

N° anonymat :

N° 1 4 0 1

SESSION :

2022

ÉPREUVE :

Note administrative

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

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Commune de X  
Direction générale des services  
Affaire suivie par le Directeur général  
des services

À X, le 8 septembre 2021

estote à l'attention de Monsieur le Maire  
de X

Objet : L'exercice des pouvoirs de police générale  
et spéciale du maire d'une commune ne  
relevant pas d'un régime de police étatisée

Préférence : Préparation de la saison estivale  
2021 dans le cadre du contexte sanitaire  
marqué par l'épidémie de Covid-19 - votre  
demande de ce jour.

Annexe : Actions prioritaires à entreprendre  
pour assurer un accueil sécurisé des touristes  
dans le cadre des activités balnéaires

Dans le cadre de la préparation de la  
saison estivale 2021, et compte tenu du

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

contexte sanitaire actuel, marqué par l'épidémie de Covid-19, vous m'avez sollicité afin de vous présenter de manière succincte les pouvoirs de police que vous détenez (I), ainsi que le contentieux pouvant naître de l'exercice de ces pouvoirs (II).

Il vous sera par ailleurs présenté dans un document annexe les actions prioritaires que vous pourrez entreprendre pour assurer un accueil sécurisé des touristes dans le cadre des activités balnéaires.

I. Le maire détient les pouvoirs de police, encadrés par le Code général des collectivités territoriales qui ne sont néanmoins pas absolus.

A) Le maire détient tout à la fois des pouvoirs de police administrative générale et des pouvoirs de police spéciale.

1. Le pouvoir de police administrative générale, prévu par les articles L 2212-1 et L 2212-2 du CGCT, garantissent le maintien de l'ordre public.

L'article L 2212-1 du CGCT prévoit la

compétence du maire en matière de police municipale et de police rurale sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département.

L'article L2212-2 du CGCT dispose que la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Ces notions peuvent être regroupées sous le terme générique d'ordre public.

Une quatrième dimension de l'ordre public est apparue avec la jurisprudence du Conseil d'État du 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » (document 8), à savoir la moralité publique. Néanmoins, des « circonstances locales particulières » doivent justifier la mesure de police prise par le maire.

Enfin, une cinquième dimension de l'ordre public est apparue avec la jurisprudence du Conseil d'État du 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge (document 13) et Commune d'Arisc-en-Provence, datée du même jour, à savoir la dignité humaine. La condition des « circonstances locales particulières » n'est quand à elle pas requise dans le cadre de la protection de la dignité humaine dans ces deux décisions mais elle redevient une condition requise dans le cadre de la conciliation de la dignité humaine avec la liberté d'expression (document 14, CE, ordonnance du 6 février 2015, Commune de Louvion d'Arvergne).

L'ordre public comprend notamment la sûreté et la commodité du passage dans les rues ; le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique ;

le maintien du bon ordre dans les endroits où il y a de grands rassemblements de personnes (voir en ce sens document 9, CE, 12 octobre 1983, Commune de Vertou); l'inspection des débits de denrées au poids ou à la mesure et la salubrité des comestibles exposés à la vente; le soin de prévenir et de faire cesser les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature; le soin de prendre les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux et enfin le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux causés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Ainsi, le maire peut prendre des arrêtés apportant des restrictions aux libertés afin de prévenir les troubles de l'ordre public.

Néanmoins, ces mesures prises pour maintenir l'ordre public doivent être conciliées avec le respect des libertés et notamment la liberté de réunion. Dans ce cadre, les mesures prises par le maire doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif recherché (document 7, CE, 19 mai 1933, Benjamin).

Dans une décision du 27 juillet 1982 relative à la loi sur la communication audiovisuelle (document 2), le Conseil Constitutionnel précise que la réglementation des libertés publiques, dont la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice de celle-ci, et qui répond dans des circonstances données à la sauvegarde de l'ordre public, ne doit pas excéder ce qui est nécessaire à garantir l'exercice d'une liberté.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Une conciliation doit ainsi être opérée entre l'exercice des libertés constitutionnellement reconnues et les besoins de la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle (document 3, décision du Conseil Constitutionnel du 26 août 1986 relative à la loi sur les contrôles et vérifications d'identité).

Par conséquent, les arrêtés municipaux qui prévoient des mesures générales et permanentes (document 11, CE, 4 mai 1984, Préfet de Police) ou qui contiennent des interdictions générales et absolues (document 22, CE 16 juillet 2021, Ligue Française des droits de l'Homme et du Citoyen) seront annulés. Néanmoins, il aura fallu, que compte tenu de la persistance de troubles, le maire peut apprécier ultérieurement la date du terme d'un arrêté (document 10, CE, 28 octobre 1983, commune de Louroux-Béconnais).

2. Les pouvoirs de police administrative spéciale, prévus par les articles L 2213-23 à L 2213-34 du CGCT, sont complémentaires des pouvoirs de police administrative générale.

L'article L 2213-23 du CGCT dispose que :  
« le maire dispose d'un pouvoir de police administrative spéciale en matière de baignade et d'activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour

la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Il délimite une zone de baignade surveillée présentant une sécurité pour les baigneurs. Le maire est tenu d'informer le public en mairie ou sur les lieux de baignade et d'activités nautiques les conditions dans lesquelles elles sont réglementées.

Comme pour les mesures de police administrative générale, les mesures de police administrative spéciale prises par le maire d'une commune du littoral et édictées en vue de réglementer la plage et la pratique de la baignade 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 et compte tenu des exigences qui impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage (Document 18, CE, ordonnance du 26 août 2016, Association de défense des droits de l'homme et autres). Il faut donc des risques avérés de troubles à l'ordre public de nature à justifier légalement une mesure d'interdiction (Document 19, CE, ordonnance du 26 septembre 2016, Association de défense des droits de l'homme et autres).

B) Les pouvoirs de police du maire ne sont pas absolus car doublement limités.

1. Les limites tenant aux pouvoirs de substitution de tenus par les préfets de départements au regard de l'article L 2215-1 du CGCT.

L'article L 2215-1 du CGCT liste les exceptions aux pouvoirs de police municipale détenus par le maire : il prévoit que « le représentant de l'Etat peut prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Il est dans le département seul compétent pour prendre des mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. »

et ce titre, le préfet peut intervenir en cas de carence du maire à prendre les mesures de publicité appropriées pour signaler la réglementation applicable et les dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir dans le cadre de baignades ou de pratique d'activités nautiques telles le surf en dehors des zones surveillées et délimitées à cet effet (document 25, CE, 22 novembre 2019, M. et Mme Buyon et autres).

Le préfet est néanmoins soumis à l'obligation de vérifier que des circonstances particulières du département justifient la prise de son arrêté (document 42, CE, 3 juillet 1992, Ministère de l'Intérieur), sans quoi l'interdiction aurait alors un caractère général prohibé.

Néanmoins, le maire dispose de la faculté prendre des mesures plus rigoureuses que celle par le préfet de département sur le territoire.

dans le cadre de son pouvoir de police générale au regard de motifs propres à cette localité (document 5, CE, 18 avril 1902, Commune de Héris-les-Bains).

2. Les limites tenant aux pouvoirs de police administrative spéciale détenus par les autorités de l'Etat

La police administrative spéciale de mise sur le marché, de détention et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques est confiée à l'Etat. Dans ces conditions, si les articles L 2212-1 et L 2212-2 du CGCT habilite le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générales nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre (document 29, CE, 31 décembre 2020, Commune d'Étréville).

Il en va de même pour la police administrative spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat (document 25, CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis). C'est également le cas pour la police administrative spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés confiée à l'Etat (document 26, CE, 24 septembre 2012, commune de Valence) ou encore dans le cadre de l'installation de compteurs communicants dits "Linky" (document 27, CE, 11 juillet 2019,



Commune de Cast). Ainsi, ni le pouvoir de police administrative générale, ni l'article 5 de la Charte de l'Environnement, et son fameux principe de précaution, ne sauraient habilités les maires à adopter une réglementation locale en ces matières (même décision).

Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel estime que la dissimulation du visage dans l'espace public peut constituer un danger pour la sécurité publique et entraver les principes constitutionnels de liberté et d'égalité (document 4, décision du Conseil Constitutionnel du 7 octobre 2010 relative à la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public), justifiant une restriction de la liberté religieuse.

En matière de police administrative des installations classées, cette police spéciale est attribuée au préfet à l'échelon départemental et, à l'échelon national, au gouvernement par la loi du 19 juillet 1976. Par exception le maire peut intervenir en cas de péril imminent (document 23, CE, 29 septembre 2003, Houillères du bassin de Louvain). Il en va de même pour la police spéciale de l'eau attribuée au préfet (document 24, CE, 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-Maine).

La police spéciale instituée par le législateur (articles L 3131-15 à L 3131-17 du Code de la santé publique) pour édicter des mesures visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de Covid-19 fait obstacle,

pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne des mesures supplémentaires au titre de son pouvoir de police générale, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre ce faisant la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État (document 28, CE, ordonnance du 17 avril 2000, Commune de Sceaux; document 30, Tribunal administratif de El Kims, 25 mai 2021, préfet du Gard).

Egalement pour les mesures de police générale que l'État peut exercer en tout lieu vis-à-vis des mineurs, le maire peut prendre des mesures au titre de son pouvoir de police générale en fonction de circonstances locales (document 15, CE, 6 juin 2018, Ligue des droits de l'homme contre Commune de Bézius).

Il appartient au chef de l'État de déterminer celles des mesures de police en matière de conservation des voies publiques et de sécurité de la circulation qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire, étant entendu que les communes et les départements conservent leur compétence pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires que l'intérêt public peut commander dans la localité (document 6, CE, 8 août 2019, Labonne).

II. Les contentieux nés de l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police sont appréciés finement

par le juge administratif.

A) Le juge administratif exerce un contrôle entier sur l'exercice de ses pouvoirs de police par le maire.

Les mesures prises pour maintenir l'ordre public doivent être conciliées avec le respect de la liberté de réunion. Dans ce cadre, les mesures prises par le maire doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif recherché (document 7, CE 19 mai 1933, Benjamin). Le juge administratif se livre dans ce cadre à un contrôle normal (entier).

Par ailleurs, il appartient aux autorités administratives et judiciaires de veiller au respect intégral des règles et garanties prévues par le législateur [en matière de libertés constitutionnellement garanties et de droits de valeur constitutionnelle], ainsi qu'aux juridictions compétentes de censurer et de réprimer le cas échéant, les illégalités qui seraient commises et de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables (document 3, décision du Conseil constitutionnel du 26 août 1986 relative à la loi sur les contrôles et vérifications d'identité).

Enfin, lorsqu'il ressort d'éléments sérieux portés à sa connaissance qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée, sur le fondement de l'article L 2212-4 du Code général des collectivités territoriales, l'autorité de police ne commet pas d'illégalité.

en prenant les mesures qui paraissent nécessaires au vu des informations dont elle dispose à la date de sa décision. La circonstance que ces mesures se révèlent ensuite inutiles est sans incidence sur leur légalité mais entraîne l'obligation de les abroger ou de les adapter (Document 34, CE, 31 août 2009, Commune de Brégols).

Ainsi, l'arrêté pris sur ce fondement dans ces circonstances n'engage pas la responsabilité pour faute de la commune.

B) Divers régimes de responsabilité peuvent être invoqués dans le cadre du contentieux né de l'exercice de son pouvoir de police par le maire

1. Le régime de responsabilité fondé sur la faute simple.

Il peut y avoir une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en cas de carence du maire à prendre les mesures utiles pour éviter l'effondrement d'un immeuble, dont le caractère dangereux de l'immeuble était connu du maire, notamment en ne réitérant pas les mises en demeure, voire en n'engageant pas la procédure aux frais de pouvoir procéder aux frais des propriétaires défaillants aux travaux nécessaires à la cessation du péril (document 31, CE, 27 septembre 2006, Commune de Baalon).

Il peut également y avoir une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en cas de maintien d'une interdiction

édicteé par un arrêté pendant une durée telle qu'il avait un caractère excessif (CE, 19 février 2003, Commune de Primelles).

Il peut aussi y avoir une faute de nature à engager la responsabilité du maire en cas de défaut de signalisation d'un danger particulier connu des autorités municipales tels de forts rouleaux sur le bord de l'eau (document 16, CE 25 juin 2008, M. Amegboh et c<sup>ne</sup> Sabine).

Il peut enfin y avoir une faute de nature à engager la responsabilité du maire en cas de défaut d'avertissement des usagers du danger que présente une plateforme flottante destinée aux baigneurs en l'absence de réglementation concernant l'accès à cette plateforme et en l'absence de surveillance particulière de cette installation (document 17, CE 19 novembre 2013, M. Prédéric Le Ray et autres).

2. Le régime de responsabilité fondé sur la faute lourde.

Le régime de responsabilité pour faute lourde de l'État peut être retenu par le juge administratif lorsque le préfet n'a pas mis en œuvre les pouvoirs de substitution qu'il tient de l'article L 2215-1 du CGCT (document 33, CE, 25 juillet 2007, Ministre de l'État, Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire).

Il peut y avoir un cumul de responsabilité du maire du fait de son pouvoir de police admi-

-mistrative générale et de son pouvoir de police administrative spéciale.

Je reste à votre disposition, Monsieur le Maire,  
pour tout complément d'information,

Le Directeur général des services

Signature

Annexes : Actions prioritaires à entreprendre pour assurer un accueil sécurisé, d'un point de vue juridique, des touristes dans le cadre des activités balnéaires

1. Il vous est proposé de prendre un arrêté réglementant la mendicité durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9h à 19h, et applicables uniquement sur le littoral (voir en ce sens document 21, CE, 9 juillet 2003, M. Lecomte et Association AC Conflent).

2. Il vous est proposé ensuite de prendre un arrêté prohibant le fait de laisser plusieurs chiens stationner sur la voie publique ainsi que le fait pour un groupe de plus de trois personnes d'émettre des bruits de conversation et de musique audibles par les passants, pendant une durée supérieure à 30 minutes si les bruits produits sont supérieurs à 85 décibels, durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9h à 19h, et applicables uniquement sur le littoral (voir en ce sens document 22, CE, 16 juillet 2011, Ligue Française des droits de l'Homme et du Citoyen).

3. Il vous est proposé également de prendre tous les arrêtés prévus par l'article L 2213-23 du CGCT: réglementation de l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique des activités de baignade et nautiques, réglementation en matière d'assistance et de secours, délimitation par un arrêté d'une zone de baignade surveillée présentant une sécurité pour les baigneurs,

4. Il vous est proposé en outre d'informer le public en mairie et sur les lieux de baignade et d'activités nautiques des conditions dans lesquelles ces activités sont réglementées, comme par exemple sur un panneau à l'entrée de chaque plage.

5. Il vous est proposé ensuite de signaler sur ces mêmes panneaux les dangers particuliers connus par les services de la mairie, comme par exemple les forts rouleaux sur le bord de l'eau (voir en ce sens document 16, CE, 25 juin 2018, M. Omegbok et M<sup>me</sup> Sabine).

6. Il vous est proposé également d'avertir les usagers du danger que présentent tous les jeux aquatiques ou plateformes présentes sur l'eau, de réglementer l'accès à ces jeux et de mettre en œuvre une surveillance particulière de ces installations (voir en ce sens document 17, CE, 19 novembre 2013, M. Frédéric Le Ray et autres).

7. Il vous est proposé en outre de limiter la vitesse à 30 km heure sur les routes aux abords des plages, conformément à l'article L 2213-1-1 du CGCT.

→

8. Enfin, il nous est proposé d'exiger un passe sanitaire pour les activités nautiques impliquant une forte promiscuité, comme par exemple un tour de bateau le long des côtes.

Ne rien inscrire dans cet emplacement