et conditions prévus par la loi ou le règlement. L'agent de police municipale est également soumis au respect de la discrétion et du secret professionnels et peut s'exprimer librement dans les limites résultant de l'obligation de réserve à laquelle il est tenu. Il est « intègre, impartial et loyal envers les institutions républicaines » et « ne se départit de sa dignité en aucune circonstance » (R.515-7 du CSI).

48

A qui les forces de police municipale doivent-elles rendre compte ?

Elles ont le devoir de rendre compte au maire ou, le cas échéant, aux agents de police municipale chargés de leur encadrement. Elles doivent rendre compte de l'exécution des missions qu'ils ont reçues ou, éventuellement, des raisons qui ont rendu leur exécution impossible.

49

A quels contrôles est soumise l'action des forces de police ?

La police et la gendarmerie nationales sont soumises à divers contrôles d'autorités désignées par la loi et par les conventions internationales. Elles sont soumises au contrôle du Défenseur des droits, de l'autorité hiérarchique ainsi que des inspections générales (Inspection générale de la police nationale et Inspection générale de la gendarmerie nationale).

La police municipale est soumise au contrôle du ministère de l'intérieur, qui peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service à la demande du maire, du président de l'EPCI, du préfet de département ou du procureur de la République, après avis de la commission consultative des polices municipales : les agents de police municipale ont l'obligation d'y prêter leur concours. Elle est également soumise au contrôle du Défenseur des droits.

50

Le Défenseur des droits peut-il être saisi sur l'action des forces de police ?

Oui. Conformément à l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, celui-ci est chargé de « veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ». Toute personne s'estimant victime ou témoin de faits commis par un représentant de l'ordre public contraires aux règles de bonne conduite peut saisir le Défenseur des droits (par exemple, pour des faits d'usage disproportionné de la force, de comportement indigne, de contrôle d'identité se déroulant dans des conditions anormales).

RISQUES NATURELS**INONDATIONS :
CAP SUR LA PRÉVENTION À 360°**

Avec le changement climatique, les territoires sont de plus en plus confrontés à des pluies intenses qui entraînent des inondations par débordement des cours d'eau et par ruissellement dans les zones urbanisées. Les EPCI compétents en Gemapi depuis le 1^{er} janvier 2018 et en gestion des eaux pluviales urbaines au plus tard en 2020 doivent mobiliser tous les moyens pour les prévenir.

- Opérer le choix des ouvrages pour maîtriser les inondations
- Faire évoluer les plans de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) et les zonages eaux pluviales
- Identifier les différentes responsabilités relevant de multiples acteurs
- Mobiliser tous les financements communs et spécifiques
- Bénéficier de retours d'expérience de territoires

Journée animée par **Joël GRANDORGE**,
DGST E.R, Communauté d'agglomération

En partenariat avec :

Avec le soutien de :

**INSCRIVEZ-VOUS
DÈS MAINTENANT !**

Programme complet et inscription sur :

bit.ly/2Hcvpcc

 Elvire ROULET

 elvire.roulet@infopro-digital.com

 01 77 92 93 36

