1. **L’obligation d’agir.**

Cette police est une mission, mais elle est un peu plus : il incombe aux autorités de police de prendre des mesures en cas de trouble à l’ordre public. Il « incombe » : La mission de protection de l’ordre public est une obligation (Doc 5 et 6).

* Suppose que le Maire intervienne si le risque est avéré : c’est une obligation (CE Doublet 1959)
* En l’espèce, c’est une obligation pour le Maire de tout mettre en œuvre pour mesurer l’éventualité d’un risque.

« Toute mesure » : En l’espèce, en n’essayant pas de mesurer le risque de trouble généré par son autorisation, le Maire a manqué à son devoir.

1. **LE contrôle des mesures de police administrative.**

Commissaire du gouvernemnet Corneille, dans un arrêt Baldy de 1917, nous rappelle que « la liberté est la règle, la restriction l’exception ».

Dans un Etat libéral, les mesures de police administrative doivent demeurer exceptionnelles car la liberté prime : elles sont ultra limitée.

CE Benjamin 1933.

Depuis, le contrôle s’est affiné : Nécessaire, adapté, proportionné

Circonstances de temps et de lieu.

**TA Bastia, Ord., 6 septembre 2016, Association Ligue des Droits de l’Homme, n°1600975**

Evènement plage de Sisco en août 2016.

Justifie une mesure d’interdiciton du port du burkini : gravité des faits + émotion suscitée qui n'est pas retombée = risques avéré d'atteinte à l'OP justifiant l'arrêté.

**CE, ord., 26 septembre 2016, Association de défense des droits de l’Homme - Collectif contre l’islamophobie en France, n°403578** : Même situation pour Cagnes sur Mer, mais risque très faible dans la localité, seulement une altercation verbales. Un contexte certes, saint etienne du rouvray et attentat de Nice. Pas suffisant. Le risque doit être suffisamment grave. Risque trop faible, mesure disproportionnée.

**CE, ord., 26 septembre 2016, Association de défense des droits de l’Homme - Collectif contre l’islamophobie en France, n°403578** : arrêté du 7 juin 2023 Se réfère à des faits ayant eu lieu des années plus tôt. Pour le CE ni ces incidents, qui ont eu lieu, respectivement, il y a onze et sept ans, ni le contexte de menace terroriste persistante, ne sont susceptibles de faire apparaître que l'interdiction sur l'ensemble des plages de la commune de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse serait, à la date à laquelle a été pris l'arrêté. contesté, justifiée par des risques avérés de troubles à l'ordre public.

Le risque doit être actuel. Pas de risque mesure disproportionnée.

**CE, 16 juillet 2021, Ass. Ligue française pour la défense des droits de l’homme et du citoyen, n°43425** : arrêté d’interdiction a destination des SDF et de leurs chiens. Disproporitonné.

**Nouveauté** : CE, ord., 6 septembre 2020, Ministre des solidarités et de la santé, n°443750 : Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à cetitre, être prises en considération.

**Commentaire de l’arrêt TA de Montpellier, 19 décembre 2017, Préfet de l’Hérault, n°1701685 :**

Le maire de Béziers a par un arrêté du 14 mars 2017, prescrit aux propriétaires ou détenteurs de chiens qui les font circuler à l’intérieur d’un certain périmètre de prendre toutes dispositions pour permettre l’identification génétique de leur animal, à peine de se voir infliger, à compter du 1er janvier 2018, l’amende prévue pour les contraventions de première classe, et a décidé que le codage ADN de l’animal sera transmis par la mairie au laboratoire attributaire du marché public et que, sur la base du résultat communiqué, la mairie sera en mesure d’interroger le fichier I-CAD pour retrouver le nom du propriétaire et ainsi lui restituer son chien ou le sensibiliser à la politique de prévention de la ville de Béziers en matière de chiens errants et de déjections canines.

Rappeler au point 4 la nécessité, face aux risques, pour la sécurité et la salubrité publiques: d'identifier les chiens auteurs de morsures dont l'identification en flagrance n'aurait pas été possible, en divagation, perdus ou errant ayant subis des mutilations ne permettant pas de les identifer par leur tatouage ou code transpondeur ; identifier les maîtres responsables des défjections non ramassées.

Par un déféré et un mémoire complémentaire, enregistrés les 10 avril et 24 juillet 2017, le préfet de l’Hérault demande au tribunal, sur le fondement de l’article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d’annuler l’arrêté n° 563 du 14 mars 2017.

Point 5 : Pas de risque de morsure particulier = pas de nécessité.

Cons. 6 : peu de chien errant, peu de chiens mutilés = Pas de nécessité

Cons. 7 : le risque d’atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques que constituent les déjections canines, mesure : la mesure d’identification génétique des chiens = pas adaptée et proportionnée à l’objectif poursuivi par le maire de Béziers d’assurer la sécurité et la salubrité publiques dès lors, d’une part, que cette mesure n’est pas, par elle-même, de nature à empêcher les déjections dans le centre historique de Béziers et, d’autre part, que la simple sensibilisation individuelle desdits propriétaires ainsi identifiés n’est pas susceptible d’être plus efficace que l’application effective des diverses mesures déjà mises en place par la commune, sauf à assurer l’effet dissuasif du dispositif par la poursuite pénale des propriétaires n’assurant pas le ramassage des déjections de leur animal, ce qui ne saurait être le but d’une mesure de police administrative ;

Enfin : le coût : pas une mesure de PA.

1. **Les concours entre deux polices administratives.**

Comme le signalait le conseiller d’Etat Jacques-Henri Stahl : « *la police administrative n’est pas une et indivisible, mais multiple : multiple par ses titulaires, multiple par ses objets* »..

La répartition du pouvoir de police administrative se caractérise en France par **une forte dispersion des autorités compétentes en la matière** et un recoupement possible des domaines d’intervention.

Le concours de police se produit lorsque l’exercice du pouvoir de police se trouve conjointement assuré, au gré des circonstances particulières, par deux pouvoirs de police distinct, relevant soit de deux autorités distinctes, soit d’une même autorité. Cela pose dans le premiers cas un problème de répartition des compétences, dans le second un problème de procédure.

Quelques mots d’abord sur les PAS :

Crée par le législateur article 34.

Des autorités

Des compétences

De l’expertise.

**Concours PAG / PAG.**

* **La multiplication des autorités de PAG à l’origine des concours PAG/PAG**

Avec décentralisation…

Avant de nous intéresser aux autorités de police, précisons tout d’abord **les autorités publiques qui ne sont pas, en principe, investies d’un pouvoir de police administrative générale**. Deux grandes catégories de personnes publiques entrent dans cette hypothèse :

* **les régions**: en principe donc les 27 régions françaises ne disposent pas, en tant que personne publique, du pouvoir de police.
* **les établissements publics**: de même que pour les régions, les établissements publics ne disposent pas, en principe, d’un pouvoir de police administrative.

**Les autorités de PAG :**

**le pouvoir de police administrative générale du Premier ministre.** Dans l’arrêt *Labonne* le CE dit qu’il y a déjà un pouvoir de police administrative générale, « *les autorités départementales* et municipales ».

Depuis 1982, les autorités départementales : **le président du conseil général**. C’est aujourd’hui l’article L. 3221-4 du CGCT

**l’autorité municipale**: Loi communale de 1884 l’article L. 2215-1 du CGCT, lequel dispose que « *la police municipale est assurée par le maire* ».

S**’agissant de la ville de Paris, le pouvoir de police municipale est exercé conjointement par le maire de Paris et le préfet de police** et ce notamment en vertu de l’article L. 2512-13 du CGCT

* **Les concours de PAG/PAG**

Le recoupement matériel est total : toutes les PAG poursuivent la même finalité.

Le recoupement géographique est possible : une mesure de PAG peut relever de la compétence territoriale de deux autorités.

* **Quelques exemples de concours**

Texte : l’article **L. 2215-1** du CGCT **substitution d’action**: le préfet se substitue, en cas de carence de l’autorité compétente, à celle-ci afin d’exercer à sa place sa compétence. Dans une telle situation, le préfet du département n’intervient plus au nom de l’Etat mais au nom de la commune restée inactive.

* **Concours PAG / PAS.**

**La superposition des autorités de PAG et de PAS à l’origine des concours PAG/PAS**

Quelques précisions.

Concours possibles car recoupement matériel et territorial : une composante de l’ordre public général recoupe une composante d’un ordre public spécial ; deux territoires sont concernés (ex : Antennes relais).

Concours entre deux autorités distinctes : OGM, antennes relais.

Concours entre une même autorité : Police des édifices menaçant ruines, le Maire CE, 31 mai 1974, *Ville de Digne*: obligation de suivre la procédure applicable pour l’une et pour l’autre.

* **Résolution des concours**

**CE Commune de Néris-Les-Bains 1902, pose les bases de la JP**: Maire d’une commune interdit sur son territoire tout jeux de hasard et d’argent alors qu’un arrêté de police spécial du préfet existait déjà sur ce sujet. Deux conditions : Les mesures plus restrictives justifiées par circonstances locales.

Confirmé dans l’arrêt Labonne.

* A suivre aussi pour la vitesse en ville, aggravée par rapport à la norme nationale (décret PM).

**2 hypothèses de résolutions :**

**La PAS prime mais PAG peut intervenir dans des cas exceptionnels**

**CE, Sect., 18 décembre 1959, *Sté « Les films Lutetia et syndicat français des producteurs et exportateurs de films***

PAS au niveau national délivre visa notamment en fonction de la moralité du film.

PAG au niveau local autorisé si aggrave la mesure (néris les bains) et circonstances locales particulières.

**2e tendance :**

**CE, 15 janvier 1986, *Sté Pec-Engineering***

Le préfet et le ministre sont compétent pour autoriser les installations classées pour la protection de l’environnement. C’est une PAS. Mais le Maire s’oppose à l’installation d’un ICPE autorisé. Il estime risque pour la salubrité publique. Il y a concours.

**Solution de l’arrêt :** « Les dispositions des articles L.131-2 et L.131-7 du code des communes n'autorisent pas le maire, en l'absence de péril imminent, à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des installations classées que la loi du 19 juillet 1976 attribue au préfet et au Gouvernement »

Ce qu’il faut retenir, c’est qu’il ne peut y avoir de carence dans la protection de l’ordre public, aucune faiblesse. Si péril imminent, c’est qu’il y a eu carence de l’autorité de PAS. La PAG retrouve sa compétence. La répartition des compétences n’est pas rigide, elle est souple pour s’adapter.

**La PAS prime dans tous les cas.**

**CE, Communes des Pennes-Mirabeau.**

Le maire de la commune des Pennes-Mirabeau interdit par arrêté l’implantation d’antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune dans un rayon de 33m autour des habitations et des établissements recevant du public, et prévoit un régime d’autorisaiton spéciale qu’il accorde lui même.

Bouygues attaque cet arrêté.

1er considérant : étude des textes. On remarque, un régime d’autorité fixé par la loi pour l’implantation de stations radioéléctriques. On sent qu’il va y avoir concours. Il y a deux autorités chargés de réguler l’activité, dont l’une, l’ANFR, établissement public de l’Etat, chargée d’autoriser l’implantation des antennes et de contrôler leur fonctionnement.

2e considérant : 1ère phrase, très importante, on nous dit qu’il y à une PAS organisée par le législateur et confiée à l’Etat.

Les phrases qui suivent : le CE vient qualifier cette PAS de complète :

* complète car s’exercant de manière identique sur tout le territoire grâce à des autorités nationales
* complète au niveau de l’expertise assurée, des compétences très pointue. C’est ça la PAS, très riche.

Résolution du concours : « que dans ces conditions … » : Le Maire est radicalement incompétent pour réglementer l’implantation d’antenne relais sur son territoire.

Du coup, il ne peut invoquer le principe de précaution, qui ne s’exerce dans le cadre des compétences.

L’état actuel du droit :

TA Cergy-Pontoise, 8 novembre 2019, n°1912597

8. Il résulte des dispositions précitées que la police spéciale relative à l’utilisation des produits phytopharmaceutiques a été attribuée au ministre de l’agriculture. S’il appartient au maire, responsable de l’ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait s’immiscer dans l’exercice de cette police spéciale qu’en cas de danger grave ou imminent ou de circonstances locales particulières.

Et au point 9 : une interdiction limitée à certains territoires de la commune, population vulnérables avec des écoles et des collèges ; en plus il y a eu un arrêt du conseil d'Etat montrant l'illégalité de l'arrêté autorisant la misesur le marché des produits phytophmaraceutiques, notamment car il ne prévoit pas de mesure detiné à protéger les riverains. Dans ces circonstances le Maire a pu intervenir. Défaillance de la PAS nationale.A la fin du point 9 il est intéresssat de dire que les informations sont accessibles au niveau locales, jsutifiant une intervention des Maires.

arrêté du 30 octobre 2020, le maire de Faches-Thumesnil a autorisé les établissements recevant du public de la catégorie M à demeurer ouverts, en dépit des interdictions ordonnées par le Premier ministre par un décret du 29 octobre 2020. En effet, ce décret a interdit l'ouverture de certains commerces, tandis que d'autres, dont la liste est précisée par ce décret, peuvent rester ouverts. Or, le Maire a décidé de laisser ouvert des commerces ne faisant pas partie de la liste des commerces autorisés à ouvrir.

le préfet du Nord demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l’article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d’en suspendre l’exécution.

Point 4 : Cadre juridique et mesure en cause en l’espèce

Cadre : la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid- 19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l’état d’urgence sanitaire, ; permet déclarer sur tout ou partie du territoire un état d'rugence, par décret pris en CM; permet également au PM do'rdonner par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre de la santé, la fermeture de certains ERP.

Dans le cadre du COVID :

Nouveau cadre :

**CE, Commune de Sceau 2020 :**

un arrêté en date du 6 avril 2020, le maire de Sceaux, a subordonné les déplacements dans l'espace public de la commune des personnes âgées de plus de dix ans au port d'un dispositif de protection buccal et nasal. Mais le décret confinement du 23 mars 2020 n'impose pas le port du masque.

Point 6 : Rappel de la compétence du Maire.

+ Nouvelle méthode de résolution du conflit de compétence.

Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction 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'Etat. (...)

Compétence du Maire maintenue, notamment pour assurer la bonne exécution des mesures nationales.

Mais sont exclues :  « des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l’édiction 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’Etat.

Sont également exclues les mesures qui "*remettent en cause ou assouplisse les mesures prescrites par les autorités compétentes de l’Etat*".

* toujours la possibilité d’intervention locale du Maire, mais après avoir ouvert une porte, le CE la referme immédiatement : à condition de ne pas compromettre…
* On peut imaginer une aggravation éventuelle des mesures, en cas de pic épidémique immédiat. Une mesure provisoire en cas par exemple d’une manifestation, ou d’un attentat… mais encore, il y a le préfet.

Mais en l’espèce : est susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes. De plus, en laissant entendre qu'une protection couvrant la bouche et le nez peut constituer une protection efficace, quel que soit le procédé utilisé, l'arrêté est de nature à induire en erreur les personnes concernées et à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités.

Mesures en cause :

Par un décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020, publié au journal officiel de la République Française le 15 octobre 2020, le Président de la République a déclaré l’état d’urgence sanitaire sur l’ensemble du territoire de la République à compter du 17 octobre 2020 à 0 heure. Par un décret du 29 octobre 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l’épidémie de covid-19 dans le cadre de cet état d’urgence sanitaire. L’article 37 de ce décret dispose que les magasins de vente, relevant de la catégorie M, mentionnée par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, ne peuvent accueillir du public que pour leurs activités de livraison et de retrait de commandes ou pour les activités limitativement énumérées.

Point 5 : rappel de la compétence de PAG du Maire.

Point 6 : police spéciale covid 19 : « en vue, notamment, d’assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l’ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l’évolution de la situation ».

Point 7 : pour éviter tout concours :

Compétence du Maire maintenue, notamment pour assurer la bonne exécution des mesures nationales.

Mais sont exclues :  « des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l’édiction 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’Etat.

Sont également exclues les mesures qui "*remettent en cause ou assouplisse les mesures prescrites par les autorités compétentes de l’Etat*".

Point 8 : constat d’un concours de police interdit : la mesure compromet la mesure nationale.

1. L’identification pertinente d’un conflit de compétence entre la PAS et la PAG.
2. La mise en évidence préalable d’une police administrative spéciale créée par le législateur
3. L’intervention concurrente problématique des deux polices administratives sur une même commune.
4. L’incompétence attendue de la compétence de la PAG.
5. L’exposé utile des règles de résolution du conflit de compétence.
6. Le rejet expéditif de l’intervention du Maire pour défaut de compétence.