



Département du Conseil Juridique
AP/JC/SC – Note 14
Affaire suivie par Annick Pillevesse

Paris, 24 mars 2020

Pouvoir de police du maire et couvre-feu

Le Gouvernement ayant laissé entendre qu'il ne comptait pas instaurer le couvre-feu sur l'ensemble du territoire, et le Conseil d'Etat s'y montrant défavorable, certains maires ont pris l'initiative de prendre des arrêtés municipaux pour le mettre en place. Les maires sont en effet compétents pour décider d'une telle mesure, et ont déjà eu l'occasion, par le passé, pour certains, d'instaurer un couvre-feu pour les mineurs, par exemple.

Il est donc possible pour un maire de prendre un arrêté couvre-feu à condition, toutefois, de respecter certaines conditions, notamment lorsque le préfet du département a déjà pris un tel arrêté. En effet, la police spéciale de l'urgence sanitaire incombe à l'Etat et, par conséquent, à son représentant dans le département.

L'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois, pour la catastrophe sanitaire causée par le covid-19, sur l'ensemble du territoire national à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi.

I Comment préparer un arrêté ?

La première démarche est de prendre contact avec la préfecture afin de vérifier que le Préfet n'a pas édicté lui-même un arrêté de couvre-feu applicable à tout ou partie du département.

Si tel n'est pas le cas, le maire peut élaborer un arrêté applicable sur le territoire communal.

Concrètement, les décisions de police du maire sous forme d'arrêtés comportent trois types de mentions :

1) les « visas ».

Ils correspondent à la mention des textes législatifs et réglementaires (articles de la loi et/ou du règlement) en application desquels le maire prend sa décision ;

[Ici, il convient de viser :](#)

- [L'article L 2212-2 du CGCT portant sur les pouvoirs de police générale du maire](#)
[Les articles L 2211-1 à L 2213-6 du CGCT relatifs aux pouvoirs de police du maire en matière de police de la circulation et du stationnement ;](#)
- [Le code de la route et notamment l'article R 417-10/II, 10°](#)

- Le code pénal et notamment l'article R 61°-15-
- Le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 ;
- Le décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population
- L'arrêté préfectoral si il en existe un

2) les « considérants », qui exposent **les motifs de fait de la décision (circonstances exceptionnelles de l'urgence sanitaire)**, et éventuellement le but poursuivi par la décision, rédigés en principe sous la forme suivante : « *Considérant que...* » :

- Ici : *Considérant qu'il apparait nécessaire au vu de l'urgence sanitaire, de protéger les habitants de la commune pour éviter la propagation du virus covid 19 dans le cadre de confinement général de la population....*

NB : Motivation des décisions

La motivation doit être écrite et indiquer clairement les considérations de droit (articles de la loi et/ou du règlement) et de fait (situation existante au cas particulier) qui justifient la décision, ainsi que le raisonnement qui permet de passer de ces considérations à la décision prise, de sorte que le destinataire puisse clairement comprendre les motifs de la décision.

3) le « dispositif », qui consiste en la rédaction d'un ou plusieurs articles expliquant le contenu de la décision et identifiant les agents chargés de son exécution :

Ici, par exemple :

Article 1 *Un couvre-feu est instauré à compter de la date de signature du présent arrêté, et ce, jusqu'au 1^{er} avril (date indicative, mais il faut fixer une date) sur l'ensemble de du territoire de la commune, à partir de 21h / 22 h et jusqu'à 5h/6h le matin suivant*

Il est en conséquence interdit de circuler, par quelque moyen que ce soit, sur le territoire de la commune entre ... h et ...h.. Les exceptions à cette interdiction ne concernent que les déplacements des personnels des services publics et des activités nocturnes indispensables au bon fonctionnement de la vie du quotidien. Pour les particuliers, seuls les déplacements liés à des motifs impérieux de santé, d'urgence médicale ou de force majeure seront tolérés".

Article 2 *Exceptions.*

Les exceptions à cette interdiction ne concernent que les professions médicales, les personnes investies d'une mission de service public, les employés munis d'une attestation de leur employeur, les transports en commun de personnes et taxi, les transports de matériels qui ne peuvent être différées.

Pour les particuliers, seuls les déplacements liés à des motifs impérieux de santé, d'urgence médicale ou d'assistance à personne vulnérable seront tolérés.

Article 3 *Sanctions*

Tout contrevenant s'expose à des poursuites pénales. (Cette interdiction est fondée sur l'arrêté préfectoral publié ce jour : mention à indiquer lorsque le préfet a pris un arrêté s'appliquant sur l'ensemble du département)

Article 4

Le présent arrêté peut être déféré devant le tribunal administratif de dans un délai de deux mois à compter de sa publication. Il peut également faire l'objet d'un recours gracieux dans les mêmes conditions de délai.

Article 5

Monsieur le commissaire de police, Monsieur le commandant de la brigade de gendarmerie de ..., Monsieur le directeur général des services sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté

Il est essentiel que le maire (ou de la personne qui a reçue délégation de signature) inscrive de manière lisible son nom, son prénom et sa signature sur la décision, faute de quoi la décision sera considérée comme illégale.

II- Quelle articulation entre compétences du maire et de l'Etat ?

La répartition des compétences de police administrative entre les différentes autorités sont quelquefois complexes. **Le maire peut se trouver dépendant, dans son ressort géographique, de mesures prises par une autre autorité de police, par exemple en l'espèce, puisque la police spéciale de l'urgence sanitaire incombe à l'Etat et, par conséquent, à son représentant dans le département.** En tout état de cause, dans la situation présente, le maire a tout intérêt à se mettre en contact avec le Préfet afin de prendre un arrêté.

Comment se combinent les compétences ?

Les règles applicables ont été fixées par la jurisprudence.

1) Concours de police générale

Une autorité de police générale « inférieure » (par exemple, le maire) peut aggraver une mesure de police générale prise par l'autorité « supérieure » (par exemple, le préfet), à condition que des circonstances locales le justifient, la motivation de ces mesures étant particulièrement importante pour assurer leur légalité.

En revanche, l'autorité inférieure ne peut pas assouplir la mesure prise par l'autorité supérieure

2) Concours de police générale avec une police spéciale

- lorsqu'une même autorité est susceptible d'utiliser à la fois la police générale et la police spéciale pour agir sur un même objet, c'est la police administrative spéciale qui doit être appliquée ;
- lorsque les deux compétences sont détenues par des autorités différentes, en principe, l'intervention de l'autorité de police spéciale n'empêche pas celle de l'autorité de police générale, dans le sens d'une aggravation seulement

3) Concours de polices spéciales

Si exceptionnellement un concours de polices spéciales se produit, celle des deux mesures qui est la plus rigoureuse doit s'appliquer au détriment de l'autre.

Attention : le fait qu'il existe une police spéciale dont la compétence relève du préfet, d'un ministre etc. n'empêche pas **le maire d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale mais seulement en cas de péril grave et imminent ou en cas de considérations de circonstances locales** (mesures préfectorales considérées insuffisantes pour garantir la sécurité des citoyens, par exemple).

III- Entrée en vigueur des décisions de police

Les arrêtés de police sont exécutoires dès qu'il a été procédé à leur publication/affichage (décisions réglementaires) ou à leur notification aux intéressés (décisions individuelles) et à leur transmission au représentant de l'Etat (préfet ou sous-préfet) (article L 2131-2 du CGCT)

Possibilité d'abrogation à tout moment des règlements de police pour des motifs d'opportunité (nul n'a de droit acquis à une réglementation).

Moyens pour mettre en œuvre les mesures de police : les services de police municipale

- **Police administrative**
- Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent sous l'autorité du maire et dans la limite de leurs attributions les tâches relevant de la compétence du maire que ce dernier leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques ;
- Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbal, les contraventions auxdits arrêts.
- **Police judiciaire**
- Dans le cadre de leurs attributions exercées au nom de l'Etat, le maire et les adjoints ont la qualité d'officiers de police judiciaire, sous la direction du procureur de la République, et dans les conditions définies par le Code de procédure pénale (article 16 et suivants). Ils constatent notamment les infractions à la loi pénale et recherchent des renseignements de nature à découvrir les auteurs de crimes, délits, contraventions.
- Les agents de police municipale sont considérés comme des agents de police judiciaire adjoints (article 21), ils peuvent informer leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits... dont ils ont eu connaissance ; ils constatent les contraventions au code de la route dont la liste est fixée par décret...

NB : jusqu'à présent les policiers municipaux et les gardes-champêtres n'étaient pas habilités à verbaliser les infractions aux règles de confinement.

La loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, n° 2020-290 du 23 mars 2020 prévoit que « **Les agents de police municipale, les gardes champêtres, les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, les contrôleurs de la préfecture de police de Paris, les agents de surveillance de Paris peuvent constater par procès-verbaux les contraventions des interdictions ou obligations prescrites, commises respectivement sur le territoire communal, sur le territoire pour lesquels ils sont assermentés ou sur le territoire de la commune de Paris et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête.** »

Pour en savoir plus

Quels sont les textes applicables et quelle autorité est compétente ?

Le ministre chargé de la santé : Article L.3131-1 du code de la santé publique : « En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. » Désormais, « le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire ».

Les pouvoirs de police du préfet :

Le préfet, qui dispose des pouvoirs de police administrative générale peut intervenir en cas de « menaces sanitaires graves » ou de « danger ponctuel imminent pour la santé publique » sur le fondement de l'article L.2215-1 du CGCT qui énonce :

« *La police municipale est assurée par le maire, toutefois :*

1° Le représentant de l'Etat dans le département 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.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les 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 ;

4° **En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.**

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté. (...) »

Les pouvoirs de police du maire :

Les maires exercent, au titre de leur compétence de police générale, une mission de protection de la santé publique et de prévention des risques sanitaires (article L2212-2 du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 2212-2, alinéa 5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) énonce : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les maladies épidémiques ou contagieuses [...], de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ».

S'y ajoutent les dispositions de l'article L. 2212-4 du même code, selon lequel, « en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution de mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

Contrôle de la légalité des décisions de police

Elles doivent :

- Etre précises
- Être adaptées aux circonstances
- Être proportionnées aux intérêts en cause
- **Ne pas comporter de mesure d'interdiction générale et absolue**
- Etre motivées

Le juge contrôle :

- **l'exactitude des faits** invoqués : **existence réelle d'une menace à l'ordre public** :
- la **valeur des motifs et de la proportionnalité entre la menace de trouble et la mesure censée y remédier** : vérification que la mesure ne concerne pas un intérêt privé (intérêt des commerçants de la commune privilégié par une mesure interdisant le commerce ambulant par exemple), qu'elle n'a pas pour but la sauvegarde d'intérêts étrangers à l'ordre public (financier par exemple. interdiction de la circulation sur une voie communale pour ne pas prendre en charge les frais d'entretien de cette voie); que le trouble à l'ordre public est assez grave pour justifier la mesure prise (opportunité de la mesure), que le maire ne dispose pas d'autre moyens pour maintenir l'ordre public.
- Le caractère adapté de la mesure de police à la situation qu'elle prétend régir.
- Le **respect des libertés individuelles ou publiques** : la liberté est la règle et la réglementation de police l'exception, notamment lorsque ces libertés ont une valeur constitutionnelle (liberté de réunion, d'association, liberté d'aller et venir...).

Exécution des mesures de police

- **Amende:**
« *La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{ère} classe [38 euros au plus]* » (article R 610-5 du Code pénal); s'agissant des infractions commises dans le cadre de polices spéciales, des sanctions plus sévères sont généralement édictées
- **Pouvoirs d'injonction du maire:**
Le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police est en principe tenu de faire exécuter par tout moyen ses décisions de police et celles prises à un niveau plus élevé (arrêtés préfectoraux , règlement sanitaire départemental, arrêtés ministériels...); la mesure la plus concrète consistant à signaler un danger imprévisible, excédant la normale et qui ne peut être évité par la simple prudence; dans certaines hypothèses, le maire peut édicter certaines injonctions par arrêté de police **si les dispositions réglementaires applicables ne comportent pas de sanctions propres**: par exemple: déplacer des ruchers en dehors de zones urbaines.

Contacts : annick.pillevesse@amf.asso.fr et jeff.chopy@amf.asso.fr