Note de synthèse portant sur le droit public : Vous êtes administrateur. trice à la direction générale de la vie urbaine d’une commune qui connaît des enjeux de sécurité particulièrement aigus. Le nouveau directeur général vous demande, pour sa prise de poste, de lui préparer une note sur les enjeux et les évolutions nominatives et jurisprudentielles en matière de police administrative et d’ordre public.

Il vous suggère de consulter les services en charge de la police municipale et de la tranquillité publique, des manifestations et de l’occupation du domaine public ainsi que des affaires juridiques et contentieux.

Direction générale de la vie urbaine

Le 25 novembre 2016

Note à l’attention du directeur général des services

Objet : les enjeux et évolutions jurisprudentielles et normatives en matière de police administrative et d’ordre public

Chargé d’assurer la sécurité et le respect de l’ordre public sur sa commune, le maire est également dépositaire de l’autorité de l’Etat et son représentant pour ces enjeux. Il a la charge de concilier la sécurité et le respect des libertés publiques par l’application du principe de proportionnalité dégagé notamment dans les arrêts CE, 1909, Abbé Olivier et CE, 1993, Benjamin.

Son action s’inscrit dans le cadre du régime d’état d’urgence tel que défini par la loi de 1955 modifiée par celle de 2015, qui a été à nouveau prolongé de six mois suite aux attentats de Nice du 14 juillet dernier.

Afin d’examiner les conditions d’exercice de cette compétence et d’envisager une évolution de la politique municipale, la présente note se propose de montrer que :

* Le Maire a la charge d’assurer le respect de l’ordre public et la sécurité publique mais son action est fermement encadrée par le juge administratif (**I**)
* La politique de sécurité doit être réalisée en concertation avec l’ensemble des acteurs concernés et comprendre un volet prévention (**II**)

I – Le Maire a la charge d’assurer le maintien de l’ordre public dans le cadre du respect des libertés publiques

1. Le Maire est compétent pour mettre en œuvre la politique de sécurité au niveau local.
2. Le Maire a un devoir de protection de sa population et doit garantir le respect de l’ordre public.

S’il peut être défini, selon les termes de Bernard STIRN, comme "les valeurs essentielles du consensus social et juridique ", l’ordre public comprend traditionnellement quatre éléments :

* la sécurité publique, soit la sécurité physique des personnes et des biens,
* la salubrité publique qui implique la protection contre la propagation de maladies,
* la moralité publique qui requiert la protection, notamment des publics fragiles comme les mineurs, de situations choquantes ou portant atteinte aux bonnes mœurs,
* et depuis CE1995, Morsang sur Orge, le respect de la dignité humaine, notion plus imprécise qui est progressivement dévoilée par le juge.

Afin de faire respecter l’ordre public, le maire dispose de divers moyens dont les principaux sont :

* l’arrêté d’interdiction : en cas de menace à l’ordre public. Le maire de Villeneuve-Loubet a ainsi interdit par arrêté municipal du 5 août 2016 le port du burkini sur les plages de sa commune. Certains maires ont pu également prendre un arrêté d’interdiction du spectacle Le Mur.

Depuis la jurisprudence CE, 1959 société des films Lutétia, le maire peut en outre prendre une mesure d’interdiction plus restrictive que celle prise par le Préfet.

* la police municipale, placée sous l’autorité directe du maire et dont l’objet, défini à l’article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales, est "d’assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité publique".

Elle mène notamment les perquisitions administratives selon le régime prévu par la loi instaurant l’état d’urgence.

1. Le Maire doit exercer sa compétence dans le respect du principe de proportionnalité.

Ainsi, d’après la jurisprudence CE, 1909, Abbé Olivier, toute interdiction générale et absolue est proscrite. Le principe de proportionnalité en vertu duquel la mesure de police doit être adaptée à l’envergure du risque est également affirmé dans CE, 1933, BENJAMIN. Ce principe permet de concilier sécurité et respect des libertés publiques.

Ainsi dans CE, 1951, Daudignac, le juge administratif censure l’interdiction par le maire de Montauban de l’exercice sur la voie publique de la profession de photographe-filmeur au motif d’une atteinte disproportionnée à la liberté de l’industrie et du commerce. Il autorise en revanche dans CE, 1968, Ministère de l’Intérieur contre Epoux Leroy, l’interdiction d’exercice de cette même activité, sur une portion de route donnée et durant une période donnée afin de préserver la sécurité des touristes.

1. Le juge administratif exerce une " tutelle contentieuse" sur les mesures de police afin de garantir le respect des libertés publiques
2. Le juge dispose d’importants pouvoirs en matière de contrôle des mesures de police.

Il dispose d’abord du pouvoir d’annulation des actes administratifs : le Conseil d’Etat a ainsi annulé une série d’arrêtés municipaux interdisant le burkini en raison d’une attente disproportionnée à la liberté de conscience telle que définie à l’article 9 de la Déclaration des droits de l’homme et des citoyens et à l’article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, CEDH.

Il dispose également du pouvoir d’engagement de la responsabilité de l’Etat, ce qui peut le conduire à prononcer la nécessité de réparer financièrement le préjudice subi, si la responsabilité de l’Etat ne peut être engagée que pour faute dans le cadre de mesures de police, elle peut être engagée sans faute pour des dégâts causés à des tiers, par exemple dans le cadre de perquisitions administratives (CE, juillet 2016, M.E et autres , MH et autres)

Le juge peut enfin enjoindre le maire à prendre une mesure, éventuellement sous menace d’une astreinte, en prononçant une injonction. Dans CE, septembre 2015, Association des musulmans de Mantes Sud, le juge ordonne ainsi au maire de procéder à une mise à disposition de locaux dans le cadre d’une fête religieuse. Le juge peut également condamner la commune au paiement d’une amende, ce qui est également le cas dans cet arrêt.

1. La commune doit donc adapter son action face à ces contraintes.

Les mesures de police font l’objet d’un contentieux important en ce cas qu’elles prennent des mesures privatives ou restrictives de liberté. Les administrés sont en outre régulièrement représentés dans ces contentieux par des associations de défense des libertés publiques.

Les risques pour la commune sont de ce fait de plusieurs ordres. Risque financier d’abord en raison de l’évolution du régime de responsabilité de l’Etat et des réparations induites des préjudices causés, mais aussi du pouvoir d’injonction du juge qui peut s’accompagner de la prononciation d’une astreinte.

Par ailleurs la fréquence des recours induit une menace sur l’action administrative et sur la sécurité publique en raison des délais entre la prononciation de l’annulation et la prise d’un nouvel arrêté conforme à la décision.

La commune doit donc s’assurer de la prise en compte des jurisprudences récentes par ses services afin de limiter le risque contentieux.

II – La politique de sécurité communale doit s’inscrire dans la démarche nationale et comprendre un volet préventif

1. La politique municipale doit s’inscrire dans une concertation avec les autres acteurs de la sécurité
2. Le maire doit coordonner son action avec le préfet et le Conseil départemental

Le préfet est en effet compétent pour prendre des mesures de police sur le territoire de la commune, notamment lorsque ces mesures sont prises sur un périmètre plus large.

En cas de menace excédant le territoire de la commune, il devient seul compétent. Il peut à ce titre réquisitionner les forces de police municipales (CGCT - Article L2215-1). La loi de mars 2007 prévoit par ailleurs la possibilité pour le maire d’être informé, sous l’autorité du préfet, par les forces de l’ordre des infractions commises sur son territoire et susceptible de troubler l’ordre public. Les services de la commune doivent donc s’assurer qu’il existe un bon partage de l’information entre ces deux instances. Cela permettra également d’assurer une bonne coordination entre la police administrative générale exercée par le maire et ces polices administratives spéciales exercées par le préfet.

Le maire doit également assurer une bonne concertation avec le Conseil départemental car celui-ci dispose également de compétences en matière de police, notamment pour ce qui concerne la voirie départementale. La commune peut éventuellement demander la délégation de cette compétence afin d’exercer une action plus cohérente.

La coordination avec ces acteurs, mais aussi avec d’autres, comme l’intercommunalité et éventuellement les associations représentant les usagers pourra se faire au travers d’un CLS, Comité local de Sécurité et à terme d’un CLIS, au niveau intercommunal.

1. La politique de sécurité doit comprendre un volet prévention

* Prévention du contentieux en premier lieu par la mise en place de formations à destination des agents des services concernés, soit ceux en charge de la police municipale et de la tranquillité publique, des manifestations et de l’occupation du domaine public, et des affaires juridiques et du contentieux, afin qu’ils puissent intégrer les jurisprudences nouvelles et les évolutions normatives dans leur prise de décision. Une formation plus complète pourra être dispensée à un agent de la DAJC et celui-ci sera ainsi identifié comme référent par les autres services.
* Prévention de la délinquance par la réalisation d’un diagnostic de territoire. Celui-ci pourra être réalisé dans le cadre du contrat de ville afin qu’une partie des crédits soit dirigée vers des actions de prévention.
* Prévention des risques : après vérification que l’ensemble des plans de prévention des zones à risques ont bien été réalisés par les services communaux et les établissements à risques, leur analyse permettra d’identifier les potentielles cibles d’attentats, notamment les ERP, établissements recevant du public important, et de renforcer les dispositifs de sécurité. Les services de la commune pourront notamment envisager l’installation ponctuelle de vidéo-surveillance pour ces sites à risque.

La politique municipale de sécurité doit ainsi être préventive et coordonnée pour être efficace. Les évolutions normatives et jurisprudentielles en grande partie liées à une meilleure prise en compte de la menace terroriste, devront faire l’objet d’une pleine appropriation par les services municipaux.