

N° anonymat :

N° 1 3 6 7

SESSION : 2022

ÉPREUVE : Note administrative

Nombre total d'intercalaires : 3
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Commune de

Coefficient :

Note définitive :

Direction générale
des services

Le X

Affaire suivie par X

NOTE

à l'attention de
M. le Maire

Objet : Pouvoirs du maire en matière de police administrative et contrôle du juge administratif.

Annexe : Actes préfectoraux en vue d'un accueil sécurisé des touristes dans le cadre des activités balnéaires.

A l'approche de la saison estivale 2021, vous avez sollicité une prestation des pouvoirs du Maire en matière de police administrative. Contrairement à la police judiciaire qui est répressive, la police administrative a un objet préventif, et intervient donc en amont. Elle vise à empêcher la réalisation de tout trouble,

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

notamment au regard des deux facteurs de risque actuels, que sont l'afflux de touristes, et la crise sanitaire.

Vous serez donc présenter les types de police administrative, leurs acteurs, et l'autorité prescrite par le législateur et la jurisprudence (P), puis les garanties assurées aux administrés, tenant notamment à la circulation des libertés publiques, sous le contrôle du juge (II).

I Les polices administratives, une autorité des compétences entre ses acteurs.

A. Les polices administratives.

La police administrative se définit par son objectif, qui est la prévention des atteintes à l'ordre public.

Elle peut être générale. Son objectif recouvre la prévention de la fraude fiscale, sûreté, sécurité, et salubrité publique. Elle est appelée à l'article L112-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Elle ne doit à un objectif de valeur constitutionnelle (Conseil Constitutionnel (CC),

1993, loi relative à la matière de l'immigration.
 Ses facettes sont larges, et sont dérivées à
 l'article L. 2212-2 du CGCT.

Elle recouvre notamment, les atteintes à la
 tranquillité publique, le stationnement sur la
 voie publique de personnes, la sécurité des
 baignades et des activités nautiques, l'ordre
 des rassemblements et fêtes.

Elle peut également être spéciale, c'est à
 dire que son champ d'application est
 strictement délimité par le législateur.

Elle a pour caractéristique d'être technique,
 et de nécessiter une certaine expertise dans
 son domaine.

Peuvent être citées la police spéciale des
 installations domées, de l'eau, des communi-
 cations électroniques, des organismes génétiquement
 modifiés, des compteurs électriques.

Aussi, relève de la police administrative
 spéciale les compétences créées au titre de
 l'état d'urgence sanitaire visant à mettre fin
 à la contestation sanitaire aux articles L. 3131-15
 à L. 3131-17 du code de la santé publique.

B. les acteurs

La police administrative compte plusieurs acteurs.
 Concernant la police administrative générale, la
 compétence est attribuée par principe au
 Maire (article L. 2212-1 du CGCT).

Toutefois, le Préfet est également compétent,
 soit pour prendre des mesures qui concernent
 plusieurs communes ou tout le département
 (par exemple, l'organisation d'une course
 cycliste), ou, par substitution au Maire.

La jurisprudence accorde également compétence

en matière de police administrative générale au Premier ministre (CE, 1919, Labrousse).
 Couvrait la police administrative spéciale celle-ci est principalement exercée par l'État, notamment en raison de ses domaines d'intervention. Les polices étaient créées par des textes ad hoc, ils nécessitent l'autorité compétente, principalement le ministre ou le Préfet, ou toute autorité spécialisée (comme l'ANCFP pour les communications électroniques).
 Dans le code des activités artistiques, aucune police administrative spéciale ne sera donc mobilisable sur la commune, pour ces trois particularités (voir infra).

La compétence en matière de police est chargée en matière territoriale, puisqu'elle s'exerce sur tout le territoire de la commune, jusqu'au rivage de la mer pour la police municipale (article L212-3 du CGCT), et même jusqu'à 300 mètres à compter de la limite des eaux pour la police des baignades et des activités nautiques (article L2213-23 du CGCT).

La compétence s'exerce sur toutes les personnes présentes sur le sol de la commune et peut être exercée à l'égard spécifique des mineurs (CE, 6 juin 2018, Ligue des droits de l'Homme).

Cette compétence s'exerce principalement par la voie d'actes réglementaires, et relève de la compétence propre du Maire (sans besoin d'une délégation ou autorisation du conseil municipal, une telle délibération serait illégale).

C. L'articulation des polices et des compétences entre les différents acteurs.

La première articulation est celle instituée par le législateur, la loi définit, comme en police administrative spéciale, la seule autorité compétente. En principe, les autorités de police administrative générale sont incompétentes pour agir en ces domaines. Le principe souffre d'exceptions.

En matière de police des installations classées et de l'eau, le Maire peut agir en cas de péril imminent (CE, 29 septembre 2003, Houillères du bassin lousin ; CE, 2 décembre 2009, commune de Rodocourt-sur-Meuse). Ce critère est analysé strictement par le juge, et la preuve d'une inaction des services de l'Etat doit être apportée.

Cependant l'état d'urgence sanitaire, le Maire peut prendre des mesures de police générale, si celles-ci contribuent à la bonne application des mesures édictées par les autorités compétentes de l'Etat (CE, ord, 17 avril 2020, commune de Soaux). Ces mesures ne peuvent toutefois pas avoir pour but de lutter contre la cohabitation sanitaire, sauf motif impérieux, et sans compromettre la cohérence des mesures nationales.

En revanche, ne souffre d'aucune exception la compétence du Préfet en matière de police des produits phytopharmaceutiques (CE, 31 décembre 2020, commune d'Arceuil). Le principe de précaution, principe constitutionnel reconnu à l'article 5 de la charte de

l'environnement, ne justifie aucune exception à la répartition des compétences. (CE, 11 juillet 2018, commune de Cort; CE, 21 septembre 2012, commune de Valence).

Pour l'articulation au sein de la police générale, cela dépendra du champ d'application de la norme. Toutefois, en cas de réglementation du Premier ministre ou du Préfet, la réglementation municipale ne peut être plus permissive, elle ne peut qu'aggraver les normes en vigueur (CE, 18 avril 1902, commune de Néuis-les-Bains).

Enfin, en cas de débaillage municipale, le Préfet peut se substituer ^{élu} après avoir obtenu au Maire une mise en demeure d'agir (article L 9215-1 du CGCT).

II les garanties assurées aux administrés tenant à la circulation des libertés publiques sous le contrôle du juge

A. la reconnaissance des libertés publiques

La police administrative répute et réglemente de nombreuses libertés publiques. Toutefois, la sauvegarde de l'ordre public est un objectif de valeur constitutionnelle.

Dans le cadre de son contrôle, le conseil constitutionnel s'assure de cette circulation, et notamment si celle-ci n'est pas "manifestement disproportionnée" (CC, 7 octobre 2010, la interdiction de diminution du siège dans l'espace public). Il a pu rappeler qu'il appartient

au juge administratif de censurer et réprimer les illégalités commises, et éventuellement d'indemniser leurs victimes (CC, 26 août 1986, loi sur les contrôles et certifications d'identité) le juge exerce effectivement un contrôle d'ité de proportionnalité de cette circulation dans le cadre de son contrôle de la qualification juridique des faits.

Dans ce cadre, il a pu, dans un premier temps, étendre le notion d'aide public, dans une définition plus immatérielle.

Ainsi, peine fondée une mesure de police toute atteinte à la dignité de la personne humaine (CE, 1995, commune de Housay-sur-Arge), qui est depuis un principe constitutionnel (CC, 1995, loi relative à la bioéthique).

Il a reconnu également que la moralité pouvait entrer dans le champ d'application de l'aide public, en raison de circonstances locales (CE, 18 décembre 1959, les filles litétis).

Cette jurisprudence a eu toutefois peu de postérité.

La conséquence de cet impératif de circulation est, fondée sur le contrôle de proportionnalité. Celui-ci introduit avec l'arrêt Benjamin de 1933 a évolué vers une acception européenne. Les atteintes à l'exercice des libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées, et proportionnées.

Par conséquent, sont prohibées les interdictions générales et absolues (CE, 4 mai 1981, Préfet de Polke) en cas d'annulation d'une réunion publique, la preuve de l'existence de troubles sérieux à l'aide public sans possibilité d'y faire face devra être apportée par l'autorité de police (CE, ord, 6 février 2015, commune de

Courrou d'Arveigne).

Seuls ces éléments pourraient justifier une telle atteinte, ne serait-ce qu'un élément subjectif (CE, ord. 26 août 2016, association de défense des droits de l'Homme et autres), comme les émotions suscitées par les attentats, ou l'approbation de la venue ^{matérialisée} par des courriers adressés au maire.

Par cet aspect, il convient donc d'être particulièrement vigilant à ce que les mesures de police soient strictement proportionnées, elles doivent donc être adoptées à des zones géographiques précises où des troubles sont avérés, et pour une durée limitée (CE, 4 mai 1984, Préfet de Police; CE 16 juillet 2021, Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen).

Pour un exemple à contrario - CE, 3 juillet 2003, H. Lecoute.

B. la mise en œuvre des pouvoirs de police du Maire en période estivale

La période estivale a pour conséquent l'afflux de touristes, et la nécessité renforcée de préserver l'ordre public.

Le juge reconnaît que la période estivale, dans les communes touristiques, constitue une période spécifique justifiant des mesures de police (CE, précité, H. Lecoute).

Pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, relève de la compétence du Maire les mesures suivantes.

Il s'agit de la police de la baignade et des activités nautiques, que le Maire a en charge de sécuriser et protéger.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Cette police s'exerce jusqu'au rivage, puis en mer jusqu'à 300 mètres. Il incombe au Maire d'assurer la sécurité des baigneurs sur les plages (CE, 19 novembre 2013, M. Frédéric Le Ray), ce qui implique de signaler les dangers qui excèdent ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir.

Cela n'implique donc pas que tout danger soit signalé, mais tout danger particulier doit l'être, surtout lorsque celui-ci est connu des autorités municipales (CE, 25 juin 2008, M. Augébol). La prévention doit être suffisante (CE, 19 novembre 2013, M. Frédéric Le Ray), le fait que la baignade soit surveillée ne l'est pas.

La police pourra également s'exercer en matière de stationnement de personnes sur la voie publique, de tels arrêtés étant qualifiés dans la praxe d'arrêtés "anti-mendicité". La jurisprudence valide ce procédé, à condition d'être strictement limité dans le temps et l'espace, par exemple aux abords des supermarchés de cette ville (CE, précité, M. Leconte). En revanche, concernant les arrêtés dits "bunkis", le Conseil d'Etat est venu à deux reprises censurer de tels arrêtés, au regard du contrôle de proportionnalité et du fait qu'aucun trouble à l'ordre public ne peut objectivement être apporté.

Aussi, concernant ces deux derniers types de réglementations, il convient de vous alerte que les associations de protection des droits de l'Homme sont particulièrement vigilantes sur ces sujets.

Le Conseil d'Etat leur a reconnu ^{un} intérêt
 à agir contre ces arrêtés municipaux, malgré
 leur statut géographique notional.
 La voie du référé liberté se prête
 particulièrement à ce type de contentieux.

C. Les recours en responsabilité

Les services de police administrative sont
 susceptibles d'engager la responsabilité de
 la commune, que ce soit pour une action,
 ou pour un défaut d'action.

Dans le cas d'une action, la responsabilité
 de la commune pourra être engagée en
 cas d'illégalité d'un arrêté municipal notant
 en œuvre une mesure de police.

Cette illégalité peut notamment tenir du
 maintien d'une mesure d'interdiction, malgré
 l'écoulement du temps ou un changement
 de circonstances.

Le caractère excèsif de la mesure sera dans
 certains cas retenu par le juge (pour une interdiction de
 deux années : CE, 19 février 2003, commune
 de Prévillers).

En effet, la mesure de police doit être
 justifiée au regard des circonstances de
 fait et de lieu en vigueur au jour de
 son édicton. (CE, 31 août 2003, commune de
 Cregols), même si il s'avère par la suite
 que l'existence d'un danger grave et imminent
 était en réalité faux.

En cas de changement de circonstances, il
 convient d'adapter rapidement la décision, cette
 fait suite aux jurisprudences Despyjot de
 1830 et Aihola de 1889 du Conseil
 d'Etat.

C'est ensuite une inaction de la commune qui pourra avoir pour conséquence d'engager sa responsabilité, notamment en cas d'accident. Dans ce cas, le juge va contrôler si le Maire a correctement rempli ses obligations d'assurer la sécurité.

Pour cela, en premier lieu, le Maire devait connaître la situation et le risque qu'elle représentait (CE, 17 septembre 2006, commune de Basbo). L'écartement du temps en sera un indice.

En second lieu, le juge va contrôler que le Maire a entrepris toute mesure pour assurer la sécurité des usagers, notamment par l'installation de panneaux, la mise en œuvre d'une surveillance (CE, 25 juillet 2007, ministre de l'intérieur).

Tous les dangers ne sont pas couverts, ce sont les dangers particuliers, qui excèdent ceux contre lesquels les intervenants doivent normalement se prémunir.

Peut être invoquée dans ce cadre la faute de la victime, qui par son imprudence a concouru à la réalisation du dommage, malgré sa connaissance des risques (CE, 22 novembre 2013, M. et Mme Bujon).

Cette connaissance peut se démontrer par le fait que la victime aide la commune (ce qui exclut a priori les touristes) ou par la présence de panneaux spécifiques d'information. Enfin, la responsabilité peut être également engagée à l'égard de l'Etat, cette fois-ci pour faute brève, en cas de non-mise en œuvre de ses pouvoirs prévus à l'article L2215-1 du CGCT par le Préfet. Comme pour tout régime de responsabilité,

La force majeure et la faute d'un tiers
peuvent également être invoquées.

Tels sont les éléments dont je
souhaitais vous faire part.

Signé.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

ANNEXE

Afin de préparer au mieux l'arrivée des touristes de la période, voici les mesures à mettre en œuvre prioritairement pour assurer leur accueil.

Coucourent la police de la baignade et des activités nautiques.

Il est conseillé, par la voie d'un arrêté municipal, de clairement cartographier les plages considérées comme dangereuses, et celles qui peuvent faire l'objet d'activités. Cet arrêté sera affiché en blanc, et aux accès des plages.

Pour les sites dangereux, des panneaux devront être apposés, mentionnant clairement sa dangerosité, et que toute baignade ou activité sera faite aux risques et périls des usagers.

Dans les zones considérées comme sous risque, une surveillance de la baignade sera établie.

En cas d'installation type plageoir, un panneau signalant les dangers potentiels sera établi.

Coucourent le stationnement sur la voie publique de personnes.

Des arrêtés vont être émis de stationnement

de personnes, ou d'animaux, peut être édicté.
Ces-ci doivent être strictement limités
à la période estivale, au front de mer
et aux abords des apremarchés du centre.

Concernant l'état d'urgence sanitaire

Comme appelé dans la note, cette police
administrative spéciale relève d'une compétence
étatique.

Cette action ne peut que s'exercer dans
les pouvoirs de police générale, dans un
but de bonne application des mesures
notariales.

Si cela a été ^{consenti} par le juge en 2020, le port
du masque pourra être rendu obligatoire
dans les principales rues commerçantes du
centre-ville pour l'été 2021, du fait des
circonstances locales tenant à l'arrivée
massive de touristes.

Sur cette même base, des fêtes ou rassemblements
publics peuvent être interdits.

Concernant la sauvegarde de l'ordre public

Toute autre mesure semble, au regard des
circonstances actuelles, à proscrire.

Au regard de l'évolution de la situation,
d'autres mesures peuvent être proposées.