



HAL
open science

Les concours de police

Romain Demangeon

► **To cite this version:**

Romain Demangeon. Les concours de police. Droit. Université de Lorraine, 2020. Français. NNT : 2020LORR0009 . tel-02936285

HAL Id: tel-02936285

<https://hal.univ-lorraine.fr/tel-02936285>

Submitted on 11 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



UNIVERSITÉ DE LORRAINE

ÉCOLE DOCTORALE SJPEG

(SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET DE GESTION)

LES CONCOURS DE POLICE

Thèse pour l'obtention du grade de Docteur en droit public de l'Université de
Lorraine

Présentée et soutenue publiquement le 27 janvier 2020 par

Romain Demangeon

Devant un jury composé de :

Christophe FARDET, Professeur à l'Université de Lorraine, Directeur de l'IRENEE.

Anne-Laure GIRARD, Professeure à l'Université de Poitiers, rapporteure.

Hélène HOEPFFNER, Professeure à l'Université Toulouse 1 Capitole, rapporteure.

Olga MAMOUDY, Professeure à l'Université Polytechnique des Hauts-de-France.

Olivier RENAUDIE, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Directeur de recherche.

L'Université de Lorraine n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

À ma grand-mère

L'expression de ma reconnaissance va d'abord au Professeur Olivier Renaudie, qui m'a offert la chance d'entreprendre cette thèse. La confiance qu'il m'a accordée ainsi que les conseils qu'il m'a prodigués ont été extrêmement précieux.

Mes remerciements s'adressent également aux Professeurs Christophe Fardet, Anne-Laure Girard, Hélène Hoepffner et Olga Mamoudy qui m'ont fait l'honneur d'accepter de lire et de juger ce travail.

Je ne saurais omettre de remercier ma famille et plus spécifiquement mes parents, qui m'ont apporté tout leur soutien. Je remercie en particulier ma mère, qui a eu la patience de relire cette thèse. Je remercie également ma compagne qui a supporté les moments de doute et d'inquiétude qui jonchent le chemin de la rédaction et qui n'a jamais cessé de m'encourager.

Mes remerciements vont enfin à tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à l'achèvement de cette thèse. Qu'ils trouvent dans ces quelques mots l'expression de ma profonde gratitude.

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJCT	<i>Actualité juridique. Collectivités territoriales</i>
AJDA	<i>Actualité juridique. Droit administratif</i>
al.	alinéa
art.	article(s)
BDP	Bibliothèque de droit public
BJCL	<i>Bulletin juridique des collectivités locales</i>
Bull.	<i>Bulletin</i>
Bull. Civ.	<i>Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation</i>
c.	contre
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGCT	Code général des collectivités territoriales
chron.	chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne

comm.	commentaire
concl.	conclusions
Cons. Const.	Conseil constitutionnel
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CSP	Code de la sécurité publique
D.	<i>Dalloz</i>
DA	<i>Revue Droit administratif</i>
déc.	décembre ou décision
dir.	sous la direction
éd.	édition, édité par
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCI. FP.	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
ex.	exemple
fasc.	fascicule
févr.	février
fr.	français(e)
GAJA	M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE et B. GENEVOIS, <i>Les grands arrêts de la jurisprudence administrative</i> , Dalloz, Coll. « Grands arrêts », 21 ^{ème} éd., 2017
Gaz. Pal.	<i>Gazette du Palais</i>
janv.	janvier
J.-Cl.	<i>Jurisclasseur</i>

JCP A	<i>Jurisclasseur périodique (La semaine juridique) édition administrations et collectivités territoriales</i>
JCP G	<i>Jurisclasseur période (La semaine juridique) édition générale</i>
JO	Journal officiel de la République française
juil.	juillet
La Doc. fr.	La documentation française
LGDJ	Librairie générale du droit et de jurisprudence
LPA	<i>Les petites affiches</i>
n°	numéro
NBT	Nouvelle Bibliothèque de Thèses
nov.	novembre
obs.	observations
oct.	octobre
op. cit.	<i>opus citatum</i>
p.	page
pp.	pages
PP	préfecture de police
préc.	précité
préf.	préface
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUN	Presses universitaires de Nancy
PUR	Presses universitaires de Rennes
PUF	Presses universitaires de France

QSJ ?	Que sais-je ?
Rev. adm.	<i>Revue administrative</i>
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
Rec.	Recueil
Rép. cont. Adm.	<i>Répertoire Dalloz Contentieux Administratif</i>
RFDA	<i>Revue française du droit administratif</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
s.	suivantes
S.	<i>Recueil Sirey</i>
Sect.	Section
sept.	septembre
t.	tome
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
v.	voir

SOMMAIRE

PARTIE 1

LES CONCOURS FONCTIONNELS DE POLICE

TITRE PREMIER : LES CONCOURS ENTRE POLICES DU MÊME TYPE

Chapitre 1. La définition des différents types de polices

Chapitre 2. Le règlement du concours entre plusieurs polices du même type

TITRE SECOND : LES CONCOURS ENTRE POLICES DIFFÉRENTES

Chapitre 1. Police générale et police spéciale détenues par deux autorités distinctes

Chapitre 2. Police générale et police spéciale détenues par la même autorité

PARTIE 2

LES CONCOURS ORGANIQUES DE POLICE

TITRE PREMIER : L'ORGANISATION DES FORCES DE POLICE EN FRANCE

Chapitre 1. Les différentes forces de police françaises

Chapitre 2. La difficulté de choisir un territoire pertinent

TITRE SECOND : L'ARTICULATION DES RAPPORTS ENTRE LES DIFFÉRENTES FORCES DE POLICE

Chapitre 1. Les rapports entre les forces de police nationales et locales

Chapitre 2. Les rapports entre plusieurs forces de police locales

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« “Combinaison”, “concours”, “concurrence”, “superposition”, le flottement du vocabulaire en la matière trahit une incertitude sur la façon dont les polices, les actes de police ou encore les compétences de police s’agencent les uns ou les unes avec les autres »¹. Comme a pu le préciser Etienne Picard, la notion de concours de police fait partie de ces objets d’étude difficiles à appréhender². Cette difficulté tient à la polysémie des termes utilisés dans notre sujet. La police est ainsi un mot tout à la fois vague et peu aisé à précisément expliquer en raison des différents sens qui peuvent lui être attribués et de ses diverses définitions³. Le terme de « police », s’il est assurément connu de tous, peut pourtant revêtir diverses significations – parfois même contradictoires. Ce constat s’aggrave d’ailleurs lorsqu’il est question – comme c’est le cas dans la présente étude –, des nuances sémantiques du sujet qui nous intéresse ; ainsi convient-il d’expliquer et de justifier les motifs de notre travail. Cette étude a, en premier lieu, été dictée par une attirance certaine, et en phase avec l’actualité, pour les questions touchant à la police et, plus largement, à la sécurité publique. Le choix d’aborder « les concours de police(s) » peut sembler peu novateur, tant ces thèmes sont connus du juriste – et particulièrement du publiciste. Si les concours de police(s) font, en effet, partie intégrante du droit administratif⁴, il n’en demeure pas moins qu’il s’agit d’une question traitée exclusivement sous l’angle fonctionnel et laissant souvent apparaître à tort une certaine continuité de la matière – qui fait pourtant l’objet d’importantes évolutions.

¹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1984, t. 2, p. 685.

² É. PICARD, *ibid.*

³ V., notamment : J. PERRINJACQUET, *De la responsabilité des communes en matière de police*, Thèse, Université de Bordeaux, 1905, p. 9.

⁴ Par ex. J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, Coll. Précis, 23^{ème} éd., 2010, p. 342 ; S. VELLELY, *Droit administratif*, Vuibert, 9^{ème} éd., 2012, p. 144 et s. ; D. TRUCHET, *Droit administratif*, coll. « Thémis », PUF, 5^e éd., 2013, p. 314 et s.

En raison de la grande complexité du sujet, il nous faut organiser les propos introductifs de manière cohérente, afin d'être le plus clair et le plus exhaustif possible. Ainsi, et de manière classique, nous commencerons par aborder la définition du sujet (Section 1), avant de souligner l'intérêt du sujet (Section 2). Nous terminerons en présentant la problématique, ainsi que le plan retenu (Section 3).

SECTION 1. LA DÉFINITION DU SUJET

Notre sujet présente deux termes polysémiques, qu'il convient de définir. L'étude des « concours de police(s) » s'avère donc plus ardue qu'il n'y paraît et ce, notamment, en raison des différentes significations que peuvent recouvrir les vocables du sujet. De ce fait, nous nous attacherons à définir la police (§1), avant de nous intéresser aux concours (§2).

§I. LA POLICE

Le premier mot à définir est celui de « police ». Si ce terme semble clairement compris du grand public, il reste néanmoins plus difficile à expliquer dans son acception juridique. Bien que n'étant pas, à proprement parler, un juriste, Condorcet déclarait : « Le mot de police est un de ces mots vagues qu'on s'accoutume à prononcer sans y attacher de sens déterminé »⁵.

Dans un souci de rationalité, nous commencerons par évoquer la police comme fonction (A), avant d'étudier, de manière succincte, la police comme institution (B).

⁵ M. J. A. N. DE CARITAT M. de CONDORCET, *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales (1788)*, dans « Œuvres », 12 vol., éd. Arago, 1847-1849, réimpr. Frommann Stuttgart, 1968, VIII, p. 512.

A) La police comme fonction

La police peut être entendue de deux manières. Elle peut être envisagée dans son sens institutionnel⁶, ou dans son sens fonctionnel. Dans cette dernière situation, il est nécessaire de préciser ce qui doit être entendu comme police en tant que fonction (1), avant d'évoquer les distinctions pouvant exister au sein de la police dans son acception fonctionnelle (2).

1. La notion

La « police » est l'une de ces notions pouvant être qualifiée d'objet juridique difficilement identifiable. Cette complexité tient au fait « que le mot, contrairement à la plupart des termes juridiques, se rencontre aussi dans la langue des historiens, des moralistes et aussi de l'homme de la rue. [...] Chez les juristes, le mot est encore plus vague, quoique inscrit dans des limites plus techniques »⁷. Certains auteurs vont même plus loin et précisent que « la police représente incontestablement une certaine anomalie du point de vue de la rationalité juridique »⁸. Sans faire preuve d'un tel radicalisme, nous allons montrer qu'il s'agit plutôt d'une notion juridiquement hybride et complexe, mais également primordiale dans toute société moderne. Si le droit envisage essentiellement la police dans son acception fonctionnelle, une brève étude historique est nécessaire afin de comprendre la signification juridique moderne de ce terme.

Sans verser dans l'analyse linguistique et littéraire, précisons néanmoins qu'« étymologiquement, le terme « police » vient du latin *politia*, lui-même issu du grec *politeia*, qui désignait l'administration de la Cité (polis). A l'origine donc, la « police » désigne très généralement l'action de gouverner ; cette notion de police « au sens large » va perdurer quasiment jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, avant de se

⁶ Nous préférons le terme institutionnel au terme organique souvent utilisé par la doctrine. V. par ex. J. PETIT, « La police administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 2, p. 6.

⁷ É. PICARD, thèse préc., t. 1, p. 16.

⁸ P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*. La Découverte, 2003, p. 9.

spécialiser progressivement pour atteindre sa signification moderne, et de se voir adjoindre les qualificatifs les plus variés, notamment celui d'« administrative »⁹.

La police revêt ainsi une signification évolutive qui, durant l'Ancien régime, devient extrêmement large. La police prérévolutionnaire « ne constitue nullement un élément de la fonction administrative, d'abord parce qu'elle recouvre la fonction étatique dans sa globalité, ensuite et surtout parce que l'Ancien Régime n'est pas parvenu à concevoir l'administration comme une activité publique spécifique, distincte, en particulier, de la justice »¹⁰. Il faut attendre la réunification du Royaume pour que le pouvoir central puisse pleinement faire usage des pouvoirs de police. C'est dans des ordonnances royales du XV^e s. que l'on voit apparaître véritablement, et pour la première fois, la notion de police. Celle-ci pose alors des règles dans divers domaines de la vie en société. L'édit de mars 1667¹¹, créant le Lieutenant général de police, donne ainsi naissance à la police moderne, ce qui se traduit par une volonté du pouvoir royal de contrôler une prérogative jusqu'alors presque exclusivement exercée au niveau local. La période prérévolutionnaire est également marquée par une catégorisation de la police qui est, en effet, classée en fonction des domaines dans lesquels elle intervient. Le plus célèbre catalogue des différents champs d'intervention de la police est le *Traité de police*¹² de Nicolas Delamare.

Ainsi, c'est « à partir de la Révolution que la notion de police acquiert sa forme moderne, et que la police administrative s'en détache sous le double effet de la séparation des pouvoirs et de la séparation des autorités »¹³. Le décret du 14 décembre 1789¹⁴ vient confirmer et préciser les pouvoirs de police dont disposent les communes. On peut, de ce fait, parler d'une véritable consécration de la police municipale – et ce malgré la volonté centralisatrice de la royauté. L'article 50 de ce décret est d'ailleurs

⁹ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 6.

¹⁰ J. PETIT, « La police administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, op. cit., p. 6.

¹¹ Édit royal du 15 mars 1667 portant création de la charge de lieutenant de police de la ville de Paris.

¹² N. DELAMARE, *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les règlements qui la concernent*, Paris, Michel Brunet, 1719-1738, 4 vol.

¹³ Ch.-É. MINET, op. cit., p. 12.

¹⁴ Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités. V., notamment : E. LAURENT et J. MAVIDAL, dir., *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799)*, Tome X - Du 12 novembre au 24 décembre 1789, Paris, Librairie Administrative P. Dupont, 1878, pp. 564-567.

révéléateur de l'évolution de la conception de police après la Révolution. Celui-ci indique : « le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté dans les rues et édifices publics ».

On voit ainsi que la police n'est plus envisagée dans un sens négatif, et strictement répressif, mais acquiert, au contraire, une signification nettement plus positive. La police est désormais considérée comme un moyen de protéger les libertés fondamentales fraîchement acquises des citoyens. A ce titre, l'on peut dire que « c'est [...] à cette époque que la police administrative est mise en rapport avec ce qui constitue à la fois son objet et sa limite : les libertés des individus consacrées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 »¹⁵. Cette précision nous amène à indiquer que c'est également après la Révolution – et la séparation des pouvoirs préalablement évoquée – que la notion de police va se scinder en deux parties : police administrative et police judiciaire¹⁶.

Malgré les tentatives de certains auteurs, dont Nicolas Delamarre, pour faire évoluer les choses, ce n'est qu'à la fin du XVIII^e siècle que la notion de police est circonscrite, d'un point de vue juridique, à « une action précise et subsidiaire de l'État libéral »¹⁷. Dès la fin de l'Ancien régime, le terme « police désigne [...] l'ordre, le règlement établi dans un État, une ville, pour ce qui regarde la sûreté et la commodité des habitants »¹⁸. C'est donc la Révolution qui marque l'apparition de la conception contemporaine de la notion de police.

De façon générale, la police peut recouvrir, dans son acception contemporaine, deux significations distinctes et complémentaires, qu'il nous faut désormais envisager. La police peut ainsi, en premier lieu, désigner une « organisation politique et administrative »¹⁹ dans une société ou un État. Plus précisément, une « organisation rationnelle de l'ordre public dans un groupe social, donnant souvent lieu à une

¹⁵ Ch.-É. MINET, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Cette distinction sera étudiée plus bas, dans l'introduction.

¹⁷ J.-J. GLEIZAL, J. GATTI-DOMENACH et Cl. JOURNÈS, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, PUF., Coll. « Thémis Droit public », 1993, p. 18.

¹⁸ A. REY, (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 2011, p. 1695.

¹⁹ P. IMBS, (dir.), *Trésor de la langue française Dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle (1789-1960)*, CNRS, 1977, T. 5, p. 703.

réglementation »²⁰. Cette conception fonctionnelle de la police ne constitue cependant pas sa seule définition. En effet, la police peut également être entendue dans son sens organique et ainsi désigner les forces ou services de police matérialisés par la présence d'agents sur le terrain. Une telle interprétation de la notion de police est évidemment la plus familière pour la majorité des citoyens²¹.

Cette dernière précision linguistique relative à la conception fonctionnelle vient structurer l'ensemble de notre sujet, dans la mesure où les deux significations seront envisagées successivement. En effet, la police sera à la fois appréhendée dans ses acceptions d'une part matérielle, et d'autre part fonctionnelle. Cette approche - nouvelle - constitue d'ailleurs l'un des intérêts de notre travail et permet de mêler et confronter des études souvent réalisées de manière isolée et indépendante.

La notion de police en tant que fonction ayant été envisagée, il nous faut à présent consacrer nos prochains développements aux différentes distinctions pouvant exister en matière de police au sens fonctionnel.

2. *Les distinctions*

Lorsque l'on considère la notion de police dans son acception fonctionnelle, l'on peut être confronté à deux types de distinctions présentant l'une et l'autre des spécificités et des conséquences juridiques qu'il nous est impossible d'occulter. Il est ainsi nécessaire de s'intéresser à la différence entre police administrative et police judiciaire (a), avant d'évoquer la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale et ses conséquences (b).

a) La distinction entre police administrative et police judiciaire

Il convient, d'ores et déjà, de définir chacun des termes (1°), avant d'étudier les différences existant entre ces deux notions (2°).

²⁰ P. IMBS, *op. cit.*, p. 704.

²¹ V., par ex : É. PICARD, « Police », in. D. ALLAND et S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 2010, p. 1163.

1°) *La définition de la police administrative et de la police judiciaire*

La police administrative peut être définie, de manière générale, comme une « activité spécifique de prescription, consistant à réglementer des activités privées en vue du maintien de l'ordre public, pouvant donner lieu à des actions matérielles »²². Cette définition, quoique succincte, recouvre les différents aspects de la police que nous aborderons ultérieurement dans notre étude. En raison de son minimalisme, elle peut et doit être étayée avec les interprétations proposées par d'autres auteurs.

Selon les Professeurs Jean Rivero et Jean Waline, la police administrative recouvrirait « l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société »²³. Cette définition nous semble trop vague pour rendre compte de la signification de cette notion – qui présente des spécificités sur lesquelles il est nécessaire, voire indispensable, d'insister.

Le Professeur Jacques Petit définit, quant à lui, la police administrative comme : « tout encadrement administratif des activités sociales justifié par un impératif d'intérêt général qui autorise une limitation des droits et libertés afin d'en garantir l'exercice »²⁴.

Sans prétendre proposer une nouvelle définition de la police administrative, il nous paraît néanmoins intéressant de relever les éléments essentiels qui la composent. Selon les définitions déjà produites, la police administrative ne doit pas être appréhendée au sens organique du terme. En effet, elle désigne une activité ayant un but plus spécifique et dépassant largement la seule satisfaction de l'intérêt général²⁵. Pour ce faire, la police administrative doit agir de manière préventive et peut ainsi être amenée à imposer des limites à la libre action des particuliers. Dans le cadre de leurs

²² A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 6^e éd., 2011, p. 315.

²³ J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 2014, n° 344, p. 357.

²⁴ J. PETIT, « La police administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, p. 10.

²⁵ L'intérêt général constitue pourtant l'objectif premier de l'administration –, à savoir la préservation de l'ordre public – notion sur laquelle nous reviendrons ultérieurement et qui n'est autre qu'une composante de l'intérêt général. Sur la notion d'intérêt général, voir, par exemple : D. TRUCHET, « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit », *LEGICOM*, 2017/1, n° 58, p. 5.

fonctions, les autorités chargées de mettre en œuvre la police administrative disposent donc de divers moyens, parmi lesquels l'édition de règles juridiques contraignantes et la mise en œuvre d'opérations matérielles d'exécution de celles-ci.

De façon générale, la doctrine définit la police administrative en opérant une comparaison avec la police judiciaire²⁶. Cette distinction essentielle – en matière administrative et surtout pénale – et, *a priori*, simple n'empêche pas l'apparition, depuis quelques années, de situations conflictuelles entre police administrative et police judiciaire. Il peut, en effet, y avoir concurrence entre ces deux polices. Le concours entre polices administrative et judiciaire ne présentant pas, selon nous, un intérêt essentiel pour notre objet d'étude est volontairement évoqué dans l'introduction et sera, afin d'en contenir la longueur, exclu du corps de notre travail. Le principal argument pour justifier cette exclusion tient au domaine dans lequel s'intègre la question. En effet, traiter d'une telle problématique surchargerait notre analyse qui repose, rappelons-le, sur une approche exclusivement publiciste – et non pas de droit pénal.

Aborder ce point, sans pour autant le survoler, nécessite que nous traitions tout d'abord des critères de la distinction, pour ensuite considérer les conséquences de la distinction entre police administrative et police judiciaire.

2°) *Les distinctions entre police administrative et police judiciaire*

Il existe différents critères permettant de distinguer la police administrative de la police judiciaire. Ainsi convient-il de nous intéresser à ces différents critères (a.), avant d'évoquer leurs conséquences (b.)

a. *Les critères de la distinction entre police administrative et police judiciaire et ses conséquences*

Envisager – même brièvement – le concours entre polices administrative et judiciaire, implique de s'intéresser, en premier lieu, aux critères distinguant ces deux

²⁶ V., par ex : J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire : recherche d'un critère de distinction », *AJDA*, 1963, p. 68.

notions. Il y a plus d'un demi-siècle, le Conseil d'État et le Tribunal des conflits ont opté pour un critère finaliste (i). Toujours et encore d'actualité, ce critère a, pour autant, connu un certain nombre d'actualisations (ii).

i) L'utilisation du critère finaliste

« La doctrine classique opposait, [...], le caractère préventif des actes de police administrative à la nature répressive des décisions ou opérations de police judiciaire »²⁷. Cela signifie donc que, pour faciliter la distinction entre ces deux formes de police, la doctrine employait un critère théoriquement simple à utiliser. Ainsi, la police judiciaire interviendrait au moment de la répression, tandis que la police administrative serait préalablement sollicitée, dans un but préventif, afin d'éviter la commission d'une infraction. Ce critère finaliste ressort de deux décisions concordantes du Conseil d'État²⁸ et du Tribunal des conflits²⁹, rendues à quelques jours d'intervalle. Selon cette jurisprudence uniforme, il s'agit d'utiliser un critère finaliste « tiré du but de la décision ou de l'opération à qualifier : l'opération de police sera de nature judiciaire lorsqu'elle est motivée par la répression d'une infraction pénale déterminée »³⁰. Le choix de ce critère a été influencé par le commissaire du gouvernement de l'époque - Jean Delvolvé - qui souhaitait le voir placé au rang de critère exclusif. Il justifie son choix en montrant que lorsque des agents de police judiciaire peuvent être chargés de missions de police administrative, le critère organique ne peut s'appliquer. Pour défendre son point de vue, et après avoir constaté l'inefficacité du critère organique, le Commissaire du gouvernement d'alors précisait que : « le seul critérium satisfaisant peut être tiré de l'objet de leur enquête. [...] Tant que l'agent exerce une mission de contrôle ou de surveillance générale, tant que son enquête n'est pas orientée sur une infraction correctionnelle ou criminelle précise, il est dans l'exercice de la police administrative ».

²⁷ J. MOREAU, « Police et séparation des autorités administratives et judiciaires », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 25.

²⁸ CE Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, S. 1952.3.13, concl. Delvolvé, note Drago.

²⁹ TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, Rec. p. 636, concl. Delvolvé ; S. 1952.3.13, note Drago.

³⁰ Ch.-É. MINET, *op. cit.*, p. 71-72.

D'un point de vue purement théorique, ce critère, ainsi défini, semble pleinement satisfaisant. Cependant, en pratique, il peut arriver qu'une opération de police évolue et conduise les polices administrative et judiciaire à se chevaucher au cours d'une même opération. Cette difficulté nécessite donc de s'interroger sur la nature évolutive de l'activité.

Ainsi, dans la pratique, convient-il d'opérer une analyse – parfois malaisée – de l'intention de l'agent, qui ne maîtrise pas toujours bien la distinction entre les deux activités de police. C'est la raison pour laquelle certains militent en faveur de l'utilisation de systèmes vidéos directement implantés sur les uniformes des agents, afin de pouvoir distinguer, *a posteriori*, à quel type de situation ils étaient confrontés au moment de l'intervention. Le fait que des opérations de police de différentes natures puissent s'entremêler dans certaines hypothèses, n'est pas sans poser des problèmes réels et concrets – tel que nous le verrons ultérieurement.

Ainsi, même si le critère finaliste précédemment évoqué est encore d'actualité, il n'est pas exempt de critiques.

ii) Les limites de la distinction
prévention/répression

Il est classiquement coutume de présenter la police administrative comme un outil essentiellement préventif, tandis que son homologue judiciaire serait exclusivement répressif. « Cependant, l'objet exclusivement préventif de la police administrative paraît devoir être remis en question »³¹. Ainsi, ce critère de distinction est-il rapidement apparu comme imparfait. Selon le Professeur Jacques Moreau, le caractère préventif de la police administrative ne posait aucune difficulté avant que la police administrative ne se transforme et que la notion d'ordre public ne s'élargisse. « Au milieu du XX^e siècle c'était déjà une approximation : la police municipale ne permet pas seulement au maire de prévenir les troubles menaçant le bon ordre dans sa commune, il doit aussi « réprimer les atteintes à la tranquillité publique » et faire

³¹ J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », *AJDA* 1963, p. 73.

cesser tous ces périls »³². Le maire, autorité de police administrative générale sur le territoire communal, n'est donc pas uniquement chargé d'appliquer la police administrative. Sa mission en matière de sécurité est bien plus vaste³³.

La police administrative peut également être sollicitée, dans l'urgence, afin de faire cesser un péril – grave ou imminent. Ainsi, le trouble peut-il être déjà survenu lorsque la règle de police administrative trouve à s'appliquer et celle-ci permettra de mettre un terme au désordre. Prenons pour exemple le risque de trouble à l'ordre public – sous quelque que forme que ce soit – provoqué par la projection d'un film ou par la tenue d'un spectacle qui pourront ainsi être interdits par l'autorité de police locale, dans le ressort territorial où elle est compétente. Cette hypothèse classique – et longtemps considérée comme un pur cas d'école – sera étudiée plus en détails en raison de sa récente actualité.

Ce critère finaliste a essuyé un certain nombre de critiques dès les années 1960. Citons, en guise d'illustration, le Professeur Jean Rivero, pour qui : « il ne faut pas entendre dans un sens trop strict les deux idées de prévention et de répression ; la police judiciaire n'a pas une mission directement répressive [...]. Quant à la police administrative, son action se poursuit après que se sont manifestés les désordres qu'elle entend prévenir, pour rétablir l'ordre »³⁴. Malgré son imperfection, ce critère continue à être appliqué, tant par les juridictions administratives que judiciaires. C'est ainsi que, dans une optique d'efficacité accrue, quelques précisions lui ont été apportées.

S'il est vrai que, dans la majorité des hypothèses, la police administrative est de nature préventive, il n'en demeure pas moins que, dans certains cas, elle peut se révéler répressive. « [...] Une action de police peut, tout en ayant une coloration répressive, ne pas avoir pour objet de préparer la répression pénale d'une infraction déterminée ; par exemple lorsque les forces de police s'emploient à disperser une manifestation, elles accomplissent toujours une mission de police administrative. Il en

³² J. MOREAU, « Police et séparation des autorités administratives et judiciaires », *op. cit.*, p. 25-26.

³³ Cette ambiguïté est entretenue et renforcée par les prérogatives – certes de pure forme mais néanmoins encore en vigueur – d'officier de police judiciaire attribuées au maire.

³⁴ J. RIVERO, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1960, p. 392.

sera ainsi chaque fois que leur action, bien que non dénuée de toute intention répressive, vise simplement à rétablir un ordre public qui a été troublé, sans pour autant rechercher les coupables pour les punir »³⁵. Ce caractère possiblement répressif de la police administrative figure d'ailleurs explicitement dans le CGCT – qui mentionne clairement le terme « réprimer » dans son article L. 2212-2.

Les polices spéciales, que nous étudierons plus bas, peuvent parfois prévoir un caractère répressif alors même qu'elles sont administratives par nature. Elles présentent d'ailleurs très souvent un caractère répressif. A ce titre, « les polices spéciales sont souvent assorties de sanctions pénales plus sévères que celles qui peuvent résulter de réglementations de police générale qui ont le caractère de contravention. Les régimes législatifs de police spéciale prévoient souvent des peines de nature délictuelle, ainsi que de fortes amendes »³⁶. Il n'y a rien de choquant à cela : il s'agit de l'essence même des polices spéciales. Elles sont, en effet, prises dans le but de réglementer certaines activités pouvant avoir des conséquences dommageables pour la société³⁷.

Il convient aussi de préciser qu'inversement, dans certaines situations, la police judiciaire peut, elle-même, aller dans le sens de la prévention et non de la répression. C'est d'ailleurs là le fondement de la loi pénale. L'exposition des sanctions encourues en cas de violation de la loi pénale, doit inciter le citoyen à ne pas commettre

³⁵ Ch.- É. MINET, *op. cit.*, p. 79.

³⁶ P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité intérieure*, Lextenso édition, coll. « LGDJ », 2014, p. 416.

³⁷ Nous pouvons donner quelques exemples de polices administratives spéciales, de nature répressive : C'est le cas, entre autres, de la police des étrangers qui prévoit la possibilité d'expulser un individu en situation irrégulière et dont la présence sur le territoire menace l'ordre public. Cette législation relative à la présence irrégulière d'étrangers sur le territoire national a longtemps été régie par l'ordonnance du 2 novembre 1945³⁷. Celle-ci fut codifiée en 2005 et, par conséquent, les mesures relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sont désormais insérées dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'autre exemple de police administrative spéciale ayant un caractère répressif est celui de la fermeture administrative d'établissements. Cette police spéciale est codifiée au titre III du Livre III de la partie législative du Code de la sécurité intérieure et peut concerner les débits de boisson et restaurants, les établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place ou bien encore, les établissements diffusant de la musique. Les motifs permettant la mise en action de cette police spéciale sont divers et pris en compte par l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique.

l'infraction³⁸.

Ainsi, comme nous venons de l'évoquer, ce critère de distinction – pourtant encore effectif – est-il loin d'être parfaitement efficace. Des auteurs ont d'ailleurs tenté de trouver de nouveaux critères plus performants ... sans réel résultat. Cependant, cette distinction classique permet de disposer d'une base encore fortement utilisée – que ce soit en jurisprudence ou en doctrine. Le Professeur Jacques Moreau³⁹ appelait d'ailleurs, dans une de ses contributions, à l'utilisation, par les juges, d'une sorte de critère alternatif servant à trancher les difficultés pour certaines hypothèses complexes. Les différents éléments précédemment évoqués nous amènent, tout naturellement, à nous intéresser aux conséquences de la distinction entre police administrative et police judiciaire.

b. Les conséquences de la distinction entre police administrative et police judiciaire

Il est légitime et même indispensable de s'interroger sur la pertinence d'une clarification de la distinction entre police administrative et police judiciaire. « Derrière la satisfaction théorique d'une élaboration doctrinale cohérente, se pressent les intérêts concrets des justiciables »⁴⁰. En effet et comme nous le verrons, la principale utilité d'une telle étude réside dans la compétence de l'autorité judiciaire considérée et donc, par extension, dans le choix, pour le justiciable, de l'action à intenter.

Si l'on perçoit aisément l'intérêt de déterminer la nature de l'opération en cours, il est parfois malaisé d'y parvenir. Il existe, en effet, des cas dans lesquels le critère finaliste est difficilement applicable, et ce pour une raison simple : en pratique il est difficile, lors d'une même opération de police, de se limiter à un cadre strictement administratif ou strictement judiciaire. Une mission, administrative au départ, peut muter et voir ainsi son caractère évoluer d'administratif à judiciaire. On pourrait

³⁸ Ch.- É. MINET, *op. cit.*, p. 80 : « [...] En permettant la répression des infractions pénales, la police judiciaire contribue également à les prévenir »

³⁹ J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », *op. cit.*, p. 83.

⁴⁰ J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », *op. cit.*, p. 69.

presque oser évoquer une judiciarisation de la police administrative dans certaines situations pratiques. Cette hypothèse est classiquement illustrée par l'affaire *Demoiselle Motsch*⁴¹. A l'issue de cette décision⁴², le Conseil d'État a estimé que la compétence, en l'espèce, revenait au juge judiciaire. En effet, selon le Conseil d'État, le franchissement du barrage étant constitutif d'une infraction, tous les actes des forces de l'ordre effectués après cet événement relèvent du juge judiciaire – car l'action des policiers vise à réprimer une infraction.

Si, au cours d'une même opération, le passage d'une action de police administrative à une action de police judiciaire ne surprend guère, il n'en va pas de même pour un changement inverse. La transformation d'une mission de police judiciaire en une mission de police administrative paraît, en effet, nettement moins évidente. Pour illustrer notre propos, nous citerons l'arrêt *Consorts Ferran*⁴³ dans lequel le placement d'un véhicule en fourrière constitue un acte de police judiciaire. Cependant, les opérations postérieures à ce placement – comme la surveillance du véhicule – relèvent quant à elles de la police administrative.

Dans certaines hypothèses complexes, « le juge des conflits se réfère à la nature juridique de l'opération qui se trouve "essentiellement" à l'origine du préjudice dont le requérant demande réparation »⁴⁴, afin de déterminer l'autorité compétente. La décision *Société Le Profil*⁴⁵, rendue par le Tribunal des conflits en 1978, en est l'exemple classique. Dans cette affaire, un employé vient retirer des fonds à la banque pour le compte de sa société. Alors qu'il est sous escorte policière, il se fait dérober la somme retirée. Sa société demande réparation à l'État en invoquant un double fondement au préjudice : la mauvaise organisation du service de sécurité et l'inaction des policiers pendant le vol. Ces deux motifs relèvent à la fois de la police administrative et de la

⁴¹ TC, 5 décembre 1977, n° 02260, *Demoiselle Motsch*, Rec. 671 ; AJDA 1978, 444, chron. Dutheillet de Lamothe et Robineau.

⁴² Dans cette affaire, un barrage de police est installé dans le but d'opérer des contrôles de routine. Celui-ci a donc un caractère préventif et constitue ainsi une opération de nature administrative. Cependant, un automobiliste refuse de se soumettre au contrôle et force le barrage. Un policier engage la poursuite et ouvre le feu, blessant, au passage, la passagère du véhicule.

⁴³ CE, 18 mai 1981, n° 7502, *Consorts Ferran*, Rec. p. 148 ; D. 1981, inf. rap. P. 283, obs. Delvolvé ; RDP 1981, p. 1464.

⁴⁴ Ch. – É. MINET, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁵ TC, 12 juin 1978, n° 02082, *Soc. Le Profil*, Rec. p. 648, conclusions Morisot ; AJDA 1978 p. 444, chron. Dutheillet de Lamotte et Robineau.

police judiciaire. Pour plus de facilité, le Tribunal des conflits attribue le contentieux à la juridiction administrative, en recherchant⁴⁶, parmi les causes relevant de la police administrative et de la police judiciaire, celle qui a « essentiellement » contribué au dommage. Le Tribunal des conflits est d'ailleurs venu confirmer sa jurisprudence *Le Profil*, dans une décision *Époux Girodie c. Agent judiciaire du Trésor*⁴⁷.

Au vu des précédents développements, l'on constate qu'en cas d'incertitudes résultant de la présence d'actes de police administrative et de police judiciaire au cours d'une même opération, le juge doit effectuer un travail d'analyse de la situation afin de déterminer l'acte ayant « essentiellement » contribué à la réalisation du dommage. Cependant, il est des cas où l'autorité judiciaire conserve une compétence exclusive, ce qui n'est pas sans complexifier – plus encore – la matière. Il existe, en effet, des hypothèses où il n'y a pas lieu d'identifier la cause essentielle du dommage. Pour certains actes⁴⁸, le législateur ou le Tribunal des conflits ont réservé la compétence à l'autorité judiciaire, évitant ainsi tout conflit.

Après avoir traité – de manière certes non-exhaustive – la différence entre police administrative et police judiciaire, il convient à présent de s'intéresser à la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale.

b) La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale

La caractéristique essentielle, et qui, jusqu'alors, n'a été qu'esquissée, réside dans le fait que la police administrative se subdivise, elle aussi, en deux parties, à savoir la

⁴⁶ Le Tribunal des conflits estime que : « le préjudice allégué, intervenu au cours d'une opération tendant à assurer la protection des personnes et des biens, trouve essentiellement son origine dans les conditions dans lesquelles a été organisée cette mission de protection ; qu'une telle mission relève de la police administrative »

⁴⁷ TC, 12 décembre 2005, *Époux Girodie c. Agent judiciaire du Trésor*, n° 3494, JCP A 2006, n°8, act. 154.

⁴⁸ C'est le cas, par exemple de l'interprétation des actes administratifs réglementaires et individuels à condition que, comme le prévoit l'article 111-5 du Code pénal : « de cet examen dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis ». Un autre exemple ressort du contentieux des soins psychiatriques sans consentement prévu à l'article L. 3216-1 du Code de la santé publique. Si le juge administratif est toujours compétent pour juger de la légalité des arrêtés préfectoraux d'hospitalisation d'office, en revanche, le juge judiciaire est compétent pour la prolongation de l'hospitalisation au-delà d'un certain délai.

police administrative générale et les polices administratives spéciales. Il existe une multitude de critères permettant de différencier les polices spéciales de la police administrative générale.

Trop nombreux et de plus imparfaits, ces critères ne permettent pas d'établir une règle générale de distinction des différentes polices administratives. Certains auteurs estiment qu'« il faut donc se résoudre à constater que la différenciation entre ces deux types de polices est parfois malaisée »⁴⁹. Le constat de la difficulté à établir une distinction précise entre ces deux notions ayant été établi, il convient de s'interroger sur la façon d'effectuer la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale. Une partie de la doctrine a tenté de définir clairement ces deux notions et, pour Michel Leroy, les polices administratives spéciales « sont basées sur un texte législatif particulier et elles n'ont pour objet qu'un compartiment de l'ordre public, qu'une activité déterminée »⁵⁰. L'auteur se fonde sur la matière sur laquelle porte la mesure de police spéciale. En résumant et simplifiant le point de vue de Michel Leroy, il semble que, pour lui, la spécificité de la police administrative spéciale réside dans le fait qu'elle s'intéresse à une activité bien particulière. En effet, en matière de police spéciale, une loi vient prévoir une réglementation spécifique pour une activité donnée. Ainsi, selon l'auteur, chaque police spéciale est prise par le législateur dans le but de protéger une des composantes classiques de l'ordre public. C'est donc le lien étroit entre police administrative spéciale et ordre public qui ressort de cette interprétation de Michel Leroy, lien qui se voit renforcé – mais également, parfois, dépassé – par la spécialisation accrue des polices spéciales. Nous sommes quelque peu mitigés quant à cette interprétation qui n'est, à notre connaissance, pas totalement exacte. En effet, et à titre d'exemple, il est possible de citer des polices spéciales⁵¹ dont la caractéristique n'est pas la protection de l'ordre public. Les polices spéciales sont donc plus larges que leur homologue général et visent des objectifs bien plus étendus que la simple préservation de l'ordre public⁵².

⁴⁹ J. MOREAU, *Polices administratives*, J.-Cl. adm., fasc. 200, n° 141 et 150.

⁵⁰ M. LEROY, *Le concours des polices générales et des polices spéciales*, Thèse Lille, 1938, p. 11.

⁵¹ C'est le cas notamment, et pour n'en citer que deux, de la police de la chasse et de la police de la pêche dont les objectifs sont de préserver le gibier et la faune aquatique.

⁵² Ces interactions nous amèneront néanmoins nécessairement à consacrer un développement sur la notion – évolutive – d'ordre public en droit administratif français.

Le Doyen Vedel confirme et étaye la distinction établie par M. Leroy, en déclarant : « nous appellerons polices administratives spéciales celles qui se différencient de la police administrative générale, soit par leurs régimes particuliers, soit parce qu'elles permettent d'intervenir dans des matières autres que la sûreté, la tranquillité et la salubrité »⁵³. Nous partageons la définition du Doyen Vedel qui montre, comme nous l'avons évoqué plus haut, qu'une des caractéristiques des polices spéciales consiste à pouvoir protéger un ordre différent de l'ordre public traditionnel.

Selon nous, le fondement de la distinction entre police générale et polices spéciales réside dans la nécessité d'un texte spécifique venant créer la police administrative spéciale. Outre les conditions d'élaboration du texte, c'est également le régime juridique applicable qui vient servir d'indice. En effet, les mesures de polices spéciales dérogent au régime de droit commun applicable à la police administrative générale. La mesure de police spéciale a, en effet, la possibilité de prévoir des procédures plus rapides et moins contraignantes qu'en matière de police générale. De plus, l'autorité détentrice de ce pouvoir spécial peut être une autorité distincte des autorités classiques de police générale. La mesure de police administrative spéciale constitue donc une mesure de police dérogatoire, créée de manière particulière par le législateur dans le but de prévenir des troubles spécifiques – ne se limitant pas à la simple protection de l'ordre public – dans un domaine particulier et permettant à une autorité de police spécialement définie d'intervenir rapidement et le plus efficacement possible.

La définition des polices spéciales ayant été précisée, il est maintenant intéressant de s'interroger brièvement sur leur apparition dans le paysage juridique français. Comme nous le précise Gilbert Gaillard : « Pas plus que sous l'Ancien régime la police spéciale n'existe au XIX^e siècle en tant que notion doctrinale distincte de celle de police générale, puisque cette démarcation ne fut opérée par les auteurs qu'à partir des années 1900. Pourtant, il est indiscutable que la différenciation était déjà faite par le législateur d'alors »⁵⁴. Les polices spéciales sont donc anciennes et marquées par une croissance exponentielle, calquée sur la hausse d'activité du Parlement. Pour le

⁵³ G. VEDEL, *Droit administratif*, PUF, 6^e. éd., 1976, p. 784.

⁵⁴ G. GAILLARD, *Les polices spéciales en droit administratif*, Thèse, Université de Grenoble 2, 1977, p. 23.

professeur Etienne Picard « l'histoire des polices administratives spéciales est ainsi le fruit et le reflet de l'histoire d'une société »⁵⁵. Doit-on en déduire que l'histoire des polices spéciales en France suit, et suivra encore, une sorte de ligne directrice calquée sur le passé ? Nous aurons l'occasion d'étudier certaines polices spéciales, sans pouvoir cependant prétendre à l'exhaustivité en raison, tel que l'indique le Professeur Etienne Picard⁵⁶, de leur caractère innombrable et qui intégrerait « plus de cent cinquante entités spécifiques »⁵⁷ selon Marie-France Delhoste. Comme nous le verrons dans notre étude, cette explosion du nombre de polices spéciales concerne des domaines d'intervention toujours plus divers et variés, ce qui nous conduira à nous interroger sur les façons d'articuler au mieux ces différentes règles juridiques, afin d'éviter toute situation conflictuelle.

Le développement de la société⁵⁸ a conduit à la création de polices spéciales répondant à un impératif économique : « Les polices spéciales ne servent plus à des aménagements partiels, mais à des transformations profondes du libéralisme. [...] Elles visent, d'une part, à maintenir relativement stable le niveau de vie des citoyens et, d'autre part, à défendre le cadre de la vie quotidienne contre les excès de la société industrielle »⁵⁹. Le domaine environnemental constitue l'une des nouvelles matières fortement et étroitement régies par les polices spéciales⁶⁰. « Longtemps restées discrètes, les polices de l'environnement sont aujourd'hui au cœur de l'actualité »⁶¹. L'on peut ainsi se demander si ces polices spéciales ne seront pas amenées à croître

⁵⁵ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, t. 1, p. 16.

⁵⁶ É. PICARD, « Police », in D. ALLAND et S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2010, p. 1167. L'auteur poursuit : « Les polices spéciales apparaissent finalement extrêmement diverses et fort nombreuses » (p. 1168).

⁵⁷ M.- F. DELHOSTE, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁸ La modernisation de la société a également entraîné une plus grande technicité des différents domaines susceptibles d'entrer dans le champ de l'ordre public. Il en a ainsi résulté la nécessité de créer des polices spéciales répondant à ces nouveaux particularismes.

⁵⁹ G. GAILLARD, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁰ On peut citer notamment, la police de la nature et de l'eau ou bien encore, la police des installations classées pour la protection de l'environnement – ICPE – industrielles et agricoles. V. par ex. *Évaluation de la police de l'environnement*, Rapport interministériel CGEDD n° 008923-01, ISJ n° 38/14, IGA, 2015, p. 16 et s.

⁶¹ O. RENAUDIE, « Les polices de l'environnement » in M. Conan et B. Thomas-Tual, dir., *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2016, p. 41-52.

considérablement dans le futur, tant l'environnement et sa préservation constituent un enjeu et un outil politiques⁶² d'importance et d'actualité.

Comme nous avons pu le préciser, il existe une distinction ancienne et de plus en plus marquée entre polices administratives générale et spéciales. Outre cette distinction, ce sont les rapports existant entre ces différentes règles de police administrative qu'il sera intéressant d'aborder dans le corps de notre étude.

La police n'ayant, à ce stade, été étudiée qu'en tant que matière, il est nécessaire de l'aborder également sous sa forme institutionnelle.

B) La police comme institution

« La police », dans son acception institutionnelle, est relativement aisée à appréhender puisqu'elle correspond à sa signification commune. Il s'agit, en effet, d'une institution dont l'action est matérialisée, sur le terrain, par des hommes et des femmes – facilement reconnaissables – veillant à la bonne application du droit dans différents domaines pour lesquels ils sont compétents – et que les citoyens ont l'habitude de côtoyer au quotidien, dans leur environnement, qu'il soit urbain ou rural. Il existe, en France, un modèle institutionnel de police particulier en raison de sa pluralité. Bien qu'elles occupent désormais une place importante dans le paysage sécuritaire, les forces privées de sécurité sont exclues de notre étude car elles ne sauraient être considérées comme faisant partie de l'appareil policier français⁶³. Nous préférons ainsi concentrer notre travail sur la dualité classique entre les forces nationales de police (1) et les forces municipales de police (2).

⁶² V., notamment : X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », p. 50 : « Le recours à la police spéciale s'inscrit dès lors, [...], dans le cadre d'ensemble d'une politique publique dont elle constitue l'un des vecteurs ».

⁶³ V., sur cette question : F. OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée*, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2000 ; C. AUBERTIN, X. LATOUR, dir., *Quels moyens pour la sécurité privée*, Mare et Martin, 2018. Elles ne font pas partie de l'institution policière – étatique ou locale.

1. Les forces nationales de police

Le modèle policier français réside sur un particularisme selon lequel il existe une pluralité des institutions policières. En effet, le terme police désigne « un ensemble de personnels chargés, [...] du maintien de l'ordre public [sur la voie publique] : la "police", ce sont les policiers et les gendarmes »⁶⁴. Si cette définition est claire, elle n'en demeure pas moins incomplète. Nous aurons, en effet, l'opportunité d'étudier, dans le cadre de notre travail, les polices municipales – et leurs rapports avec les forces de polices nationales. Il s'agit là d'une des caractéristiques du modèle policier à la française. Ce dernier se compose d'une multitude d'institutions qui détiennent très souvent des compétences communes, ce qui parfois entraîne des problèmes pratiques. Rappelons qu'en France, différentes institutions peuvent répondre à l'appellation de « forces de police nationales », avec des spécificités et une organisation bien particulières et propres à chacune d'elles.

« Le sens du mot [police] n'a cessé de se restreindre pour désigner, dans la langue ordinaire, soit l'idée de commandement ou de discipline, soit les forces de police »⁶⁵. Nous avons pour ambition de montrer que, malgré les tentatives de définitions, la notion de « police » n'en demeure pas moins la source d'importantes incertitudes juridiques. En effet, quelles sont les autorités que l'on peut considérer comme relevant de la définition donnée ci-dessus ? Les forces de police nationales, telles que nous les entendons, regroupent deux institutions : la police nationale et la gendarmerie nationale. Alors qu'elles participent l'une et l'autre à la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité, ces deux institutions sont extrêmement différentes, tant d'un point de vue organisationnel que statutaire. D'autres institutions nationales participent également à la sécurité publique mais elles intéressent moins notre sujet et seront ainsi exclues de notre étude. C'est, par exemple, le cas de la douane⁶⁶. Bien que notre travail porte sur les forces nationales de police, il ne sera pas ici question d'évoquer les rapports que ces entités entretiennent entre elles. Nous avons choisi de plutôt nous concentrer sur leurs relations avec les forces municipales de police.

⁶⁴ Ch.-É. MINET, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁵ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, t. 1, p. 17.

⁶⁶ V., sur cette question : J.-L. ALBERT, *Douane et droit douanier*, PUF, coll. « Questions judiciaires », 2013.

2. *Les forces municipales de police*

Il existe, à côté des forces nationales de police, des forces de police dites municipales. Celles-ci peuvent, aujourd'hui, être considérée comme des autorités de police à part entière au sens institutionnel du terme. La police municipale, en tant qu'institution, regroupe des agents communaux agissant sous l'autorité directe du maire et chargés de la bonne application des arrêtés municipaux sur le territoire de la commune. Les définitions doctrinales de la police municipale au sens organique sont assez rares⁶⁷. Il est cependant possible de citer celle de Gildas Roussel, pour qui : « cette expression désigne [...] le service composé de fonctionnaires municipaux investis de pouvoirs de police administrative et judiciaire auxquels le maire confie des missions en lien avec ses pouvoirs de police municipale. Dans le cadre de sa compétence en matière de police, le maire peut en effet proposer à son conseil municipal la création d'une police municipale composée de fonctionnaires spécialement recrutés à cet effet »⁶⁸. On peut ainsi relever de cette définition la faculté offerte aux communes de créer ou non une police municipale. Cela donne ainsi la possibilité aux communes qui ne souhaitent pas – ou qui ne peuvent financièrement – se doter d'agents dédiés à l'application des mesures de police municipale de s'en passer. De manière générale, les polices municipales ont connu, depuis les années 2000, une importante évolution de leurs prérogatives et de leur rôle. Outre l'augmentation régulière du nombre d'agents et de leur champ de compétences, les forces de police locales se sont progressivement professionnalisées. À côté de leur rôle de gardien de la bonne application des mesures de police administrative municipales, les policiers municipaux se sont également vu octroyer des prérogatives judiciaires, leur conférant progressivement un pouvoir de constatation d'infraction dans des pans assez larges du domaine contraventionnel – en particulier pour ce qui concerne le Code de la route. Cette transformation conduit les agents à revendiquer le statut de « troisième force de sécurité intérieure »⁶⁹. Toutefois, dans la pratique, ces mêmes acteurs de la sécurité

⁶⁷ Pour une étude classique de la police municipale en tant que fonction, voir notamment : P.-H. TEITGEN, *La Police municipale : étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91,94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, Thèse, Paris, 1934.

⁶⁸ G. ROUSSEL, « Police judiciaire – Organisation de la police judiciaire », *Rép. pén.*, 2019.

⁶⁹ Sénat, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, Rapport n° 612 : Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, présenté par François GROSDIDIER, 27 juin 2018, p. 102.

locale regrettent un manque de coordination et de complémentarité avec les forces de l'État. De plus, le développement de l'intercommunalité a conduit les pouvoirs publics à offrir des possibilités de créer des forces de polices pluri-communales. Il existe ainsi différentes forces de polices locales dont les relations, entre elles ou avec les forces nationales de police, doivent faire l'objet d'explications.

Le terme de police ayant été abordé, il nous faut désormais consacrer une partie de nos développements introductifs à l'autre notion clé de notre sujet : celle des concours.

§II. LES CONCOURS

Il est ainsi nécessaire – après avoir envisagé la notion de police dans ses différentes acceptions –, de donner le sens et la portée du terme de concours. Ce vocable, à l'instar de celui de police, peut, en effet, prêter à confusion, en raison de ses différentes significations.

Le concours peut tout d'abord désigner la « lutte dans laquelle plusieurs concurrents se disputent des prix, des primes, des chaires »⁷⁰. Classiquement, le concours s'entend comme l'« épreuve dans laquelle plusieurs candidats entrent en compétition pour un nombre limité de places, de récompenses, obtenues par les mieux notés »⁷¹. Cette définition doit être exclue de notre champ d'étude, d'autant qu'elle pourrait aisément fourvoyer le lecteur et l'amener à associer « concours de police » et étude des différentes épreuves donnant accès aux diverses fonctions policières – tels que les concours de gardien de la paix, de lieutenant de police ou encore, de commissaire de police. C'est d'ailleurs immanquablement dans ce sens que le non-juriste pourrait assimiler notre sujet.

⁷⁰ P.-É. LITTRE, *Dictionnaire de la langue française*, Encyclopaedia Britannica France, t.1, 2007, p. 1234.

⁷¹ A. REY, dir., *Dictionnaire culturel en langue française*, Le Robert, 2005, t.3, p. 1753 et s.

Le juriste, quant à lui, risque également d'être induit en erreur, et penser être confronté à un « terme de jurisprudence [qui] se dit lorsque plusieurs prétendent droit à un même objet. Concours de créanciers »⁷² par exemple.

Le dictionnaire historique de la langue française, par les définitions qu'il propose, met parfaitement en exergue l'absolue nécessité de déterminer le sens à attribuer au terme « concours ». Cet ouvrage nous indique, en effet, que le « concours » peut tout autant désigner l' « action de coopérer » ou l' « action d'entrer en compétition ». En d'autres termes, il est parfaitement possible d'entendre le concours comme une coopération, ou, dans son acception totalement opposée, comme une situation de concurrence.

Si plusieurs définitions sont recevables dans la langue française, il serait légitime d'imaginer, *a priori*, que la doctrine juridique ait réussi à surmonter cette difficulté. Malheureusement, il semble qu'à ce jour aucun auteur ne se soit risqué à trancher clairement : « "Combinaisons", "concours", "concurrence", "superposition", le flottement du vocabulaire en la matière trahit une incertitude fondamentale de la doctrine sur la façon dont les polices, les actes de police ou encore les compétences de police s'agencent les uns ou les unes avec les autres »⁷³. Le Professeur Étienne Picard montre ainsi que ce problème de signification n'a pas été résolu par les auteurs. Pour sa part, le Professeur Jacques Moreau, emploie indifféremment les termes de « concours », « concurrence » ou « superposition »⁷⁴. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'il tente de prendre position, il préfère ne pas choisir et ainsi envisager le terme dans ses différentes acceptions en précisant : « quant à nous, nous prendrons le terme de "combinaison" en son sens le plus général, afin qu'il puisse englober toutes les formes de rapports entre les actes de police ou les polices »⁷⁵. Il semble qu'envisager le terme « concours » dans ses multiples sens permettrait de tendre vers l'exhaustivité. C'est d'ailleurs cette position que choisit également d'adopter Marie-France Delhoste dans sa thèse *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des*

⁷² P.-É. LITTRE, *op. cit.*, p. 1233.

⁷³ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 685.

⁷⁴ J. MOREAU, « Polices administratives », *J. - Cl. adm.*, fasc. 200, n° 126.

⁷⁵ É. PICARD, *Ibid.*

*législations*⁷⁶. L'auteur parle de « rencontre ». Elle tente de définir le terme en nous précisant qu'il s'agit de « la mise en présence d'entités distinctes »⁷⁷. Fidèle à la démarche adoptée par les différents auteurs s'étant risqués à évoquer le sujet, elle reste la plus vague possible et ne cherche pas à cloisonner son étude de manière stricte.

Ainsi, le choix de ne pas préciser la notion de concurrence – et d'utiliser indifféremment les termes de concours, combinaison, ... – semble-t-il parfaitement logique et découler d'une volonté de ne pas restreindre l'étude. Cependant, si cette façon de faire est parfaitement admissible, elle requiert néanmoins un travail préparatoire de justification qui n'est malheureusement jamais réalisé. Il nous appartiendra ainsi d'opter clairement pour une signification à donner au terme de concours et, donc, de tenter de nous démarquer des différentes études qui se sont intéressées à ces notions.

Précisons également que trois hypothèses de concours sont classiquement étudiées par la doctrine⁷⁸. Nous reprendrons cette étude classique dans le corps des développements.

Il convient d'ajouter qu'un autre terme ressort de la doctrine publiciste pour qualifier ces hypothèses de concours policiers. Il est en effet possible de rencontrer, dans certaines publications, le mot « conflit »⁷⁹, mettant ainsi en évidence l'extrême difficulté qui peut naître lorsque différentes polices administratives se « rencontrent »⁸⁰. Il faut, à ce titre, souligner l'intérêt que présente l'utilisation du terme « conflit » par Vincent Tchen qui, par ce biais, souligne la nécessité de résoudre un problème dans l'articulation de règles juridiques. Assurément, la question du « concours de police » mérite d'être étudiée dans la mesure où elle pose des difficultés d'application concrètes. Le terme de « concours » doit donc être entendu comme l'intervention simultanée, dans un même domaine, de différentes autorités de police,

⁷⁶ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, 2001, pp. 19-24.

⁷⁷ M.-F. DELHOSTE, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁸ Il peut s'agir, tout d'abord, d'une situation de concurrence entre deux polices générales. Il peut également y avoir concours entre une police générale et une police spéciale. Il peut, enfin, exister un conflit entre deux polices spéciales – mais, comme nous le verrons, l'hypothèse de ce cas de figure est extrêmement rare.

⁷⁹ V. TCHEN, « Police administrative », *J.-Cl. adm.*, fasc. 200, 2013, p. 63 et s.

⁸⁰ M. F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 19.

toutes compétentes. Ainsi, si plusieurs entités peuvent légalement intervenir ou prendre des mesures sur un même sujet, il est évident qu'en cas de divergences d'opinions, des problèmes peuvent se poser. Quelle est alors la règle à respecter ? Une autorité peut-elle se voir attribuer une compétence supérieure à une autre en matière de police administrative ? Comment les acteurs de la police administrative peuvent-ils tenter d'anticiper les difficultés émanant d'un conflit de normes et, partant, éviter une procédure contentieuse ainsi qu'une dégradation du maintien de l'ordre public ?

Pour résumer, il faut, selon nous, entendre le terme de concours comme synonyme de conflit. Pour qu'une situation de conflit se présente, il est nécessaire que plusieurs conditions soient réunies. Il faut, tout d'abord, être en présence de plusieurs autorités de police – qu'elles soient générales ou spéciales. Ces autorités doivent, de plus, être compétentes dans des domaines similaires. Enfin, ces dernières doivent prendre des mesures différentes concernant une question touchant à l'un des domaines dans lequel elles sont toutes compétentes. Rappelons également que des situations conflictuelles peuvent aussi apparaître en présence d'une seule autorité de police qui se trouverait compétente à la fois au regard de la police administrative générale et de la police spéciale. De plus, il ne faut pas omettre la dimension partenariale de l'expression concours. Ainsi, comme l'indiquent Xavier Prétot et Clémence Zacharie, « mieux vaut parler de "combinaison des polices". La formule paraît incontestablement plus juste, les rapports entre les polices de même que les rapports entre les autorités qui en ont la charge, ne relevant pas obligatoirement, [...] du conflit, mais d'un aménagement parfois subtil, des compétences »⁸¹.

Les difficultés liées à la signification des différentes notions intervenant dans notre sujet ayant été traitées, il convient à présent de considérer l'importance et l'originalité d'une telle étude, et par là même, justifier le choix de notre sujet.

⁸¹ X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative, op. cit.*, p. 58.

SECTION 2. L'INTÉRÊT DU SUJET

L'intérêt de notre sujet est double. Tout d'abord, précisons qu'il s'agit d'un sujet ancien dont nous allons tenter de renouveler l'étude (§1). Par ailleurs, il s'agit d'un sujet dont l'actualité présente deux subdivisions majeures (§2).

§I. UN SUJET RENOUVELÉ

Le thème des concours de police(s) est abondamment traité : tous les manuels de droit administratif⁸² – ainsi que la quasi-totalité des travaux de recherche relatifs à la police administrative⁸³ – contiennent des développements liés à cette question. Cependant, même s'ils sont très fréquemment évoqués, ces concours ne sont jamais abordés de manière exhaustive.

Combiner l'approche fonctionnelle et l'approche organique nous semble intéressant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que la dimension organique est trop souvent un angle mort de la recherche en droit administratif. Ce constat résulte notamment de l'extrême difficulté à appréhender la matière : « Tout juriste qui entreprend de se pencher sur la question généralement dite des concours de police mesure assez vite la justesse de l'affirmation souvent citée de Maurice Hauriou, selon laquelle cette matière est "extrêmement délicate" »⁸⁴. Il s'agit, en effet, d'un « domaine dans lequel les problèmes sont difficiles non seulement à résoudre mais même à poser »⁸⁵. De plus, l'étude de l'organisation policière est, en général, plutôt réservée à d'autres matières telles que la sociologie ou l'histoire et rares sont les travaux juridiques qui s'y intéressent. Ensuite, parce qu'un tel sujet permet d'envisager la problématique des concours de police à travers un prisme plus large et

⁸² V. notamment : R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, n° 925 et 926, p. 721 à 723 ; G. LEBRETON, *Droit administratif général*, Dalloz, Coll. « Cours », 8^e éd., 2015, n° 199 à 203, p. 209 à 212 ; J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 25^e éd., 2014, n° 351, p. 368.

⁸³ V. notamment : S. DELIANCOURT, « Concours de polices : l'identification des compétences et moyens des autorités locales », *JCP. A*, n°15, 2012, p. 2114 ; J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187 ; D. TRUCHET, « Les concours de police », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 139 et s ;

⁸⁴ Note sous CE 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains, n° 04749, Rec. p. 275 ; GAJA 19^e éd., 2013, n°9 ; S. 1902, 3, 81, note M. Hauriou, cité par J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁸⁵ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

ainsi d'appréhender l'architecture des forces de police sous l'angle du droit. Enfin, parce que cela donne la possibilité de comparer et de déterminer si les solutions de l'organique correspondent à celles du fonctionnel. En d'autres termes, il s'agit d'analyser comment les décisions prises par les autorités de police sont mises en pratique et déclinées sur le terrain par les forces de l'ordre. C'est précisément en cela que notre travail se veut innovant. Il a pour but, en effet, d'étudier les concours de police sous deux angles distincts qui ne sont jamais examinés ensemble, dans une seule et même étude, alors que ces deux formes de concours sont en fréquente interaction. Nous avons pour objectif d'étudier les concours fonctionnels de police avant de nous intéresser aux concours institutionnels et ainsi proposer au lecteur une approche différente – car plus globale – de la matière.

L'intérêt de notre sujet repose donc sur la double approche des concours que nous avons adoptée : une approche matérielle associée à une approche fonctionnelle. Jamais une telle démarche n'avait été retenue. Or, celle-ci présente plusieurs attraits, dont celui de confronter les différentes articulations de compétences existant en matière policière et qui concernent tout particulièrement la société actuelle. L'ambition de notre travail réside donc dans la manière nouvelle et originale que nous adopterons pour traiter ce sujet. La prise en compte conjointe de cette dimension fonctionnelle et matérielle constitue une réelle nouveauté, dans la mesure où ces questions sont traditionnellement traitées séparément. Notre approche, en s'intéressant aux autorités de police dans leur globalité et à leurs compétences de police administrative, permet l'obtention d'une vision d'ensemble de la question.

Au-delà de cet intérêt d'ordre intellectuel, notre sujet présente également un intérêt indéniable de par son actualité tant jurisprudentielle que législative.

§II. UN SUJET D'ACTUALITÉ

Par sa prise en compte de l'évolution jurisprudentielle (A) mais aussi législative (B), notre sujet est au centre de l'actualité juridique, politique et sociétale.

A) L'actualité jurisprudentielle

L'un des atouts de notre sujet réside dans sa forte actualité jurisprudentielle⁸⁶. Comme a pu le souligner, il y a quelques années, le Professeur Didier Truchet : « [la combinaison de police] dans les manuels donne le sentiment d'une matière immuable alors qu'elle a profondément évolué »⁸⁷. Ce constat est encore plus vrai à l'heure actuelle. En effet, les maires, en tant qu'autorité de police administrative locale de droit commun sont de plus en plus confrontés à des demandes de leurs administrés quant à de nombreux problèmes sociétaux rencontrés – tels que risques sanitaires, questions environnementales besoin d'une sécurité accrue, ... – et face auxquels ils sont parfois – pour ne pas dire souvent – hésitants, voire ignorants, quant aux solutions à mettre en œuvre.

Le juge administratif est intervenu, par touches successives, sur des problématiques intéressant certaines polices administratives spéciales. C'est, par exemple, le cas en matière de police de l'environnement ou de la santé publique. A ce titre, il conviendra de mentionner les arrêts *Commune de Valence*⁸⁸ et *Commune de Saint-Denis*⁸⁹, puis de s'intéresser à la très médiatique affaire Dieudonné et à son lien avec notre sujet. Le Conseil d'État, par ces deux arrêts de 2011 et 2012, a montré qu'il se détachait de l'application de l'ancienne jurisprudence *Lutetia*⁹⁰. Ainsi, cette jurisprudence emblématique de 1959 a longtemps été considérée comme le principe

⁸⁶ V., pour des exemples récents : CAA Paris, 30 juillet 2019, n° 17PA23182 ; CE, 11 juillet 2019, *Commune de Bovel*, n° 426060 selon lequel les maires ne peuvent pas s'opposer aux compteurs Linky en invoquant un possible risque des ondes émises par lesdits compteurs pour la population ; CE, 5 juin 2019, *SCI La Pommeraière de Paris*, n° 417305 relatif aux pouvoirs de police du maire concernant les édifices menaçant ruine ; CAA Marseille, 8 mars 2019, n° 19MA00538. Par ailleurs, un maire ayant interdit l'utilisation de pesticides a vu l'application de son arrêté annulée par le juge administratif – sur saisine du préfet – : TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033. V., également sur cette question : S. STOLL, « Pesticides : le maire de Langouët engage un bras de fer avec l'État », *LGDC* [En ligne], 22 août 2019.

⁸⁷ D. TRUCHET, « Les concours de police », in Ch. VAUTROT-SCWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 139.

⁸⁸ CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, *AJDA* 2012, p. 2122, note Untermaier ; *JCP A* 2013, p. 2006, note Billet.

⁸⁹ CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492. Précisons que deux autres arrêts furent rendus le même jour : CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Pennes-Mirabeau* et *SFR*, n° 329904 et 341767, *AJCT* 2012, p. 37, obs. Moliner-Dubost ; *AJDA* 2011, p. 2219, chron. Stahl et Domino ; *Dr. adm.* 2012, 8, note Melleray ; *JCP A* 2012, 2004, note Charmeil et 2005, note Billet ; *JCP G* 2012, 60, note Del Prete et Borel ; *RD imm.* 2012, p. 153, obs. Van Lang.

⁹⁰ CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, n° 36385, Rec. p. 693, *AJDA* 1960.I.21, chr. Combarrous et Galabert, D. 1960. 171, note Weil, *JCP* 1961. II. 1898, note Mimin ; *Rev. adm.* 1960, 31, note Juret ; S. 1960. 94, concl. Mayras ; *GAJA* 75, GD, p. 331.

régissant la matière. Le Professeur Jacques Petit⁹¹ a dégagé trois positions distinctes des auteurs quant à la lecture de cette jurisprudence administrative. Rappelons, avant toute autre chose, que, selon cette jurisprudence *Lutetia*, la solution applicable à l'hypothèse du concours entre polices générale et spéciale est la même que celle régissant le concours entre deux polices générales : la mesure de police générale peut donc s'appliquer même s'il existe une police spéciale. Le Conseil d'État précise ainsi : « [...] un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, en raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public ». En résumé, selon la jurisprudence *Lutetia*, lorsque l'on est en présence de deux polices, générale et spéciale, la première ne pourra s'appliquer qu'en cas de nécessité absolue et à condition que la mesure qu'elle prévoit soit plus restrictive que celle de la police spéciale. Cette lecture de la jurisprudence du Conseil d'État de 1959 est la thèse de certains publicistes⁹² qui acceptent toutefois quelques dérogations à ce principe – des polices spéciales pourraient exclure totalement l'exercice de la police générale alors que d'autres pourraient faire s'appliquer la police générale à des conditions très restrictives. D'autres auteurs⁹³ sont, quant à eux, partisans de la thèse inverse et estiment que la jurisprudence *Lutetia* ne serait qu'une exception au principe d'exclusivité des polices spéciales. Pour une dernière catégorie d'auteurs, dont le Professeur Pierre Bon, aucun « principe ne commande la matière tant les solutions sont variables selon les dispositions de la loi de police spéciale considérée et l'interprétation qu'en donne le juge »⁹⁴.

Les deux arrêts – *Commune de Saint-Denis* et *Commune de Valence* – qui nous intéressent portent sur des polices spéciales spécifiques. Le premier concerne la police

⁹¹ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁹² Dans ce sens, v. notamment, R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Domat-Montchrestien, t. 1, 15^e éd. 2001, n° 925 ; D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis, 5^e éd. 2013, p. 315 ; Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 121 et s.

⁹³ Dans ce sens, v. notamment, Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, LGDJ, t. 1, 16^e éd. 2001, n° 1092 ; B. SEILLER, *Droit administratif*, Flammarion, t. 2, 4^e éd. 2011, p. 88.

⁹⁴ P. BON, *op. cit.*, n° 131.

des antennes relais et le second traite des organismes génétiquement modifiés – OGM. A travers ces arrêts, on perçoit la volonté du Conseil d'État de faire application du principe d'exclusivité des polices spéciales. Ce constat ressort, de façon plus nette encore, des conclusions de Xavier de Lesquen⁹⁵ sur l'arrêt de 2011, ainsi que des chroniques dont a pu faire l'objet ce même arrêt⁹⁶. Selon la doctrine organique, la jurisprudence *Lutetia* ne serait plus qu'une exception au principe d'exclusivité des polices spéciales. Si les auteurs ne sont pas tous aussi catégoriques, d'aucuns s'accordent à constater que la jurisprudence de 1959 a fortement périclité. Nous partageons cette perception quant au déclin de la jurisprudence *Lutetia*. Ces arrêts font désormais figure d'arrêts de principe dans les matières les concernant. Il reste cependant des incertitudes quant aux autres polices spéciales qui n'ont fait l'objet d'aucune définition précise par la jurisprudence. Au-delà de ces interrogations persistantes, l'on constate que, de plus en plus fréquemment, le juge administratif est amené à intervenir sur ces questions de concours de police. Extrêmement variés, les domaines concernés touchent à des thématiques qui intéressent tout particulièrement les administrés. À titre d'exemple, il est possible de citer la police des gens du voyage⁹⁷, la police des immeubles menaçant ruine⁹⁸, la police des installations classées⁹⁹, la police des installations d'assainissement non collectifs¹⁰⁰ ...

⁹⁵ X. de LESQUEN, conclusions sur CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492.

⁹⁶ Des références ont été données à la page précédente. Voir également l'annexe VI.

⁹⁷ CAA de Nancy, 13 novembre 2018, n° 17NC02477. Par un arrêté du 11 octobre 2017, le préfet de la Marne, sur demande du président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne, a mis en demeure des membres de la communauté des gens du voyage occupant sans autorisation un parking, de quitter les lieux dans un délai de vingt-quatre heures. La CAA de Nancy a confirmé le jugement du TA de Châlons-en-Champagne du 13 octobre 2017 annulant l'arrêté litigieux sur le fondement que c'était au maire ou au président de l'EPCI de le prendre sur ses pouvoirs de police administrative spéciale.

⁹⁸ V., par ex : CE, 5 juin 2019, n° 417305. Par cet arrêt, le Conseil d'État précise que le maire peut déroger au principe d'utilisation prioritaire de ses pouvoirs de police spéciale au profit de ses pouvoirs de police générale à la condition qu'il existe un risque de « péril imminent » en matière de logement menaçant ruine. Une telle jurisprudence fait écho à l'effondrement de logements insalubres survenus à Marseille en novembre 2018. V., par ex : Y. ROUQUET, « Habitat indigne à Marseille : les origines du mal. Entretien avec Éric Baudet Claudeville, gérant de Territoire et Habitation », *AJDI* 2019, p. 177.

⁹⁹ V., par ex : CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, n° 18217, *AJDA* 2003, p. 2164 ; *DA*, p. 112.

¹⁰⁰ Art. L. 2224-8 CGCT, art. L. 1331-1-1 CSP. V. également : CE, 27 juillet 2015, *Boey*, n° 367484, *Rec.* p. 285 ; *AJDA* 2015, p. 2277.

Les questions relatives aux concours de police tiennent, certes, une place maîtresse en jurisprudence, mais le législateur n'est pas en reste et contribue lui aussi à l'actualité du sujet.

B) L'actualité législative

L'actualité législative concerne, d'une part, les pouvoirs de police administrative – notamment spéciale – et, d'autre part, l'organisation des forces de police sur le territoire, ce qui est venu renforcer les choix que nous avons opérés quant à la structure de nos développements.

Le législateur intervient de manière ponctuelle, afin de créer ou de préciser des polices administratives spéciales, et pour, rappelons-le, prendre en considération un ordre différent de l'ordre public traditionnel. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point au fil de nos développements. Cette intervention fréquente du législateur démontre l'importance et l'utilité de la police administrative dans la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité.

Il n'est pas question de faire état, dans l'introduction, de l'ensemble des lois concernant les concours de police¹⁰¹. Cependant, il nous faut évoquer les textes les plus récents et les plus marquants sur cette question.

Il n'existe pas, à proprement parler, de loi venant traiter de manière exhaustive de la police administrative. « Réserve faite des prérogatives reconnues aux autorités locales, le législateur est resté longtemps hostile à un recensement des pouvoirs de police administrative. En publiant la partie législative du Code de la sécurité intérieure¹⁰², [le législateur] a corrigé cette inertie en codifiant à droit constant certains pouvoirs de police administrative. Entré en vigueur le 1^{er} mai 2012, le code reprend les dispositions relatives à plusieurs polices administratives spéciales et à l'organisation de la police administrative. [...] »¹⁰³. Hormis cette disposition assez générale du CSI,

¹⁰¹ Il est possible de citer, pour exemple, l'art. L. 131-5 CSI relatif aux concours de police entre le préfet et le maire ou le président du conseil départemental ; l'art. L. 131-13 CSI relatif aux hypothèses de concours en matière d'intercommunalité.

¹⁰² Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure, *JO* 13 Mars 2012, p. 4533, texte n° 16.

¹⁰³ V. TCHEN, J. – *Cl. adm.*, fasc. 200, 2013, p. 6.

les autres références aux polices spéciales sont dispersées en fonction de la matière dans laquelle intervient la police considérée¹⁰⁴. Rappelons toutefois la publication récente de la loi ELAN¹⁰⁵ qui consacre une large place au logement. À la suite de ce texte, le Sénat a adopté, le 11 juin 2019, une proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux¹⁰⁶, déposée par Bruno Gilles, sénateur des Bouches-du-Rhône. La mesure principale est l'introduction d'un article consacrant la création, dans le code de la construction et de l'habitation, d'une police spéciale du logement. L'objectif poursuivi est ainsi d'harmoniser et de simplifier la réglementation actuelle, laquelle « comprend [...] treize polices qui s'appliquent à des situations différentes et qui font intervenir des autorités et des procédures différentes »¹⁰⁷.

En matière d'organisation des forces de sécurité françaises, il est possible de mentionner la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure - LOPPSI 2¹⁰⁸. Celle-ci est venue accentuer le mouvement de territorialisation de l'action policière et, de ce fait, réduire le monopole étatique en matière de sécurité publique. Plus récemment, la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité intérieure fut également adoptée dans le but de préciser la question de l'armement des policiers municipaux, mais aussi pour favoriser un développement des mutualisations entre plusieurs services de police municipale. Précisons également qu'en matière organique, une proposition de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure a été déposée le 7 mai 2019 à l'Assemblée nationale qui l'a toutefois rejetée¹⁰⁹. Une telle démarche participe

¹⁰⁴ Citons, pour exemple : les articles L. 511-1 et s. du CCH relatifs à la police spéciale des immeubles menaçant ruine ; l'art L. 712-2, 6° relatif de la police spéciale des établissements d'enseignement supérieurs ; les art. L. 32 et s. CPCE relatifs à la police spéciale des communications électroniques ; les art. L. 533-3 et s. et R. 533-3 et s. Code de l'environnement relatifs à la police spéciale des OGM ; loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, JO 0255, 31 octobre 2017, texte n°1.

¹⁰⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JO, n°0272 du 24 novembre 2018. V., également : R. NOGUELLOU, « La loi ELAN : présentation rapide des dispositions sur le logement », RFDA 2019, p. 30.

¹⁰⁶ V., sur cette question : J.-M. PASTOR, « Le Sénat veut une nouvelle police spéciale en matière de logement insalubre », AJDA 2019, p. 1191.

¹⁰⁷ J.-N. ESCUDIÉ, « Le Sénat adopte la proposition de loi sur l'habitat indigne », Banque des territoires [En ligne], 13 juin 2019.

¹⁰⁸ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, JORF n°0062 du 15 mars 2011 p. 4582.

¹⁰⁹ Proposition de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, n° 1933, 7 mai 2019.

cependant à renforcer l'actualité en ce qui concerne l'organisation des forces de sécurité intérieures.

Il nous faut désormais, avant de conclure notre introduction, exposer notre problématique ainsi que le plan qui guidera l'ensemble de nos développements.

SECTION 3. LA PROBLÉMATIQUE ET LE PLAN RETENU

Il nous reste à évoquer deux éléments avant d'aborder le cœur de notre étude. Il convient, en effet de tout d'abord présenter les grands enjeux que soulève notre sujet (§1), puis d'évoquer l'articulation de nos différents développements (§2).

§I. LA PROBLÉMATIQUE

Comme nous l'avons préalablement précisé, la notion de police peut s'entendre de différentes manières. Ainsi, sa signification recouvre-t-elle une dimension organique¹¹⁰ et une autre fonctionnelle qui correspond au sens juridique traditionnellement retenu par la doctrine¹¹¹. Ainsi, la notion de police doit donc, selon nous, être comprise dans ces deux significations fonctionnelle et organique. Il en résulte que la question des concours de police va, elle aussi revêtir différentes acceptions.

D'un point de vue *fonctionnel*, la problématique des concours de police requiert de s'interroger sur l'articulation des compétences de chacune des autorités de police compétentes pour intervenir sur une question. Il convient donc de se demander comment, d'un point de vue fonctionnel, a évolué l'état du droit relatif aux concours de police. Autrement dit, comment s'articulent, aujourd'hui, la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative dans des situations de concurrence ? Le Professeur Benoît Plessix nous livre, sur ce point, sa problématique des concours de police. Selon

¹¹⁰ É. PICARD, « Police », in. D. ALLAND et S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, op. cit., p. 1163 : « Au sens ordinaire, la police se confond avec les forces ou services de police que constituent la police nationale, la gendarmerie nationale ou les polices municipales. En réalité, cette conception organique apparaît [...] fort incomplète, car au-dessus de ces forces ou services, existent aussi les autorités de police, comme le maire, le préfet, le Premier ministre ou les ministres ... qui posent les règles et prennent les décisions dont les forces assurent l'exécution ».

¹¹¹ É. PICARD, « Police », in. D. ALLAND et S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, op. cit., p. 1163.

lui, « bien que les solutions puissent se recouper, le concours de police ne désigne pas un problème de concurrence ou de conflit des compétences : la question n'est pas de déterminer, parmi toutes les autorités habilitées à exercer un même pouvoir de police, laquelle est compétente pour agir ; il s'agit de se demander si l'existence d'un pouvoir de police spécial a des répercussions sur l'exercice d'un autre pouvoir de police et si, par conséquent, le droit accepte ou refuse des possibilités de combinaison et de superpositions »¹¹². L'auteur traite ainsi des « concours de pouvoirs », avant de s'intéresser à la répartition des compétences en matière de police administrative. Il nous semble que ces différents aspects font partie intégrante de la problématique des concours de police fonctionnels telle que nous l'entendons.

Pour qu'il y ait une possible situation de concours entre plusieurs polices, il est nécessaire que celles-ci aient une finalité identique¹¹³. Ainsi, considérons-nous que les concours de police, au sens fonctionnel, doivent être étudiés en prenant en considération ces différentes situations. Il faut en effet distinguer, tout à la fois, les types de police – générale ou spéciale – qui se rencontrent, mais aussi l'autorité de police compétente. Il s'agit, dans ce second cas de figure de déterminer si une seule et même autorité dispose de plusieurs pouvoirs de police administrative pour répondre à une même problématique ou si l'on est en présence d'autorités distinctes. Il conviendra donc d'évoquer l'ensemble des concours pouvant survenir entre les différentes polices administratives – générales ou spéciales.

Outre ces hypothétiques concours fonctionnels, des situations concurrentielles en matière *organique* existent également. Il faut, dans ce cas, se demander comment s'articule, au niveau local, la mise en œuvre des politiques publiques par les différents acteurs de la sécurité en présence : forces de polices municipales et nationales ? Selon le Professeur René Chapus, l'imbrication des compétences entre les différentes forces de police françaises semble aisée à appréhender. En effet, selon lui, « quant aux personnels chargés de cette activité [police], il suffit d'indiquer les catégories dans lesquelles ils se répartissent »¹¹⁴. Il précise d'ailleurs que « [...] la loi organise de diverses façons la surveillance de l'action des polices municipales et dispose que les

¹¹² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd. 2018, p. 780.

¹¹³ V., par ex : R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^{ème} éd., t. 1, 2001, p. 721.

¹¹⁴ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, t. 1, p. 697.

liaisons de cette action avec celles de la police nationale et de la gendarmerie sont aménagées par des “conventions de coordination” passées [...] entre maires et préfets »¹¹⁵. Face à l’expansion des polices municipales - notamment au niveau de leurs prérogatives -, à la volonté politique de voir se développer des polices intercommunales, et à l’évolution globale des forces de police locales - développant régulièrement des formes de mutualisations -, ce constat, établi en 2001, ne recouvre plus exactement les spécificités actuelles de l’organisation des forces de police françaises. Ces caractéristiques, propres au modèle français, participent à la complexité accrue des rapports entre les forces de police - nationales et locales. Ainsi, à l’instar des concours fonctionnels, les concours de police organiques regroupent-ils, eux-aussi, différentes hypothèses. En effet, il est nécessaire d’envisager les rapports entre les forces nationales de police et leurs homologues locales, ainsi que les relations entre différentes polices locales.

L’objet de notre étude est donc d’étudier à la fois les règles régissant l’application des mesures de police administrative générale et spéciale prises par les autorités compétentes, mais aussi celles relatives à leur mise en œuvre, sur le terrain, par les agents de police nationaux ou municipaux. Ce faisant, nous tenterons de montrer que ces deux questions, traitées séparément par la majeure partie de la doctrine, sont pourtant intimement liées. Il convient maintenant d’envisager la façon la plus pertinente de répondre à ces deux problématiques.

§II. LE PLAN

La présentation de notre problématique conduit à un double constat. D’une part, il existe un nombre important¹¹⁶ de polices administratives spéciales qu’il ne nous sera pas possible d’étudier de manière exhaustive. D’autre part, les deux grandes questions que nous sommes amenés à nous poser nécessitent de s’interroger également sur de nombreuses thématiques du droit administratif. Au-delà de la réponse à chacune des

¹¹⁵ R. CHAPUS, *Droit administratif général, op. cit.*, t. 1, p. 698.

¹¹⁶ V., notamment sur ce point : M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d’indépendance des législations*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2001, p. 19 : « Aujourd’hui, cette “famille policière administrative” intègre plus de cent cinquante entités spécifiques ». Il est alors possible de se reporter à l’annexe recensant les polices spéciales à la page 255.

questions posées, l'objectif de nos futurs développements est aussi d'essayer de montrer que l'étude théorique des concours de police – qu'ils soient fonctionnels ou organiques – comporte, dans la pratique, des applications concrètes. En d'autres termes, la question des concours de police envisagée sous ces deux aspects permet de rendre compte de l'utilité et de l'importance d'une telle étude dans l'application quotidienne du droit.

Ainsi, nos premiers développements visent-ils à traiter la partie fonctionnelle de la question des concours de police (Partie 1). Ce thème est au centre des dernières évolutions touchant au droit administratif. Il est également complexe à appréhender en raison de l'ensemble des interrogations engendrées par le sujet. Cette partie de notre travail s'intéressera aux divers rapports concurrentiels pouvant exister entre polices administrative générale et spéciale. Ce thème est abordé en premier lieu car il nous a semblé plus logique d'envisager d'abord les questions matérielles avant d'étudier les questions institutionnelles. La principale raison tient au fait que le droit administratif est généralement envisagé de manière fonctionnelle.

Il nous faudra ensuite poursuivre nos développements par l'étude des concours de type institutionnel (Partie 2). Ce second axe de réflexion implique de s'intéresser aux différents rapports, de type concurrentiel, existant entre les forces de police nationales et les forces locales de sécurité. Cette partie aura ainsi pour objectif de présenter l'évolution des interactions entre ces différentes forces nationales et locales, avec une importance particulière donnée aux perspectives d'évolution.

Partie 1

**Les concours fonctionnels
de police**

L'étude des concours fonctionnels de police est un des thèmes classiques du droit administratif français. De par sa particularité, ce type de concours engendre d'importantes conséquences procédurales que nous aurons l'occasion d'évoquer plus avant. Si l'importance de cette question est indéniable, il convient néanmoins de mettre en avant sa complexité¹¹⁷. En effet, le « concours fonctionnel de police » est un sujet dont l'ampleur ne permet pas qu'il soit appréhendé de manière unitaire. Il se peut, en effet, que pour une même situation, diverses autorités de police soient compétentes. La difficulté résidera donc dans l'identification de la solution la plus appropriée. Cette problématique doit être envisagée sous trois angles distincts. En effet, le « concours fonctionnel de police » peut s'appliquer à trois situations différentes.

Il pourra tout d'abord s'agir d'une situation de concours entre plusieurs polices administratives générales. Ce cas de figure semblera, *a priori*, le plus simple à régler. La réalité se révèle pourtant bien plus complexe, l'étude du concours entre polices administratives générales peut, en effet, se subdiviser. Si le Professeur Etienne Picard ne retenait que deux grandes divisions en matière de concours de police – correspondant à nos deux premières subdivisions –, il décomposait pourtant chacune d'entre elles en trois¹¹⁸. Sans revenir en détail sur la typologie utilisée par celui-ci, nous partageons pleinement son raisonnement qui le conduit à analyser les hypothèses conflictuelles en matière de compétence spatiale de l'autorité de police.

En dehors de cet exemple du concours entre différentes polices générales, il convient de souligner l'hypothèse – fréquente – d'une situation concurrentielle entre les polices administratives générale et spéciale. Ainsi, nous consacrerons d'importants développements à cette étude – des concours entre polices générale et spéciale – riche en évolutions et modifications tant législatives que jurisprudentielles. Cette hypothèse de concours peut d'ailleurs, elle aussi, être subdivisée en fonction de l'autorité de police considérée et de sa compétence territoriale. Enfin, une dernière possibilité concerne l'hypothèse de concours entre plusieurs polices administratives spéciales. Ce cas est souvent écarté par la doctrine. Bien qu'en pratique cette situation

¹¹⁷ V., par ex : A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », in, J.-F. LAFAIX, *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger Levrault, p. 153 et p. 163.

¹¹⁸ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1984, t. 2, p. 695 et 696.

soit rare et exceptionnelle, il nous semble néanmoins opportun d'y consacrer quelques développements.

L'existence des « concours de police » résulte du fort développement des différentes polices administratives qui s'exercent sur un même objet ou territoire et dont les champs d'applications parfois se chevauchent et se recoupent. Cette situation de fait, née de l'évolution du droit de la police administrative – et, plus largement, de la prolifération législative que connaît le système juridique dans sa globalité – requiert de s'intéresser à la résolution de ces formes de concours. Répondre de façon précise à la question des concours de police, a pour objectif d'éviter que des mesures ne viennent se contredire¹¹⁹ et, *in fine*, d'assurer que la préservation de l'ordre public ne puisse être remise en cause. Afin d'être le plus exhaustif possible, et dans le souci de préserver la clarté de notre propos, l'étude de notre sujet sera scindée en deux grands axes d'étude. Le premier d'entre eux sera consacré aux concours entre polices administratives du même type (Titre premier), tandis que le second sera affecté à l'analyse des concours entre police administrative générale et police administrative spéciale (Titre second).

¹¹⁹ Une trop forte contradiction entre différentes mesures de polices pourrait engendrer l'apparition d'un « désordre administratif » pour reprendre l'expression du Professeur Benoît Plessix : V., à ce titre : B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2018, p. 783.

TITRE PREMIER

LES CONCOURS ENTRE POLICES DU MÊME TYPE

La seconde moitié du XX^e siècle est marquée par l'émergence¹²⁰ et le développement, à partir des années 1970, d'un sentiment d'insécurité dans l'esprit des français¹²¹. Ce climat d'anxiété est la conséquence, pour certains auteurs, de l'essor des incivilités – et, plus largement, de la violence. Même si ce lien entre délinquance et amplification d'un sentiment d'insécurité est critiqué par une partie des sociologues, Monsieur Sébastien Roché est le premier à établir clairement une corrélation entre les deux. Il précise ainsi : « Un ajustement social des inquiétudes et des violences a eu lieu entre le milieu des années soixante-dix et quatre-vingt »¹²². Puis il poursuit : « Il apparaît que la montée du sentiment d'insécurité se fait dans une période où se produit une pression du crime et de la délinquance. Il y a un parallèle entre ces deux ordres de choses qui ne peut être purement et simplement évacué »¹²³. Devant la hausse des chiffres de la délinquance, les citoyens appellent l'État à leur fournir plus de garanties dans la protection de leur sécurité. Nous pouvons ainsi proposer une

¹²⁰ D. KALIFA, « Insécurité et opinion publique au début du XX^e siècle », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 17, 1994, p. 65.

¹²¹ V., notamment : F. OCQUETEAU, « Sébastien Roché, *Le Sentiment d'insécurité* », *Genèses*, 16, 1994, p. 165. L'auteur précise : « [...] s'il y a eu une indéniable progression du sentiment d'insécurité en France à partir du milieu des années 1970 et au cours de la décennie suivante, c'est parce que l'expérience de la montée des incivilités a été traumatisante chez des catégories de populations urbaines de plus en plus nombreuses ».

¹²² S. ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993, p. 280.

¹²³ S. ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*, *op. cit.*, p. 282. Pour une explication de l'apparition de ce sentiment d'insécurité en France, on peut aussi se référer à la source suivante : P. ROBERT, « Le sentiment d'insécurité au miroir de la violence et de la délinquance », *Forum des savoirs*, Atrium de Chaville, 17 janvier 2008 ; P. ROBERT, *L'insécurité en France*, La découverte, Coll. « Repères », 2002. V. également : N. BOURGOIN, *La révolution sécuritaire (1976-2012)*, éd. Champ social, coll. « Questions de société », 2013.

définition de l'insécurité. Il nous semble qu'il s'agit d'un sentiment de crainte¹²⁴, de menace et de risque permanent de désordre public – ou privé – ressenti par une partie de la population. Cet état de crainte a eu pour conséquence¹²⁵ la mise en action du législateur, – lequel n'a dès lors, cessé de légiférer sur la question. C'est ainsi que de nombreuses normes législatives vont naître, notamment en matière de police administrative. Cette prolifération normative, de même que la diversité des acteurs compétents en matière de police, conduit à rendre de plus en plus complexe leurs rapports. L'on peut aussi observer une croissance des rapports conflictuels entre différentes règles juridiques de police.

Le nombre des autorités de police, nous le verrons, ne cesse de croître, ce qui contribue à la complexification des relations en matière de police administrative. Cette affirmation se vérifie en particulier à propos des pouvoirs de police des maires – élus de proximité chargés d'assurer le maintien de l'ordre public dans le ressort territorial de leur commune. Cette multiplicité des autorités titulaires de pouvoirs de police est à mettre en rapport avec l'existence de différents types de polices administratives que nous nous attacherons à étudier dans ce premier titre. Cette partie aura pour objet la résolution des concours de police dans des hypothèses bien particulières principalement lors de la mise en concurrence de deux polices similaires. Nous verrons comment peut être appréhendée et résolue une situation dans laquelle deux polices de nature similaire sont applicables à un même cas concret. Devant l'étendue des questions soulevées par ce sujet, il nous faudra procéder par étapes. Ainsi, nous avons jugé utile de commencer par définir les différents types de polices (Chapitre 1), puis de traiter plus spécifiquement des multiples articulations pouvant exister entre ces différents types de polices (Chapitre 2).

¹²⁴ V. notamment : E. HEILMANN, *Parlons sécurité en 30 questions*, La documentation française, 2012, p. 9. Il reprend les termes de Pierre Joxe qui précisait en 1989 : « Être en sécurité, c'est être à l'abri et le savoir ou le croire. C'est être rassuré. [...] La sécurité, c'est ce que les enfants attendent de leurs parents ».

¹²⁵ Cette nouvelle aspiration sociale s'est également traduite dans les urnes. Les années 1980 voient la percée du Front national aux élections. Au niveau local, les élus s'aperçoivent de l'importance centrale que prend la sécurité dans la vie politique.

CHAPITRE 1

LA DEFINITION DES DIFFERENTS TYPES DE POLICES

Nous avons, dans notre introduction, proposé une définition de la police administrative qui reposait sur sa comparaison avec la police judiciaire et n'aborderons donc pas à nouveau cette distinction. Il ne s'agira pas non plus de paraphraser notre étude introductive en ce qui concerne les éléments de définition de la police administrative. Il conviendra plutôt d'étudier, de manière plus approfondie et plus exhaustive, les différents critères de la notion de police administrative.

Nous avons certes déjà abordé la finalité de cette dernière dans nos développements précédents. Pour autant, ce critère finaliste de l'activité de police administrative doit, de par l'importance qu'il revêt et son aspect évolutif, retenir toute notre attention. Ce sont ainsi les critères intrinsèques de la police administrative – c'est-à-dire des éléments essentiels et caractéristiques de cette activité – qui vont retenir toute notre attention dans nos prochaines lignes. C'est en effet cette diversité de polices administratives qui nous contraint à y consacrer une large part de notre étude. Ces subdivisions possibles de la police administrative constituent une des causes principales de l'existence d'hypothèses de « concours de police ». De la diversité des polices administratives ainsi que de leur possible rencontre – voire confrontation – apparut rapidement l'exigence de régler les rapports entre ces outils de protection de l'ordre public.

Tel que préalablement évoqué, nous sommes confrontés à la coexistence de deux grands types de polices administratives qu'il convient d'étudier en détail : la police administrative générale (section 1) et les polices administratives spéciales (section 2).

Section 1. La notion de police administrative générale

Comme l'a relevé le Professeur Benoît Plessix : « La police générale peut être [...] définie comme celle qui, [...] suffit à limiter de manière générale la libre action des particuliers en vue d'assurer la sauvegarde de l'ordre public en général »¹²⁶. L'auteur met ainsi en avant l'importance de la finalité de la police administrative. Bien que ce critère finaliste ait déjà fait l'objet, à plusieurs reprises, de développements, il nous semble nécessaire, de par son importance et son aspect évolutif, d'y prêter une attention particulière.

Un autre élément nous semble également devoir être pris en compte lorsque l'on s'intéresse à la notion de police générale. Il s'agit de l'autorité compétente. En effet, les autorités de police dite « générale » sont clairement identifiées d'un point de vue juridique et voient ainsi leurs compétences strictement encadrées. Ainsi, l'étude de l'ordre public général (I), ainsi que des autorités de police générale (II) sont les deux caractéristiques essentielles de la police administrative générale. Ils sont également des éléments primordiaux dans la survenance d'éventuelles hypothèses de concours de police.

§I. L'ORDRE PUBLIC : FONDEMENT DE LA DÉFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

« [...] Le maintien de l'ordre apparaît [...] comme le noyau dur de l'action administrative. Sans ordre public, aucune fonction sociale ne pourrait être exercée avec efficacité »¹²⁷. D'une manière générale, l'objectif essentiel et premier de la police administrative est le maintien de l'ordre public. Or, pour reprendre les termes du Professeur René Chapus : « Il est important de savoir ce qu'il faut entendre par ordre public, en matière de police générale, puisque l'autorité de police ne peut légalement

¹²⁶ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2018, p. 772.

¹²⁷ J.-Y. CHEROT, « La notion d'ordre public dans la théorie de l'action administrative », in. D. LINOTTE, dir., *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica/PUAM, 1985, p. 31.

exercer son pouvoir qu'en vue du maintien de l'ordre public »¹²⁸. Une bonne connaissance de ce concept est donc essentielle à la bonne compréhension de la police générale – ainsi que de sa mise en œuvre. Il nous semble dès lors opportun d'envisager la notion d'ordre public à travers le prisme de son évolution historique.

En effet, nous verrons que le concept d'ordre public connaît une conception traditionnelle basée majoritairement sur des éléments matériels (A). Cette conception classique a, sans pour autant disparaître, évolué avec le temps. De récentes évolutions sont ainsi venues affecter cette conception originelle de l'ordre public. Est, dès lors, apparue, une conception moderne de l'ordre public (B).

A) La conception classique de l'ordre public

Cette conception classique de l'ordre public connut une césure significative au milieu du XX^e siècle. Il est évident que la notion d'ordre public n'a pas la même signification aujourd'hui qu'hier. En ce qui concerne le maintien de cet ordre, nous pouvons citer Monsieur George Carrot, pour qui « [...] la France présente [en la matière] une longue et riche histoire »¹²⁹.

Il est également possible de reprendre les propos du Président Bernard Stirn, selon qui : « Notion fondamentale, l'ordre public est volontiers polysémique »¹³⁰, d'où l'importance d'y consacrer une partie de nos développements car l'ordre public passe alors d'une vision essentiellement matérielle et extérieure (1) à une vision plus protectrice de nouvelles valeurs, jusque-là exclues du domaine de l'ordre public (2).

1. La dimension exclusivement matérielle de l'ordre public

L'ordre public fut longtemps considéré comme l'antithèse de la liberté. A ce propos, il est possible de citer le Professeur Patrick Wachsmann, pour qui : « Le discours de la liberté et celui de l'ordre public sont fondamentalement contradictoires,

¹²⁸ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, p. 702.

¹²⁹ G. CARROT, *Le maintien de l'ordre en France au XX^e siècle*, éd. Kronos, 1990, p. 9.

¹³⁰ B. STIRN, « Ordre public et libertés publiques », in, R. SEVE, *L'ordre public*, Dalloz, coll. « Archives de philosophie du droit », t. 58, 2015, p. 5.

sourds l'un à l'autre [...] »¹³¹. Il est vrai que les mesures visant à protéger l'ordre public sont, par nature, restrictives de l'exercice des libertés ; plus exactement, elles viennent les encadrer afin de prévenir d'éventuels troubles – et par conséquent, protéger certains éléments de la vie en société considérés comme essentiels. S'il est effectivement difficile, philosophiquement, de concevoir de manière différente les rapports entre ordre public et libertés, les choses sont toutes autres d'un point de vue juridique. Comme nous le précise Monsieur Charles-Édouard Minet : « Souvent présentés comme antithétiques, l'ordre public et les libertés sont pourtant, dans un État libéral, parfaitement conciliables et complémentaires ; on peut même affirmer qu'il est nécessaire, pour que les libertés puissent s'exercer pleinement, de les réglementer en vue de la protection de l'ordre public »¹³². Nous partageons pleinement ce point de vue qui n'est, selon nous, qu'une application pratique de l'article 4 de la DDHC, selon lequel : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits ». Ainsi, dans un état moderne, la liberté ne doit pas être entendue comme la possibilité donnée aux individus de faire ce qu'ils désirent, quand et comme ils le souhaitent. Elle se conçoit plutôt comme l'encadrement des comportements de chacun, afin de faciliter la vie en société¹³³. Il ne faut absolument pas voir l'ordre public de manière négative, mais le considérer comme un outil permettant aux libertés individuelles et collectives de s'exercer pleinement, tout en évitant débordements et dérives. La liberté bien cadrée et bien délimitée est donc la condition *sine qua non* du vivre ensemble.

Traditionnellement, l'ordre public désigne « l'ordre matériel et extérieur »¹³⁴. Cette conception, citée par la quasi-totalité de la doctrine fut détaillée par son auteur. Le Doyen Maurice Hauriou estimait, en effet que cet ordre public devait être « considéré comme un État de fait opposé au désordre, [...] en d'autres termes [il] ne poursuit pas l'ordre moral dans les idées et dans les sentiments, [il] ne pourchasse pas

¹³¹ P. WACHSMANN, *Libertés publiques*, Dalloz, coll. Cours., 6^{ème} éd., 2009, p. 64. V. également : X. DUPRÉ DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, PUF, coll. « Thémis », 2018.

¹³² Ch.-É. MINET, *La police administrative*, Vuibert, 2007, p. 23.

¹³³ Il nous semble possible de considérer l'ordre public comme un instrument de mise en œuvre du contrat social tel qu'imaginé par Rousseau. En encadrant les libertés, l'ordre public veille à ce que la vie en société soit la plus harmonieuse possible.

¹³⁴ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 12^{ème} éd., 1933, p. 549.

les désordres moraux, [il] est pour cela radicalement incompétent : si [il] l'essayait, [il] verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences à cause de la lourdeur de son mécanisme »¹³⁵. Ainsi, dans sa conception classique, l'ordre public revêt un caractère essentiellement matériel et vise à éviter les désordres envisageables. L'ordre public n'est ainsi pas censé prendre en considération les troubles moraux et, pour certains auteurs, l'intervention de l'ordre public dans la sphère mentale semble ne concerner que les seuls régimes totalitaires. A ce titre et selon le Professeur Jean Waline, « dans les régimes libéraux, distincts en cela des régimes totalitaires, l'ordre dans les esprits et dans les mœurs ne relève pas de la police ; seules justifient son intervention les manifestations extérieures du désordre »¹³⁶. Nous verrons ultérieurement que l'évolution jurisprudentielle semble contredire le Professeur Jean Waline. La conception strictement matérielle de l'ordre public ne semble plus convenir à l'état actuel du droit.

La stricte opposition entre mesure de police et liberté, dont il vient d'être fait mention, nous semble aujourd'hui dépassée. En effet, l'encadrement et la limitation des libertés individuelles et collectives par la police administrative visent un objectif supérieur. Par ces restrictions fondées sur l'ordre public, le pouvoir de police administrative cherche à protéger et à préserver la vie en société. La police administrative aurait pour fonction de préserver l'ordre public – que l'on peut qualifier d'intérêt général –, dont la finalité semble révéler sa conception libérale¹³⁷. On peut d'ailleurs également citer l'article 12 de la DDHC¹³⁸ de 1789 selon lequel la garantie des droits de l'homme est la force publique.

Comme le prévoit l'article L. 2212-2 du CGCT, l'ordre public se définit comme « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ». Cette conception courante

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, Précis, 23^{ème} éd., 2010, p. 334.

¹³⁷ V. à ce propos : J. PETIT, « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2012, t. 2, p. 12. L'auteur précise : « les impératifs d'intérêt général qui forment le contenu actuel de l'ordre public général correspondent principalement à des conditions matérielles élémentaires de la vie sociale, ce qui est en parfait accord avec les vues libérales qui fondent la police générale ».

¹³⁸ Art. 12 DDHC : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

remonte à la loi du 5 avril 1884¹³⁹, dont les termes furent repris par le Code général des collectivités territoriales. Ces termes sont relativement peu explicites et rendent, à eux-seuls, complexe la définition de l'ordre public. Face à ces difficultés, les auteurs ont pour habitude d'opérer une synthèse sous la forme d'un « triptyque traditionnel » de l'ordre public composé de la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique. Ce regroupement effectué par la doctrine, mérite quelques précisions sémantiques. La tranquillité publique correspond au maintien de l'ordre ainsi qu'à la lutte contre les nuisances dans les lieux publics¹⁴⁰. En cela, elle s'apparente à la notion de bon ordre. La sécurité publique – ou sûreté – recouvre, quant à elle, les secours en cas d'accidents ou de « fléaux calamiteux » humains et, ou naturels¹⁴¹. Il est ainsi possible de citer, en guise d'exemple, la loi du 23 janvier 2006¹⁴² – visant à lutter contre le terrorisme – en raison du risque d'attentats sur le territoire national. Enfin, la salubrité publique veille à la sauvegarde et au maintien de l'hygiène publique et passe, notamment, par des contrôles de la qualité de l'eau et des denrées, une prévention contre les épidémies et épizooties, la lutte contre les « pollutions de toutes natures » ou bien encore l'interdiction de fumer dans les lieux publics. Il s'agit de la composante sanitaire de l'ordre public – visant à préserver la santé publique.

L'ordre public est donc, au sens classique du terme, comme nous venons de le montrer et pour reprendre les termes utilisés par le doyen Maurice Hauriou, essentiellement « matériel et extérieur »¹⁴³. Cette affirmation est vraie si l'on s'en tient à lettre de la loi de 1884. Pour reprendre les termes du Professeur Jacques Petit : « En l'état actuel du droit, l'ordre public général, en tant qu'ordre matériel et extérieur ne comporte pas d'autres éléments »¹⁴⁴. Nous verrons que cette vision exclusivement

¹³⁹ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JO*, 6 avril 1884, p. 1557. On trouve toutefois les premières traces d'une telle définition de l'ordre public dans la première loi sur l'organisation départementale du 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 – notamment dans son article 2 de sa section 3).

¹⁴⁰ Nous pouvons citer, par exemple, les nuisances sonores, ou bien encore la pollution lumineuse.

¹⁴¹ Il s'agit, par exemple, des incendies, des inondations, des catastrophes naturelles ou bien encore des tentatives de coalitions armées. V. également P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit public », Paris, 1962, p. 16 : « Ce deuxième élément de l'ordre public a pour objet particulier la protection contre les accidents qui menacent les collectivités ou les individus. La sécurité publique s'applique à la circulation, et aussi à la prévention des fléaux et accidents ».

¹⁴² Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JO* n°0020 du 24 janvier 2006 page 1129.

¹⁴³ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, op. cit., p. 549

¹⁴⁴ J. PETIT, « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, op. cit., p. 12.

matérielle de l'ordre public est aujourd'hui largement dépassée. Celle-ci a, en effet, très profondément évolué et fut rapidement élargie par le Conseil d'État. Le juge administratif, en prenant en considération les évolutions sociétales, a étendu le champ d'intervention de l'ordre public à des considérations plus immatérielles. Il n'est ainsi plus possible, de nos jours, d'appréhender l'ordre public uniquement à travers le prisme de sa conception classique, matérielle et extérieure. A l'instar des auteurs du GAJA¹⁴⁵, nous estimons que l'ordre public contemporain ne peut plus « être défini comme purement matériel et extérieur » car il « couvre une conception de l'Homme que la société doit respecter, et les pouvoirs publics, faire respecter ».

2. *L'élargissement de la notion d'ordre public*

Cette évolution est mise en exergue par le Professeur Jacques Petit, pour qui : « Longtemps limité à la trilogie de la police municipale, selon la loi de 1884, l'ordre public s'élargit – se disperse ? – au-delà “ du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique ” »¹⁴⁶. L'ordre public ne désigne pas une notion figée dans le temps et dans l'espace et cette caractéristique est principalement induite par les termes, relativement vagues, employés par le législateur pour en définir les composantes. Le législateur a fait preuve, dans la rédaction du texte, de beaucoup d'habileté et de finesse. En effet, grâce à l'utilisation de termes généraux, il a permis une plus grande souplesse et une meilleure adaptabilité de la notion d'ordre public. Comme l'a fait remarquer Charles-Édouard Minet, « cette indétermination permet à la notion d'ordre public, comme à celle d'intérêt général, d'évoluer avec le temps et avec les mœurs, et de s'adapter notamment aux évolutions technologiques »¹⁴⁷. Il est évident que pour être efficace, l'ordre public doit faire preuve d'adaptation. De la même façon que la norme juridique, ce concept doit, pour être respecté – et donc remplir pleinement sa fonction, – évoluer en même temps que la société à laquelle il est censé s'imposer. Il lui faut donc nécessairement tenir compte des mutations sociétales, pour ainsi permettre le maintien de l'ordre public, tout en garantissant le

¹⁴⁵ Commentaire sous l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge*, GAJA, 20^e éd., 2015, n° 92, p. 655.

¹⁴⁶ Y. GAUDEMET, « Propos introductifs », in, R. SEVE, *L'ordre public*, Dalloz, coll. « Archives de philosophie du droit », t. 58, 2015, p. 4.

¹⁴⁷ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, op. cit., p. 36.

respect des libertés fondamentales. Il est indéniable que l'application de l'ordre public ne peut être envisagée de manière identique à travers les âges. Ce qui se pratiquait au XIX^e siècle ne conviendra évidemment pas au XXI^e siècle¹⁴⁸. Si l'ordre public doit savoir s'adapter à une période donnée, il doit également veiller à être parfaitement applicable dans l'espace. C'est d'ailleurs bien en cela que réside toute la difficulté d'application de cette notion qui devra s'ajuster en fonction des circonstances de temps, mais aussi de lieu. Pour reprendre les termes de Serge Velley : « Les contours de l'ordre public et des troubles qu'il faut prévenir sont très larges. Ils dépendent de l'évolution des risques, de la connaissance que l'on en a, de l'état des mœurs, et de contingences de temps et de lieu : les exigences d'ordre et les menaces de troubles ne sont pas les mêmes en été et en hiver, en montagne ou au bord de la mer, dans les zones industrielles, les villes, la campagnes, ... »¹⁴⁹.

Au fil des ans, la notion d'ordre public s'est donc considérablement transformée et connu un élargissement accru. Le premier « glissement » notable fut observé dès l'entre-deux guerres avec la prise en compte, par le Conseil d'État, de l'esthétisme. La Haute juridiction¹⁵⁰ est en effet venue consacrer la nécessité de protéger l'esthétisme public au travers de l'ordre public. Comme le souligne le Professeur Yves Gaudemet, « déjà lorsque l'on m'enseignait le droit de la police administrative, on s'interrogeait sur la possibilité d'une police de l'esthétique, "la police du beau" disait-on (...) »¹⁵¹. Par son arrêt de 1938, le Conseil admet ainsi la légalité de la réglementation des enseignes publicitaires autour de l'arc de triomphe, dans « l'intérêt de l'esthétique ». Cependant, la juridiction suprême de l'ordre administratif a jugé illégaux des arrêtés visant à réglementer l'esthétisme de certains monuments funéraires¹⁵². Si l'esthétique est effectivement prise en compte au travers de l'ordre public, elle n'en constitue toutefois pas l'une de ses composantes. Ce sont les éléments traditionnels de l'ordre public qui sont interprétés de manière extensive par la jurisprudence, permettant ainsi

¹⁴⁸ L'évolution des droits consentis aux individus oblige le législateur et le juge à adapter les mesures légitimement admissibles par les citoyens.

¹⁴⁹ S. VELLE, *Droit administratif*, Vuibert, 9^e éd., 2012, p. 308.

¹⁵⁰ CE, 3 juin 1938, *Société des usines Renault*, Rec., p. 531.

¹⁵¹ Y. GAUDEMET, « Propos introductifs », in *L'ordre public*, « Archives de philosophie du droit », op. cit., p. 4.

¹⁵² CE, 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de Haute-Garonne*, JCP 1973, II, 17446, note BOUYSSOU.

aux autorités de police d'ouvrir leur champ d'intervention, sous le couvert de la protection de l'ordre public. La prise en considération de l'esthétique, même si elle est toujours d'actualité, concerne aujourd'hui plus particulièrement l'ordre public spécial. En d'autres termes, en matière de police de l'esthétique, on a pu assister à un glissement du général vers le spécial. En effet, les règles de police administrative en matière environnementale n'ont cessé de croître – certainement en raison de la prise en compte politique et médiatique d'une nécessaire protection de l'environnement. Ces règles concernent des domaines spécifiques et relèvent des polices administratives spéciales¹⁵³. Ainsi, l'esthétique est actuellement encore prise en considération, mais cela n'intervient principalement que lors de la prise directe, par le législateur, de mesure police administrative spéciale concernant, dans la majorité des hypothèses, le domaine de l'environnement. Si la dimension esthétique de l'ordre public général a perdu de sa pertinence, il n'en va pas de même pour sa dimension morale.

La doctrine de l'entre-deux guerres considérait déjà que l'ordre public matériel n'était pas incompatible avec la prise en compte d'éléments de nature sociologique. Le Professeur Pierre-Henri Teitgen estimait aussi qu'il fallait prévenir et anticiper l'atteinte au « minimum d'idées morales naturellement admises à une époque donnée par la moyenne des individus »¹⁵⁴, en ce qu'elle pouvait avoir des conséquences sur la sécurité des biens et des personnes. Il s'agirait ainsi de préserver le citoyen des atteintes les plus grossières à leur liberté individuelle¹⁵⁵. S'il existe également, dans le domaine de la protection des bonnes mœurs, un certain nombre de polices spéciales – telles que la police des journaux et périodiques présentant un danger pour la jeunesse, ou bien encore la police du cinéma –, la moralité publique est néanmoins une composante à part entière de l'ordre public général. Le législateur l'a, du reste, clairement fait apparaître dans le CGCT dont l'article L. 2212-2 6° fait référence à des « mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux, dont l'état pourrait compromettre la morale publique ». Il nous faut cependant souligner

¹⁵³ V., à ce titre, les articles L. 581-1 et s. du Code de l'environnement relatifs à la police de l'affichage. L'article L. 581-1 II donne compétence au maire pour « interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque ».

¹⁵⁴ P.-H. Teitgen, *La police municipale*, Sirey, 1934, p. 34

¹⁵⁵ V., notamment : J.-P. PASTOREL, « De la police administrative des activités culturelles », *RDP* 2005, n°2, p. 395.

l'extrême finesse de la frontière entre ordre public général et ordres publics spéciaux, comme le démontre la prise en compte de la moralité publique, tant par la police générale que par certaines polices spéciales.

A l'égard de cette vision large de l'ordre public, la jurisprudence est constante et n'hésite pas à veiller à la protection de la « moralité publique »¹⁵⁶ – qu'elle qualifiait autrefois d'« hygiène morale »¹⁵⁷. Il est important de souligner que, sur ce point, certains auteurs sont plus nuancés. C'est le cas, par exemple, du Professeur Vincent Tchen, selon lequel « le contentieux ne permet pas d'identifier clairement une action de police générale animée par un but de moralité publique »¹⁵⁸. Nous partageons l'opinion de cet auteur, et souhaitons faire valoir qu'en effet, ce n'est pas le caractère immoral de la situation qui, en soi, justifie l'intervention de l'autorité de police administrative. En fait, comme le précisait le Professeur Pierre-Henri Teitgen, ce sont les risques relatifs à la préservation de l'ordre public qui peuvent nécessiter la mise en marche de la police administrative. Les mesures de police administrative – qu'elles soient générales ou spéciales – n'ont donc pas un but moralisateur mais sont simplement chargées d'éviter, autant que faire se peut, la survenance de troubles à l'ordre public¹⁵⁹. La frontière reste néanmoins parfois fragile entre ordre public et morale et ces deux notions sont quelquefois extrêmement liées.

Il conviendra ainsi de traiter de la moralité publique en droit administratif, sans pour autant omettre d'examiner la jurisprudence relative aux interdictions en matière cinématographique. En effet, comme a pu le rappeler Charles-Édouard Minet : « C'est [...] le cinéma qui va donner au juge administratif l'occasion de consacrer le rôle de la moralité publique comme composante de l'ordre public »¹⁶⁰. Pour pouvoir être projeté sur l'ensemble du territoire national, un film doit obtenir un visa ministériel – délivré

¹⁵⁶ CE, 30 septembre 1960, *Jauffret*, n° 46282, *Rec.*, p. 504, *Lebon T*, RDP 1961, p. 828, note WALINE.

¹⁵⁷ CE, 7 novembre 1924, *Club indépendant sportif châlonnais*, *Rec.* p. 863.

¹⁵⁸ V. TCHEN, *La police administrative*, *J.-Cl Adm*, fasc. 200, 2013, p. 30.

¹⁵⁹ Pour montrer les pouvoirs dont disposent les autorités de police en la matière, ainsi que l'évolution des mœurs, citons brièvement, en guise d'exemples, les faits des deux affaires qui viennent d'être évoquées. Par le premier arrêt, le Conseil d'État a confirmé la fermeture d'un lieu de débauche – c'est-à-dire, un lieu où étaient « constatés des faits de prostitution et de racolage ». La solution ne semble pas choquante, au XXI^e siècle. Il en est autrement de la seconde décision, par laquelle le Conseil d'État a reconnu à l'autorité de police le pouvoir d'interdire un combat de boxe. On peut noter, à ce titre, l'évolution de la société, qui autorise désormais un certain nombre de pratiques sportives violentes et à la frontière de ce qu'autorise classiquement la morale.

¹⁶⁰ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 39.

par le ministère de la Culture. Malgré cette autorisation administrative, une autorité de police locale – le plus souvent, un maire – a la possibilité d’user de ses pouvoirs de police administrative générale afin d’interdire la projection dudit film sur le territoire relevant de sa compétence. Bien évidemment, et ce de manière classique, l’autorité de police locale peut fonder l’interdiction de projection sur les risques de troubles matériels et extérieurs : l’objectif est alors simplement d’assurer la tranquillité et la sécurité publiques. Cependant, il est également possible de justifier l’interdiction en « raison du caractère immoral du film et de circonstances locales particulières »¹⁶¹. Les faits, en l’espèce, étaient les suivants. Le maire de Nice ayant pris un arrêté visant à interdire, dans le ressort de sa commune, la projection du film « Le feu dans la peau », justifia la mesure par des considérations de moralité publique. Le Conseil d’État, saisi de cette affaire, estima « qu’un maire, responsable du maintien de l’ordre dans sa commune, peut interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d’un film auquel le visa ministériel d’exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d’entraîner des troubles sérieux ou d’être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l’ordre public ». Cette solution démontre que deux types de circonstances peuvent légitimer l’intervention de l’autorité de police. Pour ce cas précis, il s’agit, en premier lieu, des « troubles sérieux » encourus, à savoir les manifestations concrètes organisées à l’encontre du film considéré, ce qui motiva l’interdiction de projection décidée par l’autorité municipale puisqu’ en raison du thème de l’œuvre notamment, il existait un risque sérieux d’atteinte à la sécurité publique. La seconde circonstance pouvant justifier une interdiction est occasionnée par le risque de trouble à la moralité publique, notion qui renvoie plus spécifiquement à des désordres de nature psychologiques. Dans cette hypothèse, il est nécessaire que l’intervention de l’autorité de police soit justifiée par des circonstances locales particulières. Il convient cependant de souligner la tendance qu’a le juge à reconnaître de moins en moins facilement l’existence de telles circonstances locales particulières en matière d’immoralité¹⁶². Dans sa décision de 1954, le Conseil d’État a toutefois

¹⁶¹ CE, 18 décembre 1959, *Société les Films Lutetia*, Rec. p. 693. ; GAJA, 20^{ème} éd., 2015, n° 73, p. 479. Précisons que nous reviendrons sur cette notion de circonstances locales particulières dans la Section 2 du Chapitre 1 du Titre 2 de la Première partie.

¹⁶² V., notamment : P. TIFINE, *Droit administratif français*, Revue générale du droit [en ligne], 2013, n° 4649 : « Pourtant, l’évolution des mœurs aidant, la jurisprudence s’est dirigée vers une conception de plus en plus restrictive de leur intervention. En particulier, le juge administratif a examiné avec plus de

considéré que cette condition était remplie alors que l'arrêté municipal invoquait « l'existence d'une vague d'immoralité déferlant sur la ville de Nice au début de l'année 1954 ».

La jurisprudence *Lutetia* laissait croire qu'en matière de censure cinématographique dans leur commune, les compétences des édiles locaux étaient relativement larges – notamment en raison de la souplesse d'interprétation des circonstances locales particulières. Cependant, en raison de la constante évolution des mœurs, la jurisprudence a durci les conditions et le contrôle de ce qui relève des circonstances locales particulières pouvant justifier l'interdiction d'une œuvre sur le territoire communal. Le juge administratif a ainsi renforcé son examen des circonstances locales particulières invoquées par les maires¹⁶³, encadrant plus fermement leurs prérogatives en la matière¹⁶⁴.

Bien que cette jurisprudence soit aujourd'hui peu utilisée¹⁶⁵, le débat sur la moralité publique en matière cinématographique fut relancé par un arrêt du Conseil d'État de 2000¹⁶⁶, qui annula le visa d'exploitation du film « Baise-moi », pourtant déjà assorti d'une interdiction aux moins de 16 ans. La juridiction administrative argua, pour justifier sa décision, que le film « composé pour l'essentiel d'une succession de scènes de grande violence et de scènes de sexe non simulées [...] constitue [...] un message pornographique et d'incitation à la violence [...] qui pourrait relever des dispositions de l'art. 227-24 du Code pénal ». Cet arrêt met en évidence que la moralité revêt encore une certaine importance en matière cinématographique. La victoire de l'association requérante eut pour effet d'intensifier les recours en la matière. Un autre exemple fréquemment cité est l'annulation du visa d'exploitation du film « Antichrist » dont l'interdiction aux moins de 16 ans a été annulée par le Conseil

précision les circonstances locales particulières invoquées par les maires ([...] CE, 26 juillet 1985, *Ville d'Aix-en-Provence* : Rec. p.236 ; RFDA 1896, p.439, concl. Genevois) ».

¹⁶³ CE, 26 juillet 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, n° 43468, Rec. p. 236, RFDA 1986, p. 439, concl. Genevois.

¹⁶⁴ La projection d'un film sur le territoire national est soumise à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre de la Culture. V., notamment les art. L. 211-1 et R. 211-2 du Code du cinéma.

¹⁶⁵ V., notamment : Commentaire de l'arrêt « Société » *Les Films Lutetia*, GAJA, 20^{ème} éd., 2015, n° 73, p. 484 : « En fait, pour des raisons qui tiennent plus à l'évolution des mœurs qu'à la crainte de difficultés contentieuses, les maires ont renoncé à utiliser les pouvoirs qui leur avaient été reconnus, de sorte que la jurisprudence *Lutetia* s'est rapidement tarie ».

¹⁶⁶ CE, Sect., 30 juin 2000, *Association Promouvoir et autres*, n° 222194 et 222195, AJDA 2000, p. 674.

d'État¹⁶⁷ en raison de l'insuffisance de motivation par le ministre. L'année 2014 fut, quant à elle, marquée par un film qui aurait pu permettre une reconsidération et une actualisation de ces décisions jurisprudentielles. Il s'agit du film d'horreur « Annabelle » qui, en raison de débordements consécutifs à sa projection – à savoir l'entrée en transe de plusieurs spectateurs –, s'est vu interdit de projection dans différents établissements français au cours de l'année¹⁶⁸, notamment à Marseille ainsi qu'à Strasbourg. À noter que, dans ces deux villes, c'est la direction des établissements qui, de sa propre initiative, a décidé de cesser la diffusion du film. Ainsi, les exemples donnés illustrent la prégnance contemporaine de la moralité en matière cinématographique. Néanmoins, dans ces affaires, seule la police spéciale est mise en œuvre. Il n'y a donc pas de concours de police à proprement parler. Pour qu'une telle hypothèse se rencontre et que la jurisprudence *Lutetia* trouve à s'appliquer, il faut qu'une autorité de police administrative, autre que le ministre de la culture, prenne la décision d'interdire la projection du film. Demandons-nous d'ailleurs si une situation identique trouverait encore à s'appliquer, dans les mêmes conditions que dans l'affaire *Lutetia*, au XXI^e siècle. Notre époque est en effet caractérisée par une banalisation de la violence, s'illustrant par des scènes toujours plus violentes – et faisant néanmoins salle comble ... Entre 1980 et 2001, quelques films¹⁶⁹ furent certes interdits de projection au niveau local. Cependant, l'utilisation par les maires de leurs prérogatives de police administrative en matière cinématographique semble aujourd'hui peu probable. Quelle efficacité aurait une telle mesure à l'ère du numérique et du téléchargement ?

Ce sont, de nos jours, d'autres domaines que le cinéma qui sont soumis au nécessaire respect de la moralité publique. Citons, par exemple, certaines annonces publicitaires en faveur de messageries roses qui peuvent justifier d'une interdiction de la part du maire de la commune où se situe cette publicité¹⁷⁰. Dans le même esprit, un

¹⁶⁷ CE, 25 novembre 2009, *Association promouvoir et autres*, n° 328677, *Lebon T*. Pour un exemple récent de jurisprudence relative à la contestation d'un visa d'exploitation : CE, 5 avril 2019, *Société Margo cinéma*, n° 417343. Sur cette affaire, voir : M. LE ROY, « Visa d'exploitation : quand l'objectif d'information des mineurs et de dénonciation atténue la violence », *AJDA* 2019, p. 1761.

¹⁶⁸ L'Express.fr, 13 octobre 2014 : http://www.lexpress.fr/culture/cinema/annabelle-deprogramme-dans-quelques-cinemas-francais-apres-des-debordements_1610974.html.

¹⁶⁹ On peut citer, à titre d'exemple : *Pull-over rouge* de Michel Drach (France, 1979), *Je vous salue Marie* de Jean-Luc Godard (France, Suisse, 1984), *La dernière tentation du Christ* (E.-U, 1988) ou *Roberto Succo* de Cédric Kahn (France, 2001).

¹⁷⁰ CE, 8 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, n° 171134, *Rec.*, p. 482.

maire pourra utiliser ses pouvoirs de police administrative générale aux fins d'interdire l'ouverture d'un sex-shop à proximité d'établissements scolaires¹⁷¹.

L'ordre public a donc été contraint d'évoluer pour s'adapter à la société dans laquelle il trouve à s'appliquer. Comme l'indiquent le Professeur Baptiste Bonnet et Monsieur Daniel Chabanol, « l'ordre public ne se résume plus à sa dimension matérielle et extérieure, chacun le sait, et, depuis longtemps, la dimension immatérielle de l'ordre public est admise, ce que R. Chapus qualifie de bon ordre moral et d'autres, de moralité publique »¹⁷². La moralité publique, bien que largement moins invoquée de nos jours, reste néanmoins une composante devenue classique de la notion d'ordre public à la française. Cette notion de moralité publique est néanmoins controversée par certains auteurs¹⁷³, qui considèrent qu'elle n'a plus sa place, en tant que telle, dans la jurisprudence contemporaine. L'objet de notre étude n'étant pas de dresser une analyse de l'évolution de la notion de moralité publique, précisons simplement que le Conseil d'État a développé une nouvelle caractéristique de l'ordre public, dérivée – semble-t-il – de la moralité publique : il s'agit du principe de respect de la dignité humaine, principe d'autant plus important qu'il fait l'objet d'une actualité jurisprudentielle considérable.

B) La conception moderne de l'ordre public : Le principe du respect de la dignité humaine

« N'étant pas définie, mais étant néanmoins considérée, de l'avis général, comme de l'essence de l'humanité, la dignité humaine est par ailleurs censée receler des potentialités illimitées »¹⁷⁴. Quand bien même elle ne connaisse pas de définition précise, la dignité humaine peut être expliquée à partir de la notion de dignité qui, dans le langage courant, s'entend comme le « respect que mérite quelqu'un [...] »¹⁷⁵. Il

¹⁷¹ CE, ord., 8 juin 2005, *Commune de Houilles*, n° 281084, *JCP A* 2005, act. 319, obs. Rouault.

¹⁷² B. BONNET et D. CHABANOL, « Une ordonnance exceptionnelle sur des fondements traditionnels : à propos de l'ordonnance du 9 janvier 2014 ... », *JCP A*, n°3, 20 janvier 2014, act. 55.

¹⁷³ V. notamment : N. ACH, « Police et morale », in., Ch. VAUROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 99.

¹⁷⁴ F. LLORENS, « Justice administrative et dignité humaine », *RDP* 2011, p. 300.

¹⁷⁵ V., pour une définition de la dignité : M. FABRE-MAGNAN, « La dignité en droit : un axiome », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2007/1, p. 1 : « La dignité de la personne humaine est souvent

nous semble important de souligner le fait que la dignité recouvre à la fois le respect de l'intégrité physique, mais également psychique de l'Être humain. Le Conseil d'État va ainsi progressivement veiller au respect de certaines valeurs intrinsèques à l'être humain et va, dans ce but, ériger le principe de respect de la dignité humaine au rang de composante à part entière de l'ordre public. Ce principe de respect de la dignité de la personne humaine se voit classiquement assimilé à la célèbre affaire dite du « lancer de nain ». De cette conception matérielle de la dignité humaine visant à protéger toute atteinte physique à la dignité de la personne humaine, est apparue une conception plus fonctionnelle, suite à l'affaire *Dieudonné*. En d'autres termes, le juge administratif va faire évoluer sa jurisprudence d'une vision restreinte de la dignité humaine comme composante de l'ordre public (1.), vers une conception plus souple et plus large à l'égard de la dignité humaine (2.).

1. La conception initialement restreinte de la dignité humaine comme composante de l'ordre public

Si l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge*¹⁷⁶ est passé à la postérité comme étant l'arrêt fondateur du respect de la dignité humaine en tant que composante de l'ordre public, il faut néanmoins rappeler que l'affaire du lancer de nain fut initiatrice en donnant lieu à deux arrêts d'Assemblée du Conseil d'État rendus le 27 octobre 1995¹⁷⁷. Concernant ces affaires, le Conseil d'État devait se prononcer sur la validité d'arrêtés municipaux visant à interdire un spectacle au cours duquel étaient lancées des personnes de petite taille. En confirmant la légalité des arrêtés municipaux, la juridiction administrative a ainsi établi que le respect de la dignité de la personne humaine est une composante de l'ordre public. Malgré la disparition du critère de circonstances locales permettant de justifier une intervention des édiles de la commune concernée, ces arrêts de 1995 viennent renforcer le rôle des maires en tant qu'autorités de police administrative locales. En effet, alors que l'on avait coutume de

entendue comme renvoyant aux champs sémantiques de la morale, des valeurs, voire de la religion, toutes choses qui, aujourd'hui, sont marquées du sceau de la sphère privée et du relativisme.

¹⁷⁶ CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, req n° 136727, Rec. p. 372 ; RFDA 1995, p. 1204, concl. Frydman.

¹⁷⁷ CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727, et CE, Ass., 27 octobre 1995, *Ville d'Aix-en-Provence*, n° 143578, Rec. p. 372 ; RFDA 1995, p. 1204, concl. Frydman et AJDA 1995, p.878, chron. Stahl et Chauvaux.

considérer qu'un arrêté émanant d'un élu municipal visait principalement la protection du public, en 1995, le maire va intervenir pour sauvegarder l'acteur contre lui-même - en dépit de la décision de ce dernier, prise sciemment et de plein gré - de participer au spectacle. Le professeur François Llorens précise, à juste titre, que : « [...] la dignité humaine n'est pas conçue uniquement comme le droit de chaque personne au respect par les tiers de sa propre dignité, mais comme une qualité inhérente à l'humanité qui s'incarne en chaque homme et qui s'impose à lui, au besoin contre sa volonté. De droit, la dignité se transforme alors en devoir, opposable à l'homme par ses semblables »¹⁷⁸. On perçoit donc une volonté particulièrement protectrice du Conseil d'État qui fait de la dignité humaine une composante à part entière de l'ordre public. Le Conseil constitutionnel a, quant à lui, fait de la protection de la dignité humaine un principe constitutionnel. En effet, les Sages, tout en considérant, en 1994¹⁷⁹ que « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle »¹⁸⁰, ne l'ont toutefois pas reconnue comme une composante de l'ordre public.

La protection de la dignité humaine devient ainsi, au milieu des années 1990, une préoccupation première, tant pour le Conseil d'État, que pour le Conseil constitutionnel. Deux autres affaires, plus récentes, peuvent également être mentionnées pour illustrer cette jurisprudence protectrice de la dignité humaine. Celles-ci ne concernent plus la dignité humaine dans son acception physique comme c'était le cas dans les affaires susmentionnées. La première affaire porte sur l'interdiction de rassemblements humanitaires visant à distribuer, sur la voie publique, des aliments contenant du porc. En effet, le Conseil d'État¹⁸¹ a estimé qu'une telle assistance, car inégalitaire¹⁸², était susceptible de porter atteinte à la dignité de la personne humaine.

¹⁷⁸ F. LLORENS, « Justice administrative et dignité humaine », *op. cit.*, p. 302.

¹⁷⁹ Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *JO* 29 juill. 1994, p. 11024, *Rec* p. 100.

¹⁸⁰ Précisons, à ce titre, que le Conseil constitutionnel, par sa décision 93-325 DC du 13 août 1993 était venu poser le principe suivant : « la sauvegarde de l'ordre public [...] constitue un objectif à valeur constitutionnelle ».

¹⁸¹ CE, ord. 5 janvier 2007, *Ministre de l'intérieur c. Association « Solidarité des Français »*, req n° 300311, *AJDA* 2006, p. 601, obs., B. PAUVERT.

¹⁸² L'inégalité ressort ici de l'exclusion des personnes dont la confession interdit la consommation de porc et qui donc découle d'une telle distribution. Sur les concours de police à propos de l'interdiction

La seconde affaire¹⁸³ se rapporte à des atteintes à l'ordre public d'un autre genre. Il s'agissait, dans cette décision, de s'interroger sur la légitimité de l'exploitation, par une société, d'un centre de traitement et de valorisation des déchets situé sur un terrain. Au vu de ces différentes décisions, l'on remarque que les hypothèses d'atteintes à l'ordre public admises par le juge fluctuent en fonction de différents paramètres tels que le lieu, la période ... L'on constate également l'existence d'un lien entre ce nouveau principe et celui de moralité publique précédemment évoqué. Le commissaire du Gouvernement Frydman a d'ailleurs bien mis en évidence cette connexité, dans ses conclusions sur les deux arrêts de 1995, en précisant que le respect de la personne humaine « traduit une exigence morale » et « constitue lui-même l'une des composantes essentielles de la moralité publique »¹⁸⁴. Il ne faut cependant pas en conclure que les deux éléments soient totalement similaires. Il existe des dissemblances, notamment en matière de régime juridique. Contrairement aux règles classiques, en matière de respect de la dignité humaine, l'autorité de police peut intervenir « même en l'absence de circonstances locales particulières »¹⁸⁵. Jacques-Henri Stahl et Didier Chauvaux ont précisé, à ce propos : « [...] s'agissant d'une atteinte à la dignité de la personne humaine, l'appréciation de l'autorité de police municipale n'est guère tributaire du contexte local : si l'on admet qu'un comportement donné est de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine, la conséquence à tirer devrait en être l'interdiction systématique, dans toutes les communes de France. C'est en lui-même, et non en raison des circonstances locales, que l'acte attentatoire à la dignité de la personne humaine appelle l'interdiction »¹⁸⁶.

Force est donc de constater qu'un lien étroit relie ce nouveau principe de respect de la dignité de la personne humaine à celui, plus ancien, de la moralité publique. L'on

par la maire de Calais de distributions de repas aux migrants, v. TA Lille, 16 décembre 2019, req n° 1702419.

¹⁸³ CE, 26 novembre 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise, Commune de Fresnières et Communauté de communes du Pays des sources*, n° 301151, *Rec.* p. 439 ; *AJDA* 2008, p. 2252, obs. L. JEGOUZO.

¹⁸⁴ CE Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, *Rec.* p. 372, concl., P. Frydman.

¹⁸⁵ CE Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, *op. cit.*

¹⁸⁶ J.-H. STAHL, D. CHAUVAUX, « Légalité de l'interdiction des spectacles de lancer de nains », *AJDA* 1995, p. 878. Ils partagent ainsi les propos de Patrick Frydman qui évoquait une « carence du droit existant » dans ses conclusions – précédemment citées. Une mesure de police nationale – émanant du Premier ministre – serait donc la plus efficace pour arrêter l'atteinte à la dignité humaine ainsi constatée. V. également, dans le même sens : M. FRANC, « Une relecture de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge », *AJDA* 2014, p. 106 ; P. FRYDMAN, « Les vingt ans de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge – A propos de la dignité de la personne humaine », *RFDA* 2015, p. 1100.

peut même regarder le respect de la dignité humaine comme étant l'application de la moralité publique à un domaine particulier, c'est-à-dire le respect de la dignité de l'Être humain. En effet, ne fait-on pas preuve de moralité en estimant que tel acte respecte ou non le principe de la dignité humaine. Les différentes décisions précédemment évoquées nous confortent dans cette perspective puisqu'il semble que la notion de dignité humaine soit entendue de manière assez large par le Conseil d'État. Alors que les juges se sont longtemps intéressés aux atteintes physiques à la dignité humaine, force est de constater que cette approche a récemment fait l'objet d'un élargissement de la part du juge administratif. La haute juridiction de l'ordre administratif est en effet venue étendre le champ d'application du principe du respect de la dignité de la personne humaine à des hypothèses d'atteintes non plus effectives, mais également verbales.

2. *L'élargissement de la reconnaissance de la dignité humaine comme composante de l'ordre public*

Depuis 1995, la protection de la dignité humaine concernait essentiellement des atteintes matérielles au respect de la dignité humaine. La jurisprudence tend aujourd'hui, grâce à la volonté du Conseil d'État, à évoluer et à préserver des atteintes immatérielles à la dignité humaine. Des atteintes matérielles ne sont ainsi plus indispensables pour que la protection du respect de la dignité humaine soit prise en compte par la juridiction suprême administrative. Cette évolution prétorienne résulte de l'affaire dite « Dieudonné » et des différentes décisions auxquelles elle a donné lieu. Cette jurisprudence « *Dieudonné* » est particulièrement intéressante en raison de sa contribution à l'évolution de la notion juridique de respect de la dignité humaine. Établissons tout d'abord un bref rappel des faits. Le Conseil d'État eut à se prononcer, en référé, fin 2013, sur la légalité d'arrêtés ayant pour objet d'interdire la tenue d'un des spectacles de l'humoriste Dieudonné Mbala Mbala. Celui-ci avait d'ailleurs déjà risqué, peu de temps auparavant, de voir l'une de ses productions interdites car, comme le rappelle Jean-Marc Pastor : « l'atteinte à la dignité humaine avait été invoquée [...] par le maire de Perpignan pour interdire le spectacle "Foxtrot" de

Dieudonné mais son arrêté avait été suspendu »¹⁸⁷ par le Tribunal administratif de Montpellier¹⁸⁸.

Fin 2013, l'humoriste donne, au théâtre de la Main d'Or à Paris, un nouveau spectacle intitulé *Le Mur*, qui doit ensuite faire l'objet d'une tournée nationale. La presse va rapidement mettre en lumière les propos et allusions antisémites et les attaques contre des personnalités de confession juive que contient le spectacle. Précisons, d'ailleurs, que les propos du justiciable ont déjà fait l'objet de diverses condamnations par le juge pénal¹⁸⁹. Cela fait, en effet, plusieurs années qu'il se fait régulièrement remarquer dans la presse en raison de ses propos volontairement provocateurs et teintés d'antisémitisme. Les différentes sanctions pénales ne parvenant pas à modérer son propos, le gouvernement décide d'utiliser une nouvelle arme juridique visant à sanctionner l'auteur en cas de dépassement de certaines limites. Ainsi, le ministre de l'intérieur adresse aux préfets une circulaire du 6 janvier 2014¹⁹⁰ dans laquelle il entend rappeler les conditions permettant à une autorité de police locale – maire ou préfet – d'interdire la tenue d'un spectacle via leur pouvoir de police administrative générale. Suite à cette précision, dès le 7 janvier 2014, alors que Dieudonné M'bala M'bala doit jouer son spectacle le surlendemain à 20 heures, au Zénith de Nantes, le préfet de la Loire-Atlantique censure la représentation. De ce fait, la société de production concernée, l'entreprise Le Mur, saisit le Conseil d'État via la procédure du référé¹⁹¹. Ainsi, le 9 janvier, le Conseil d'État annule, en appel et conformément à la procédure du référé, l'ordonnance du tribunal administratif de Nantes¹⁹² prise quelques heures plus tôt, et qui avait suspendu les effets de l'arrêté préfectoral interdisant le spectacle *Le Mur*, dans une commune du département. Par

¹⁸⁷ J.- M. PASTOR, « Le Conseil d'État maintient le rideau baissé sur « le Mur » de Dieudonné », *AJDA* 2014, p. 79.

¹⁸⁸ TA Montpellier, ord., 23 mai 2013, *Société Chrystel Camus Productions et M. D*, n° 132275.

¹⁸⁹ V., notamment : M. – A. FRISSON-ROCHE, « La conformité de l'Ordonnance du Conseil d'État du 9 janvier 2014 Dieudonné M'bala M'bala au droit et à la justice, *Petites affiches* 2014, n°14, p. 3 : « Dieudonné a déjà fait l'objet de multiples condamnations pénales, neuf dont sept passées en force de chose jugée, en raison de comportements qui ont été qualifiés par les tribunaux pénaux comme étant des comportements antisémites. Ces condamnations ont pris la forme d'amendes. Celles-ci n'ont jamais été payées par le condamné, celui-ci affirmant être insolvable. Des procédures sont en cours à ce propos, l'organisation frauduleuse de son insolvabilité étant elle-même un délit ».

¹⁹⁰ Circulaire NOR INTK1400238C du 6 janvier 2014.

¹⁹¹ Procédure contentieuse prévue par le Livre V du Code de justice administrative – CJA.

¹⁹² TA Nantes, ord., 9 janv. 2014, *Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 1400110.

cette décision, le Conseil d'État est donc allé dans le sens de l'humoriste. Le lendemain, la Haute juridiction de l'ordre administratif, statuant de nouveau selon la procédure d'urgence a, cette fois, refusé de suspendre l'exécution de l'arrêté du maire de Tours¹⁹³ interdisant la représentation du spectacle dans cette ville. La même décision fut rendue à propos de l'arrêté du maire d'Orléans¹⁹⁴.

Dans sa première ordonnance en date du 9 janvier, le Conseil d'État statuant en référé, a estimé « qu'au regard du spectacle prévu, tel qu'il a été annoncé et programmé, les allégations selon lesquelles les propos pénalement répréhensibles et de nature à mettre en cause la cohésion nationale relevés lors des séances tenues à Paris ne seraient pas repris à Nantes ne suffisent pas pour écarter le risque sérieux que soient de nouveau portées de graves atteintes au respect des valeurs et principes, notamment de dignité de la personne humaine, consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par la tradition républicaine (...) ». Si, dans cette première espèce, le juge des référés du Conseil d'État n'a pas relevé d'atteintes suffisamment graves à l'ordre public pouvant justifier une interdiction de la tenue du spectacle, il n'en a pas été ainsi pour les deux autres espèces qui lui ont été soumises. Il a en effet considéré qu'« alors que la mise en place de forces de police ne peut suffire à prévenir des atteintes à l'ordre public de la nature de celles, en cause en l'espèce, qui consistent à provoquer à la haine et la discrimination raciales, le maire ne peut être regardé comme ayant commis une illégalité manifeste dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative en prononçant l'interdiction contestée ».

De manière plus générale, cette affaire met en exergue la difficulté de concilier deux principes essentiels du droit français. Est-il possible de sacrifier le respect du principe de liberté d'expression¹⁹⁵, qui est l'un des fondements de la conception de

¹⁹³ TA Orléans, ord., 10 janv. 2014, n° 1400043.

¹⁹⁴ TA Orléans, ord., 11 janv. 2014, n° 1400080.

¹⁹⁵ Ce principe est reconnu par différentes sources juridiques. V. à ce titre : les articles 10 et 11 de la DDHC posent respectivement les principes de liberté d'opinion et d'expression. Art. 10 : « Nul ne doit être inquiété pour des opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Art. 11 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». Le Conseil d'État a également eu l'occasion de reconnaître le caractère fondamental de la liberté d'expression, dans une décision récente qui concernait déjà un spectacle de M. Mbala Mbala : CE 26 févr. 2010, *Commune d'Orvault*, n° 336837, *AJDA* 2010, p. 1104. Notons également que la liberté de manifestation est elle aussi considérée comme principe

l'État de droit, au profit du respect du principe de respect de la dignité de la personne humaine ? Inversement, peut-on justifier des atteintes au respect de la dignité humaine, sur la base de la primauté du principe de liberté d'expression ? Comme le précise Gilles Le Chatelier, « L'affaire Dieudonné est emblématique de ce débat perpétuel entre ordre et liberté »¹⁹⁶. Comme nous l'avons vu dans les lignes qui précèdent, l'ordre public constitue un outil juridique permettant d'assurer et de servir la protection des libertés, en les encadrant et en les délimitant. Ainsi, nous semble-t-il logique que la liberté d'expression ne puisse être invoquée pour justifier ou excuser – voire banaliser – la tenue de propos blessants, humiliants, discriminatoires ou racistes, *a fortiori* lorsque proférés par un personnage public. Cependant, quels types de propos ou déclarations doit-on considérer comme étant attentatoires à la dignité humaine ? En 1995, dans son arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge* susmentionné, le Conseil d'État eut à traiter d'actes matériels portant atteinte à la dignité humaine. Les ordonnances de 2014 vont ainsi avoir pour effet d'étendre le champ d'intervention des autorités de police administratives générale en matière de protection des atteintes à la dignité de la personne humaine.

Le Conseil d'État se doit ainsi de concilier, en l'espèce, le respect des diverses libertés reconnues et protégées, avec le nécessaire maintien de l'ordre public auquel il participe et dont il est le garant. Les ordonnances dites « *Dieudonné* » sont donc venues confirmer et préciser l'apport de la célèbre jurisprudence *Commune de Morsang-sur-Orge* déjà évoquée et selon laquelle le respect de la dignité humaine étant « une des composantes de l'ordre public »¹⁹⁷, l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut interdire une attraction qui y porte atteinte « même en l'absence de circonstances locales particulières »¹⁹⁸. Le respect de la dignité de la personne humaine est donc une composante à part entière de l'ordre public et son importance se mesure par le fait qu'elle ne requiert aucune circonstance particulière qui permette à l'autorité de police de prendre une mesure restrictive des libertés. Cela participe du caractère de « concept

essentiel du droit public : v. en ce sens CE 19 août 2002, *Front national*, *Institut de formation des élus locaux*, n° 249666, Lebon, p. 311 ; *AJDA* 2002, p. 1017, note X. BRAUD ; *D.* 2002, p. 2452.

¹⁹⁶ G. LE CHATELIER, « L'ordre public, une notion nécessairement évolutive. "L'affaire Dieudonné" », *AJCT* 2014, p. 157.

¹⁹⁷ CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, *op. cit.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

absolu »¹⁹⁹ de la dignité humaine, pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement de l'époque. S'il est difficilement contestable qu'en raison de son importance, la protection du respect de la dignité humaine mérite une résonance toute particulière, il convient de mettre en exergue la discordance entre la décision du Conseil d'État de 1995 et les ordonnances de 2014. En effet, la protection de la dignité humaine est, pour la première fois, envisagée matériellement à la fin du XX^e siècle ; la juridiction suprême de l'ordre administratif exigeant alors des actes matériels contraires au respect de la dignité humaine pour légitimer une mise en action de l'autorité de police administrative. Cette condition n'est plus indispensable au XXI^e siècle. En effet, la protection de la dignité humaine ne nécessite plus, aujourd'hui, d'actes matériels puisque de simples déclarations orales suffisent à constituer une violation à celle-ci. On peut ainsi parler d'une atteinte immatérielle à la dignité humaine, ce qui permet une extension de la protection de son respect : « Cette extension, bien réelle, n'est pas très étonnante : il est dans la nature même d'un ordre immatériel de pouvoir être atteint par toutes les manifestations de la liberté d'expression, seraient-elles purement verbales »²⁰⁰. Il est toutefois nécessaire de veiller à ne pas étendre, de manière trop significative, les possibilités d'intervention des autorités de police administrative générale quant au contrôle des paroles de certaines personnes publiques. Comme l'a souligné le Professeur Jacques Petit, « [...] il n'est pas moins certain que la restriction par la police administrative générale de la liberté d'expression, au nom de la dignité de la personne humaine et au moyen d'une interdiction préventive, ne saurait être, dans notre droit, qu'exceptionnelle [...] »²⁰¹.

Bien que ces ordonnances « *Dieudonné* » élargissent les compétences des autorités de police administrative générale en matière de protection de la dignité humaine, il conviendra d'être attentif à l'évolution de la jurisprudence administrative sur cette question. En effet, il est fort souhaitable que cette dernière ne laisse pas, aux autorités de police, la possibilité d'interdire de manière récurrente des manifestations culturelles au motif d'un contenu verbal pouvant choquer certains. Devant l'émergence d'artistes revendiquant haut et fort leur rejet du politiquement correct, il

¹⁹⁹ P. FRYDMAN, note sous CE 1995 *Commune de Morsang-sur-Orge*, *op. cit.*

²⁰⁰ J. PETIT, « Les ordonnances Dieudonné : séparer le bon grain de l'ivraie », *AJDA* 2014, p. 878.

²⁰¹ J. PETIT, « Les ordonnances Dieudonné : séparer le bon grain de l'ivraie », *AJDA* 2014, p. 877.

y a fort à parier que le Conseil d'État soit de nouveau amené à prononcer de semblables interdictions. C'est d'ailleurs ce qui se produisit en début d'année 2015, une fois encore, à l'encontre du nouveau spectacle de Monsieur Dieudonné M'bala M'bala. Ce dernier propose, depuis 2014, un nouveau « one-man show » intitulé *Bête immonde*, joué dans de nombreuses villes françaises. Pourtant, par arrêté du 2 février 2015, le maire de Cournon d'Auvergne décide d'interdire la représentation prévue quelques jours plus tard au Zénith de la ville. Sans revenir sur l'ensemble de la procédure, soulignons que le Conseil d'État²⁰² n'a pas réussi à vérifier le caractère nécessaire et proportionné de la mesure prise par l'autorité municipale, et ce bien l'arrêté municipal ait relevé un contexte marqué par les attentats. Cette décision est intéressante en ce sens qu'elle limite les possibilités d'une intervention de l'autorité de police administrative générale sur le seul fondement d'une atteinte verbale à la dignité humaine²⁰³. A ce titre, l'on se doit de souligner favorablement les propos du Professeur Mathieu Touzeil-Divina pour qui : « Il n'est pas venu le temps où le juge sanctionne a priori et censure à tout-va [...] »²⁰⁴.

La prise en considération de la dignité en tant qu'élément de l'ordre public est marquée par une évolution binaire. En effet, la jurisprudence administrative, depuis 1995 et la décision *Commune de Morsang-sur-Orge*, a su faire évoluer les rapports entre ordre public et dignité de la personne humaine. Plus précisément, tout en s'élargissant, le contrôle opéré par le juge administratif en cette matière, s'est perfectionné. D'une vision stricte du respect de la dignité humaine – nécessitant une atteinte à l'intégrité physique de la personne –, le Conseil d'État accepte à partir de 2014, de reconnaître également les atteintes immatérielles à cette même dignité. Néanmoins, tout en reconnaissant un tel élargissement de la notion de dignité comme élément de l'ordre public, le juge administratif a également posé des limites afin d'éviter une utilisation abusive de ce concept par les autorités de police administrative compétentes.

²⁰² CE, ord., 6 février 2015, *Commune de Cournon d'Auvergne*, n° 387786.

²⁰³ A ce propos, aurait-on pu envisager, par exemple, d'interdire des concerts du rappeur Orelsan, jugé à de nombreuses reprises par les juridictions judiciaires pour incitation à la haine et à la violence ? La Cour de cassation s'est prononcée récemment de manière négative à ce propos, par un arrêt ordonnant un nouveau jugement du chanteur : C. cass., Crim., 23 juin 2015, n° 14-83836, *Bull. Crim.*, 2015, n° 160

²⁰⁴ M. TOUZEIL-DIVINA, « De Breicht à Corneille : Dieudonné (suite) et sa "Bête immonde" », *JCP A*, n°7, 16 février 2015, act. 151.

Cette extension contemporaine – et plus immatérielle – des composantes de l'ordre public doit également amener à s'intéresser aux autorités chargées de veiller à son maintien. Celles-ci sont assez nombreuses et leur analyse constitue une étape essentielle dans notre étude des « concours de police ».

§II. LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

Entreprendre une étude de la police administrative nécessite de s'intéresser aux autorités chargées de la mettre en œuvre. L'on compte, de manière classique, deux grandes catégories d'autorités de police – renvoyant aux deux formes de polices administratives déjà évoquées. Coexistent, en effet, les autorités de police générales et les autorités de police spéciales. Leurs prérogatives respectives sont *a priori* prises en compte par le législateur et la jurisprudence. Il arrive cependant que certaines autorités, tout en respectant l'étendue de leurs attributions, prennent des mesures pouvant se chevaucher ou bien encore entrer en contradiction. Ces dernières hypothèses constituent, dès lors, des situations conflictuelles – relevant des concours de police.

La connaissance des autorités de police administrative générale constitue donc un préalable essentiel et, à notre sens, indispensable à la bonne compréhension des « concours de police » tels que nous les envisageons. Conformément au découpage territorial du pays, l'on distingue deux grandes formes d'autorités de police administrative générale. Certaines agissent au nom de l'État (A) et d'autres au nom de la commune (B).

A) Les autorités de police administrative générale agissant au nom de l'État

La première autorité de police administrative générale au niveau national n'est autre que le législateur lui-même, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution. Néanmoins, il existe d'autres autorités dont l'utilisation des pouvoirs de

police administrative peut tendre vers une situation de concours. Comme a pu le préciser le Professeur Olivier Renaudie, « au-delà des dispositions législatives susceptibles de conférer à l'administration le droit d'édicter des mesures restrictives des libertés, certaines autorités peuvent, le cas échéant, prendre des mesures de police dans le cadre de leurs "pouvoirs propres". [...] Le recours à l'expression "pouvoirs propres" signifie que les pouvoirs de ces autorités "ne sont pas formellement définis par un texte exprès" »²⁰⁵.

Le Premier ministre est, en France, l'autorité classiquement présentée comme titulaire du pouvoir de police générale à l'échelon national. Toutefois, cette compétence de principe doit être conciliée avec les pouvoirs réservés au Président de la République – ainsi qu'au législateur²⁰⁶. Peu étudiée par la doctrine en raison de son utilisation peu fréquente, il s'agit essentiellement d'une compétence ancienne et jurisprudentielle qui se traduit par l'adoption de règlements. Précisons, au surplus, qu'aucun texte ne la prévoit clairement. Il est assez révélateur, à ce titre, que le premier chapitre du deuxième titre du premier livre de la partie législative du Code de la sécurité intérieure, consacré aux « institutions nationales » de police administrative générale, soit dépourvu de toute disposition. Il précise, en effet : « Le présent chapitre ne comprend pas de dispositions législatives ».

C'est le Conseil d'État, avec son célèbre arrêt *Labonne*²⁰⁷, qui a admis que le Président de la République, alors chef de l'exécutif, puisse prendre des mesures de police générale dans le cadre de ses « pouvoirs propres ». Cette compétence accordée au chef de l'Etat sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques a donc été transposée, en raison de la structure constitutionnelle de la Cinquième République, du Président du Conseil au Premier ministre. Le considérant de principe de l'arrêt *Labonne* a d'ailleurs été repris presque à l'identique plus d'un demi-siècle plus tard, au profit du chef du

²⁰⁵ O. RENAUDIE, « Que reste-t-il du pouvoir de police générale du gouvernement en matière économique », *Petites affiches*, 2009, n° 16, p. 24.

²⁰⁶ V., notamment : O. RENAUDIE, « Que reste-t-il du pouvoir de police générale du gouvernement en matière économique », *op. cit.* : « À l'occasion de l'exercice de son pouvoir de police générale, le gouvernement est donc tenu par les règles fixées par le législateur dans le domaine dont il souhaite préciser la réglementation. En conséquence, plus le législateur intervient, plus le champ d'application du pouvoir de police générale du gouvernement est restreint ».

²⁰⁷ CE, 8 août 1919, *Labonne*, *Rec.* p. 737.

Gouvernement. Dans un arrêt de 1973, le Conseil d'État²⁰⁸ a en effet pu considérer : « qu'il appartient au Premier ministre en dehors de toute délégation législative, et en vertu de ses pouvoirs propres » de déterminer les mesures de police qui sont applicables à l'ensemble du territoire. Ce pouvoir reconnu au Premier ministre de prendre des règlements de police applicables sur la totalité du territoire national a fait l'objet d'une confirmation constitutionnelle en date du 20 février 1987. Par sa décision²⁰⁹, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions de l'article 34 de la Constitution – selon lesquelles la loi seule fixe « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » – n'ont pas retiré au Premier ministre « les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative ».

Le Conseil d'État fait preuve d'une ligne jurisprudentielle constante en ce qui concerne les pouvoirs de police administrative générale du Premier ministre. Quoique relayée et appuyée par le Conseil constitutionnel, cette attribution ne fait l'objet d'aucun encadrement textuel : « dans le silence des textes, c'est la nécessité d'assurer l'ordre public à l'échelon national, et donc l'unité de l'État, qui a fondé la consécration de ce pouvoir réglementaire autonome de police »²¹⁰. Comme a pu le préciser le Professeur Etienne Picard, l'ordre public national joue ainsi le rôle d'une « norme implicite d'habilitation »²¹¹. L'interprétation du Professeur Vincent Tchen va plus loin encore, car, en effet, selon lui, « ce pouvoir est intimement lié à une certaine conception de l'État unitaire. [...] Cette reconnaissance assurait donc au chef de l'exécutif une compétence pour garantir la continuité des institutions par des mesures destinées à s'appliquer "sur l'ensemble du territoire". Cette prérogative se combinait avec une mission générale d'exécution des lois et le pouvoir, même en l'absence de texte, pour "veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionnement" »²¹². Ce pouvoir de police permettrait ainsi d'assurer

²⁰⁸ CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris*, req n° 81861, *Rec.* p. 313, *Rev. Dr. Rural* 1974, p. 13, note Moreau.

²⁰⁹ CC, 20 février 1987, n° 87-149 DC, *Nature juridique de dispositions du Code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, *Rec. cons. const.* p.22 ; JO 26 février 1987, p.2208 ; RDP 1987, p. 399, note Favoreu.

²¹⁰ P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité, op. cit.*, p. 105.

²¹¹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse préc., t. II, p. 559.

²¹² V. TCHEN, *La police administrative – Théorie générale*, J.-Cl. adm., fasc. 200, n° 147, mise à jour 2017. L'auteur cite l'arrêt : CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, *Rec.* p. 651.

le respect du principe de continuité du service public. Il est un pouvoir propre du Premier ministre, sans base textuelle et qui se justifie par la sauvegarde de l'ordre public.

Le fondement du pouvoir de police du Premier ministre est tout-à-fait original, à la fois dans son fondement et dans son histoire. Cette singularité ne semble pas pour autant affecter la pertinence de cette prérogative. En effet, pour reprendre les termes du Professeur Benoît Plessix, « la jurisprudence *Labonne* trouve toujours matière à s'appliquer »²¹³. Le Premier ministre est ainsi légalement intervenu afin de réglementer le port obligatoire de la ceinture de sécurité²¹⁴, la publicité et les enseignes afin de maintenir la sécurité de la circulation routière²¹⁵, l'interdiction de fumer dans les lieux publics sur le fondement de la salubrité publique²¹⁶, l'activité de dépannage sur autoroutes – au nom de la sécurité²¹⁷. Le Conseil d'État²¹⁸ est également venu confirmer les possibilités pour le Premier ministre de limiter le trafic des hélicoptères dans les zones fortement peuplées, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale. Le juge administratif a également admis la possibilité pour le Premier ministre de limiter la vitesse de circulation sur le boulevard périphérique – en raison de considérations de sécurité routière, ainsi que par soucis d'ordre sanitaire²¹⁹.

L'existence d'un tel pouvoir de police administrative attribué au chef du gouvernement doit également faire l'objet de quelques précisions. En effet, l'arrêt *Labonne* ne prévoit qu'une seule condition à la mise en œuvre des pouvoirs de police du Premier ministre : l'existence d'une menace de trouble à l'ordre public au niveau national. Il est donc *a priori* légitime de craindre une intervention abusive du Premier

²¹³ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2018, p. 787.

²¹⁴ CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, n° 92161, *Rec.* p.330, *Droit adm.* 1975, 250. Pour un exemple plus ancien concernant une réglementation visant à encadrer la salubrité de l'achat de gibier par les restaurants : CE, 13 mai 1960, *SARL Restaurant Nicolas*, *Rec.*, p. 328 ; *Gaz. Pal.* 1960, II, p. 184.

²¹⁵ CE, 17 février 1978, *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure*, n°02671 *Rec.*, p. 80.

²¹⁶ CE, 19 mars 2007, *Le Gac*, n° 300467, *Rec.*, p. 123 ; *JCP A* 2007, 2225, note D. Maillard Desgrées du Loû ; *RFDA* 2007, p. 770, concl. L. Derepas, p. 1286, chron. A. Roblot-Troizier.

²¹⁷ CE, 25 septembre 2013, *Sté Rapidépannage 62*, n° 363184, *Rec.*, *tables*, p. 396 ; *AJDA* 2013, p. 2507, note C. Benelbaz.

²¹⁸ CE, 23 novembre 2011, *Association France nature environnement*, n° 345021.

²¹⁹ CE, 15 octobre 2015, *Automobile club des avocats et autres*, n° 375027, 382372 et 382380. Cette décision est d'ailleurs critiquable en ce qui concerne les compétences des autorités de police générale. Le boulevard périphérique doit-il être considéré comme une route nationale ou comme un autre type de voie ?

ministre dans les domaines touchant à la police générale²²⁰. Cette appréhension peut être accentuée par la lecture conjointe des articles 34 et 37 de la Constitution de la V^{ème} République aux termes desquels le Premier ministre dispose d'un « pouvoir réglementaire autonome ». Le Conseil constitutionnel a précisé, dans l'un de ses arrêts datant de 2000²²¹ que « l'article 34 de la Constitution ne prive pas le chef du gouvernement des attributions de police générale qu'il exerce en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative ».

Plusieurs arguments viennent cependant limiter l'étendue du pouvoir de police générale du Premier ministre. Tout d'abord, le Premier ministre est la seule autorité de police habilitée à exercer ses pouvoirs sur l'ensemble du territoire national. A *contrario*, cela signifie donc qu'il ne peut pas intervenir au niveau local. Les autorités locales sont considérées comme les mieux placées pour protéger l'ordre public au niveau infra national²²². Bien que disposant d'un pouvoir de police générale étendu, le Premier ministre ne peut cependant pas aller à l'encontre du législateur. Le Conseil d'État est intervenu sur cette question en précisant qu'il « incombe [au chef du gouvernement] d'exercer son pouvoir de police générale sans méconnaître la loi, ni en altérer la portée »²²³. Cependant, cette exigence de conformité à la loi n'est pas contrôlée de manière stricte mais plutôt avec souplesse par le Conseil d'État. Le Premier ministre dispose ainsi de la faculté d'adapter la loi, en l'assortissant si besoin d'une plus grande sévérité, mais en veillant toutefois à ne pas la dénaturer. Il semble toutefois que le Premier ministre n'abuse pas de cette pratique.

Outre l'étendue de ses possibilités d'intervention sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, le Premier ministre dispose également de pouvoirs de police administrative spéciale²²⁴. Il peut ainsi intervenir dans la réglementation de la

²²⁰ Sur cette crainte, v., notamment : É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 618 : « [...] ce qui apparaît aujourd'hui comme une sorte de scandale – à savoir que le législateur puisse intervenir "partout" et "le pouvoir réglementaire aussi" [...] ».

²²¹ Cons. const., n° 2000-434 DC, 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse.

²²² Nous verrons à ce titre que les autorités locales disposent toujours de la faculté d'adapter, sous certaines conditions, les mesures de police générale prises au niveau national.

²²³ CE, 19 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, RFDA 2007, p. 770, concl. L. Derepas ; JCP A 2007, 2225, note D. Maillard Desgrées du Loû.

²²⁴ V. en ce sens l'affirmation du Professeur Étienne Picard : « En ce qui concerne le titulaire du pouvoir décréteil, on retrouve [...] les deux formes de police, générale et spéciale : la première s'exerce par les règlements dits "autonomes" ; la seconde par les règlements dits "dérivés", "complémentaires" ou "subordonnés" », *La notion de police administrative*, op. cit., t. 2, p. 604.

pratique de la chasse²²⁵, de la police de la circulation²²⁶, la police des abattoirs²²⁷, ou encore la réglementation de la publicité et des enseignes sur la voie publique²²⁸. Cependant, il convient de nuancer ce propos en raison de l'actuelle croissance des polices administratives spéciales. Outre un développement certain, celles-ci connaissent aussi une spécialisation de plus en plus poussée. Ce sont essentiellement les domaines économiques et technologiques, très pointus, qui voient leurs polices spéciales se multiplier. Dans ces matières extrêmement spécifiques, le gouvernement opte, le plus souvent, pour la prise de mesures de polices spéciales via des dispositions législatives. Devant la complexité de certains domaines, les textes créant une police spéciale ont tendance à déléguer les compétences de police qui en découlent à des autorités spécialisées.

En matière générale, les pouvoirs de police classiquement détenus par le Président du Conseil, ont été transférés au Premier ministre. C'est donc le chef de l'exécutif qui est censé détenir les pouvoirs de police administrative générale²²⁹. Alors qu'aucun texte législatif ou constitutionnel n'évoquait des pouvoirs de police administrative attribués au Président de la République sous la III^{ème} République, le Conseil d'État, à travers son arrêt *Labonne*, a créé la théorie des pouvoirs propres²³⁰ de police du Président afin de lui conférer des pouvoirs de police administrative à part entière. La reconnaissance d'une telle compétence nationale à des autorités de police avait certainement pour objectif de permettre une action rapide, à titre subsidiaire, du législateur – sans pour autant qu'elle soit illimitée²³¹. Ainsi, le législateur délibère et le gouvernement agit²³². Toutefois, ces prérogatives policières s'appliquent, elles-aussi, sur l'ensemble du territoire national – avec les mêmes limites que celles évoquées à

²²⁵ Cons. const., n° 2000-434, 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*.

²²⁶ CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, *Rec.*, p. 330.

²²⁷ CE, 5 juillet 2013, *Ceuvres d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs*, n° 341461, *AJDA* 2013, p. 1415, obs N. KHALID.

²²⁸ CE, 22 décembre 1978, *Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure*, n° 02671, *Rec.* p. 530.

²²⁹ Le Président de la République dispose, pour sa part et, à la marge, de seulement quelques pouvoirs de police administrative.

²³⁰ Sur la théorie des pouvoirs propres *v.*, CE, 8 août 1919, *Labonne*, *Rec.* p. 73 ; *GAJA*, 20^{ème} éd., 2015, n°35.

²³¹ *V.*, concernant le pouvoir réglementaire autonome et ses justifications : E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 598 et s.

²³² M. HAURIOU, *Précis de Droit constitutionnel*, Sirey, 2^{ème} éd., 1929, p. 473.

propos des pouvoirs du Premier ministre. Les autorités locales peuvent ainsi modifier une norme émanant de l'autorité de police nationale, à la condition que la nouvelle mesure soit plus répressive²³³. L'arrêt *Labonne* précise d'ailleurs, en ce sens, que les autorités locales ont la « compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité ». Les particularismes locaux sont donc les motifs de la possible modification de mesures de police émanant d'une autorité territorialement supérieure – et en constituent donc une limite.

Bien que pure création jurisprudentielle, la consécration de pouvoirs de police administrative au chef du gouvernement revêt une dimension théorique indéniable car « elle a contribué à fonder l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome dont l'exercice n'est pas lié à l'existence d'une loi »²³⁴. Cette caractéristique était encore plus vraie pour le Président de la III^e République puisque les pouvoirs de ce dernier n'étaient mentionnés ni dans quelque texte à valeur législative, ni même dans les lois constitutionnelles de 1875. Ces dernières ne lui reconnaissaient, en effet, qu'un pouvoir réglementaire d'exécution. Le Professeur René Chapus résumait assez bien cette compétence de police comme : « autonome à un double titre, étant exercée en marge tant de la législation que de la Constitution »²³⁵. Postérieurement à la jurisprudence *Labonne*, le Conseil d'État a précisé²³⁶ que les ministres, à l'instar de tout chef de service, se voient reconnaître eux-aussi, un pouvoir réglementaire autonome pour l'organisation de leur service. Outre ces autorités de police administrative compétentes au niveau national, il convient de s'interroger sur leurs homologues au niveau local.

B) Les autorités de police administrative générale agissant au nom de la commune

Les autorités de police administrative françaises se caractérisent par leur large

²³³ CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, *Rec.*, p. 275.

²³⁴ P. MBONGO, dir., *Traité du droit de la police et de la sécurité*, op. cit., p. 109.

²³⁵ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, t. 1, n° 858.

²³⁶ CE, 7 février 1936, *Jamart*, *Rec.* p. 172.

diversité – tant en matière générale que spéciale. Outre cette spécificité, la principale distinction entre les différentes autorités de police générale tient au ressort territorial sur lequel elles sont compétentes pour exercer leurs prérogatives. Le modèle français de police est marqué par la reconnaissance de compétences de polices administrative à des autorités locales, proches des circonstances susceptibles de constituer des troubles à l'ordre public. Les différentes autorités de police administrative suivent et reflètent ainsi les conséquences de la décentralisation²³⁷. Par compétence territoriale décroissante, citons le préfet et le maire qui constituent, selon le Professeur Dominique Maillard Desgrées du Loû « les autorités les plus importantes [...] »²³⁸. Précisons par ailleurs que nous envisageons de manière générale les autorités de police administrative agissant au nom de la commune. Le maire est ainsi une autorité de police administrative incontestable. Tel n'est pas, *a priori*, le cas du préfet²³⁹. Or, bien qu'exerçant sa compétence générale de police administrative sur l'ensemble du territoire départemental, le préfet peut également agir au nom de la commune lorsque certaines conditions sont remplies. Comme le précise l'article L. 2212-24 du CGCT, « Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants ». Ainsi allons-nous étudier les compétences du Préfet (1), puis celles du maire (2).

1. Le préfet

L'article 34 de la loi du 2 mars 1982²⁴⁰ modifiée dispose que le préfet de département « a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public ... ». Cette caractéristique ressortait déjà de la loi du 22 décembre 1789²⁴¹, complétée

²³⁷ Pour une étude approfondie de la décentralisation : V., notamment, J. – M. PONTIER, *La décentralisation françaises. Évolutions et perspectives*, LGDJ, Coll. « systèmes », 2016.

²³⁸ D. MAILLARD DESGREES DU LOÛ, *Police générale, polices spéciales (recherche sur la spécificité des polices générale et spéciales)*, thèse, Rennes, 1988, t. 1, p. 20.

²³⁹ En tant qu'autorité décentralisée, le préfet agit juridiquement au nom de l'État. Néanmoins, en ce qui concerne ses pouvoirs de police administrative, il est une autorité locale exerçant ses compétences sur un territoire pouvant varier tout en étant strictement encadré – département ou plusieurs communes.

²⁴⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO, 3 mars 1982, p. 730.

²⁴¹ Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives : L., t. I, p. 405 ; B., t. I, p. 232. – Moniteur des 28 et 29 septembre 1789, Rapport M. Thouret, et les numéros suivants pour la discussion.

par une instruction du 8 janvier 1790 habilitant l' « administrateur de département [à assurer] le maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique »²⁴². Postérieurement, le régime napoléonien instituera, dans chaque département, un préfet « seul chargé de l'administration »²⁴³, fixant ainsi le paysage administratif français. Autorité de police administrative à part entière, le préfet est investi de compétences d'une nature bien particulière et détient des pouvoirs que nous n'étudierons pas dans leur intégralité – certains s'éloignant de notre objet d'étude. Sera donc omis de nos développements, par exemple, le pouvoir de réquisition du préfet. Il conviendra ainsi de nous concentrer sur son pouvoir de police administrative générale (a) ainsi que sur son pouvoir de substitution – qui est la conséquence de l'article L. 2212-24 du CGCT susmentionné (b). Il nous faudra également évoquer brièvement le statut particulier du préfet de police (c).

a) Le préfet autorité de police administrative générale

Le rôle du préfet, dans le domaine de la sécurité, peut être qualifié de central, en raison de son ancrage dans l'application de la police administrative. En effet, pour reprendre les termes du Professeur Olivier Renaudie, « l'action des préfets en matière de sécurité est marquée par un certain classicisme. Ce que l'on entend par là, c'est que les préfets sont de longue date l'un des rouages essentiels du modèle français de police et du dispositif de lutte contre l'insécurité »²⁴⁴. Nous avons déjà pu mentionner, au fil de nos développements, certaines dispositions législatives – parfois anciennes – participant à l'ancrage historique de l'institution préfectorale. La loi municipale du 5 avril 1884 a elle aussi confirmé l'existence d'un pouvoir de police générale du préfet²⁴⁵.

²⁴² Loi du 22 décembre 1789 *relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives* ; Instruction du 8 janvier 1790 *sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs*, Section III, art. 2, 9°.

²⁴³ Article 3 de la loi du 28 Pluviôse An VIII – *Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration*.

²⁴⁴ O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », in, N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, l'Harmattan, 2015, p. 120 ; N. KADA, *Le préfet et la déconcentration sous la Cinquième République*, Thèse, Lille, 2001.

²⁴⁵ Art. 99 de la loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale* – JO 6 avril 1884, p. 1557 : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de 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 publique.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après mise en demeure au maire restée sans résultats ».

Cette loi a d'ailleurs fait l'objet d'une interprétation erronée comme l'a souligné le Professeur Etienne Picard²⁴⁶. De nombreux commentateurs ont ainsi considéré que l'intervention du préfet était strictement limitée à la seule hypothèse d'une substitution, ce qui ne semble pas être le cas au regard des travaux parlementaires. Cette place essentielle qu'occupe le préfet dans le paysage sécuritaire justifie donc qu'il dispose de pouvoirs de police administrative à part entière, et ce en vertu de l'article L 2215-1 du CGCT. Le troisième de cet article précise en effet que « le représentant de l'État 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 »²⁴⁷. Selon cette disposition, le préfet est l'autorité de police générale de principe pour intervenir dans un ressort territorial comportant au moins deux communes. Cela signifie donc que, bien qu'autorité de police administrative départementale, le préfet peut agir sur une portion plus restreinte de son ressort territorial – à condition que ladite intervention concerne au moins deux communes. Plus qu'une autorité agissant au nom de la commune, le préfet est donc, une autorité de police agissant au nom de plusieurs communes. Nous verrons que cette faculté d'intervention, lorsque l'ordre public est menacé au sein d'une ou plusieurs municipalités, se voit soumise à des conditions plus strictes. En effet, dans cette dernière hypothèse, le représentant de l'État ne pourra intervenir qu'en cas de carence du maire et d'une inaction de sa part à la suite d'une mise en demeure.

La première hypothèse envisagée par l'article L 2215-1 du CGCT est donc simple et donne compétence au préfet pour toutes les mesures d'ordre public s'appliquant sur le territoire du département ou plusieurs communes de celui-ci. Le préfet peut donc intervenir, non pas nécessairement sur l'ensemble du département où il a autorité mais aussi, de manière moins étendue, sur le territoire de plusieurs communes. Dans cette situation, selon Charles-Édouard Minet, « l'intervention du préfet doit être justifiée par des circonstances particulières à tout le département ou aux communes concernées »²⁴⁸. A ce propos, le juge administratif a annulé l'arrêté du préfet de Seine-et-Marne interdisant, sur l'ensemble de son département, la vente

²⁴⁶ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, t. 3, n° 339-342.

²⁴⁷ Art. L. 2215-1, 3° du CGCT.

²⁴⁸ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 96.

d'alcool dans les stations-services entre 22 heures et 6 heures du matin, cette mesure n'étant pas justifiée par des circonstances particulières au département concerné²⁴⁹. A l'inverse, le Conseil d'État a validé le même arrêté pris par le préfet du Var mais motivé par des circonstances particulières propres à son département – le préfet s'était fondé sur des enquêtes des forces de l'ordre démontrant que la majorité des accidents corporels de la circulation survenus dans le département, étaient liés à l'alcoolémie et s'étaient produits entre 22 heures et 6 heures du matin²⁵⁰.

La seconde hypothèse permet au préfet d'intervenir sur un ressort territorial encore plus réduit. Celui-ci peut, en effet, prendre des mesures de police générale sur un territoire comprenant au moins deux communes. Le préfet agit alors pleinement au nom des deux communes sur lesquelles il cherche à maintenir l'ordre public. Il est tout d'abord nécessaire que les communes sur le territoire desquelles le préfet souhaite intervenir soient limitrophes. D'autre part, le préfet n'intervient pas pour se substituer à une carence du maire. Comme l'a précisé Charles-Édouard Minet, « [...] l'objectif est de prévenir les discordances des mesures que les maires auraient pu prendre ». Le préfet agit donc, dans ce cas de figure, dans le but de résoudre une situation de concours entre deux autorités de police administrative générale dont les mesures pourraient menacer l'ordre public. Cette faculté concerne les mesures des 2° et 3° de l'article L. 2212-2 du CGCT.

Nous venons de montrer que la mesure de police générale prise par le préfet peut concerner l'ensemble du département, ou seulement certaines communes, dans des conditions strictement définies. *A contrario*, en principe, le préfet ne peut user de son pouvoir de police administrative générale sur le territoire d'une seule commune, ce qui concurrencerait le pouvoir de police administrative générale des maires. Par exception, il existe des situations dans lesquelles le préfet est compétent pour prendre des mesures de police qui ont vocation à s'appliquer dans une commune en particulier.

²⁴⁹ CE, 3 juillet 1992, *Ministre de l'Intérieur contre Société Carmag*, n° 120448, *Dr. adm.* 1992, 379 ; *D.* 1992, inf. rap. p. 232 ; *RFDA* 1992, p. 932.

²⁵⁰ CE, 3 mars 1993, *SA Carmag*, n° 116550, *Rec.* p. 52 ; *Gaz. Pal.* 1994, 1, pan. dr. adm. p. 2.

b) Le pouvoir de substitution à une carence du maire

Le représentant de l'État dans le département joue un rôle essentiel en matière de protection de l'ordre public dans son ressort territorial de compétence. Or la conception municipale à la française fait du maire un personnage central, garant de l'ordre public dans sa commune.

La compétence générale de police reconnue aux préfets ressort de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 qui disposait que « les pouvoirs qui appartiennent au maire [...] ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans 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 pouvoir de police générale du préfet, bien qu'atténué, n'a pas, pour autant, été supprimé par les lois de décentralisation et se voit même codifié à l'article L. 2215-1 du CGCT.

C'est la première partie de l'article L. 2215-1 du CGCT précédemment cité qui affirme cette compétence : « [le préfet] 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 ressort de cette disposition que le préfet ne peut, *a priori*, intervenir que pour prendre des mesures s'appliquant au territoire de plusieurs communes. Afin de mettre en œuvre ses pouvoirs de police dans le ressort géographique d'une seule commune, le préfet est contraint de mettre en demeure le maire d'agir concernant une menace à l'ordre public. De plus, l'intervention préfectorale est également conditionnée au fait que le maire n'ait pas réagi suite à ladite mise en demeure. En d'autres termes, cela signifie que seule une mise en demeure restée infructueuse permet de justifier l'intervention du préfet sur le territoire d'une seule commune. Ainsi, un préfet a déjà mis en demeure un maire d'interdire l'installation de tentes, caravanes et maisons mobiles dans le secteur inondable d'un camping situé dans une zone à risque majeur. Cette mise en demeure étant restée sans suite pendant plusieurs semaines, le préfet pouvait légalement se

substituer au maire pour prendre, à sa place, la mesure d'interdiction²⁵¹. Précisons néanmoins qu'en cas d'urgence, le Conseil d'État considère que le préfet n'est pas tenu de mettre en demeure le maire et peut donc directement se substituer à lui²⁵². La jurisprudence administrative est assez stricte concernant ce pouvoir de substitution accordé aux préfets. Elle considère en effet que celui-ci ne se délègue pas. Ainsi, il n'est pas possible pour un préfet de déléguer cette faculté à un sous-préfet²⁵³. Cette fermeté jurisprudentielle se retrouve également dans le contrôle de l'exercice de cette compétence par le préfet. Ainsi, une carence du préfet dans l'exercice d'une telle prérogative peut entraîner une condamnation de l'État – si elle constitue une faute lourde²⁵⁴. Précisons également que, lorsque la police de la commune est étatisée, les pouvoirs de police administrative générale du préfet s'en trouvent modifiés. Conformément aux articles L.2214-1 et R. 2214-1 du CGCT, sont considérés comme des communes à police étatisée : les chefs-lieux de département et les ensembles de communes de plus de 20000 habitants où les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines. Dans ces communes particulières, le préfet se voit alors investi de certains pouvoirs jusqu'alors exercés par le maire. C'est notamment le cas en matière de tranquillité publique, exception cependant faite de la lutte contre les bruits du voisinage qui demeurent de la responsabilité du maire²⁵⁵. Les juges attachent une importance particulière à la sauvegarde des compétences du préfet. Ainsi, le Conseil d'État a-t-il considéré que, dans les communes à police étatisée, le préfet est seul compétent pour interdire une manifestation sur la voie publique de nature à troubler l'ordre public, même si le maire a fondé sa compétence sur le trouble à la

²⁵¹ CE, 31 janvier 1997, *SARL Camping "Les clos"*, n° 156276.

²⁵² CE, 25 novembre 1994, *Ministre de l'Intérieur*, n° 148962, *Lebon T*, p. 832 ; *Quot. Jur.*, 28 mars 1995, note Moreno. : l'urgence justifie que le préfet puisse ordonner la fermeture provisoire d'une boucherie-charcuterie dont les produits comportent des souches épidémiques de listériose, sans mise en demeure préalable du maire

²⁵³ CE, 31 juillet 1992, *Commune de Petite-Île*, n° 101623.

²⁵⁴ CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n° 243801, *AJDA* 2005, p. 610, note Trébulle : le préfet est tenu d'utiliser son pouvoir de mise en demeure pour assurer le fonctionnement des installations classées. V., également : CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom et Société Axa Corporate Solutions Assurance*, n° 283000 et CE, 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 293882, *Lebon T*, p. 707 ; *Dr. Adm.*, 2008, 2, note Dieu ; *RLCT*, décembre 2007, p. 24, obs., Glaser.

²⁵⁵ Sur cette distinction : v., notamment : CE, 27 juillet 2005, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 257394. V. également : TA Nice, 6 juillet 2010, *SARL Anteo et a.*, n° 1001757, *BJCL* 2010, p. 601, concl., Laso : Le maire est compétent pour réglementer les heures d'ouverture des commerces à emporter et des épiceries de nuit pour des motifs tirés de la quiétude du voisinage.

circulation occasionné par la manifestation²⁵⁶.

Outre ces compétences accordées de manière générale aux préfets, il nous faut également évoquer la place particulière du préfet de police.

c) Le statut particulier du préfet de police²⁵⁷

Comme a pu le préciser Charles-Édouard Minet, « dès l'origine, le maintien de l'ordre dans la ville de Paris a fait l'objet d'une organisation particulière »²⁵⁸. La complexité de l'organisation policière dans la capitale administrative française est ancienne. En effet, depuis l'Ancien régime, la question du fonctionnement de la police dans Paris a engendré de nombreuses réformes. C'est la loi du 28 Pluviôse an VIII²⁵⁹ qui crée le préfet de police afin de centraliser la police parisienne entre ses mains. Le préfet de police est ainsi le descendant direct du Lieutenant général de police créé quant à lui en 1667²⁶⁰. L'apparition du préfet de police résulte de la volonté de Napoléon qui souhaitait une police parisienne puissante. Il dispose, à ce titre, de larges prérogatives qu'il exerce au nom de l'État mais également en matière municipale. Son statut apparaît dans l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII²⁶¹. Suite à de nombreuses contestations, le législateur décide de mettre fin à l'indépendance organique de la préfecture de police avec la loi du 9 juillet 1966²⁶². Bien qu'elle soit intégrée à la police nationale suite à cette intervention législative, la préfecture de police conserve néanmoins un statut particulier.

Ce statut à part, bien que modifié par la loi du 28 février 2017²⁶³, perdure encore aujourd'hui et se retrouve, tout d'abord dans l'étendue des pouvoirs du préfet de

²⁵⁶ CE, 28 avril 1989, *Commune de Montgeron*, n° 74018, *Rec.* p. 119 ; *AJDA* 1989, p. 644, obs. Prétot.

²⁵⁷ V., sur cette question : O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2008.

²⁵⁸ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 143.

²⁵⁹ Loi du 28 pluviôse an VIII, loi concernant la division du territoire de la République et l'administration. V., notamment : E. GERAUD, C. LECOMTE, B. MERCUZOT, dir., *La loi du 28 pluviôse an VII deux cents ans après*, Paris, PUF, coll. « Thémis Sc. Économique », 2001.

²⁶⁰ Le Lieutenant général de police fut créé par l'Édit de mars 1667.

²⁶¹ Arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, déterminant les fonctions du préfet de police de Paris, *Rec. Duvergier*, t. 12, p. 250

²⁶² Loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale, *JO*, 10 juillet 1966, p. 5899.

²⁶³ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, *JO* n° 0051, 1^{er} mars 2017, texte n°2. Sur les motifs de cette loi v., notamment : O. RENAUDIE, « De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ? », *AJDA* 2017, p. 1033.

police. Comme a pu le souligner Damien Botteghi, « La première, et décisive, particularité de la ville de Paris, collectivité sui generis, tient au fait que, contrairement aux autres maires de France, celui de Paris ne détient pas les pouvoirs et attributions de police administrative. Le préfet de police est l'autorité de police de droit commun, le maire n'ayant que des compétences d'attribution, limitativement énoncées »²⁶⁴. L'article L. 2512-13 du CGCT énonce cette compétence de principe du préfet de police en tant qu'autorité de police administrative. Le II de ce même article prévoit une liste limitative des prérogatives de police administrative exercées directement par le maire de Paris – le III prévoyant un contrôle de l'exercice de ces missions par le préfet de police. Depuis la loi du 29 décembre 1986²⁶⁵, le maire de Paris s'est vu reconnaître certaines prérogatives de police administrative. Ce constat se renforce avec la loi du 27 février 2002²⁶⁶ relative à la démocratie de proximité, au terme de laquelle on assiste à une répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris « selon une grille d'une particulière sophistication, que la loi de 2017 a préservée »²⁶⁷. Il en résulte donc parfois des difficultés pour identifier quelle autorité – préfet de police ou maire de Paris – est compétent pour intervenir sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative. Cette complexité a été clairement mise en avant par Damien Botteghi : « A l'évidence, il s'agit d'accorder au préfet de police la compétence de police (administrative) générale, à savoir la garantie de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques. La difficulté c'est qu'en réalité, on ne sait justement pas de quoi on parle précisément car, dans les faits, en dehors (pour l'essentiel) de la compétence sécurité, la ville de Paris intervient au titre de la tranquillité et de la salubrité publiques au gré, au mieux de dispositions législatives spécifiques mais le plus souvent de conventions entre les deux institutions quand ce ne sont pas de simples habitudes de travail »²⁶⁸. Les différentes interventions législatives, sans altérer le statut d'autorité de police administrative de principe du préfet de police, ont eu pour conséquence de renforcer les pouvoirs de police administrative du maire de Paris. On assiste ainsi à

²⁶⁴ D. BOTTEGHI, « La nouvelle répartition des compétences entre la préfecture de police et la mairie de Paris », *AJDA* 2017, p. 1049.

²⁶⁵ Loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986, portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris, *JO*, 30 décembre 1986, p. 15773.

²⁶⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO*, 28 février 2002, p. 3808, texte n° 1.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*

une complexité accrue des rapports entre deux autorités de police pouvant théoriquement entrer en concurrence. Cependant, il semble que le statut particulier de la capitale française rende difficile une simplification de ces rapports. Comme l'a souligné Damien Botteghi, « [...] le dispositif reste sophistiqué et l'on est loin d'une simplification. Mais est-elle réellement possible ? Paris reste la capitale d'un pays centralisé et mêle sur son territoire des légitimités et des contraintes diverses et souvent contradictoires. La maire de Paris, comme ses prédécesseurs, n'a ainsi jamais exigé d'assurer des missions d'ordre public national qui relèvent logiquement de l'État et pour lesquelles elle n'a pas de légitimité particulière. Mais l'exercice de ces missions ne pouvait plus justifier une absence totale de pouvoirs, ôtant au maire de Paris les compétences, habituelles pour tout maire de France, pour décider des règles de circulation sur son territoire en dehors des lieux essentiels à la sécurité »²⁶⁹. Concomitamment à cet élargissement des pouvoirs de police administrative du maire de Paris, le préfet de police a lui aussi connu une expansion de ses prérogatives par la loi de 2017. Selon Ludovic Guinamant, « la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain organise dans son chapitre IV, intitulé "Renforcement des capacités d'intervention de l'État", le transfert de certaines compétences du préfet de Seine-Saint-Denis et, à terme, du préfet du Val-de-Marne, au préfet de police »²⁷⁰. Entre partage et expansion de ses prérogatives de police administrative, le préfet de police reste donc une autorité de police atypique mais néanmoins essentielle pour le maintien de l'ordre public dans la capitale.

Figure majeure du paysage administratif français, le préfet partage sa place d'autorité de police administrative locale avec un autre acteur : le maire.

2. Le maire

Il existe une autre autorité de police locale qui détient, elle aussi, de nombreuses prérogatives en matière de police administrative : le maire. Celui-ci a vu sa place renforcée par la loi du 5 avril 1884²⁷¹ et constitue, depuis, un acteur central du bon fonctionnement municipal ainsi que du maintien du bon ordre au sein de la commune.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ L. GUINAMANT, « L'extension de la compétence territoriale du préfet de police », *AJDA* 2017, p. 1054.

²⁷¹ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JO*, 6 avril 1854, p. 1557.

Outre ces caractéristiques, il n'en demeure pas moins une autorité particulière. Cette identité propre ressort des propos de Monsieur Philippe Chrestia selon lequel, « les compétences ainsi reconnues au maire, en tant qu'autorité décentralisée, sont des compétences de nature administrative, préventive, qu'il exerce "sous le contrôle administratif du représentant de l'État" comme le précise l'article L. 2212-2 CGCT [...]. Dès lors, il ne faut pas déduire de ces dispositions que le maire serait investi d'une quelconque compétence en matière de maintien de l'ordre ou de sécurité publique, laquelle reste une compétence régaliennne »²⁷². Nous partageons la première partie de cette citation. Toutefois, nous sommes plus réservés quant à l'affirmation selon laquelle les compétences du maire relatives au maintien de l'ordre et à la sécurité publique resteraient « une compétence régaliennne »²⁷³. Dès lors que le maire est chargé par le législateur d'assurer le maintien de l'ordre public sur le territoire de sa commune, peut-on encore considérer une telle mission comme régaliennne – et ce, même si le préfet exerce un contrôle sur les mesures prises par le maire ? L'activité de police est certainement, dans son essence, une activité régaliennne²⁷⁴, mais sa mise en œuvre démontre un certain effritement du monopole étatique quant à l'activité de police. Le Professeur Jacques Chevallier a mis en avant cette nécessaire relativisation du caractère régaliennne de la police. Selon lui, « La police paraît ainsi relever du noyau dur des prérogatives dites régaliennes, conçues comme étant l'apanage de l'État et traduisant son irréductible "souveraineté", dans l'ordre interne. Cette vision appelle cependant un plus ample examen »²⁷⁵. L'auteur montre également que cette place particulière accordée au maire, en France, participe à l'effritement du monopole étatique. Il précise en effet qu' « en dépit du mouvement d'étatisation [...], les maires ont conservé les importantes compétences en matière de police qui leur avaient été reconnues par la loi du 5 avril 1884 : en tant qu'autorité de police, le maire, [...], se trouve investi d'un double pouvoir de police générale et spéciale ; [...]. La police a donc toujours relevé dans une large mesure des élus locaux. Néanmoins, les

²⁷² P. CHRESTIA, « Les pouvoirs de police du maire », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 132.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Cette question est toutefois débattue. V. par ex : J. CHEVALLIER, « La police est-elle encore une activité régaliennne », *Archives de politique criminelle*, 2011/1, n° 33, p. 13.

²⁷⁵ J. CHEVALLIER, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », *Archives de politique criminelle* 2011/1, n° 33, p. 13.

responsabilités qu'ils assument ont pris une dimension toute nouvelle depuis les années 1980 »²⁷⁶.

Bien que le maire puisse être qualifié d'« autorité principale »²⁷⁷ en matière de police administrative générale, l'étendue de ses compétences constitue une certaine complexité. En effet, le maire peut intervenir à double titre, ce qui influe sur l'étendue de ses prérogatives en matière de police administrative. Conformément à l'article L. 2122-27 du CGCT, il peut agir en tant qu'agent de l'État et ainsi se retrouver sous l'autorité du préfet – ce qui est extrêmement rare en pratique –, mais peut également décider plus librement, conformément et grâce à son statut d'autorité de police municipale.

Sans prendre en compte les hypothèses d'étatisation de la police municipale – que nous étudierons ultérieurement plus en détail –, précisons qu'avant même la loi du 5 avril 1884²⁷⁸, le maire, en raison de son statut local particulier, constitue une autorité de police essentielle. On peut estimer que ce statut particulier accordé à l'édile local remonte à la loi du 14 décembre 1789²⁷⁹ par laquelle l'Assemblée constituante décida de la création des communes. Malgré sa place essentielle et historique, il convient pourtant de préciser que les pouvoirs et prérogatives du maire sont strictement encadrés par le législateur et la jurisprudence. Tels qu'envisagés par le CGCT, l'article L. 2212-1 précise que « le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs ». Il ressort donc de cette disposition une grande liberté d'action du maire, dont l'activité fait simplement l'objet d'un contrôle de la part du préfet – qui, conformément à son statut, est chargé de la bonne application du droit et de la politique du Gouvernement dans son département. On constate également, à la lecture de cet article, que la police générale exercée par le maire n'est pas illimitée et recouvre, en effet, les trois

²⁷⁶ *Ibid.* L'auteur précise d'ailleurs sur cette question : « Non seulement les maires ont eu tendance à faire un plus large usage des pouvoirs de réglementation qui leur étaient reconnus pour faire face à la montée des incivilités et au développement de l'insécurité [...], mais encore ils se sont vu attribuer des responsabilités nouvelles en matière de prévention de la délinquance »

²⁷⁷ P. MBONGO, dir., *Traité de la police et de la sécurité intérieure*, op. cit., p. 111.

²⁷⁸ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JO du 6 avril 1884 page 1557

²⁷⁹ Loi du 14 décembre 1789, relative à l'organisation des communes du royaume de France.

principaux objets suivants : la police municipale, la police rurale et l'exécution des actes de l'État. Il faut se référer à l'article L. 2212-2 du CGCT pour trouver une définition de la police municipale. Ce texte nous informe que, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »²⁸⁰.

Il faut désormais étudier l'étendue territoriale des pouvoirs de police du maire (a), pour ensuite nous intéresser au caractère personnel des pouvoirs qu'il détient (b).

a) L'étendue territoriale des pouvoirs de police générale du maire

Il convient d'indiquer que les pouvoirs du maire doivent cadrer avec ceux des autres autorités, au ressort territorial plus vaste. L'importance du ressort territorial dans l'étude des pouvoirs de police administrative a d'ailleurs été soulignée par le Professeur Pierre-Henri Teitgen, pour qui : « ce qui distingue la compétence du Président de la République, celle du préfet et celle du maire, ce n'est [...] pas la nature des désordres qu'ils ont à prévenir et l'étendue territoriale de leurs répercussion, mais l'étendue territoriale de la circonscription territoriale dans laquelle chacun d'eux exerce une compétence qui porte sur le même objet »²⁸¹. En effet, les pouvoirs de l'édile local ne s'exercent que sur le territoire communal et « le principe de "spécialité territoriale" veut que les pouvoirs de police du maire ne s'appliquent que sur le territoire de la commune, celui-ci comptant y compris [...], les plans d'eau situés sur le territoire de la commune »²⁸². Pourtant, des dérogations à ce principe existent incontestablement.

Le maire exerce la police de la circulation sur l'ensemble des chaussées et chemins, départementaux ou nationaux, situés sur le territoire communal. En dehors de l'agglomération, le maire reste compétent sur les voies du domaine public routier communal et intercommunal. Il n'est toutefois pas habilité en ce qui concerne la police

²⁸⁰ Sur ce point, voir les développements précédents relatifs à la notion d'ordre public et à ses composantes.

²⁸¹ P.-H. TEIGEN, *La police municipale*, Paris, Sirey, 1934, p. 206.

²⁸² P. MBONGO, dir., *op. cit.*, p. 113.

de la circulation sur les routes à grande circulation – dont la responsabilité revient au préfet. L'article 165 du Code rural dispose quant à lui que les pouvoirs du maire peuvent "déborder" du territoire communal lorsqu'ils ont pour but la conservation des chemins ruraux. Le maire peut également exercer ses pouvoirs de police sur les voies privées ouvertes à la circulation publique – par nature ou par volonté du propriétaire. Dans le cas d'une voie appartenant à un propriétaire privé, le maire ne peut aucunement en imposer – ou en réimposer – l'ouverture à la circulation publique. Le propriétaire peut ainsi en interdire l'accès au public à tout moment²⁸³. Dès lors que la voie est ouverte à la circulation publique, le maire devient, *de facto*, l'autorité de police chargée d'y maintenir l'ordre public. En pratique, le maire pourra, par exemple, interdire le stationnement à certains endroits²⁸⁴. Il peut également prohiber l'accès à certains types de véhicules en cas de danger²⁸⁵. L'inaction de l'autorité de police sur une voie privée ouverte à la circulation publique consistant à s'abstenir de mettre en place une signalisation et un éclairage pour alerter de la présence d'une palissade, est de nature à engager la responsabilité de la commune en cas d'accident survenu à un tiers²⁸⁶.

En revanche, le maire ne peut prétendre à l'exercice d'aucun pouvoir dans l'espace aérien communal, ni dans les aérodromes ou les installations aéronautiques. La police administrative dans ces infrastructures est exercée par le préfet, conformément à l'article L. 213-2 du Code de l'aviation civile. La police de la circulation aérienne dépend quant à elle de l'autorité du ministre tel que le prévoit l'article L. 133-1 du même Code²⁸⁷.

Comme nous venons de le montrer, les compétences de police administrative générale du maire ne sont pas si aisées à appréhender. Alors que l'on aurait pu, *a priori*, penser que les pouvoirs du maire s'exerçaient exclusivement sur le territoire

²⁸³ CE, 5 novembre 1975, *Commune de Villeneuve-Tolosane*, n° 93815, *Lebon t.*, p. 1341 ; CE, 15 février 1989, *Commune de Mouvaux*, n° 71992.

²⁸⁴ CE, 29 mars 1989, *Commune de Neuilly-sur-Seine*, n° 80063. Le maire interdit le stationnement dans le but de faciliter l'accès à une crèche et à une bibliothèque, facilitant par la même occasion, la circulation.

²⁸⁵ CE, 19 novembre 1975, *Époux Roussel*, n° 93235. Le maire interdit l'accès à une voie privée ouverte à la circulation publique aux véhicules de plus de 3,5 tonnes dans le but d'empêcher une utilisation anormale et dangereuse de la voie.

²⁸⁶ CE, 8 mai 1963, *Commune de Maisons-Laffitte*, *Rec.*, p. 277.

²⁸⁷ Nous reviendrons sur ces polices spéciales dans le Titre 2 de notre première partie.

communal, l'on réalise qu'en pratique, quelques hypothèses – assez rares – se révèlent plus complexes. Cette question ayant été traitée, il nous faut désormais nous intéresser au caractère personnel des pouvoirs de police générale de l'édile municipal.

b) Le caractère personnel des pouvoirs de police administrative générale du maire

On parle généralement de « pouvoirs exclusifs »²⁸⁸ pour qualifier les pouvoirs de police générale du maire. Cela signifie qu'il est le seul à être compétent pour la mettre en œuvre. Par conséquent, la compétence en matière de police administrative est donc exclusive de celle du conseil municipal. Autrement dit, le conseil municipal ne dispose pas de la faculté d'intervenir légalement en matière de police administrative générale²⁸⁹. Il ne peut ni édicter, ni enjoindre au maire d'édicter une mesure de police. De plus, si le maire souhaite consulter son conseil municipal pour avis avant de prendre une mesure de police générale, il n'est aucunement lié par l'avis qui lui serait donné, conformément à ce que précise le Conseil d'État dans une décision de 1983²⁹⁰. Ce principe est très fréquemment rappelé par des juridictions administratives inférieures²⁹¹. Bien évidemment, la consultation de son conseil par le maire apparaît compréhensible avant d'envisager une mesure de police administrative qui, par nature, restreint les libertés des individus, et donc des administrés.

En matière d'attribution de compétences, le maire a la faculté de déléguer certains de ses pouvoirs de police administrative à l'un de ses adjoints. La délégation à un « simple » conseiller municipal n'est possible qu'en cas d'empêchement des adjoints ou dans l'hypothèse où l'ensemble des adjoints seraient titulaires d'une délégation, conformément à ce que prévoit l'article L. 2122-18 du CGCT. Enfin, la

²⁸⁸ On peut également parler de « pouvoirs exercés à titre exclusif ».

²⁸⁹ CE, 24 janvier 1994, *Commune de Vauxaillon*, n° 140685, LPA, 4 mai 1994, p. 8, note, J. Morand-Deville. Pour un exemple pratique ancien : CE, 16 juillet 1915, *Abbé Couvenhes*, Rec., p. 239 : est illégale la délibération par laquelle le conseil municipal régit lui-même l'usage des cloches de l'église car il s'agit là d'une ingérence dans les pouvoirs de police du maire.

²⁹⁰ CE, 22 juin 1983, *Ville de Lyon*, n° 38274, Rec. p. 269.

²⁹¹ V. pour ex : CAA, Douai, 10 février 2000, *Commune d'Amiens*, n° 96DA01868 ou encore, CAA, Marseille, 3 juillet 2006, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n° 03MA00940.

délégation de ses pouvoirs à un adjoint ou à un conseiller par le maire n'est légale qu'à condition d'avoir fait l'objet d'un arrêté régulièrement publié. Si tel n'est pas le cas, les mesures risquent d'être annulées par le juge au motif d'incompétence.

Tout comme pour la délégation de ses pouvoirs, les mesures de police prises par le maire sont soumises au respect d'un certain formalisme qui est envisagé par les articles L. 2131-1 et L. 2131-3 du CGCT mais sur lequel nous ne reviendront pas ici. En effet, ce formalisme²⁹² est propre à l'ensemble des mesures de police administrative et ne concerne pas spécifiquement celles prises par le maire.

Le maire doit toutefois, de plus en plus fréquemment, partager ses pouvoirs de police administrative avec une nouvelle autorité. En effet, face au développement croissant de l'intercommunalité, nombre de communes sont aujourd'hui intégrées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Malgré une chute du nombre d'EPCI en 2017, ces derniers restent néanmoins nombreux sur le territoire national ²⁹³ . Dans de telles hypothèses, certaines prérogatives de police administrative se retrouvent transférées au président dudit établissement.

c) Le président d'EPCI : nouvelle autorité de police administrative ?

Face au développement croissant de l'intercommunalité, les maires ont vu certaines de leurs prérogatives, en matière de police administrative, aménagées en raison de la place de plus en plus importante que prend le président d'EPCI dans le paysage politico-administratif français. En effet, le développement de l'intercommunalité, bien que juridiquement limité, n'en est pas moins une réalité concrète. A ce propos, nous pouvons citer Madame Nathalie Laval-Mader, pour qui,

²⁹² Il s'agit plus particulièrement d'une exigence de motivation des mesures de police administrative.

²⁹³ A. MAINGUENE, L. SEBBANE, « 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 113, janvier 2017 : « Au 1^{er} janvier 2017, la France compte 1266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, contre 2062 au 1^{er} janvier 2016. Cette forte diminution est la conséquence d'un vaste mouvement de fusions, résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 ».

« le développement de l'intercommunalité n'est peut-être pas encore sur le point de révolutionner l'architecture des pouvoirs territoriaux. Même si émerge irrésistiblement un vrai pouvoir communautaire sur le terrain, il existe toujours de nombreux freins juridiques et contre-feux politiques. L'intercommunalité n'en est pas moins devenue une réalité quotidienne [...] qui modifie les pratiques d'exercice du pouvoir politique, et optimise les réponses aux demandes de services publics des citoyens »²⁹⁴. Dans cette hypothèse particulière de création d'un EPCI à fiscalité propre, il faut se référer à l'article L. 5211-9-2 du CGCT, selon lequel les maires des communes membres de l'EPCI en question peuvent ou doivent, selon les circonstances, transférer au président de l'établissement tout ou partie des attributions de police générale ou spéciale qui se rattachent au champ de compétences transféré à cet établissement. Nous verrons que ces transferts de compétences ne sont pas sans risques pour la stabilité de l'utilisation des pouvoirs de police administrative au niveau local. C'est ce que souligne Madame Laurence Martin, en déclarant qu' « en tant que nouvelle autorité de police administrative, le président de l'EPCI vient perturber, en effet, la répartition traditionnelle des compétences en matière de police administrative entre le maire et le préfet, et s'immisce ainsi dans la répartition déjà délicate entre les pouvoirs de police administrative générale et spéciale du maire et du préfet sur le territoire communal »²⁹⁵. Notons, au passage, qu'elle n'hésite pas à qualifier le président d'un EPCI à fiscalité propre d'« autorité de police administrative » à part entière. Il nous semble quelque peu prématuré de lui attribuer un tel qualificatif bien qu'il soit fort probable qu'il le devienne dans les années à venir. Nous préférons, sur ce point, rejoindre Vincent Aubelle qui, sans contredire les auteurs précédents, est toutefois moins radical dans son interprétation. Selon lui, « [...] sans que les EPCI, et spécifiquement le président de celui-ci, ne disposent, encore, de pouvoirs de police générale, l'intercommunalité autorise que des mutualisations puissent intervenir. Par ailleurs, depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004²⁹⁶, certains

²⁹⁴ N. LAVAL MADER, « La couple commune/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Cahiers de droit de l'intercommunalité* n°3, juillet 2008, dossier 12.

²⁹⁵ L. MARTIN, « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », *AJDA* 2012, p. 135.

²⁹⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

pouvoirs de police spéciale peuvent être transférés au président de l'EPCI »²⁹⁷. Cette loi de 2004 fut d'ailleurs modifiée par une loi du 16 décembre 2010²⁹⁸ venue renforcer les transferts obligatoires en matière de police administrative. Le législateur est de nouveau intervenu en 2014²⁹⁹ et en 2015³⁰⁰ pour consolider les transferts obligatoires de certains pouvoirs de police administrative aux présidents d'EPCI.

Ainsi, les domaines de compétence devant être obligatoirement transférés concernent la gestion des déchets ménagers, la réalisation des aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage et la voirie. Précisons toutefois que le pouvoir en matière de déchets ménagers requiert que l'EPCI dispose de la compétence de la collecte des déchets des ménages. La composante voirie recouvre, quant à elle, la police de la circulation, la police du stationnement et, depuis la loi du 27 janvier 2014, la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxis sur la voirie communautaire. Notons que ces compétences sont désormais obligatoirement transférées aux présidents d'EPCI, sans qu'un accord unanime des maires soit nécessaire – comme c'était encore le cas sous l'empire de la loi de 2004 susmentionnée. On constate ainsi une évolution qui va dans le sens d'une extension des prérogatives des présidents d'EPCI en matière de police administrative. Malgré cette automaticité du transfert, les maires peuvent néanmoins y mettre fin en notifiant leur opposition au transfert³⁰¹. De la même façon, les présidents d'EPCI peuvent refuser l'exercice de ces compétences. Le principe est donc le transfert automatique de certaines compétences au Président de l'EPCI mais il existe tout de même des moyens de déroger au principe. On peut alors se demander quel est l'intérêt de mettre en place

²⁹⁷ V. AUBELLE, « La lente émergence du lien entre la police et l'intercommunalité », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 189.

²⁹⁸ Loi n° 2010-1563, 16 décembre 2010, JO 17 décembre 2010.

²⁹⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »), JO, 28 janvier 2014. Cette intervention législative a étendu les pouvoirs de police automatiquement transférés au président de l'EPCI à la police de la circulation et du stationnement et à la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxis. V., art. L. 5211-9-2 I A CGCT. V. également loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « ALUR »), JO, n°0072, 26 mars 2014, p. 5809, texte n°1. Elle institue le transfert automatique, sous les mêmes conditions, des pouvoirs de police relatifs au péril et à la sécurité des bâtiments publics et des immeubles collectifs, dès lors que l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière d'habitat.

³⁰⁰ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRE »), JO, n° 0182, 8 août 2015, p. 13705, texte n°1.

³⁰¹ V., art. L.5211-9-2 III du CGCT.

une telle obligation de principe ?

Le transfert des compétences de police qui vient d'être évoqué est donc, en principe, obligatoire. Cependant, le CGCT prévoit la possibilité pour un ou plusieurs maires de s'opposer à une telle perte de leurs pouvoirs de police, à condition de respecter une procédure strictement définie par le législateur. On peut donc parler d'un transfert automatique, sauf opposition pour les domaines suivants : l'assainissement³⁰² ; la collecte des déchets ménagers³⁰³ ; les aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage³⁰⁴ ; la circulation et le stationnement, dans le cadre de la compétence voirie³⁰⁵ ; la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxis³⁰⁶ ; la sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine³⁰⁷...

Outre ces hypothèses de « transferts automatiques »³⁰⁸, sauf opposition d'un ou plusieurs maires, l'article L. 5211-9-2 I B du CGCT prévoit des cas de transferts facultatifs dans deux matières : la sécurité des manifestations culturelles et sportives, ainsi que la défense extérieure contre l'incendie. Pour ces deux thématiques, le transfert n'est donc pas imposé mais seulement possible. La cession de leurs pouvoirs de police se fait alors sur proposition d'un ou de plusieurs maires des communes intéressées. Ce transfert donne alors lieu à un arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'EPCI. Une unanimité des maires de l'établissement est donc requise, ce qui constitue une condition bien plus exigeante que celles existante pour les autres transferts. La difficulté est alors de recueillir un consensus entre des maires, parfois nombreux, et d'étiquettes politiques différentes. Ces transferts constituent donc un outil de rationalisation territoriale de la police administrative. D'autant que depuis 2014, dans ces domaines transférés automatiquement, le

³⁰² Art. L. 5211-9-2 I A al. 1^{er} du CGCT.

³⁰³ Art. L. 5211-9-2 I A al. 2 du CGCT.

³⁰⁴ Art. L. 5211-9-2 I A al. 3 du CGCT.

³⁰⁵ Art. L. 5211-9-2 I A al. 4 du CGCT.

³⁰⁶ Art. L. 5211-9-2 I A al. 5 du CGCT.

³⁰⁷ Art. L. 5211-9-2 I A al. 6 du CGCT.

³⁰⁸ O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », in., F. BAUDE et B. WARUSFEL, dir., *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2018, p. 297.

Président d'EPCI n'a plus à consulter les maires de l'EPCI pour user de ses prérogatives mais doit simplement les informer ³⁰⁹ . Cela renforce certes considérablement son autonomie, mais il faut bien garder à l'esprit que le Président de l'EPCI, en tant qu'élu, doit rendre des comptes à ceux qui l'ont choisi, à savoir les maires de l'EPCI qu'il préside.

Notons également qu'il existe des règles spéciales pour les communautés urbaines. Le transfert est, dans ce cas, décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires des communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou alors de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale³¹⁰.

Le président d'EPCI est donc, à l'heure actuelle, une autorité de police spéciale facultative. Il semble toutefois que l'on puisse voir en cet acteur une autorité de police générale en devenir. Il y a, en effet, fort à parier que la fonction et les prérogatives des présidents d'EPCI à fiscalité propre évoluent. Nous reviendrons sur les présidents d'EPCI dans la seconde partie de notre étude, lorsque nous étudierons les concours entre les forces de police locales. Il nous semblait néanmoins utile d'évoquer cette vraisemblable future autorité de police administrative générale dans nos développements consacrés au maire. Après avoir évoqué la notion de police administrative générale, il nous faut désormais étudier les polices administratives spéciales.

Section 2. La notion de police administrative spéciale

L'étude de la police générale implique nécessairement, comme nous venons de le voir, la notion – englobante – d'ordre public général. De la même façon, l'examen des polices spéciales nécessite un approfondissement de la notion d'ordres publics

³⁰⁹ V. à ce titre, l'art. L. 5211-9-2 II du CGCT : « Lorsque le Président de l'établissement public de coopération intercommunale prend un arrêté de police dans le cas prévu au I du présent article, il le transmet pour information aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais ».

³¹⁰ V. sur ce point : art. L. 5211-9-2, IV, al. 2 du CGCT.

spéciaux. Si la police administrative générale est un concept unique, il n'en va pas de même pour les polices administratives spéciales qui sont d'une grande diversité. A ce titre, nous observerons le lien entre accroissement de l'activité législative et extension des polices administratives spéciales.

Nous verrons également qu'ordre public général ne signifie pas systématiquement et uniquement police générale. De la même manière, nous pourrions constater que cette différenciation s'applique également aux rapports existant entre ordres publics spéciaux et polices spéciales. La notion d'ordre public³¹¹ – général ou spécial – est l'élément qui justifie l'utilisation de mesures de police administrative dans un but nécessairement préventif. Formulé autrement, cela signifie que la mise en œuvre d'une mesure de police administrative est conditionnée par la nécessaire protection d'un ordre public général ou spécial. Ainsi est-il important d'envisager l'étude des polices administratives à travers celle de l'ordre public. Une certaine partie de la doctrine estime d'ailleurs que l'on assiste à un mouvement de spécialisation de l'ordre public général, ce qui renforce davantage l'intérêt de notre étude. Le Professeur Christophe Fardet considère d'ailleurs que, « [...] la multiplication des compétences partielles de police générale affaiblit le sentiment d'unicité de l'ordre public général au profit d'une spécialisation de cet ordre public »³¹². Dans un souci de précision et afin de se rapprocher du schéma d'étude adopté dans les développements précédents, il nous faut nous employer à l'étude de l'ordre public spécial (§1), avant de nous consacrer à l'immense diversité des autorités de police administratives spéciales – sans pour autant prétendre les étudier de façon exhaustive (§2).

³¹¹ Bien que l'on puisse douter de la finalité de certaines polices spéciales telle que, par exemple, la police de la chasse, la protection d'un ordre public semble toujours – de façon plus ou moins évidente – se rattacher à une composante de l'ordre public. V., à ce propos : R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2006, t. 1, p. 707 : « Dans l'état actuel de la jurisprudence, il paraît donc justifié de conclure que l'ordre public inclut un certain "bon ordre" [...], qui ne se confond pas purement et simplement avec la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique ».

³¹² C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in. C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 129.

§I. L'ORDRE PUBLIC SPÉCIAL : AUX FRONTIÈRES DE L'ORDRE PUBLIC CLASSIQUE

Lors de nos précédents développements, nous avons étudié l'ordre public général. Cette notion, déjà peu aisée à appréhender, voit sa complexité renforcée par l'existence d'un nombre considérable, d'ordres publics spéciaux. Cette profusion, nous le verrons ultérieurement, dépend du législateur et de son appréciation. Au-delà de leur nombre pléthorique et de leur grande diversité, les ordres publics spéciaux possèdent par ailleurs des caractéristiques propres qui les différencient de l'ordre public général.

L'analyse des ordres publics spéciaux nous semble être une étape essentielle pour permettre une bonne compréhension des enjeux et des problématiques découlant des concours de police. À l'instar de l'ordre public général, les ordres publics généraux possèdent des caractéristiques qui leur sont propres (A). De plus, outre leurs caractéristiques, l'étude de leur contenu paraît essentielle à une bonne lecture des enjeux contemporains auxquels sont confrontées les ordres publics spéciaux (B).

A) Les caractéristiques de l'ordre public spécial

« A côté de l'ordre public que l'on peut ainsi qualifier de général, coexistent des ordres publics particuliers que l'on peut dénommer spéciaux. L'ordre public général et l'ordre public spécial représentent deux réalités distinctes mais complémentaires »³¹³. Ces propos de Marie-France Delhoste illustrent parfaitement la place essentielle des ordres publics spéciaux lorsque l'on envisage d'étudier la notion de police administrative.

Il existe autant d'ordres publics spéciaux que jugés nécessaires par le législateur. Cependant, malgré cette multiplicité, l'ordre public spécial possède des caractéristiques générales que nous pouvons regrouper en deux catégories distinctes.

³¹³ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, *op. cit.*, p. 12.

Nous consacrerons ainsi les prochains développements à l'étude des différents éléments composant l'ordre public spécial tout en nous attachant à rapprocher cet ordre public particulier de la notion d'ordre public général. Nous envisagerons ainsi les éléments intrinsèques aux ordres publics spéciaux en nous intéressant à leur définition (1), avant d'en énumérer les objets qui le constituent (2).

1. *La définition de l'ordre public spécial*

Selon le Professeur Etienne Picard, « un ordre public spécial est une habilitation formelle à traduire en droit positif certaines implications de la proposition de droit. Il y a donc autant d'ordres publics spéciaux que d'habilitations expresses ou spéciales en matière de police »³¹⁴. L'auteur souligne ainsi la quantité importante d'ordres publics spéciaux pouvant exister. Ce nombre peut, en effet, et de manière théorique, tendre vers l'infini. Ainsi, le pluriel devrait être employé de manière systématique, dès lors que la notion d'ordre public est envisagée dans ses acceptions spéciales. Néanmoins, dans un souci de commodité de langage, nous utiliserons indistinctement les deux modes – singulier ou pluriel - en rappelant dès à présent qu'il n'existe pas un ordre public spécial unique mais qu'il s'en trouve une quantité innombrable. A ce titre, selon le Professeur Etienne Picard, « les polices apparaissent finalement extrêmement diverses et fort nombreuses »³¹⁵. Il poursuit en précisant qu'« il existe pratiquement une police spéciale pour chacune des activités, personnes ou situations susceptibles de causer des troubles à l'ordre public »³¹⁶.

Précisons, au surplus, qu'il est essentiel d'éviter toute confusion ou amalgame entre la notion d'ordre public spécial et le produit de celui-ci, à savoir la norme de police spéciale. En effet, cette dernière constitue l'outil juridique visant à protéger l'ordre public spécial considéré. Pour autant, l'étude de ces deux notions s'avère indissociable, l'examen de l'une ne pouvant se faire sans l'analyse de l'autre. Ainsi appréhenderons-nous, dans les développements à venir, les polices spéciales, sans néanmoins les étudier dans leur globalité ou de façon exhaustive. En effet, comme a

³¹⁴ É. PICARD, *La notion d'ordre public, op. cit.*, p. 568

³¹⁵ É. PICARD, « Police », in, D. ALLAND et S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 2003, p. 1168.

³¹⁶ *Ibid.*

déjà pu l'évoquer le Professeur Étienne Picard : « Depuis déjà plusieurs décennies, on assiste à une prolifération semble-t-il indéfinie des polices spéciales »³¹⁷.

Cette multiplicité des ordres publics spéciaux amène même certains auteurs à douter de leur qualification d'ordre public. Ainsi, peut-on lire, par exemple, sous la plume du Professeur Jacques Petit : « [...] ces ordres publics spéciaux n'ont pas (ou pas toujours, car il faut tenir compte de l'extrême diversité des polices spéciales) la même signification que l'ordre public général, ce qui explique que la qualité d'ordres publics tende à leur être déniée par le droit jurisprudentiel positif et l'opinion dominante »³¹⁸. C'est le cas, par exemple de la police de la chasse³¹⁹, dont l'objectif est la protection du gibier. Il en va de même concernant la police des étrangers³²⁰ dont l'objectif est d'assurer une certaine sûreté de l'État. Il serait possible de multiplier les exemples qui nous montrent que l'ordre public spécial peut recouvrir l'ordre public général, mais peut également poursuivre d'autres buts, parfois très éloignés des composants classiques de l'ordre public tels qu'abordés dans les développements précédents. C'est néanmoins toujours l'intérêt général qui semble être le fondement la création d'une police spéciale par le législateur.

A priori, les règles régissant l'établissement des polices administratives spéciales semblent aisées à appréhender. Il suffirait, *de facto*, qu'un texte investisse une autorité de pouvoirs de polices spéciales. Néanmoins, plusieurs éléments viennent mettre à mal cette simplicité apparente. Certaines polices visent, en effet, un ordre public indéterminé. Dans cette hypothèse particulière, rien ne permet alors de distinguer matériellement l'ordre public général de l'ordre public spécial en question. Dans cette configuration, seule l'existence d'un texte investissant une autorité de police comme compétente dans un domaine déterminé permet de qualifier la nature des pouvoirs de police. L'ordre public devient alors qualifiable en fonction de l'autorité désignée comme compétente par le législateur. Plusieurs illustrations de ce constat peuvent être

³¹⁷ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, t. 2, p. 674.

³¹⁸ J. PETIT, « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, t. 2, *op. cit.*, p. 14-15.

³¹⁹ Art. L. 220-1 et s. du Code rural.

³²⁰ V. art. L. 121-1, L. 313-3, L. 313-11, L. 313-13, L. 314-3, L. 314-11, L. 316-1 et L. 411-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. V. également : V. TCHEN, « Police des étrangers », *J.-Cl. Coll. Terr.*, fasc. 715, 2014.

données. La première résulte du régime de la police des étrangers, tel qu'il est prévu par l'article L. 521-1 du Code des étrangers. Il est également possible d'évoquer la police de la chasse, conformément à ce que prévoit l'article L. 420-2 du Code de l'environnement. Précisons également que certains textes donnent une définition de ce que l'on doit entendre par police spéciale. C'est le cas notamment de la circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène³²¹, selon laquelle une police spéciale « se caractérise notamment par un champ d'application bien défini, des compétences particulières données à des autorités de police, des agents spécialisés pour le contrôle et des sanctions plus élevées que celles prévues par la police générale ». Cependant, ce type de définition est incomplète car elle n'explique pas les raisons motivant la création de telles polices. Il s'agit donc d'une définition purement formelle de la notion de police spéciale. Il aurait été souhaitable de consacrer quelques lignes aux éléments de fond justifiant l'existence de ces polices spécifiques.

Devant la complexité que peut constituer l'identification d'un ordre public spécial, nous verrons qu'il est parfois nécessaire de recourir à la méthode du faisceau d'indices afin de caractériser l'existence d'un tel ordre public, et les éléments qui le composent. Le Professeur Jacques Moreau, en déclarant « [...] la différenciation entre les deux types de polices est parfois malaisée »³²², a ainsi souligné la difficulté à établir une différenciation entre polices générale et spéciales. Nous allons donc tenter de surmonter cette difficulté en analysant les éléments d'identification de l'ordre public spécial.

2. *Les éléments d'identification de l'ordre public spécial*

L'ordre public se compose de plusieurs éléments, qui, pour certains, sont totalement dénués de pertinence. C'est notamment le cas du critère organique selon lequel de nombreuses autorités de police spéciale ne disposent pas d'un pouvoir de police générale. Il faut alors, dans cette hypothèse, présupposer la qualification de police spéciale à partir d'un critère organique. Ce critère ne peut cependant pas, à lui seul, fonder la distinction entre les deux formes de police administrative. A ce titre, le

³²¹ Circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène, *JO*, 26 juillet 1989, p. 9330.

³²² J. MOREAU, *Polices administratives*, J.- Cl adm, fasc. 200, n° 150.

Professeur René Chapus précise que, « le particularisme de la police spéciale est plus marqué quand elle est confiée à une autorité qui n'a pas normalement de pouvoir de police »³²³. Ce critère peut donc constituer l'un des éléments permettant de démontrer l'existence d'un ordre public spécial, mais ne peut pas, pris isolément, servir de base à une telle démonstration. En effet, les autorités de police générale peuvent, elles-aussi exercer des pouvoirs de police spéciale. Le maire est autorité de police générale conformément au CGCT. Il détient également certaines prérogatives de police spéciales : police des édifices menaçant ruine³²⁴, police de la baignade et des activités nautiques³²⁵, police de l'affichage³²⁶. Le préfet est également compétent pour exercer certaines polices spéciales : police des débits de boisson³²⁷, police des installations classées pour la protection de l'environnement³²⁸. Déterminer l'ordre public spécial en fonction de l'autorité désignée compétente peut néanmoins, il convient de le dire, générer des problèmes en matière de concours, comme nous aurons l'occasion de le démontrer ultérieurement. De plus, il peut advenir, dans certaines hypothèses, que cette qualification de l'autorité spécialement désignée soit insuffisante pour permettre la caractérisation de l'ordre public spécial.

Nous venons de montrer que la détermination de l'autorité compétente ne constitue pas un critère pertinent d'identification d'un ordre public spécial. Cependant, il convient d'ajouter que les destinataires de la mesure de police peuvent permettre de déterminer la nature de l'ordre public considéré. Pour étayer notre argumentation, nous nous référerons aux propos du Professeur Jacques Petit, selon qui, « [...] les polices spéciales, comme leur dénomination le suggère, visent toujours une catégorie particulière de personnes (police des étrangers), d'activités (police du cinéma), de situations (police des immeubles menaçant ruine) ou de lieux (police des aéroports) »³²⁹. Il faudra donc prendre en considération ces différents éléments afin d'identifier l'ordre public protégé par la police spéciale considérée. La police de la

³²³ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, p. 719.

³²⁴ Art. L. 511-1 et s. du CCH.

³²⁵ Art. L. 2213-23 du CGCT.

³²⁶ Art. L. 581 et s. du Code de l'environnement.

³²⁷ Art. L. 3332-15 du Code de la santé publique. Article relatif aux fermetures administratives.

³²⁸ Art. L. 511-1 et s. du Code de l'environnement.

³²⁹ J. PETIT, « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, t. 2, *op. cit.*, p. 15.

fabrication et du commerce de matériels militaires³³⁰ participe, par exemple, à la sûreté de l'État. Cette police est spéciale en raison des différents éléments matériels que nous venons d'évoquer. L'ordre public quelle protège est lui aussi spécifique en raison des intérêts particulier qu'il entend défendre. Il s'agit donc d'une illustration de la difficulté que l'on peut rencontrer dans la détermination d'un ordre public spécial. L'on comprend donc plus aisément ce que l'adjectif « spécial » recouvre, dès lors qu'il s'oppose au caractère général de l'ordre public protégé par la police administrative générale. Néanmoins, la difficulté de l'analyse résulte du fait que, selon les termes du Professeur Christophe Fardet : « le caractère général ou spécial de l'ordre public n'est pas lié au caractère général ou spécial de la police »³³¹.

En ce qui concerne le champ d'application de la mesure de police, il est cependant nécessaire de nuancer nos propos, car celui-ci peut constituer un moyen de qualifier l'ordre public auquel nous sommes confrontés. En effet, le ressort territorial sur lequel s'appliquera la mesure de police spéciale sera explicitement précisé par le texte instituant ladite mesure, alors qu'en matière de police générale, les strates d'application territoriales varient en fonction de l'autorité compétente et conformément à des règles strictes. La pertinence de ce critère est pourtant discutable dans la mesure où l'on ne peut affirmer que la police spéciale s'applique dans un ressort territorial plus restreint que celui dans lequel opère la police générale. Le qualificatif « spécial » met bien en exergue ce caractère plus étroit de la police administrative spéciale, mais en ce qui concerne son champ d'application et non simplement le ressort territorial dans lequel elle s'applique. Ainsi, pour illustrer notre propos, citerons-nous un cas classique : celui du maire qui est l'autorité de police générale de principe au niveau communal, mais dont la compétence s'exerce sur un territoire limité : la commune. La police des étrangers s'exerce, quant à elle, sur l'ensemble du territoire national, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Cet exemple illustre donc parfaitement cette indépendance entre le qualificatif de la police considérée et le ressort territorial sur lequel elle s'applique. Ce constat vaut pour les rapports entre police administrative générale et spéciale, mais s'applique également à

³³⁰ V., notamment : art. L. 2332-1 et s. du Code de la défense.

³³¹ C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in., C. VAUTROT-SCWARZ, *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 121.

la distinction entre les différents ordres publics.

L'ordre public spécial peut donc s'apparenter à l'ordre public général mais également en être très éloigné. L'existence d'une police spécifiquement créée par le législateur ne permet pas à elle-seule de déterminer le caractère spécial de l'ordre public qu'elle vise à protéger. Il faut, pour identifier pleinement un ordre public spécial, s'intéresser à ses éléments d'identification ; ce qui passe par une comparaison avec la notion d'ordre public général. Comme l'a précisé le Professeur Christophe Fardet, « la question de l'existence de l'ordre public spécial me semble-t-elle essentiellement s'apprécier sous l'angle de l'interaction entre ordre public spécial et ordre public général »³³². Pour pouvoir les comparer, encore faut-il savoir ce que recouvre cette notion d'ordre public spécial.

B) Le contenu de l'ordre public spécial

« [...] Doit être fondée sur un ordre public spécial, toute mesure de police sans lien avec la trilogie de l'ordre public général »³³³. Cette citation du Professeur Christophe Fardet illustre parfaitement la particularité essentielle de l'ordre public spécial : toutes les motivations à la création d'une police spéciale ne figurant pas dans les composantes classiques de l'ordre public général doivent être considérées comme spéciales. Alors que, comme préalablement évoqué, l'ordre public général vise à préserver la vie en communauté en restreignant, si besoin, les libertés individuelles, l'ordre public spécial peut, quant à lui, aller bien au-delà. A ce titre, on peut qualifier l'ordre public spécial d'interventionniste, contrairement à l'ordre public général qui est plus libéral.

Pour étudier au mieux le contenu de la notion d'ordre public spécial, il convient de tout d'abord de s'intéresser aux raisons qui peuvent pousser le législateur à créer une mesure de police spéciale et visant, dans la majorité des cas, à protéger un ordre

³³² C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in., C. VAUTROT-SCWARZ, *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 122.

³³³ C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in., C. VAUTROT-SCWARZ, *La police administrative, op. cit.*, p. 132.

public spécial (1). Il nous faudra ensuite envisager les éléments d'identification de l'ordre public spécial (2).

1. *Les motifs de création d'un ordre public spécial*

« [...] Le plus souvent, l'ordre public spécial est assuré dans le cadre d'une police spéciale (autorité voire procédure spéciale) »³³⁴. Cette citation du Professeur Christophe Fardet met en lumière une des principales raisons motivant la création d'une police spéciale par le législateur.

L'étude du contenu de l'ordre public spécial nécessite une étape préalable consistant à revenir sur les raisons pour lesquelles le législateur décide de créer une mesure de police spéciale. En effet, pourquoi ne pas envisager de prévenir les troubles à l'ordre public en ne se fondant que sur la police générale ? Cette démarche reviendrait à considérer qu'il n'existe qu'un ordre public général, certes extrêmement large mais que les mesures de police générale permettraient de protéger. Les problématiques auxquelles sont confrontées les autorités de police administrative devenant de plus en plus complexes et techniques, il a rapidement paru opportun de spécialiser certaines branches du droit de la police administrative afin de répondre à un besoin de sécurité particulier. Cette explication semble exacte mais incomplète pour le Professeur Jean-Marie Pontier, selon lequel, « il est habituel de dire que, parmi les explications de l'existence de polices spéciales, figure celle tenant au caractère technique de certains domaines, qui ne pourraient pas être pris en compte par la police générale. Cela est exact, mais en partie seulement [...] »³³⁵. Selon ce même auteur, « les polices spéciales s'étendent, se multiplient, pour une raison assez simple, qui est la diversification des préoccupations des Français et des autorités administratives. En effet, [...] des risques nouveaux apparaissent, en même temps que l'on cherche à mieux protéger contre les risques connus. Cela conduit nécessairement à l'édiction de nouvelles normes, des prescriptions, mais aussi, de ce fait, à prévoir des sanctions administratives, des mécanismes d'autorisation, qui relèvent de la police, et, presque obligatoirement, de la police spéciale »³³⁶. C'est donc au législateur, dans de

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 2012, 2113.

³³⁶ *Ibid.*

telles circonstances, que revient la charge de prendre en compte ces domaines particuliers ainsi que de désigner les autorités compétentes pour en assurer la protection. Ce dernier va donc légiférer lorsqu'il estime que la police administrative générale, en l'état actuel, ne permet pas de prendre en compte de manière efficace, les nouvelles problématiques soulevées par un ordre public spécifique qu'il convient de protéger. On peut dès lors penser que la naissance de la police spéciale est le fruit d'une recherche expérimentale de la part du législateur. L'ordre public spécial, qui nécessite une protection particulière par rapport à l'ordre public général, est donc née d'une volonté empirique du législateur. Le Professeur Étienne Picard a d'ailleurs précisé cela, de façon très claire : « [...] l'ordre public spécial s'analyse comme une prévision en partie antérieure à l'expérience et relativement formalisée des circonstances dans lesquelles telle autorité désignée par ce texte pourra faire face, dans les conditions qu'il précise le cas échéant, aux exigences que comporte la fonction de protection de l'ordre institutionnel primaire »³³⁷.

Si le législateur décide de créer un ordre public spécial, il existe différentes raisons qui peuvent le pousser à agir de la sorte. La première d'entre-elles, la plus évidente, est l'impossibilité de faire entrer l'ordre public – que l'on qualifiera, *a posteriori*, de spécial – dans une composante de l'ordre public général. En effet, il se peut que la trilogie classique de l'ordre public ne suffise pas à protéger un ordre public particulier. C'est le cas, par exemple de la police de la chasse ou de la grande majorité des polices de l'environnement. Certes, le caractère général de la notion d'ordre public général peut permettre de lui rattacher un grand nombre de polices spéciales, mais les moyens de protection de l'ordre public général sont alors inappropriés pour certains domaines particuliers. Il se peut en effet, que le régime de l'ordre public général ne suffise pas pour protéger les intérêts de ce nouvel ordre public spécial. Le législateur peut alors créer un nouvel ordre public, afin de lui attribuer un régime juridique et des procédures dérogatoires du droit commun. Dans la majorité des cas, l'objectif est de mettre en place un régime plus strict que celui qui s'applique dans le cadre de la préservation de l'ordre public général. En guise d'exemple, nous pouvons citer la

³³⁷ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 570.

police des étrangers en situation irrégulière³³⁸, dont l'expulsion n'est possible qu'après un avis de la commission spécialement dédiée, – sauf en cas d'« urgence absolue »³³⁹ ou de « nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique »³⁴⁰ –, examinant la demande en séance publique et devant laquelle l'étranger en question peut assurer sa défense³⁴¹. Dans cette même logique, le développement des nouvelles activités peut faire naître la volonté de prendre en compte, de façon plus précise ou restrictive, certains domaines et donc créer un nouvel ordre public. C'est notamment le cas du domaine environnemental, qui fait l'objet d'une attention toute particulière de la part du législateur. L'intérêt grandissant porté à la protection de l'environnement illustre parfaitement ce phénomène de croissance des polices spéciales dans certains secteurs économiques. Concernant cette question, nous pouvons citer, pour exemple, les Professeurs Patrice Chrétien, Nicolas Chiffot et Maxime Tourbe qui déclarent que : « dans son Rapport de 2010, sur “l'eau et son droit”, le Conseil d'État constate ainsi, pour le déplorer et proposer une simplification, qu' “il existe vingt-cinq polices différentes dans le seul Code de l'environnement, dont treize concernent, de près ou de loin, l'eau” »³⁴². Parler de police de l'environnement au singulier semble donc aujourd'hui erroné. Il est ainsi plus juste, nous semble-t-il, de parler de polices de l'environnement³⁴³ tant leur nombre est élevé. Cela montre aussi l'enjeu – politique, économique mais également social et même sociétal – que constitue la cause environnementale au XXI^e siècle. Cette augmentation relative à la création de polices spéciales s'explique principalement par deux raisons. D'une part, l'évolution technique entraîne une complexification nécessitant l'intervention d'une autorité spécialiste de la question. D'autre part, les problématiques soulevées par ces nouvelles matières se trouvent confrontées à des enjeux sociétaux particulièrement

³³⁸ Art. L. 521-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³³⁹ Art. L. 522-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁴⁰ Art. L. 521-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁴¹ V. notamment la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, *JO*, 29 août 1993.

³⁴² N. CHIFFLOT, P. CHRETIEN et M. TOURBE, *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, 14^e éd., 2014, p. 584. V. également, O. RENAUDIE, « Les polices de l'environnement » in M. Conan et B. Thomas-Tual, dir., *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2016, p. 41- 52.

³⁴³ Face au nombre important de polices de l'environnement et aux difficultés d'appréhender les règles applicables en la matière, l'ordonnance du 11 janvier 2012 est intervenue pour tenter de simplifier et clarifier les règles en la matière. V. pour informations : Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, *JO*, 12 janvier 2012.

importants³⁴⁴. Les motifs de création d'un ordre public spécial sont donc variés et évolutifs mais ne permettent pas, à eux seuls, de déterminer clairement l'existence d'un tel ordre public.

2. *Les éléments de détermination d'un ordre public spécial*

Tel que nous l'avons évoqué, le législateur peut être tenté de créer une police spéciale afin de lui appliquer un régime juridique dérogatoire de celui applicable à la police générale. Le régime juridique des polices spéciales est individuellement prévu par le texte qui l'institue et, dans la majorité des cas, il se révèle plus strict que celui applicable à la police générale. Il s'agit là de l'une des composantes du faisceau d'indices permettant de déterminer si nous sommes ou non en présence d'une police spéciale. Si l'on parvient à qualifier une mesure de police administrative spéciale, l'on peut alors être enclin à considérer que l'ordre public en présence soit un ordre public spécial. Cependant, nous ne sommes pas face à une démonstration de sciences dures, donc logique et vérifiable. Le droit reste une science sociale³⁴⁵, avec toutes les incertitudes que cela comporte. De manière plus pragmatique, cela signifie que la présence d'un ordre public spécial ne signifie pas nécessairement qu'il vise à protéger un ordre public spécial et inversement. Le Professeur Christophe Fardet met ainsi en évidence cette absence de corrélation entre police spéciale et ordre public spécial, lorsqu'il prend l'exemple du pouvoir de police spéciale dont sont investis les Présidents d'universités, pour assurer le maintien de l'ordre public au sein de leurs établissements. Celui-ci n'en conclut-il d'ailleurs pas que : « [...] le caractère général ou spécial de l'ordre public n'est pas lié au caractère général ou spécial de la police »³⁴⁶. Par conséquent, une police est qualifiée de spéciale lorsqu'elle est exercée selon des procédures différentes de celles auxquelles la police générale est assujettie. Citons,

³⁴⁴ V., sur ce point : J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.* L'auteur explique le développement des polices spéciales par l'émergence de « risques nouveaux [...], en même temps [que la recherche d'une meilleure protection] contre les risques connus ». Il précise également : « Les polices spéciales sont de plus en plus instituées en vue de répondre à des questions qui sont simultanément des questions techniques et des questions de société dites "sensibles" où les réactions émotionnelles l'emportent largement sur les préoccupations rationnelles ».

³⁴⁵ V., sur ces questions : M. TROPER, Philosophie du droit, PUF, coll. « Que sais-je », 2012, 128 pages ; J. CHEVALLIER, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2012/1, p. 103-120.

³⁴⁶ C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in. C. VAUTROT-SCHWARZ, *La police administrative*, Thémis, 2014, p. 121.

pour exemple, le ministre de la Culture qui, dans le cadre de la police du cinéma, ne peut prendre de décisions, qu'après avis de la commission de classification des œuvres cinématographiques³⁴⁷.

Ainsi convient-il de mettre en lumière une spécificité contemporaine qui fait que l'on assiste, actuellement, à la multiplication des polices spéciales. Cette intensification du nombre des polices spéciales va, dans la grande majorité des cas, de pair avec un durcissement de leur régime juridique par rapport au régime applicable à la police générale³⁴⁸, si bien que l'on peut parler de polices d'interventionnisme social – qui s'opposent à la police générale, souvent qualifiée de libérale. Le développement de nouvelles activités humaines, issues de la science, des techniques et des technologies a, en effet, contraint le législateur à une vigilance et une intervention accrues afin de juguler les dérives et donc préserver le maintien d'un cadre et d'une qualité de vie. La création d'une police spéciale entraîne, le plus souvent, la mise en œuvre d'une procédure plus contraignante qu'en matière de police générale³⁴⁹. Comme a pu le préciser Gilbert Gaillard : « les polices spéciales ne servent plus à des aménagements partiels, mais à des transformations profondes du libéralisme »³⁵⁰. En guise d'exemple doctrinal plus récent, l'on peut citer les propos du Professeur Jacques Petit, pour qui : « [...] l'on est bien loin ici du libéralisme et, en effet, ces polices spéciales-là correspondent à la mise en place d'un État interventionniste, qui ne se donne plus pour seul objectif de protéger l'ordre que produit naturellement le jeu de la liberté, mais de construire un ordre plus solidaire, contribuant, notamment, à la réalisation des droits-créances proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946 et, plus récemment, par la Charte de l'environnement »³⁵¹. L'auteur poursuit et conclut, « [...] pour

³⁴⁷ Art. R 211-7 du Code du cinéma et de l'image animée.

³⁴⁸ V., par exemple, sur ce point : X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, coll. « systèmes », 2018, p. 50 : « Le recours à la police spéciale permet [...] d'étendre, de manière parfois significative, la gamme des moyens offerts à l'autorité de police pour répondre aux exigences de l'ordre public ». La création d'une police spéciale se traduit ainsi par la mise en place d'un régime propre qui est plus restrictif que celui de la police générale.

³⁴⁹ V., sur ce point : X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2018, p. 56 : « Dérogeant aux règles ordinaires de la police générale, l'exercice des polices spéciales est assorti, en revanche, de procédures particulières, souvent plus contraignantes que celles dont le respect s'impose à l'autorité de police générale [...] ».

³⁵⁰ G. GAILLARD, *Les polices spéciales en droit administratif*, Thèse Grenoble, 1977, p. 41-42.

³⁵¹ J. PETIT, « La police administrative », in. P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, op. cit., t. 2, p. 16.

reprendre une distinction classique en droit privé, là où l'ordre public général est de protection, les ordres publics spéciaux [...] sont plutôt de direction »³⁵².

Cette question des différentes procédures existantes entraîne des conséquences importantes quant au choix de la police administrative à laquelle il convient de recourir. Nous pouvons reprendre, ici encore, les propos du Professeur Christophe Fardet pour qui, « l'intérêt pratique de la distinction [entre ordre public général et ordre public spécial] résulte des différents régimes juridiques nés des différentes polices »³⁵³.

L'autre élément participant à la spécialité de la police administrative est sa finalité. Alors que la police administrative générale veille à la protection et au maintien de l'ordre public général, il n'en est pas ainsi pour toutes les polices spéciales. Elles visent, le plus souvent, soit à protéger un ordre public, qui peut être général ou spécial, soit à sauvegarder un ordre d'une autre nature. Comme le souligne le Professeur Olivier Renaudie, « [toutes les polices administratives spéciales] n'ont pas pour but le maintien de l'ordre public : la police de la chasse, par exemple, a pour objet la conservation du gibier ; la police de l'affichage et de la publicité tend pour sa part à la sauvegarde de l'esthétique et à la protection de l'environnement »³⁵⁴. Une police peut également être qualifiée de spéciale si elle a, ne serait-ce que partiellement, un objectif différent de celui de la police générale. Cette finalité pourra d'ailleurs être plus large que les considérations liées à la préservation de l'ordre public général. Tel fut d'ailleurs le cas, à l'origine, pour la police du cinéma qui pouvait « être mise au service de la protection de tout intérêt général »³⁵⁵.

Cependant, la plupart du temps, la police dite spéciale possède son objectif propre mais néanmoins de moindre envergure que celui de la notion traditionnelle et générale d'ordre public. La finalité contemporaine de la police du cinéma est également plus restreinte que celle de l'ordre public général. En effet, en matière

³⁵² J. PETIT, *ibid.*

³⁵³ C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », *op. cit.*, p. 122.

³⁵⁴ O. RENAUDIE, « Police et service public », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 40-41.

³⁵⁵ J. PETIT, « La police administrative », in. P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, T. 2, p. 16

cinématographique, l'on notera que « le visa peut être refusé ou sa délivrance subordonnée à des conditions pour des motifs tirés de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou du respect de la dignité humaine »³⁵⁶. En pratique, très peu d'œuvres sont interdites à la diffusion en salle. Néanmoins, des restrictions relatives à l'âge minimal permis pour visionner le film peuvent être mises en place. L'objectif est alors de protéger le jeune public des images qu'il est susceptible de voir dans le film en question. Un décret est intervenu le 8 février 2017³⁵⁷ afin de modifier les critères que l'administration est amenée à prendre en compte pour délivrer les visas d'exploitation cinématographique³⁵⁸.

Afin de tendre vers la finalité pour laquelle elle a été créée, la police spéciale dispose, dans la majorité des cas, de procédures spécifiques. Le texte peut également prévoir des sanctions plus sévères qu'en matière de police générale³⁵⁹. Ces mesures plus sévères montrent l'importance de l'intérêt particulier protégé par cette mesure de police spéciale. Il est des domaines qui nécessitent, pour diverses raisons, une protection renforcée, qui se traduit par une plus grande sévérité des sanctions. C'est le cas notamment des différentes polices de l'environnement traduisant la nécessité de protéger un ordre public environnemental particulier et non pris en compte, en tant que tel, par le triptyque traditionnel de l'ordre public général. Cela montre le caractère évolutif de la notion d'ordre public spécial.

Bien qu'elles soient différentes sous certains aspects, polices administratives générale et spéciale ont toutes deux une finalité protectrice, plus ou moins intense, d'un certain ordre public, qu'il soit général ou particulier. La notion d'ordre public général ou spécial est donc indissociable de celle des polices administratives du même nom. Nous avons pu observer qu'il existait un certain nombre d'éléments permettant de mettre en lumière le caractère « spécial » d'une police administrative. Nous avons cependant volontairement omis de traiter, dans cette partie, des autorités dotées du

³⁵⁶ Art. L. 211-1 du Code du cinéma et de l'image animée.

³⁵⁷ Décret n° 2017-150 du 8 février 2017 relatif au visa d'exploitation cinématographique, *JO*, n° 0034, 9 février 2017, texte n° 42.

³⁵⁸ Le Professeur Camille Broyelle reste néanmoins assez critique quant à l'efficacité pratique de ces nouvelles mesures. V., ainsi : C. BROUELLE, « L'indéfendable police du cinéma », *AJDA* 2017, p. 1488.

³⁵⁹ J. RIVERO, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1^{ère} éd., 1960, n° 436 ; J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012, 2113.

pouvoir de police administrative spéciale. Ainsi, allons-nous, à l'instar du plan suivi pour l'étude de l'ordre public général, nous intéresser aux autorités de police spéciale. Contrairement aux autorités de police générale qui sont facilement quantifiables, leurs homologues en matière de police spéciale se caractérisent par leur extrême diversité. Ainsi, des pouvoirs de police spéciale peuvent-ils être confiés à des autorités spécialement créées à cet effet ou à des autorités de police générale. L'ordre public spécial permet donc de fournir un guide déterminant la répartition des pouvoirs de police spéciale par le législateur³⁶⁰.

§II. LA DIVERSITÉ DES AUTORITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE SPÉCIALE

« Depuis déjà plusieurs décennies, on assiste à une prolifération semble-t-il indéfinie des polices spéciales. Ce phénomène s'accompagne d'une redistribution générale des compétences de police. L'essentiel de ces compétences tend à passer des autorités traditionnelles vers une multitude d'agents, ministres et autres autorités administratives, organismes de toutes natures, privés ou publics »³⁶¹. Les propos du Professeur Étienne Picard illustrent parfaitement l'évolution actuelle des polices administratives spéciales. En effet, parallèlement à l'explosion de leur nombre, on a pu assister, corrélativement, à une forte expansion des autorités chargées de les appliquer. Cette particularité contraste avec le faible nombre d'autorités de police générale. Il n'y a, en effet, pas de difficulté particulière dans la détermination des autorités de police spéciale puisque, par principe et par définition, celles-ci sont, précisément désignées dans le texte qui les institue.

Les interrogations peuvent néanmoins survenir lorsqu'une autorité de police générale se voit également confier des prérogatives de police spéciale. Cette spécificité, *a priori* étonnante, n'en est pas moins banale puisque la plupart des autorités de police

³⁶⁰ V., sur ce point : É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, t. 2, p. 570 : « l'ordre public spécial a généralement pour objet de renforcer les pouvoirs d'une autorité de police générale ou d'en octroyer à telle autorité qui n'en disposait pas ».

³⁶¹ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 674.

générale sont également autorités de police spéciale (A). Cependant, il est des situations dans lesquelles d'autres autorités sont spécialement désignées comme telles (B).

A) Les autorités de police administrative générale et spéciales

« Les autorités de police générale [...] sont pour la plupart également des autorités de police spéciale »³⁶². Ce constat opéré par Charles-Édouard Minet souligne la difficulté à appréhender les autorités de police spéciale de façon uniforme. Les autorités de police générale précédemment étudiées se voient également, pour la majorité d'entre elles, investies de pouvoirs de polices spéciales. Ainsi sont-elles à la fois autorités générales et spéciales de police. Il nous semble de ce fait légitime de mentionner les doublons de compétences de certaines autorités en matière de pouvoir de police administrative – générale et spéciales.

Le Premier ministre, est surtout connu en tant qu'autorité de police générale. A ce titre, la doctrine s'intéresse essentiellement à cette facette de ses pouvoirs de police. Ses compétences en matière de police spéciale sont restreintes mais néanmoins certaines. Toutefois, n'étant que marginales, il nous semble préférable de ne pas leur consacrer de développements mais simplement de les évoquer. Ainsi, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 – relative à la liberté des prix et de la concurrence – investit, par exemple, dans certaines hypothèses, le Premier ministre du pouvoir de réglementer les prix par décret et lui confère donc une autorité de police spéciale en matière de protection de l'ordre public économique³⁶³. D'autres autorités de police générale sont quant à elles bien mieux dotées en matière de prérogatives de police spéciale. Ainsi en est-il du préfet (1), mais également du maire (2).

1. Les compétences de police spéciale des préfets

Les pouvoirs de police spéciale des préfets sont si nombreux, qu'il ne nous sera pas possible de tous les envisager. Nous nous limiterons ainsi à n'en évoquer que

³⁶² Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative, op.cit.*, p. 107.

³⁶³ Sur cette question, v., O. RENAUDIE, « Que reste-t-il du pouvoir de police générale du gouvernement en matière économique ? », *LPA* 2009, n° 16, p. 24.

quelques-uns, dont l'importance et l'intérêt nous incitent à les mettre en exergue.

La première compétence de police spéciale du préfet est la préalablement évoquée police dite des étrangers – avec, en particulier, ses prérogatives relatives aux reconduites à la frontière – prévues par les articles L. 511-1 et s. du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La deuxième compétence que l'on peut mentionner est celle concernant la police des débits de boisson et, à ce titre, la faculté offerte au préfet pour prendre un arrêté de fermeture administrative d'un débit de boisson lorsque les conditions³⁶⁴ du Code de la santé publique sont remplies. Les menaces de trouble à l'ordre public peuvent concerner un seul établissement ou l'ensemble des établissements du département selon les mêmes dispositions du Code de la santé publique. Ces mesures de police trouvent à s'appliquer, dans la majorité des cas, lorsque les débits de boissons sont trop bruyants et perturbent la tranquillité des riverains. Le Conseil d'État insiste régulièrement sur le caractère préventif et protecteur de l'ordre public d'une telle mesure de police. Le juge administratif a ainsi précisé : « Les mesures de fermeture de débits de boissons ordonnées par le préfet sur le fondement de ces dispositions ont toujours pour objet de prévenir la continuation ou le retour de désordres liés au fonctionnement de l'établissement »³⁶⁵.

La troisième compétence concerne la police environnementale. Le préfet est, en effet, compétent en matière de police des installations classées pour la protection de l'environnement³⁶⁶ et constitue ainsi un acteur central de la cause environnementale. Le législateur a ainsi confié au préfet le pouvoir de réglementer, d'autoriser et de sanctionner le fonctionnement des établissements situés dans son ressort territorial³⁶⁷.

³⁶⁴ V. notamment, art. L. 3332-15 du Code de la santé publique.

³⁶⁵ CE, 28 février 1996, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Baudry*, n° 150878, D. 1996, IR p. 132 ; CE, 9 mai 2012, *M. Meillon et société Sotref c/ préfet de police*, n° 356977 ; CE, avis, 6 février 2013, *M. Peisteil*, n° 363532.

³⁶⁶ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, codifiée aux articles L. 511-1 et s. du Code de l'environnement.

³⁶⁷ Art. L. 511 et s. du Code de l'environnement. Pour exercer ses pouvoirs, le préfet dispose d'un corps de fonctionnaires appartenant à la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement - l'inspection des installations classées - qui, sous son autorité, est chargé de contrôler la conformité des sites.

La quatrième compétence est relative aux aérodromes civils³⁶⁸, pour lesquels le préfet détient des pouvoirs de police administrative qui recouvrent la police des aérodromes et des installations aéronautiques civils, aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, des aérodromes réservés à l'usage d'administration de l'État, des dépendances des aérodromes et des installations à usage aéronautique qui ne sont pas librement accessibles au public.

La cinquième compétence est constituée par la police des gares routières publiques pour voyageurs, également confiée au préfet, comme le prévoit l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945. Ces exemples nous montrent que le maire, sur le territoire de sa commune, est incompétent dans un nombre relativement important d'hypothèses.

Le préfet est également compétent pour exercer les pouvoirs de police dans l'enceinte d'un marché qualifié « d'intérêt national »³⁶⁹. Il y veille à la bonne application des lois et règlements et, le cas échéant, rapporte au procureur de la République les infractions qui y sont commises. L'article L. 761-11 du Code de commerce prévoit que, si le périmètre de référence du marché s'étend sur plusieurs départements, les pouvoirs de police spéciale précédemment évoqués appartiennent au Préfet expressément désigné par le ministre de l'Intérieur.

Grace à ces quelques exemples, l'on remarque que le préfet détient un nombre non négligeable de prérogatives de police spéciale. L'on peut d'ailleurs noter qu'en matière de police spéciale, le choix du préfet est plutôt logique. En effet, pour reprendre les termes du Professeur Dominique Maillard Desgrées du Loû, « il est [...]

³⁶⁸ V. à ce titre : art. L. 6332-2 du Code des transports.

³⁶⁹ Pour une définition d'un marché d'intérêt national, v. notamment : art. L. 761-1 C. commerce : « services publics de gestion de marchés offrant à des grossistes et à des producteurs des services de gestion collective adaptés aux caractéristiques de certains produits agricoles et alimentaires ». L'exemple le plus connu en France est le marché de Paris-Rungis. Il en existe toutefois d'autres en France. On peut citer par exemple le marché de Toulouse créé par le décret n° 64-853 portant classement du marché-gare de Toulouse comme marché d'intérêt national (modifié par le décret n° 2002-1178 du 16 septembre 2002). À l'inverse, le marché de Nîmes s'est vu retirer la qualification de marché d'intérêt national par décret n° 92-1381 du 30 décembre 1992 portant suppression du marché de Nîmes en qualité de marché d'intérêt national et abrogeant le décret du 16 octobre 1965 portant délimitation du périmètre de protection.

du plus grand intérêt pratique de confier l'exercice de la police spéciale à l'autorité techniquement la plus apte à pourvoir à son application »³⁷⁰. Ainsi, les exemples que nous venons de citer illustrent, à notre sens, parfaitement la nécessité, pour l'autorité chargée d'exercer ces pouvoirs de police spéciale, de détenir une compétence administrative générale, mais également, d'avoir autorité sur les forces locales de police. Ce constat se vérifie-t-il également concernant le maire ?

2. Les compétences de police spéciale des maires

Comme le précise le Code général des collectivités territoriales, les pouvoirs de police spéciale dont le maire est investi portent « sur des objets particuliers »³⁷¹ dont nous allons relever les principales spécificités. À l'instar de la démarche adoptée pour les prérogatives préfectorales, nous allons évoquer quelques-uns des pouvoirs de police spéciale dont les maires disposent. Ces exemples nous serviront par la suite pour illustrer les problèmes de concours entre polices administratives générale et spéciales tels que nous aurons l'occasion de les étudier *infra*.

Le maire exerce ses pouvoirs de police administrative spéciale au nom de la commune. Le premier exemple de police spéciale dont le maire est investi est celui de la police des édifices menaçant ruine³⁷². Le maire incarne l'autorité la plus compétente pour assurer cette police qui requiert à la fois présence sur le terrain et bonne connaissance des lieux³⁷³.

Le deuxième exemple de pouvoir de police spéciale du maire ressort de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000³⁷⁴, en vertu de laquelle le maire est par ailleurs chargé de la

³⁷⁰ D. MAILLARD DESGREES DU LOÛ, *Police générale, polices spéciales (recherche sur la spécificité des polices générale et spéciales)*, Thèse, Rennes, 1988, t. 1, p. 126.

³⁷¹ Chapitre III du Titre 1 du Livre II de la Deuxième partie du CGCT intitulé : « Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers ».

³⁷² V. notamment : Article L. 2213-24 du CGCT et Article L. 511-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation – résultant désormais de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2006, et de son décret d'application n° 2006-1359 du 8 novembre 2006 – qui prévoit les conditions dans lesquelles le maire peut mettre en œuvre ses pouvoirs de police spéciale.

³⁷³ Ce constat est, certes, plus contestable en ce qui concerne les grandes communes. Néanmoins, le maire reste un acteur essentiel au niveau local. Tout d'abord en raison de la taille des communes qui sont principalement de faible taille en France, mais également grâce au réseau d'agents communaux qui pourront aider le maire à connaître les immeubles dangereux sur le territoire de sa commune.

³⁷⁴ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, JO n°0155 du 6 juillet 2000 page 10189.

police des gens du voyage. Cette loi prévoit les conditions obligeant les maires à créer des aires d'accueil pour les gens du voyage. Lorsque le maire crée l'une de ces aires de stationnement il peut ensuite prendre un arrêté interdisant « en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1^{er} »³⁷⁵. Ces lieux de vie sont ceux « des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles »³⁷⁶. Concernant cette question, le maire dispose, à nouveau, d'attributions conjointes de police générale³⁷⁷ et de police spéciale³⁷⁸. Une fois encore, cette coexistence de plusieurs polices administratives générale et spéciale entraîne des conséquences en matière de concours de police et nous aurons l'occasion d'évoquer plus en détails *infra*. La compétence en matière d'implantation des aires d'accueil des gens du voyage peut d'ailleurs être transférée³⁷⁹ au Président de l'EPCI à fiscalité propre, comme un certain nombre de compétences que nous ne manquerons pas de mettre en lumière.

Le troisième exemple est relatif aux attributions de police spéciale en matière de police de la circulation et du stationnement, tels que le prévoient les articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT. En substance, le CGCT précise que le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation. En dehors du territoire de l'agglomération, le maire exerce également la police de la circulation sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal, sous réserve, une fois encore, des pouvoirs du préfet sur les routes à grande circulation³⁸⁰. En matière de police du stationnement, le maire détient également certaines prérogatives qui lui permettent, par arrêté motivé et eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement, de régler l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi

³⁷⁵ Art. 9, al. 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

³⁷⁶ Article 1^{er} I., al. 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

³⁷⁷ V. à ce titre les articles L. 2212-2, 2 et 3 et L. 2213-2 du CGCT qui réglementent les conditions de stationnement des gens du voyage en vertu des pouvoirs de police générale du maire.

³⁷⁸ V. à ce titre les articles R. 443-3 et R. 443-4 du Code de l'urbanisme qui encadrent le stationnement des caravanes.

³⁷⁹ V., à ce titre : Art. L. 5211-9-2 I) al. 3 du CGCT.

³⁸⁰ Art. L. 2213-1 du CGCT.

que la desserte des immeubles riverains, tel que le prévoit l'article L. 2213-2, 2° du CGCT. En substance, le maire peut donc interdire ou limiter le stationnement à différents endroits du territoire communal. Cette police lui donne aussi la possibilité de déterminer les zones dans lesquelles le stationnement sera payant. Précisons, au surplus, comme l'a rappelé le Conseil d'État³⁸¹ à maintes reprises, qu'il n'est pas possible, pour l'autorité compétente en cette matière, d'édicter une prohibition générale et absolue du stationnement.

Le cinquième exemple est issu des dispositions de l'article L. 2213-8 du CGCT : « Le maire assure la police des funérailles et des cimetières ». Les articles L. 2213-9 et L. 2213-10 du même code précisent, de manière rigoureuse, les missions confiées au maire dans le cadre de l'exercice de cette police administrative spéciale. Ainsi, selon les termes du CGCT, « sont soumis au pouvoir de police du maire le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort »³⁸². Le législateur ajoute par ailleurs que les pouvoirs du maire s'étendent également sur « les lieux de sépulture autres que les cimetières »³⁸³.

Le sixième exemple d'attributions dévolues au maire se manifeste à travers « la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés »³⁸⁴. Conformément à l'article L. 2213-23 du CGCT : « Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux ». Précisons que cette police ne s'exerce pas seulement au littoral³⁸⁵ et à l'espace maritime ainsi fixé par le législateur. Il incombe également au maire de réglementer et de contrôler l'activité des baignades et des activités

³⁸¹ V. par exemple : CE, 25 février 1932, *Lasserre, Rec.*, p. 230 et CE, 20 janvier 1965, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Vicini, Rec.*, p. 41 ; *Départements et communes*, 1965, p. 106, concl. M. Rigaud.

³⁸² Article L. 2213-9 du CGCT.

³⁸³ Article L. 2213-10 du CGCT.

³⁸⁴ Article L. 2213-23 du CGCT.

³⁸⁵ Le littoral doit être entendu comme la zone comprise entre la mer et le continent. Il est composé de l'arrière-côte, de l'estran et de l'avant côte. Sa définition juridique ressort des articles L. 321-1 et L. 321-2 du Code de l'environnement.

nautiques, y compris sur un cours d'eau ou un plan d'eau. Cette précision est apportée par un arrêt *Commune de Ladignac-le-Long et Consorts Courteille*³⁸⁶. La mise en œuvre et le contenu de cette police spéciale sont prévus par l'article précité³⁸⁷. Cette police des baignades peut être source de contentieux portant sur la mise en œuvre de la responsabilité du maire pour défaut de surveillance ou de signalisation par exemple³⁸⁸. La signalisation des baignades est, en effet, la principale obligation du maire en ce qui concerne la sécurité des baigneurs. Le manquement à ce devoir de signalétique engage la responsabilité du maire sur le fondement de la faute simple³⁸⁹. Il faut donc, pour les édiles municipaux, se montrer d'une extrême vigilance quant à l'utilisation de ces pouvoirs de police. Sont notamment et tout particulièrement concernées, dès l'arrivée des beaux jours, les nombreuses communes du sud de la France, qui n'ont pas toutes, dès le mois de mai, les moyens budgétaires de faire assurer une surveillance des plages par des maîtres-nageurs diplômés – et attendent souvent le début de la saison estivale pour mettre en œuvre ce dispositif. Faute des moyens pécuniaires nécessaires, ils risquent ainsi de voir des procédures engagées contre eux et visant à mettre en jeu leur responsabilité.

Le maire dispose d'un nombre certain de polices spéciales qu'il nous est impossible de traiter dans leur ensemble. Les autorités de police générale sont donc également compétentes pour exercer des prérogatives de police spéciale, dans un

³⁸⁶ CE, 9 mai 1980, *Commune de Ladignac-le-Long et Consorts Courteille*, n° 7213, *Rec* 1980, p. 876.

³⁸⁷ Article L. 2213-23 du CGCT : « Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.

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.

Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées.

³⁸⁸ V. par ex : CAA Bordeaux, 2^e ch., 19 mai 1993 n°91BX00503 : Un baigneur se noie au mois de juin sur une plage faisant l'objet d'une fréquentation régulière et importante mais ne bénéficiant d'aucune surveillance. Le maire, en fixant le début de la période de surveillance au 1^{er} juillet, a commis une faute engageant la responsabilité de la commune alors même qu'une surveillance était déjà assurée les fins de semaine à partir du 14 juin.

³⁸⁹ CE, 9 mai 1980, *Commune de Ladignac-le-Long et Consorts Courteille*, op. cit. Précisons néanmoins que la faute de la victime – par exemple, une imprudence caractérisée) peut exonérer la commune de toute responsabilité : CAA Douai, 26 novembre 2002, *Commune de Cayeux-sur-Mer*, n° 00DA01118.

certain nombre de domaines. Il existe cependant d'autres autorités – beaucoup plus nombreuses – qui disposent, elles aussi, de prérogatives en matière de police spéciale.

B) La diversité des autorités de police spéciale

Certes dotées de certaines prérogatives de police spéciale, les autorités de police générale ne sont cependant pas les seules à intervenir en la matière. La création d'autorités spécialement chargées d'appliquer une nouvelle compétence de police spéciale pourrait démontrer, de la part des pouvoirs publics, un certain penchant pour la facilité. En effet, selon le Professeur Jean-Marie Pontier, « il est plus facile de prévoir un pouvoir de police au profit de l'autorité que l'on vient d'instituer plutôt que de réfléchir à l'éventualité de confier le soin de prévenir les atteintes à l'ordre public à l'autorité de police générale, sans savoir, dans ce dernier cas, à quoi l'on s'expose, ou, si l'on préfère, quels sont les risques de reconnaître à cette autorité de police générale, surtout s'il s'agit du maire, le pouvoir d'intervenir »³⁹⁰. Ce recours à la création de nouvelles autorités de police spéciale connaît d'ailleurs, depuis plusieurs années, une réelle expansion. Le Professeur Didier Truchet a lui aussi mis en avant cette évolution contemporaine en précisant : « La tendance actuelle est de confier les polices spéciales à des autorités incompétentes en matière de police générale. Il en résulte une dispersion considérable des pouvoirs de police et une dilution certaine de la police administrative »³⁹¹.

Aussi, dans l'esprit de ces propos, nous étudierons les autorités publiques de police spéciale (1), pour ensuite nous intéresser aux autorités privées et à leur résultante ; la remise en cause du principe interdisant aux autorités privées d'agir en matière de police (2).

1. Les autorités publiques de police spéciale

Comme l'indique le Professeur Jacques Petit : « La nature même de l'ordre public général et des ordres publics spéciaux explique que si la police générale s'exerce principalement au niveau local, les polices spéciales sont assez souvent mises en

³⁹⁰ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales, pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, p. 2113.

³⁹¹ D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit, 5^e éd, p. 313.

œuvre au niveau national [...] »³⁹². Comme nous avons pu l'observer *supra*, nombre de polices spéciales sont, en effet, exercées au niveau local par le Préfet ou les maires. Pourtant, de plus en plus fréquemment, les ministres se voient investis de prérogatives en matière de polices spéciales. L'existence d'une autorité de police spécialement désignée comme telle par le législateur constitue alors un critère d'identification de la police administrative spéciale. En effet, comme le déclare Monsieur Charles-Édouard Minet, : « l' "anormalité" du titulaire de la police est alors l'un des critères d'identification de la police spéciale »³⁹³. Nous allons ainsi étudier quelques exemples de polices administratives spéciales détenues par des ministres (a), et évoquer ensuite les autres autorités publiques détentrices de prérogatives de police administrative spéciale (b).

a) Les ministres, autorités de police spéciale

Attribuer des pouvoirs de police administrative spéciale aux ministres ne relève d'aucune nouveauté. Cependant, face à la spécialisation sans cesse accrue de certaines activités, le législateur souhaite confier des pouvoirs de police spéciale à des acteurs qui disposeront d'une spécialisation pour chacun des domaines où ils seront appelés à intervenir. Les ministres apparaissent donc comme des spécialistes des activités relevant de leur ministère. Or, ceux-ci ne disposant pas du pouvoir réglementaire général déjà évoqué, ils ne peuvent se voir reconnaître le statut d'autorité de police administrative que par désignation expresse du législateur. Le ministre de l'Intérieur est l'un de ceux à qui l'on a confié le plus grand nombre de pouvoirs de polices spéciales. Il est, en effet, l'autorité de police spéciale en ce qui concerne la police des étrangers³⁹⁴ ou encore la police des publications étrangères³⁹⁵ ou des publications

³⁹² J. PETIT, « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2011, t. 2, p. 23.

³⁹³ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, *op. cit.*, p. 108.

³⁹⁴ V. par ex : article R. 522-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers.

³⁹⁵ Cette police spéciale était initialement prévue par l'art. 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Cet article fut supprimé par le Premier ministre alors même que le Conseil d'État était lui-même venu encadrer les pouvoirs du ministre de l'Intérieur dans ce domaine – CE, Ass., 9 juillet 1997, *Ekin*, n° 151064 ; *RFDA*. 1997, p. 1284, concl. M. Denis-Linton et note B. Pacteau ; *AJDA* 1998, p. 374, note M.-F. Verdier ; *RDP*. 1998, p. 539, note P. Wachsmann et p. 553, note S. Rabiller.

Le Professeur Emmanuel Dreyer semble néanmoins convaincu que cette police spéciale peut toujours trouver à s'appliquer, mais de manière différente afin de ne pas tomber sous le coup de la jurisprudence européenne. V. à ce propos : E. DREYER, « Restaurer le contrôle des publications étrangères » *JCP G*, n° 40, 2006, p. 1840.

destinées à la jeunesse³⁹⁶. Il est également compétent, entre autres, en matière de police des casinos³⁹⁷. Nous allons, à titre purement informatif, consacrer quelques commentaires à certaines de ces polices spéciales et assez spécifiques. La police des étrangers ayant déjà été évoquée et la police des publications étrangères³⁹⁸ nous paraissant anecdotique, intéressons-nous, à présent et plus en détail, à la police des jeux de hasard – et plus spécifiquement à la police des casinos – qui n’a, jusqu’alors, fait l’objet d’aucun développement et qui présente néanmoins des caractéristiques méritant d’être soulignées. En la matière, la loi du 12 mai 2010³⁹⁹, qui assouplit la législation existante quant aux jeux de hasard, constitue une évolution significative. La réglementation des jeux de hasard, traditionnellement sévère, a donc connu un assouplissement en raison notamment de l’évolution technologique permettant aujourd’hui de jouer en ligne. Cette réglementation relative aux jeux de hasard, casinos et loterie est d’ailleurs reprise dans le Code de la sécurité intérieure⁴⁰⁰ aux articles L. 320-1 et s.

Sans examiner les spécificités de cette législation particulière, précisons néanmoins que l’autorisation d’exploiter un casino est accordée par arrêté du ministre de l’Intérieur⁴⁰¹ qui a toute latitude pour révoquer ladite autorisation en cas d’inobservation du cahier des charges ou des clauses de l’arrêté établi par ses soins. Il est également compétent pour autoriser l’exploitation de jeux de hasard, à certaines conditions, sur des navires de croisière. Notons, pour conclure sur cette police particulière, que le ministre de l’Intérieur est également compétent pour prononcer les

³⁹⁶ V. par ex : Art. 14 de la Loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse.

³⁹⁷ V. par ex : Art. 6 de l’Arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

³⁹⁸ V., sur ce point : A. FITTE-DUVAL, S. RABILLER, « Le déclin annoncé de la police des publications étrangères (à propos de l’arrêt GISTI du 7 février 2003) », *RFDA* 2003, p. 972 ; N. ACH, « Le dépérissement progressif de la police des publications étrangères », *AJDA* 2005, p. 1606 ; R. FRAISSE, « Presse écrite. Liberté de la presse », *J.-Cl. adm.*, fasc. 270 ; E. DREYER, « restaurer le contrôle des publications étrangères », *JCP G* 2006, doctrine, p. 1829.

³⁹⁹ V. notamment l’art. 1^{er} de la loi du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence des jeux d’argent et de hasard en ligne : « Les jeux d’argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service public ». L’article poursuit en précisant qu’ils « font l’objet d’un encadrement strict au regard des enjeux d’ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs ».

⁴⁰⁰ Le CSI consacre, au sein de son Livre III relatif aux « Polices administratives spéciales », un titre au « Jeux d’argent et de hasard, casinos et loteries ». Ce titre reprend les dispositions de diverses lois abrogées par l’ordonnance du 12 mars 2012 (sont notamment concernées les lois du 21 mai 1836 prohibant les loteries, celle du 15 juin 1907 relative aux casinos et celle du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard).

⁴⁰¹ V. par ex : Art. L. 321-2 du CSI.

interdictions de jeux⁴⁰² dont la demande est formulée par des joueurs compulsifs souhaitant être protégés. L'interdiction dure trois ans, renouvelable tacitement. Cette possibilité illustre parfaitement l'essence même de la police administrative : mettre à l'abri les individus. L'objectif est ici de protéger préventivement la personne qui pense courir un danger en continuant à aller dans un établissement de jeu. Bien que d'autres cas d'interdiction soient prévus par l'article R. 321-28 du CSI, on pourrait envisager une possibilité d'interdiction plus étendue. En effet, il est possible d'imaginer un signalement complémentaire, via les organismes bancaires, pour alerter sur la dépendance aux jeux de certaines personnes et tenter, par ce biais, de les protéger contre eux-mêmes. À la suite d'une procédure d'enquête confirmant l'addiction, les services du ministère de l'Intérieur pourraient transmettre un rapport à leur ministre afin d'interdire le joueur compulsif dans ces établissements. Une telle possibilité permettrait à la police des jeux de jouer pleinement et efficacement son rôle de protection des personnes en difficulté. N'est-ce pas là que réside l'utilité de telle mesure de police administrative⁴⁰³ ?

Le ministre de l'Intérieur n'est pas le seul à disposer de prérogatives de police administrative spéciale. C'est le cas, également, du ministre de la Culture qui dispose, pour sa part, de la police dite du cinéma à travers l'article L. 211-1 du Code du cinéma et de l'image animée⁴⁰⁴. Ceci semble d'ailleurs parfaitement logique si l'on suit l'idée selon laquelle il est indispensable de confier la police spéciale à une autorité spéciale et extrêmement compétente dans le domaine en question. En vertu de ces dispositions, il revient donc au ministre de la Culture de délivrer les visas⁴⁰⁵ nécessaires à l'exploitation d'un film, notamment pour les sorties en salle de cinéma. De même, ce dernier peut y assortir certaines limitations pouvant aller jusqu'à l'interdiction

⁴⁰² V. par ex : Art. R. 321-28 du CSI.

⁴⁰³ Bien que fort louable, un tel régime n'a cependant que très peu de chance de voir le jour en raison de l'enjeu financier que représente le marché du jeu de hasard en France. Cet enjeu est, entre autres, le résultat de la taxation extrêmement importante à laquelle sont soumis les casinos en France. V. à ce titre : F. TRUCY, *Rapport d'information sur les jeux de hard et d'argent en France*, 13 février 2002. La difficulté d'une telle législation réside également dans sa mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données.

⁴⁰⁴ A titre d'information, ces articles correspondent aux anciens articles 19 et s. du Code de l'industrie cinématographique.

⁴⁰⁵ V. à ce titre, le 1^{er} al. de l'art. L. 211-1 du Code du cinéma et de l'image animée : « La représentation cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre chargé de la culture ».

totale⁴⁰⁶.

Outre les ministres, d'autres autorités publiques peuvent également être dotées de prérogatives de police administrative spéciale.

b) Les autres autorités publiques détentrices de pouvoirs de police administrative spéciale

D'autres autorités peuvent être qualifiées d'autorités de police administrative spéciale. Deux exemples nous paraissent, à ce titre, intéressants : les présidents d'université ainsi que les autorités administratives indépendantes.

α) Les présidents d'université

Par l'article L. 712-2 du Code de l'éducation, les présidents d'université⁴⁰⁷ se voient confier ce pouvoir et, plus précisément, le 6° de l'article dispose que le président d'université « est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ». A ce titre, le régime de la police administrative universitaire est prévu par le décret n° 85-827 du 31 juillet 1985 sur l'ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Le pouvoir de police universitaire, issu d'une tradition fort ancienne, présente une véritable originalité en droit administratif. Cette spécificité se matérialise tant dans l'autorité titulaire de ce pouvoir de police que dans l'exercice de celui-ci. Ce pouvoir de police universitaire constitue l'un des éléments de la franchise universitaire qui fut définie par les Professeurs André de Laubadère et Jean-Claude Vénézia comme, « l'ensemble des dérogations au droit commun ayant pour objet d'assurer l'indépendance des enseignants et des institutions universitaires »⁴⁰⁸. Cette indépendance universitaire en matière policière n'est pas récente et participe du modèle universitaire à la française. Dès le XII^e siècle, l'Église – alors en charge de l'éducation – proclame l'indépendance de l'Université de Paris vis-

⁴⁰⁶ La récente réforme de la police du cinéma issue du décret du 8 février 2017, tend à créer de nouvelles catégories de classement des œuvres cinématographiques. L'interdiction totale ne doit être envisagée qu'en dernier recours.

⁴⁰⁷ V., notamment : B. BEIGNIER et D. TRUCHET, dir., *Droit de l'enseignement supérieur*, LGDJ, 1^{ère} éd., 2018.

⁴⁰⁸ A. de LAUBADERE et J.-C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 1997, t. 3.

à-vis de la Royauté et lui accorde le privilège d'exercer elle-même sa propre police⁴⁰⁹.

La police spéciale dont est titulaire le président d'université aujourd'hui a pour objet le maintien de l'ordre public général dans l'établissement. Dans ce contexte précis, l'ordre public revêt le sens retenu par l'article 2212-2 du code général des collectivités territoriales, à savoir « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique » – qu'il convient néanmoins d'adapter aux circonstances universitaires. Pour illustrer l'application de la notion de sûreté au milieu universitaire, nous reprendrons les termes de Monsieur Xavier Furon : « La sûreté dans l'université peut ainsi avoir pour objectif de limiter les risques de certains désordres (réglementation concernant les attroupements dans les bâtiments d'enseignement par exemple) ; la sécurité d'éviter les risques d'accidents (réglementation de la vitesse ou du stationnement sur la voirie universitaire), d'incendie ou de panique ; et la salubrité d'éviter certains risques de maladie (hygiène, lutte contre le tabagisme). S'il paraît difficile d'étendre ce pouvoir de police au bon ordre moral proprement dit, on ne peut exclure la prise de mesures destinées à garantir certains principes de tolérance et d'objectivité issus de la tradition universitaire [...] »⁴¹⁰. Ce pouvoir de police est extrêmement proche de celui que pourrait exercer le maire ou le préfet dans son ressort territorial. Le président d'université est donc titulaire d'un pouvoir de police général mais spécialement appliqué et limité.

Il semble ainsi que le Président de l'Université soit l'autorité la mieux placée pour assurer le maintien de l'ordre dans l'enceinte de l'établissement et des locaux. Cette compétence est assortie de larges prérogatives, toutes soumises au contrôle classique des mesures de police administrative par le juge administratif. Ce pouvoir qui peut sembler, *a priori*, théorique, n'en demeure pas moins utile en périodes d'agitations sociales⁴¹¹. Des cas de force majeure peuvent aussi provoquer des mesures exceptionnelles, et les importantes inondations que la France a connues au printemps

⁴⁰⁹ V. notamment, sur cette question : J. MINOT, *Histoire des universités françaises*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1991.

⁴¹⁰ X. FURON, « Le pouvoir de police dans les universités », *AJDA* 2005, p. 755.

⁴¹¹ Rappelons, à ce propos, que les universités ont joué un rôle important dans les mouvements sociaux de 1968. Cette prise de position des étudiants à propos de questions sociales se retrouve assez régulièrement concernant les sujets de société. Ces mouvements peuvent dégénérer rapidement. Ils doivent donc pouvoir être maîtrisés efficacement.

2016 ont bloqué certaines universités⁴¹². Ce fut, notamment, le cas de l'Université de Paris Sud qui fut contrainte de reporter ses examens et d'interdire l'accès au campus. Il s'agit là d'un exemple d'application et de mise en œuvre des pouvoirs de police administrative du Président de l'Université.

β) Les autorités administratives indépendantes

Selon Quentin Epron, : « l'ensemble des pouvoirs de “police administrative” [...] sont attribués aux autorités de régulation : pouvoirs de contrôle, d'agrément, d'autorisation [...] leur sont fréquemment reconnus »⁴¹³. Ces propos illustrent parfaitement le rôle d'autorité de police administrative de plus en plus fréquemment attribué aux autorités administratives indépendantes.

Le Professeur Didier Truchet a d'ailleurs constaté cette évolution en prenant comme exemple le domaine sanitaire : « Des polices spéciales sont souvent confiées à des autorités administratives indépendantes ou à des établissements publics, tels que les deux agences de sécurité sanitaires (l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) »⁴¹⁴. Précisons, que l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) est dotée de pouvoir étendus en matière de police sanitaire. Le Code de la santé publique spécifie que l'ANSM est chargée de prévoir les bonnes pratiques en ce qui concerne « la préparation, l'importation, l'exportation, la distribution en gros et l'activité de courtage de médicaments »⁴¹⁵. Elle est également compétente pour autoriser la mise sur le marché des substances médicamenteuses⁴¹⁶. Nous pouvons également ajouter que

⁴¹² V., notamment : http://www.lemonde.fr/campus/article/2016/06/03/en-mode-titanic-les-etudiants-de-l-universite-paris-sud-racontent-les-inondations_4933873_4401467.html. V. également, pour une illustration plus récente des pouvoirs de police administrative du président d'université : http://www.lemonde.fr/campus/article/2017/09/18/l-universite-de-reims-suspend-ses-cours-en-raison-de-l-installation-de-migrants-sur-le-campus_5187409_4401467.html. En raison de l'installation d'un camp de migrants demandeurs d'asile sur le campus, le président de l'université de Reims, Guillaume Gellée a précisé : « L'accès aux locaux de l'université situés sur le campus Croix-Rouge est interdit jusqu'à rétablissement des conditions de sécurité ».

⁴¹³ Q. EPRON, « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *RFDA* 2011, p. 1007.

⁴¹⁴ D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 5^e. éd., 2013, p. 314.

⁴¹⁵ V. l'art. L. 5121-5 du CSP.

⁴¹⁶ Art. L. 5121-8 du CSP.

l'ANSM dispose d'un pouvoir de sanction important⁴¹⁷. Même si la qualité d'autorité de police spéciale ne lui est pas clairement reconnue par les dispositions législatives, l'étude des différentes prérogatives de ladite autorité nous permet d'affirmer qu'elle en est indéniablement détentrice. Sa création – dans le but de protéger un ordre public particulier⁴¹⁸ – ainsi que ses pouvoirs de sanction permettent de confirmer son statut d'autorité de police administrative spéciale. Le développement d'autorités spécialement créées afin de protéger de nouveaux ordres publics nous amène à nous interroger sur la place de la sécurité dans le paysage juridique français. Ce constat, qui va dans le même sens que la citation du Professeur Didier Truchet, met en évidence l'extension faite actuellement du terme « sécurité ». La sécurité, composante, rappelons-le, du triptyque traditionnel de l'ordre public, est aujourd'hui en développement exponentiel et concerne des domaines de plus en plus vastes. Ainsi, comme a pu le préciser le Professeur Jean-Marie Pontier : « certaines notions ont connu un véritable “gonflement”, et tel est le cas, notamment, de la notion de sécurité : celle-ci recouvre aujourd'hui les domaines les plus divers, qu'il s'agisse de la sécurité alimentaire, de la sécurité sanitaire, de la sécurité environnementale (sans compter la sécurité juridique). Cette dilatation de la notion de sécurité entraîne inéluctablement l'édiction de mesures de police qui, parce qu'elles portent chaque fois sur un domaine très précis, ne peuvent être que des mesures de police spéciale »⁴¹⁹.

Un autre secteur particulier peut être cité comme exemple. Il s'agit de la police des communications électroniques. C'est un secteur particulier dont l'étude nous paraît nécessaire dans la mesure où plusieurs autorités de police spéciale sont compétentes en la matière. Précisons, tout d'abord, que le Conseil d'État a expressément reconnu la police des communications comme police administrative spéciale et estime qu' « il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État »⁴²⁰. Cette clarification apportée, revenons aux différentes autorités de police spéciale

⁴¹⁷ V. les articles L. 5451-1 à L. 5451-4 du CSP.

⁴¹⁸ Il s'agit ici de la sécurité sanitaire qui est un ordre public plus précis et spécial que la santé publique – qui est une des composantes traditionnelles de l'ordre public général.

⁴¹⁹ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, p. 2113.

⁴²⁰ V. notamment : CE, 26 oct. 2011, *Sté Française de Radiotéléphonie*, n°341767 - CE, 26 oct. 2011, *Cne de Saint-Denis*, n° 326492 : *AJDA* 2011, p. 2219, concl. J.-H. Stahl.

compétentes en matière de communications électroniques. Sont en premier lieu concernés par ces questions, les ministres des communications électroniques, de l'environnement et de la santé. Au-delà de cette compétence ministérielle, deux autorités administratives sont elles aussi compétentes : l'Autorité de régulation des télécommunications, devenue aujourd'hui l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) d'une part, et l'agence nationale des fréquences (ANFR) d'autre part. Afin d'évoquer brièvement les compétences de chacune de ces autorités, nous citerons les propos des Professeures Hélène Hoepffner et Laëticia Janicot pour qui : « [...] le législateur a expressément confié cette police à cinq autorités de l'État, qui, en principe, ne sont pas compétentes pour exercer des activités de police générale »⁴²¹. Il revient, en premier lieu, aux ministres chargés des communications électroniques, de l'environnement, de la santé, ainsi qu'à l'ARCEP, d'autoriser l'implantation et l'exploitation de réseau de télécommunications⁴²². L'ANFR, pour sa part, « coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation possible des sites disponibles et veille au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques prévues à l'article L 34-9-1 »⁴²³. Pour étoffer plus encore les caractéristiques des deux autorités susvisées, nous retiendrons les propos de Maître Édouard Clot : « Si l' [...] (ARCEP) est compétente pour délivrer les autorisations d'occupation du domaine public hertzien, l' [...] (ANFR), établissement public de l'État, a pour mission de coordonner l'implantation sur le territoire national des "stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles et veille au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques" »⁴²⁴.

Nous donnerons un dernier exemple d'autorité administrative indépendante disposant de pouvoir de police spéciale, à savoir l'autorité des marchés financiers (AMF), créée par le législateur dans un but de régulation du marché économique et

⁴²¹ H. HOEPFFNER, L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP*, 1^{er} sept. 2012, n°5, p. 1245.

⁴²² Art. L. 32 et s. du Code des postes et des communications électroniques.

⁴²³ Art. L. 43 CPCE.

⁴²⁴ E. CLOT, « Publicisation des enjeux de santé publique des antennes-relais », *Gaz. Pal.*, 1^{er} sept. 2012, n° 245, p. 25.

qui, plus précisément, vise à assurer le respect de ce que l'on peut appeler la police financière. Son objectif initial dépassait d'ailleurs celui de la stricte la protection d'un ordre public particulier et visait à protéger l'Intérêt général – qui constitue d'ailleurs le fondement même de l'existence de polices spéciales économiques. Sur ce point, il est opportun de reprendre les développements du Professeur Charles Vautrot-Schwarz, pour qui, « [...] des polices spéciales peuvent être aménagées par le législateur soit dans un but d'ordre public, soit dans un but d'intérêt général. C'est ce dernier but d'intérêt général qui lui permet de créer des polices en matière économique. La liberté s'exerce en cette matière, mais elle n'empêche pas que certaines limites lui soient apportées, soit de manière générale par la création de polices transversales [...] soit de manière particulière par la création de polices sectorielle remise à des autorités sectorielles (c'est le cas dans les secteurs dits régulés avec l'AMF [...]) »⁴²⁵. L'auteur explique également que, « ces polices spéciales sont extrêmement développées techniquement, très sophistiquées par rapport à d'autres polices spéciales [...] »⁴²⁶. Il va même plus loin lorsqu'il ajoute que, « La régulation est une activité de police en ce qu'elle poursuit *certainement* un but d'intérêt général : [...] préserver et promouvoir le bon fonctionnement du marché ; sanctionner les comportements qui portent déséquilibre à ce bon fonctionnement. Elle poursuit peut-être un but d'ordre public : l'ordre public économique défini comme le bon fonctionnement du marché »⁴²⁷. Ses missions sont prévues par l'article L. 621-1 du Code monétaire et financier (CMF). Elle exerce une mission de régulation des marchés financiers sur le territoire national, ce qui se traduit, notamment, par la protection et l'information des investisseurs, ainsi qu'au bon fonctionnement du marché⁴²⁸. Pour ce faire, elle dispose de divers pouvoirs qui sont prévus aux articles L. 621-6 et s. du CMF et qui finissent par confirmer le caractère d'autorité de police administrative spéciale de l'AMF. Pour nous en convaincre totalement, précisons que les autorités dites de régulation sont dotées de pouvoirs de police administrative spéciale et peuvent donc être qualifiées

⁴²⁵ C. VAUTROT-SCHWARZ, « Police et régulation », *in.*, C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 76.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ V., notamment : D. COSTA, « L'Autorité des marchés financiers : juridiction ? quasi-juridiction ? pseudo-juridiction ? », *RFDA* 2005, p. 1174.

d'autorités de police administrative spéciale

Sans qu'aient été évoquées l'ensemble des AAI titulaires de pouvoirs de police spéciale, ni même l'ensemble des autorités de police spéciale, une caractéristique essentielle ressort : leur nombre est en forte hausse. Il paraît dès lors opportun de s'interroger sur cette expansion – qui va de pair avec la croissance des différentes polices administratives. Le Professeur Jean-Marie Pontier livre une interprétation de cet accroissement : « Peut-être s'agit-il aussi, par le développement des polices spéciales, d'éviter que des autorités de police générale ne voient leur pouvoir trop augmenter. C'est ce à quoi aboutirait la restriction du nombre des polices spéciales, comme le montrent les récentes affaires d'arrêtés municipaux portant sur des interdictions d'OGM ou d'antennes relais [...]. Sans que cela ait été dit expressément, ni, sans doute, voulu, les polices spéciales répondent au fond à l'idée que certaines mesures de police ne peuvent qu'être remises à des autorités spécialisées, supposées plus compétentes que les autorités de police générale, et qu'elles ne peuvent être prises que par des autorités ayant une compétence territoriale suffisamment large. Par son pouvoir de police générale, le maire a une compétence matérielle étendue et une compétence territoriale restreinte évidemment au territoire de sa commune. Les autorités de police spéciale ont, elles, une compétence matérielle spécialisée et une compétence territoriale large »⁴²⁹. Selon l'auteur, les autorités de police spéciales sont « supposées plus compétentes que les autorités de police générale ». Il est vrai, comme nous l'avons montré, que, dans la majorité des cas, les autorités de police administrative spéciales expressément désignées comme telles par le législateur, le sont en raison d'une compétence particulière dans le domaine qu'elles protègent. Cette interprétation risque, cependant, de conduire à l'affaiblissement d'un ancien principe déjà évoqué et selon lequel la police administrative ne peut, en aucun cas, être déléguée à une personne privée. Cette règle ancienne, issue de l'arrêt *Ville de Castelnaudary* rendu en 1932 par le Conseil d'État⁴³⁰, fut également consacrée par le Conseil constitutionnel⁴³¹. Nous allons néanmoins voir que ce principe tend, de nos

⁴²⁹ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, p. 2113.

⁴³⁰ CE, Ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n° 12045, *Rec.*, p. 595 ; *D.* 1932, 3, p. 26, concl. M. Josse.

⁴³¹ V. par ex. Cons. const., 1992-307 DC du 25 février 1992, *Rec. Cons. const.*, 48.

jours, à s'assouplir dans certaines hypothèses.

2. *L'affaiblissement du principe de l'incompétence des personnes privées en matière de police*

Sans toutefois remettre totalement en cause ce principe d'incompétence des personnes privées en matière de police, il semblerait que l'évolution du droit permette, dans certaines circonstances, d'y déroger. Suite à cet état de fait, il nous semble dès lors opportun d'envisager ce que recouvre ce principe (a), avant de s'attacher à l'analyse de ses limites fonctionnelles (b).

a) Le principe

Nous nous limiterons, ici, simplement à rappeler le principe de l'incompétence des personnes privées en matière policière et ne ferons donc pas une étude exhaustive de la question. Rappelons tout d'abord qu'il s'agit d'une règle de principe posée à la fois par le Conseil d'État⁴³², mais également rappelée par le Conseil constitutionnel, à travers deux décisions que nous avons préalablement mentionnées. Le principe veut que les collectivités soient libres de choisir le mode de gestion de leurs activités⁴³³. Elles peuvent ainsi décider d'exercer elles-mêmes lesdites activités ou choisir de les déléguer. Le cas particulier qui nous intéresse concerne plus spécialement l'interdiction de délégation de la police administrative qui, d'ailleurs s'entend de manière assez large.

En effet, trois points sont particulièrement visés par cette interdiction. Il est tout d'abord interdit d'envisager une délégation contractuelle ou unilatérale de l'activité de police. Il est également impossible d'envisager une délégation du pouvoir de décision ou de l'activité matérielle⁴³⁴. Enfin, cette interdiction, en principe, concerne à la fois la police générale et les polices spéciales.

En matière de jurisprudence constitutionnelle, les règles ont évolué dans le sens d'un assouplissement de l'interdiction. Rappelons brièvement que le Conseil

⁴³² CE, Ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n° 12045, *op. cit.*

⁴³³ Ce principe ressort de l'art. 72 de la Constitution française et qui constitutionalise le principe de libre administration des collectivités territoriales.

⁴³⁴ Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans la seconde partie de notre étude.

constitutionnel⁴³⁵ a tout d'abord imposé cette interdiction au législateur qui ne pouvait donc pas habilitier une personne privée à exercer des activités policières, ni autoriser les autorités publiques détentrices de tels pouvoirs à les déléguer. Cette règle n'était pourtant justifiée par aucun texte constitutionnel. Alors qu'initialement le Conseil constitutionnel légitimait cette prohibition par la la proscription absolue de privatiser les fonctions de souverainetés⁴³⁶, sa position a, par la suite, évolué. En effet, depuis sa décision de 2011, le Conseil constitutionnel se rattache à un fondement textuel, mais qui se veut limité quant à sa portée. Il s'appuie sur l'article 12 de la DDHC qui dispose : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Ainsi, selon cette disposition, la garantie des droits doit être assurée par « une force publique ». Le juge constitutionnel en déduit donc qu'il est interdit, en vertu de la Constitution, de conférer des prérogatives de police administrative générale à des personnes privées, notamment en ce qui concerne, dans l'espèce de 2011, la surveillance de la voirie publique.

Malgré un effort dans la recherche de fondements textuels solides, le Conseil constitutionnel vient lui-même encercler l'interdiction au transfert des pouvoirs de police administrative générale. Dès lors, qu'en est-il des pouvoirs de police administrative spéciale ? L'article 12 précédemment évoqué impose l'utilisation d'« une force publique » pour « la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen ». Il ressort de cette notion un caractère général qui n'est pas sans rappeler l'ordre public général tel que nous l'avons défini dans nos précédents développements. Le caractère spécifique de l'ordre public spécial – et des polices administratives spéciales – laisse d'ailleurs penser que l'utilisation de la « force publique » ne soit pas une obligation dans le cas des polices spéciales, ce qui tend à limiter l'effectivité du principe de prohibition que nous venons de rappeler. Il ne faut pas confondre contractualisation de la police administrative avec le transfert de son autorité à une personne privée. Ce sont là deux notions totalement différentes. La première est, en principe, interdite par l'arrêt *Ville de Castelnaudary* susmentionné, mais devient, en pratique, de plus en plus

⁴³⁵ V. par ex : Cons. const., n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, « LOPPSI II », *AJDA* 2011, p. 1097, note Ginocchi.

⁴³⁶ V. notamment : Cons. const., n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Rec. Cons. const.* 384.

fréquente. La seconde dépend, quant à elle, de la police administrative en cause – qu'elle soit générale ou spéciale. Comme le précise Madame Elina Lemaire : « [...] une partie de la doctrine [doute] de la réalité et de la pérennité de ce principe à l'égard des activités matérielles de police, mais aussi, et cela est nouveau, à l'égard du pouvoir de décision dont disposent les autorités de police administrative »⁴³⁷.

Bien qu'encore pleinement effectif, ce principe d'interdiction de délégation de la fonction policière à des personnes privées connaît cependant quelques atténuations.

b) Les limites

« À l'origine, le Conseil constitutionnel opérait une distinction stricte entre les prérogatives régaliennes de police et les missions matérielles ne remettant pas en cause cet exercice »⁴³⁸ par une personne privée. Cette citation illustre la façon dont le Conseil constitutionnel a longuement appréhendé ce principe. Cette interdiction n'a donc jamais été totale. Le principe selon lequel les personnes privées sont incompétentes en matière de police administrative ne s'applique, à vrai dire, qu'en matière de police administrative générale, ce qui semble, du reste, logique au regard des intérêts protégés par l'ordre public général. Tel n'est pas le cas en matière de police administrative spéciale, et ce, principalement en raison de la nature intrinsèque de cette branche, aux multiples ramifications, de la police administrative.

Il est important de préciser qu'en matière de police administrative, il existe une distinction fondamentale entre activité matérielle de police et activité normative. Si la délégation de la première ne semble plus poser de problème pour la doctrine, il n'en va pas de même pour la seconde. L'on pourra ainsi citer le Professeur Philippe Cossalter qui estime que, « sont en réalité déléguables toutes les fonctions de police que l'on peut juger détachables des fonctions de police du maire, et les fonctions de police qui n'impliquent pas l'exercice de l'autorité. De même les fonctions de police administrative relatives à la sécurité et la salubrité peuvent faire l'objet d'un exercice par des personnes privées. Au sein de la police administrative doivent être distinguées

⁴³⁷ É. LEMAIRE, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* 2009, p. 767.

⁴³⁸ X. LATOUR et P. MOREAU, « Sécurité / Police - Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, 2117.

les fonctions de prescription, et les fonctions d'action. Si les premières sont toujours indélégalables, les secondes, lorsqu'elles n'impliquent pas l'exercice de la puissance, font l'objet de nombreux contrats de délégation »⁴³⁹. Ainsi, la délégation des prérogatives normatives de police administrative semble-t-elle être un point d'achoppement dans les développements doctrinaux. Si de nombreux auteurs l'estiment impossible, il nous semble néanmoins que l'évolution contemporaine tende à opérer, sur ce point, une distinction entre police administrative générale et spéciale. Le transfert du pouvoir normatif et décisionnel en matière de police générale paraît en effet totalement inenvisageable, ce qui est parfaitement logique et juridiquement cohérent. Cependant, en ce qui concerne la police administrative spéciale, la solution se doit d'être plus nuancée, notamment en raison des intérêts à protéger – et qui peuvent être différents de l'ordre public général. Ainsi, il ne nous semble pas irrationnel de pouvoir confier la gestion de certains ordres publics spéciaux à des personnes privées parfois plus compétentes, car techniquement très qualifiées dans le domaine de la police spéciale dont elles ont la charge. C'est d'ailleurs déjà en partie le cas pour la sécurité des manifestations sportives⁴⁴⁰ pour laquelle les organisateurs, personnes privées, disposent de prérogatives visant à assurer l'ordre public. Ces pouvoirs ne privent toutefois pas les autorités publiques de police de leurs compétences⁴⁴¹.

À l'instar de l'ordre public – qui évolue en fonction du cadre spatio-temporel –, la conception de ce qui relève « par nature » de la puissance publique est également évolutive. De ce fait, comme le précise le Professeur Jacques Petit : « [...] il est certain qu'un nombre croissant d'activités de police administrative sont aujourd'hui regardées comme délégalables à des personnes privées et de plus en plus fréquent

⁴³⁹ P. COSSALTER, « Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les principaux systèmes européens », *Chaire MADP*, Sciences-po, séminaire 27 mars 2007, disponible sur : [chaire.madp.sciences-po.fr](http://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/cossalter.pdf). V. le lien suivant : <http://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/cossalter.pdf>.

⁴⁴⁰ Art. L. 332-1 Code du sport : « Les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre dans les conditions prévues à l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure [...] ».

⁴⁴¹ L. DOMINGO, « Refus d'accès aux manifestations sportives », *Constitutions*, 2017, p. 456 : « Le droit du sport comporte un ensemble de mesures [...] l'interdiction administrative de stade mentionnée à l'article L. 331-16 du code du sport et décidée par le préfet ; ou encore l'interdiction de déplacement des supporters arrêtée par le ministre de l'Intérieur en vertu de l'article L. 332-16-1 du code du sport [...] ».

qu'elles leur soient effectivement déléguées »⁴⁴². L'auteur poursuit en insistant sur le fait qu'il faut distinguer activité matérielle de police et pouvoir de décision. Il rappelle que la doctrine a souvent tendance à considérer cette seconde composante de la police administrative comme indélégable mais tempère néanmoins aussitôt cette affirmation doctrinale en déclarant que, « ce n'est pas tout à fait exact. Certes il en est bien ainsi en matière de police générale [...]. Mais il n'en va pas de même en matière de polices spéciales. Dans ce domaine, notamment en matière économique, il n'est pas rare que des dispositions législatives aient permis à l'administration d'habiliter [...], des personnes privées à exercer un pouvoir de décision [...]. La constitutionnalité de ces textes pourrait d'ailleurs être admise dans la mesure où les polices spéciales en cause ne participent pas de la souveraineté au même degré que la police générale (ou que d'autres polices spéciales, [...]) »⁴⁴³.

Pour illustrer l'effritement progressif du principe précédemment évoqué, il nous faut reprendre la pensée du Professeur Etienne Picard. Selon lui, la règle n'est pas la même en matière de police spéciale. En raison des caractéristiques mêmes de la police administrative spéciale, l'auteur considère que « la règle de l'inaliénabilité des compétences ne subit pas une dérogation incompatible avec son fondement : ordinairement, une compétence ne peut être aliénée que parce que le texte qui la crée ne prévoit pas qu'elle puisse l'être ; or ici, la compétence se voit transférée conformément au droit statutaire qui la gouverne : si le texte le permet, il n'y a donc pas de raison que tel organe administratif ne puisse pas désigner par la voie contractuelle le titulaire de la compétence de police »⁴⁴⁴. L'auteur poursuit et termine en précisant : « Ce n'est pas le contrat qui crée la compétence, ce serait illicite en matière de police : c'est le texte de droit objectif posé par l'institution primaire. Inversement, ce n'est pas le fait qu'il s'agisse de police spéciale qui rend illégal le mode contractuel du transfert »⁴⁴⁵. Confier l'exercice d'une prérogative de police administrative spéciale à une personne privée n'a donc, juridiquement, rien d'illégal, à condition que cela n'ait pas pour conséquence la privatisation d'une activité

⁴⁴² J. PETIT, « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2011, t. 2, p. 28.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., t. 2, p. 682.

⁴⁴⁵ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., t. 2, p. 683-684.

régalienn⁴⁴⁶. Cette exigence semble remplie puisqu'en matière de police spéciale, ces autorités privées se voient confier des pouvoirs par définition limités. Il revient dès lors au législateur de poser des limites en fonction de la police administrative spéciale concernée et donc de veiller à ne pas confier des pouvoirs de police spéciale à une telle autorité dans un secteur particulièrement sensible.

Cette possibilité à voir des personnes privées investies de prérogatives de police administrative spéciale trouve une justification encore plus importante lorsque l'on s'intéresse à l'esprit de la police spéciale. Comme nous avons pu l'évoquer à maintes reprises, le législateur décide de créer une police spéciale afin de réglementer un domaine particulier qui, soit ne rentre pas dans les composantes de l'ordre public général, soit demande un régime spécifique en raison de ses caractéristiques particulières. Cette spécificité, le plus souvent couplée à une technicité pointue, requiert que les autorités de police qui en ont la charge soit, elles-mêmes, expertes dans le domaine qu'elles doivent protéger. Le fait pour le législateur, dans certaines hypothèses bien précises et pour l'exercice de certaines prérogatives de police spéciale, d'autoriser que des personnes privées soient désignées comme compétentes pour assurer la protection d'un ordre public spécifique semble donc pertinent du point de vue de l'efficacité du droit. Cette hypothèse se retrouve particulièrement en matière de maintien de l'ordre dans des enceintes sportives. A ce titre, l'on peut citer une décision du Conseil d'État en matière de police du sport. Dans une décision du 20 octobre 2008⁴⁴⁷, la Haute juridiction a précisé que les organisateurs de rencontres footballistiques étaient dans l'obligation « d'assurer la police du terrain et de prendre toutes mesures permettant d'éviter les désordres pouvant résulter, tant avant, pendant qu'après le match, de l'attitude de l'ensemble du public ». Ainsi, le Conseil d'État étoffe-t-il sa jurisprudence en prenant acte de la législation⁴⁴⁸ autorisant clairement les sociétés privées organisatrices de compétitions sportives à prendre les mesures

⁴⁴⁶ X. LATOUR et P. MOREAU, « Sécurité / Police - Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, 2117.

⁴⁴⁷ CE, 20 octobre 2008, *Fédération Française de Football*, n°320011, *Lebon T. V.* dans le même sens : CE, avis, 29 oct. 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, n° 307736, *Rec.*, p. 431 ; *D.* 2008, p. 1381, note M. Maisonneuve ; *AJDA* 2008, p. 919, note J.-M. Duval. Cet avis était relatif à la responsabilité des clubs de football en raison des désordres provoqués par leurs supporters pendant le déroulement des rencontres.

⁴⁴⁸ Art. L. 211-1 du CSI.

nécessaires afin d'éviter tout désordre. Cela signifie que ces mêmes autorités sont compétentes pour assurer « la police du terrain » dans les bâtiments où se déroulent les compétitions.

Un autre élément – d'ordre formel cette fois – tend à confirmer cette mutation du droit public. En effet, dans un article précédemment mentionné, Madame Élina Lemaire reprend des développements du Professeur Didier Truchet : « Ainsi, dans son manuel de droit administratif [...], le professeur Didier Truchet, après avoir constaté que l'interdiction de la délégation du pouvoir de police à une personne privée semble avoir “volé en éclats à l'égard des activités matérielles de police qui n'impliquent pas de vérification d'identité ou de mesures de contrainte sur les personnes”, s'interroge sur la durabilité du principe de non-délégation de la capacité normative des autorités de police : aujourd'hui, ce principe “tient [certes] bon [...]. Mais pour combien de temps ?” »⁴⁴⁹. Ces précisions du Professeur de droit administratif ne figurent plus dans la dernière édition de son manuel. Nous pouvons ainsi nous interroger sur le développement de la privatisation de « la capacité normative des autorités de police ».

Il semble ainsi que la théorie traditionnelle du droit de la police administrative connaisse une lente mutation, tant dans son processus décisionnel, que dans son application concrète. L'évolution du fonctionnement de l'appareil étatique dans son ensemble entraîne de nouvelles questions et de nouveaux modes de gestion qui s'inscrivent dans la politique plus générale du nouveau management public⁴⁵⁰. Ces nouvelles pratiques et ces évolutions sont le résultat des différentes réformes de l'État mises en place depuis le début des années 2000⁴⁵¹. Ces dernières sont guidées par une volonté générale de réduction budgétaire et de diminution des dépenses. A ce titre, à l'instar des entreprises privées qui ont recours aux intérimaires, l'État tend à faire de plus en plus souvent appel au secteur privé pour l'exercice de certaines de ses

⁴⁴⁹ É. LEMAIRE, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *op. cit.*, p. 767.

⁴⁵⁰ V. notamment : Y. CHAPPOZ et P.-C. PUPION, « Le New Public Management », *Gestion et management public* 2012/2 (Volume 1/n°2), p. 1-3.

⁴⁵¹ C'est le cas de la Révision générale des politiques publiques – RGPP – mise en place par le Président N. SARKOZY en 2007. Cette action globale et réformatrice du fonctionnement étatique a été supprimée et remplacée par le Président F. HOLLANDE par la modernisation de l'action publique – MAP –. Deux noms différents pour une même volonté : réformer l'action administrative et plus largement, le fonctionnement de l'État.

missions. Si certaines activités publiques sont encore épargnées par ce phénomène, on perçoit une tendance à l'élargissement du recours au secteur privé. Sans trop développer ce point, précisons que le domaine de la sécurité est, lui aussi, concerné par cette mutation. Après avoir impacté l'exercice de l'activité matérielle de police, c'est l'activité normative de police administrative spéciale qui semble aujourd'hui être concernée par l'intervention des personnes privées.

Même si cette question risque fort d'être un sujet d'actualité pour les années à venir, il nous semble néanmoins peu probable qu'elle se développe de manière exponentielle. En effet, certaines activités régaliennes ne peuvent pas être confiées au secteur privé, ou alors, seulement dans une certaine mesure, à la marge et sous le contrôle direct ou indirect – mais néanmoins étroit – de la puissance publique. Nous sommes d'ailleurs assez favorables à l'expression « concours de sécurité » telle qu'employée par le Professeur Xavier Latour et Maître Pierre Moreau. Selon eux, « s'il ne fait aucun doute que les mesures de police par le biais de l'acte unilatéral sont des fonctions ne pouvant pas être déléguées, les activités matérielles justifient une approche plus fine »⁴⁵². Si un transfert plus ou moins important semble inévitable, l'intérêt général commande que la puissance publique reste l'autorité de décision – même si elle délègue une partie de ses pouvoirs. Seule une police spéciale semble ainsi être possiblement régie par une personne privée mais cette hypothèse nous semble devoir être très fermement limitée et encadrée.

⁴⁵² X. LATOUR et P. MOREAU, « Délégation de police : stop ou encore ? », *JCP A*, n°15, 2012, p. 2117.

Conclusion du Chapitre 1

Tradition et modernité sont les deux mots qui semblent parfaitement résumer les caractéristiques de la police administrative, qu'elle soit générale ou spéciale. L'ensemble des éléments composant la notion de police administrative impliquait de s'interroger sur leurs spécificités, ainsi que sur leur évolution. Au terme de cette étude, la police administrative s'avère être un concept à la fois concret mais également extrêmement complexe à appréhender. Cette difficulté s'explique en particulier par les différentes formes de polices administratives, générale et spéciales mais aussi par la diversité des autorités qui en ont la charge.

Tradition de par les fondements sur lesquels elle s'appuie tout d'abord. Comme nous l'avons montré, les bases qui fondent et justifient la mise en œuvre de la police administrative ont su traverser les époques et continuent à s'appliquer aujourd'hui. Cette notion essentielle du droit administratif est également le point de convergence de certains autres concepts fondamentaux tels que l'ordre public.

Cette tradition a ainsi dû se *moderniser*, notamment grâce aux diverses interventions jurisprudentielles. Cette adaptation a permis à la police administrative et à ses composantes de se conformer au mieux à ces problématiques qui lui sont contemporaines et qu'elle est sensée prévenir. On peut donc considérer que la police administrative, tout comme l'ordre public, reflètent parfaitement cette nécessité selon laquelle le droit doit s'adapter à la période à laquelle il s'applique. A ce propos, le Professeur Michel Lacombe considère que « l'ordre public participe des instruments juridiques par lesquels est structuré le groupe social »⁴⁵³. Il précise également que « l'ordre public existant essentiellement à l'état virtuel, il constitue, à ce titre, une notion-cadre, dont le contenu précis se forge et varie plus ou moins au gré des situations particulières »⁴⁵⁴. Cette tradition teintée de modernisation ne se retrouve pas seulement dans les principes découlant de et inhérents à la police administrative générale. Les autorités de police générale, sont elles aussi imprégnées de cette

⁴⁵³ M. LACOMBE, « Ordre public », in., D. ALLAND, S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2003, p. 1120.

⁴⁵⁴ M. LACOMBE, « Ordre public », in., D. ALLAND, S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.*, p. 1121.

évolution historique mouvante. Les débats relatifs au statut du président de l'EPCI en tant qu'autorité de police administrative spéciale et de sa possible évolution en autorité de police administrative générale en est une illustration.

Cette pluralité des autorités de police administrative – notamment spéciales – a pour principale conséquence une complexification des rapports entre tous les acteurs de la mise en œuvre des mesures de police administrative. Cela participe donc à rendre moins aisé l'application des règles de police administrative. En définitive, on peut y voir l'une des raisons justifiant que l'on s'interroge, de manière approfondie, sur les diverses façons de régler des concours de police. L'étude des concours de police en matière de police administrative spéciale est ainsi rendue plus difficile en raison du nombre d'autorités de police spécifiquement compétentes en cette matière, mais également en raison des différences qui peuvent exister entre elles. Chaque police spéciale peut, en effet, viser un ordre public particulier, s'appliquer sur un territoire différent et relever de la compétence d'une autorité différente. Il convient dès lors de s'interroger sur les concours qui peuvent exister entre des polices administratives du même type.

CHAPITRE 2

LE RÈGLEMENT DU CONCOURS ENTRE PLUSIEURS POLICES DU MÊME TYPE

« Les conflits de pouvoirs naissent de la multiplication des polices administratives qui ont parfois des champs d'application voisins et qui sont susceptibles de s'exercer pour une même situation ou sur un même territoire »⁴⁵⁵. Cette citation du Professeur Vincent Tchen illustre parfaitement la nature du sujet sur lequel vont porter nos futurs développements. Le cœur de notre travail réside dans l'étude des concours de police et les développements précédents nous ont permis de poser les définitions et les enjeux globaux sur les questions que nous allons désormais traiter. En raison de la multiplication des mesures de police administrative – générale et spéciales – s'exerçant sur un même territoire ou sur une question similaire, des conflits de pouvoirs peuvent apparaître. Afin d'éviter tout problème qui viendrait court-circuiter l'action administrative, il est nécessaire de prévenir ces hypothèses conflictuelles et concurrentielles. Anticiper la survenance de telles situations concurrentielles semble être indispensable pour au moins trois raisons. Cela permet tout d'abord d'éviter la coexistence de mesures contradictoires. Ensuite, il semble qu'une telle action permette une action rapide et efficace de l'autorité de police administrative titulaire de plusieurs pouvoirs de police générale et spéciale. En dernier lieu, devancer de tels difficultés empêche, autant que faire se peut, qu'une autorité empiète sur une autre⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ V. TCHEN, *La notion de police administrative, De l'état du droit aux perspectives d'évolution*, La documentation française, 2007, p. 97.

⁴⁵⁶ V. TCHEN, *La police administrative, J. - Cl adm.*, fasc. 200, 2013, p. 63.

Cette question du concours de police peut concerner des polices similaires ou des mesures de police administrative différentes. Nous consacrerons ce chapitre à ce premier cas de figure. A ce titre, il nous faut désormais étudier l'articulation entre les mesures de police administrative du même type. Ces développements seront divisés en deux sections : d'une part les concours entre mesures de police générale (Section 1), et, d'autre part les concours entre mesures de polices spéciales (Section 2).

Section 1. Le concours entre polices générales

En matière de police générale, chaque autorité de police est compétente sur un territoire donné. Ainsi, l'autorité de police générale au niveau national édicte-t-elle des mesures sur l'ensemble du territoire. Or, les situations conflictuelles peuvent apparaître, dès lors qu'une autorité de police générale locale viendrait à adopter une mesure différente de celle prise par l'autorité compétente à l'échelon supérieur. Dans cette hypothèse, quelles sont alors les solutions de règlement des conflits offertes aux différents acteurs de la police générale ?

Cette question du concours entre polices administratives générales est d'autant plus importante en matière de police générale puisque, rappelons-le, celle-ci vise à protéger l'intérêt général au travers de la notion d'ordre public général précédemment étudié.

Bien que le principe hiérarchique ne puisse véritablement être appliqué à la matière, nous verrons que les autorités étatiques disposent d'une compétence que l'on peut pourtant qualifier « de principe », en ce sens que les mesures de police qu'elles édictent s'appliquent sur l'ensemble du territoire national. Néanmoins, les autorités locales détiennent, elles-aussi, de véritables prérogatives en matière de police générale. Cela signifie que, sur une même problématique, les autorités étatiques ainsi que les autorités locales peuvent être tentées d'intervenir au titre de la police administrative, dans le but de prévenir un risque de trouble à l'ordre public. En résumé, même si les autorités étatiques disposent d'une compétence principielle (§1), il n'en demeure pas moins que les autorités locales peuvent aménager les décisions relatives à la police générale en fonction des nécessités que requiert le maintien de l'ordre public (§2).

§I. LA COMPÉTENCE DE PRINCIPE DES AUTORITÉS ÉTATIQUES

Chaque autorité de police administrative générale est caractérisée par des prérogatives qui sont applicables sur un territoire précisément défini. Pour chaque autorité, il est nécessaire de concilier l'étendue de ses pouvoirs avec les limites géographiques sur lesquelles elles est applicable. Les autorités nationales sont quelque peu particulières puisqu'elles disposent d'un ressort territorial le plus étendu, mais les mesures qu'elles édictent ne sont que relatives, en fonction des attentes et de besoins locaux en matière de protection de l'ordre public.

Ainsi, les autorités de police générale étatiques sont classiquement dotées de pouvoirs de police administrative générale qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire national et qui, à ce titre, paraissent larges (A). De cette compétence, il résulte une obligation, pour l'autorité inférieure, de respecter les mesures prises par l'autorité qui lui est supérieure (B).

A) Une compétence *a priori* large

Nous avons précisé *supra* que le principe hiérarchique ne pouvait être appliqué à la matière. En réalité, ce principe ne s'applique pas au maire qui est un élu tirant sa légitimité de l'élection. Ainsi, il n'y a aucun lien hiérarchique qui unit les autorités étatiques centrales ou déconcentrées au maire. Ce principe s'applique en revanche aux rapports entre autorités étatiques et préfets. En effet, ces derniers sont des fonctionnaires dont l'emploi est à la discrétion du Gouvernement⁴⁵⁷. Ils se retrouvent de ce fait automatiquement liés aux autorités à qui ils doivent leur prise fonction ainsi que leur maintien dans celle-ci.

Il n'est pas possible d'envisager l'étude des concours de police sans citer les décisions jurisprudentielles les plus emblématiques et qui constituent, encore

⁴⁵⁷ V., notamment : Art. 13 al. 3 de la Constitution : « Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales, sont nommés en Conseil des ministres ».

aujourd'hui, les piliers de la réglementation des concours. Par son arrêt *Labonne*⁴⁵⁸, le Conseil d'État a jugé que l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire général dispose d'une compétence pour édicter des mesures de police générales et s'appliquant sur l'ensemble du territoire national. Précisons néanmoins que cette faculté ne vaut qu'en l'absence de toute habilitation législative.

Cette décision ne règle pas, à proprement parler, la question des concours de police. Elle tente plutôt de les éviter. En effet, comme a pu le préciser le Professeur Vincent Tchen, « la nécessité de prévenir une superposition de réglementations locales fonde la pleine compétence des autorités étatiques pour déterminer des mesures de police qui doivent, par leur nature, être appliquées dans l'ensemble du territoire »⁴⁵⁹. Bien que réductrice, cette solution n'en demeure pas moins efficace dans la mesure où les autorités locales se contentent de suivre à la lettre les décisions prises au niveau supérieur.

L'organisation administrative des autorités de police administrative générale, telle que nous avons pu l'étudier précédemment, pourrait nous conduire à tirer des conclusions hâtives et trop simplistes quant à l'articulation du processus décisionnel en matière de police générale. En effet, comme le précise le Professeur Jacques Petit, « la hiérarchie des actes administratifs étant en principe organique et les polices générales étant confiées à des organes hiérarchisés, on pourrait s'attendre à ce que leur concours soit gouverné par la primauté des décisions édictées par les autorités supérieures : un arrêté de police du maire ne pourrait contredire un arrêté de police du préfet, tous deux devant se conformer à un décret de police »⁴⁶⁰. Dans la réalité et la pratique, les choses sont quelque peu plus complexes et subtiles. L'auteur poursuit d'ailleurs en précisant que « cette logique organique est écartée en matière de police : les rapports entre les normes de police générale ne dépendent pas du niveau

⁴⁵⁸ CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec., p. 737. La décision concernait l'institution, en France, d'un permis de conduire.

⁴⁵⁹ V. TCHEN, « La police administrative », *J.-Cl adm.*, fasc. 200, 2013, p. 63. V. également : V. TCHEN, *La notion de police administrative, de l'état du droit aux perspectives d'évolution*, op. cit, p. 98 : « Le monopole de compétence reconnu aux autorités étatiques pour déterminer les mesures de police devant être appliquées sur l'ensemble du territoire évite une superposition de réglementations locales qui pourraient être contradictoires et pour le moins sources de complications juridiques ».

⁴⁶⁰ J. PETIT, « La police administrative », in, P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2011, t. 2, p. 30.

hiérarchique de leurs auteurs mais des exigences du maintien de l'ordre à chaque échelon territorial »⁴⁶¹. Cette remarque fait dire au Professeur Benoît Plessix : « dans ce cas, c'est de nouveau le principe d'adaptation qui, conjugué cette fois au principe hiérarchique, permet d'obtenir une règle de résolution des conflits de compétence »⁴⁶².

Nous verrons que la décision de 1919, évoquée ci-dessus, règle plus spécifiquement la question du concours entre deux mesures de police générale et illustre parfaitement la nature complexe des rapports entre les différentes autorités de police administrative générale. Quoi qu'il en soit, il convient de fortement insister sur le fait que les autorités nationales sont les autorités de principe en matière de police générale. A ce titre, elles viennent poser des règles de manière générale pour l'ensemble du territoire national. Une certaine latitude est ensuite donnée au maire qui se trouve être l'autorité la plus proche du trouble et qui s'avère donc être la mieux placée pour prendre en considération les problématiques locales. Cette faculté d'adaptation de la mesure par l'autorité compétente à l'échelon territorial inférieur découle du principe de libre administration des collectivités territoriales tel qu'il figure à l'art. 72 al. 3 de la Constitution. Ces autorités locales ne sont toutefois pas totalement libres dans l'utilisation de leurs pouvoirs de police administrative générale. Il leur faut, en effet, respecter certaines conditions.

B) La compétence conditionnée des autorités de police administrative générale locales

« Le fait que le maire ne détienne pas, en matière de police générale, une compétence exclusive peut soulever des conflits de compétence, dans l'hypothèse où plusieurs autorités administratives statueraient compétemment mais concurremment sur le même objet »⁴⁶³. Cette citation du Professeur Benoît Plessix nous rappelle également que l'hypothèse d'un concours entre autorités de police générale n'est possible qu'entre une autorité dite supérieure et une autre compétente sur un territoire plus petit. En effet, le principe de spécialité des autorités de police générale s'oppose à ce que deux autorités générales de rang similaire puissent prendre des mesures de

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 788.

⁴⁶³ *Ibid.*

police interférant entre elles. Nous verrons que la seule latitude laissée à l'autorité inférieure est la possibilité d'aggraver une mesure de police générale émanant d'une autorité qui lui est supérieure. Si cette autorité dite supérieure constitue l'autorité de police générale "étalon", il en découle un respect de la part des autorités de police générale locales. Il semble en effet nécessaire et logique que les mesures de police ne soient pas totalement disparates sur l'ensemble du territoire national. Une certaine cohérence s'avère donc indispensable, tant pour la sécurité juridique du citoyen que pour la stabilité et la crédibilité des mécanismes de police administrative nationaux.

Le Professeur Vincent Tchen estime, en se fondant sur l'arrêt *Constantin*⁴⁶⁴, qu'il résulte du principe précédemment évoqué, « une obligation [...] de respecter par principe la réglementation édictée par les autorités étatiques »⁴⁶⁵. Il existe effectivement un devoir, pour les autorités inférieures, de respecter les principes édictés à l'échelon supérieur. L'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains*⁴⁶⁶ précise plutôt que l'autorité de police locale peut agir, à condition d'être plus rigoureuse que les mesures édictées à l'échelon national. Ainsi, cette exigence ne signifie pas une reprise *stricto sensu* de la règle émise au niveau supérieur mais une possibilité de l'adapter dans le sens de la fermeté.

En matière de concours entre plusieurs mesures de police générale, le respect des règles posées par l'autorité supérieure doit, en effet, être entendu de manière large. Pour le Professeur Benoît Plessix, « ne pas contredire un acte supérieur, c'est ne rien décider de contraire et ne pas gêner la bonne application »⁴⁶⁷. Il illustre ensuite son propos en insistant sur la nécessité, pour l'autorité de police locale, de faire preuve d'adaptation. Selon l'auteur, « si un maire ne saurait dans sa commune, contrairement à la réglementation nationale, limiter la circulation non à 50 mais à 100km/h, il lui est en revanche possible de fixer une limitation de vitesse à 30km/h dans un virage dangereux ou à proximité d'une école ». Cette solution de principe issue de l'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains*⁴⁶⁸ fut d'ailleurs confirmée par le Conseil d'État dans sa

⁴⁶⁴ CE, sect., 17 juill. 1953, *Constantin*, Rec., p. 381. Cet arrêt concerne l'illégalité d'un arrêté municipal déterminant des heures de fermeture des bars en violation d'un arrêté préfectoral.

⁴⁶⁵ V. TCHEN, « La police administrative », *J.-Cl adm.*, fasc. 200, 2013, p. 63.

⁴⁶⁶ CE, Sect., 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, n° 04749, Rec., p. 275.

⁴⁶⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 788.

⁴⁶⁸ CE, Sect., 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, n° 04749, Rec., p. 275.

décision *Labonne*⁴⁶⁹. Il va donc s'agir, pour nous, d'examiner cette articulation particulière des mesures de police générale.

Pour résumer, nous pouvons préciser que si les autorités de police générale supérieures semblent, en raison de leur nature et de leur ressort territorial, être les autorités principielles, il n'en demeure pas moins que les autorités d'un niveau territorial inférieur peuvent également adapter les mesures de police prises à l'échelon supérieur. Cependant, cette coexistence n'est possible qu'à certaines conditions. L'on peut ainsi reprendre les termes du Professeur Jacques Petit, pour qui : « leur concours, c'est-à-dire leur coexistence légale, ne peut être admis que si la norme inférieure et plus particulière est compatible avec la norme supérieure et plus générale »⁴⁷⁰. C'est d'ailleurs ce que précise également l'arrêt *Labonne* susmentionné. Reste néanmoins à savoir quelles sont les facultés d'adaptation de la mesure de police dont dispose l'autorité dite inférieure.

§II. LES CONDITIONS DE L'ADAPTATION DE LA MESURE DE POLICE PRISE AU NIVEAU SUPÉRIEUR

« [...] L'autorité inférieure ne peut pas prendre de dispositions contraires à la réglementation générale, ni dispenser localement de son application. Elle ne peut que superposer, aux mesures générales, les mesures complémentaires adaptées aux nécessités locales »⁴⁷¹. Cette citation du Professeur Marcel Waline, reprenant la solution de l'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains*, illustre parfaitement les possibilités d'adaptation dont dispose l'autorité dite inférieure. Cette faculté offerte à l'autorité de police inférieure est déjà fort ancienne et peut sembler simple. Il n'en demeure pas moins qu'elle nécessite que plusieurs conditions soient remplies. Ainsi, en matière de concours entre plusieurs polices générales, existe-t-il une possible aggravation, au niveau local, d'une réglementation prise au niveau supérieur (A). Cette aptitude

⁴⁶⁹ CE, Sect., 8 août 1919, *Labonne*, n° 56377, *Rec.*, p. 737.

⁴⁷⁰ J. PETIT, « La police administrative », in, P. GONOD, F. MELLEREY, P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. Traité Dalloz, 2011, t. 2, p. 30.

⁴⁷¹ M. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 26^e éd., 2016, p. 379-380.

n'exclut cependant pas l'application du principe de non-empiètement concernant les compétences de différentes autorités de police administrative (B).

A) L'aggravation d'une mesure prise au niveau supérieur.

Cette réponse donnée au règlement des concours entre différentes mesures de police générale a été reconnue par le Conseil d'État dans son arrêt *Commune de Néris-les-bains*⁴⁷² – qui sera confirmé en 1919 par l'arrêt *Labonne* que nous avons déjà mentionné. Selon cet arrêt, les actes pris par l'autorité hiérarchiquement supérieure établissent des règles qui sont un minimum. Ainsi est-il totalement exclu, pour l'autorité inférieure, de prendre des règles moins sévères ou qui risqueraient d'atténuer la portée de celles mises en œuvre par l'autorité supérieure. Il lui sera toutefois reconnu la possibilité d'aggraver ces dispositions pour des raisons circonstanciées particulières –pouvant être temporelles ou locales. Pour reprendre les termes du Professeur René Chapus : « La règle est que les mesures prises, sur le plan national, [...] n'excluent pas la possibilité [pour les autorités locales] de prendre, dans la limite territoriale de leur compétence, des mesures plus rigoureuses, c'est-à-dire plus restrictives des libertés des administrés »⁴⁷³. Il poursuit, en précisant : « Ainsi, il ne saurait y avoir de libéralisation de la réglementation plus élevée (sauf texte l'autorisant) »⁴⁷⁴. L'arrêt *Commune de Néris-les-bains* illustre cette articulation des pouvoirs de police. Dans cette affaire, le préfet concerné avait banni tous jeux d'argent de son département, à l'exception des stations thermales qui bénéficiaient d'une dérogation accordée par le ministre de l'Intérieur. Le maire de Néris-les-bains prit, quant à lui, un arrêté interdisant de manière absolue les jeux d'argent dans sa commune et cette mesure fut jugée légale puisqu'était établie une interdiction plus rigoureuse que celle édictée par le préfet.

La possibilité d'une aggravation de la mesure prise au niveau supérieur semble tout à fait logique. En effet, cela permet de laisser une marge de manœuvre aux autorités de police locales – dans la majorité des cas, en pratique, cela concerne les maires – tout en bornant juridiquement cette possibilité de dérogation à la règle

⁴⁷² CE, 18 avril 1902, *Commune de Néris-les-bains*, *op. cit.*

⁴⁷³ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 2, p. 717.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

classique et émanant de l'autorité positionnée à l'échelon territorial supérieur. Pour reprendre l'expression utilisée précédemment, l'autorité supérieure sert d'"étalon", de guide, laissant libre l'autorité inférieure d'adapter cette mesure de référence en fonction des besoins de rigueur que nécessiterait la préservation de l'ordre public au niveau local. Donner la faculté à l'autorité locale d'assouplir la règle de police de l'autorité supérieure viendrait mettre à mal la cohérence de la mesure supérieure. De plus, si le Conseil d'État avait admis une telle règle, que resterait-il alors de l'uniformité de la règle de droit ? En effet, cela reviendrait à tolérer que l'ensemble des autorités de police puissent prendre n'importe quelle mesure de police, participant dès lors à complexifier la connaissance du droit pour les administrés. La solution choisie par la Haute autorité de l'ordre administratif permet donc de concilier cohérence du droit et spécificités locales.

Si l'autorité de police territorialement inférieure peut, sous certaines conditions, modifier et adapter une réglementation émanant d'une autorité qui lui est supérieure, elle ne peut toutefois pas l'assouplir en prenant des arrêtés moins rigoureux. Cette solution paraît, une fois encore, logique au regard de la compétence dont dispose l'autorité supérieure. Pour reprendre les termes de Monsieur Charles-Édouard Minet : « [...] la mesure de police prescrite par l'autorité supérieure, que l'on présume légale, est par hypothèse rendue nécessaire par les caractéristiques de l'ordre public dans tout le ressort territorial considéré [...]. Dès lors, on imagine mal comment cette première mesure, dont la légalité est subordonnée à sa nécessité, pourrait être opportunément assouplie par l'autorité inférieure »⁴⁷⁵. L'autorité supérieure impose donc un standard minimum que toutes les autorités de police générale compétentes dans ce ressort territorial ne peut, en aucune manière, interpréter à la baisse. La seule faculté dont elles disposent est celle d'agir plus strictement, dans le ressort territorial dont elles ont la charge, et avec un objectif de protection de l'ordre public local. Cette prise en compte spécifique de l'ordre public local a été soulignée par le Professeur Antoine Louvaris : « L'ordre public local peut avoir ainsi plus d'exigences que l'ordre public national »⁴⁷⁶. Cette règle prétorienne procède d'une parfaite cohérence puisqu'elle permet de tenir compte des spécificités locales inhérentes au maintien de l'ordre public, tout en évitant

⁴⁷⁵ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 117-118.

⁴⁷⁶ A. LOUVARIS, *Droit administratif*, PUF, coll. « Licence - Droit », 1^{ère} éd., 2011, p. 166.

une rupture et une césure dans le mécanisme juridique de police administrative – qui seraient inévitables si les standards des autorités supérieures pouvaient être revus à la baisse. Pour leur part, les hypothèses d’assouplissement doivent être prévues par le législateur, tel que nous l’observerons *infra* dans le cadre de la réglementation relative à la limitation de vitesse en agglomération.

Cette possibilité, pour les autorités locales, d’aggraver une mesure de police décidée à l’échelon supérieur tient donc finalement compte des caractéristiques et spécificités territoriales à considérer pour assurer, de manière efficace, le maintien de l’ordre public. L’exemple emblématique de cette faculté qu’ont les autorités locales de prendre une mesure de police générale plus restrictive des libertés que celle édictée par l’autorité supérieure relève du Code de la route et concerne plus spécifiquement des limitations de vitesse en agglomération. Alors que l’article R. 413-3 du Code de la route fixe cette dernière à 50 km/h – avec parfois la possibilité de relever la vitesse « [...] à 70km/h sur les sections de route où les accès des riverains et les traversées de piétons sont en nombre limité et sont protégés par des dispositifs appropriés »⁴⁷⁷ –, les maires peuvent, toutefois, la réduire quand les circonstances locales le justifient. C’est le cas des nombreuses « zone trente » que l’on trouve dans grand nombre de villes françaises. Cette possibilité offerte en matière de police de la circulation est prévue par l’article R. 411-8 du Code de la route⁴⁷⁸.

Nous pouvons également citer un autre exemple classique et qui concerne la réglementation de l’activité de camping. Un maire peut édicter des prescriptions plus rigoureuses que celles figurant dans la réglementation préfectorale. Cette possibilité offerte à l’autorité inférieure par le Conseil d’État⁴⁷⁹ doit être bien évidemment justifiée par une conjoncture locale particulière. Il ne s’agit donc là que d’une application à un cas particulier, de la règle générale posée par l’arrêt *Commune de Nérès-les-Bains* cité

⁴⁷⁷ Art. R. 413-3 du Code de la route.

⁴⁷⁸ Art. 411-8 du Code de la route, al. 1^{er} : « Les dispositions du présent code n’e font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets, au président du Conseil exécutif de Corse, aux présidents de conseil départemental et aux maires de prescrire, dans la limite de leurs pouvoirs, des mesures plus rigoureuses dès lors que la sécurité de la circulation routière l'exige. Pour ce qui les concerne, les préfets et les maires peuvent également fonder leurs décisions sur l'intérêt de l'ordre public ».

⁴⁷⁹ CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, *Rec.*, p. 540, *D.* 1960, p. 191, note D. G. Lavroff, *RD* 1959, p. 1235, concl. A. Bernard et 1960, p. 802, note M. Waline.

supra. Le juge administratif a également considéré qu'un maire ne peut autoriser un commerçant à fermer son débit de boissons après l'heure de fermeture fixée réglementairement par le préfet⁴⁸⁰. Dans le même sens, le Conseil d'État considère qu'un maire ne peut autoriser la destruction par tous moyens des animaux nuisibles alors que le préfet a interdit l'utilisation de certains moyens⁴⁸¹. Cette solution s'applique également aux mesures prises par le préfet. Ce dernier a ainsi parfaitement le droit d'édicter, pour son département, une réglementation plus rigoureuse que celle édictée par décret⁴⁸².

Ces différentes solutions jurisprudentielles nous précisent ainsi que l'ajout d'une réglementation locale à une réglementation territorialement supérieure par l'autorité de police géographiquement inférieure requiert que cette dernière remplisse deux exigences. Elle doit tout d'abord veiller à ce que sa décision soit justifiée par un possible péril local particulier, plus grave que celui traité par l'autorité supérieure⁴⁸³, au risque d'encourir la nullité⁴⁸⁴. La réglementation locale doit, en second lieu, renforcer les dispositions de l'autorité supérieure, en proportion des risques et menaces au niveau local.

Nous venons de montrer que la possibilité, pour une autorité de police générale, d'adapter les mesures de police prises par une autorité territorialement supérieure est très strictement encadrée. La jurisprudence est toutefois peu disert sur cette question. En effet, comme l'a souligné, voici presque trente ans, le Professeur Dominique Maillard Desgrées du Loû, « en ce qui concerne la combinaison des polices générales entre elles, la jurisprudence récente est muette »⁴⁸⁵. Plus récemment, le Professeur Didier Truchet a dressé le même constat : « Il est inutile d'insister sur ces règles bien connues [du concours entre polices générales]. On en trouve peu d'illustrations dans

⁴⁸⁰ CE, 17 juillet 1953, *Constantin*, *Rec.*, p. 381.

⁴⁸¹ CE, 8 août 1890, *Breton-Bonnard*, n° 72196 *Rec.*, p. 768.

⁴⁸² CE 24 janv. 1968, *Fédération française de camping et de caravaning et Association touristique des cheminots*, n° 66324, *Rec.*, p. 52 ; *D.* 1968, p. 204, concl. J. Fournier.

⁴⁸³ V. à ce titre : CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, *op. cit.* : « motifs propres à la collectivité » ; et CE, 8 août 1919, *Labonne*, *op. cit.* : « prescription réglementaire supplémentaire que l'intérêt public peut commander dans la localité ».

⁴⁸⁴ CE 29 juill. 1950, *Fédération nationale des syndicats de grossistes, demi-grossistes, commissionnaires et importateurs en produits laitiers et avicoles*, *Rec.*, p. 482.

⁴⁸⁵ D. MAILLARD DESGREES DU LOÛ, *Police générale, polices spéciales (recherche sur la spécificité des polices générale et spéciales)*, thèse, Rennes, 1988, t. 2, p. 529.

la jurisprudence récente mais rien ne permet de supposer qu'elle serait obsolète »⁴⁸⁶. Malgré le silence de la jurisprudence contemporaine, il nous semble pourtant que ces règles soient applicables dans le contexte actuel. Celles-ci permettent en effet de prévenir, avec succès, un éventuel concours entre plusieurs mesures de police générale émanant d'autorités de police différentes. La pertinence des solutions dégagées dans les arrêts du début du XX^e siècle explique peut-être l'absence de cette question dans les décisions de justice du début du XXI^e siècle.

Cette question ayant été traitée, il nous faut nous intéresser désormais à l'existence et à l'application du principe de non-empiétement entre autorités de police générale de même rang. En effet, l'application de ce principe constitue l'un des fondements du concours entre polices générales tel que nous le connaissons et venons de l'exposer.

B) L'application du principe de non-concurrence entre des autorités de police générale de rang équivalent

Comme expliqué au cours de notre étude sur le règlement des concours entre des mesures de police générale, le critère du ressort territorial est d'une importance capitale dans la mesure où il conditionne l'application des règles déjà étudiées. Plus précisément, c'est le ressort territorial dans lequel l'autorité de police administrative générale exerce sa compétence qui nous intéresse. Nous souhaitons en effet mettre en évidence l'importance de cette information, dont dépend manifestement l'application des solutions dégagées par les jurisprudences de 1902 et 1919 susmentionnées. Citons, à ce titre, les propos du Professeur Vincent Tchen pour qui, « le champ d'application des mesures édictées par les autorités de police exerçant leurs compétences dans un cadre géographique déterminé est nécessairement limité »⁴⁸⁷. L'une des caractéristiques essentielles pour une autorité de police générale implique que cette dernière soit compétente dans un ressort territorial déterminé et rappelons que cet espace de compétence dépend de l'autorité dont il est question, comme nous avons pu l'observer dans nos développements relatifs aux autorités de police administrative.

⁴⁸⁶ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 145.

⁴⁸⁷ V. TCHEN, « La police administrative », *J.-Cl adm.*, fasc. 200, 2013, p. 64.

Ce principe de non-empiétement suppose que chaque autorité de police générale ne puisse exercer sa compétence que dans le ressort territorial pour lequel elle a été désignée compétente. Dès lors, l'hypothèse d'une interférence entre deux autorités d'un même rang géographique semble inconcevable. Par exemple, deux préfets ou deux maires ne pourront prendre des mesures potentiellement conflictuelles, puisque, par définition, leurs prérogatives respectives, en matière de police, se cantonnent à leur strict ressort géographique⁴⁸⁸.

Ainsi, tel que nous venons de l'étudier, cette hypothèse de concours entre différentes mesures de police générale, n'est-elle possible qu'entre des autorités de police hiérarchiquement distinctes d'un point de vue territorial. L'application du principe de non-empiétement entraîne donc des conséquences pratiques sur la mise en œuvre des mesures de police administrative. Comme l'a quelques fois rappelé le Conseil d'État, une autorité locale ne doit donc pas empiéter sur la compétence d'une autre autorité, locale ou nationale⁴⁸⁹. Ne serait-il pas plus approprié de considérer qu'une autorité de police générale locale ne peut aucunement empiéter sur la compétence d'une autre autorité de police générale locale d'un même rang, sachant que le principe de non-empiétement ne trouve plus à s'appliquer entre autorités à la compétence spatiale distincte. C'est en effet le cœur même de notre problématique des concours entre polices générales distinctes, selon laquelle une autorité locale ne peut interférer qu'avec une autorité de police qui lui est territorialement supérieure.

Si la question des concours entre des mesures distinctes de police générale semble relativement simple à appréhender, tel n'est pas le cas des rapports entre des mesures de police spéciales différentes.

⁴⁸⁸ Notons toutefois qu'il existe quelques hypothèses de codécision. C'est le cas notamment en matière de police de la circulation. En effet, conformément aux dispositions des art. L. 2213-3 et s. du CGCT, le maire est compétent sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération. Il l'est aussi sur les voies communales et intercommunales à l'extérieur de l'agglomération. Les hypothèses de codécisions se retrouvent également lorsqu'il existe un EPCI regroupant plusieurs communes, en raison du transfert des compétences circulation et voirie. V., sur cette question : G. KOUBLI, « L'exercice conjoint de la police en matière de circulation routière », *RFDA* 1986, p. 912.

⁴⁸⁹ CE, 5 juin 1981, *Ministre de la Culture et de l'Environnement c/ Société Incimer*, n° 10058, *Rec*, p. 244. Et CE, 29 juillet 1950, *Fédération nationale des syndicats de grossistes, demi-grossistes, commissionnaires et importateurs en produits laitiers et avicoles*, *op. cit.*

Section 2. Le concours entre polices administratives spéciales

« Les situations de concours entre polices administratives spéciales présentent [...] des configurations fort diversifiées »⁴⁹⁰. Ces propos de Marie-France Delhoste illustrent la complexité des rapports qui peuvent exister entre diverses polices spéciales. Contrairement à l'hypothèse que l'on vient d'évoquer, les situations de concours entre polices spéciales sont, en effet, plus difficiles à appréhender. La question des concours de polices spéciales, en raison de la grande diversité qui les caractérise, est ainsi délicate à apprécier, comme l'ont indiqué les Professeurs George Vedel et Pierre Delvolvé, « [le concours de polices spéciales est] une matière particulièrement complexe mais très pratique »⁴⁹¹. Cette complexité fut également soulignée par le Professeur Étienne Picard⁴⁹².

Au-delà des caractéristiques et qualificatifs relatifs aux concours entre polices spéciales, il convient de s'intéresser plus particulièrement à la nature même de ces concours particuliers. Leur spécificité réside notamment dans le fait que, par nature, les polices spéciales portent sur un objet qui leur est propre. On a donc, *a priori*, du mal à imaginer qu'elles puissent entrer en concurrence⁴⁹³. Précisons, d'ailleurs, qu'en règle générale, l'hypothèse est prévue et réglée par les textes législatifs instituant des polices spéciales, évitant ainsi toute situation conflictuelle. Dans le cas contraire, il faut, en règle générale, appliquer le principe de l'indépendance des législations. Il convient donc maintenant d'étudier le principe d'indépendance des législations (§1), avant de se préoccuper de la remise en cause de ce principe (§2).

§1. LE PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS

Selon ce principe, la légalité des autorisations accordées sur le fondement d'une législation ne peut être contestée en se basant sur une autre législation. Voilà comment

⁴⁹⁰ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2001, p. 21-22.

⁴⁹¹ P. DELVOLVÉ, G. VEDEL, *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis - Droit », 1992, t. 2, p. 790.

⁴⁹² É. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, t. 2, p. 724 : « [les concours de polices spéciales] soulèvent [...] plus particulièrement des problèmes pratiques, quelques fois extrêmement difficiles ».

⁴⁹³ V., sur ce point : J. PETIT, « La police administrative », *op. cit.*, p. 31 : « [...] comme chacune possède un champ d'application particulier, le cas n'est pas fréquent ».

pourrait être brièvement défini le principe d'indépendance des législations. Pour en donner une définition autre, nous reprendrons les propos du Professeur Etienne Picard : « Dès lors qu'une police spéciale a pour objet de régir telle situation, il est logique que, même si une autre police peut s'intéresser à cette même situation, le respect des exigences d'un des deux ordres publics spéciaux ne puisse évincer celle de l'autre : ainsi, par exemple, l'octroi d'une autorisation délivrée au vu des intérêts généraux dont telle police a la garde ne doit pas dispenser de solliciter l'autorisation prévue par telle autre police »⁴⁹⁴.

Cette manière de régler une éventuelle hypothèse de concours entre polices spéciales correspond à l'application du principe d'indépendance des législations, qui veut que l'ensemble des polices spéciales concernées soient mises en œuvre sans que l'une prenne l'avantage sur l'autre. Il faudra ainsi mettre en application chacune des conditions contenues dans les diverses mesures de police correspondant à une situation donnée. L'émergence et le renforcement de ce principe dans le paysage juridique français n'apparaît pas cependant de manière évidente. Nous allons donc nous intéresser à la naissance jurisprudentielle du principe d'indépendance des législations (A), avant d'étudier son renforcement dans le paysage juridique français (B).

A) La naissance jurisprudentielle du principe d'indépendance des législations

Face à des législations parfois contradictoires et souffrant d'une cruelle insuffisance d'harmonisation, le juge se doit parfois d'intervenir dans un but de rationalisation de l'équilibre juridique et normatif⁴⁹⁵. Ainsi lui incombe-t-il, de temps en temps, de régler des situations de fait que le législateur n'avait pas envisagé ou n'avait pas jugé utile de traiter. Il constitue donc une sorte d'ultime-défenseur de la cohérence juridique nationale. C'est dans la poursuite de cet objectif que le Conseil

⁴⁹⁴ É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, t. 2, p. 727.

⁴⁹⁵ V., sur ce point, notamment : G. BRAIBANT, « Le Rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit », in *Droit administratif : études offertes à René Chapus*, Montchrestien, 1992 ; P. DELVOLVE, « Le Conseil d'État, cour suprême de l'ordre administratif », *Pouvoirs* 2007/4, n° 123 ; J.-M. SAUVE, « Le Conseil d'État, une cour suprême administrative », Intervention lors de la remise des prix de la Faculté de droit de Strasbourg, 2014.

d'État édicte, en 1959⁴⁹⁶, une règle visant à s'appliquer – pour y remédier et apporter une solution – en cas d'hypothèses de concours entre différentes polices spéciales. Il s'agit, pour reprendre les termes de Marie-France Delhoste, « [...] d'une règle de conduite adoptée par le juge »⁴⁹⁷.

Précisons néanmoins que la doctrine diverge quant à l'apparition de cette notion en jurisprudence. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, Antoine Bourrel qui estime qu'« il semblerait que l'arrêt *Tranchant* [...], rendu en matière de permis de construire et d'autorisation accordée au titre des établissements dangereux, incommodes et insalubres, soit le premier à consacrer le principe »⁴⁹⁸. Il partage, sur ce point, la position de Pierre Sablière⁴⁹⁹. Pour d'autres auteurs, les origines de ce principe seraient encore plus anciennes. Ibrahim Mboup nous l'explique ainsi : « Certains auteurs estiment que la philosophie qui la sous-tend remonte à une origine plus ancienne. Est citée à cet égard la décision *Pariset*⁵⁰⁰ de 1875 dans laquelle le juge énonce que le préfet a "usé des pouvoirs de police qui lui appartenaient (...) pour un objet autre que celui à raison desquels ils lui étaient conférés". En se prononçant ainsi sur ce qu'est le détournement de pouvoir, le Conseil d'État aurait cherché à mettre en exergue la question de la limitation du champ d'application de la loi qui, elle aussi, est au cœur de l'interrogation sur l'intérêt du recours à la notion d'indépendance des législations »⁵⁰¹. Après avoir établi ce constat, l'auteur énonce qu'« on a pu dater la naissance ou plutôt l'affirmation de cette notion de la fin de la Seconde guerre mondiale »⁵⁰². Nous préférons, pour notre part, suivre la position de Madame Marie-France Delhoste et dater la naissance dudit principe à 1959. Cette solution nous semble, en effet, plus précise puisqu'elle s'appuie sur une décision jurisprudentielle et non sur une période historique.

⁴⁹⁶ CE, 1^{er} juillet 1959, *Sieur Piard*, n° 38893, Rec., p. 413.

⁴⁹⁷ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, op. cit., p. 25.

⁴⁹⁸ A. BOURREL, « contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *RJEP* n° 626, Décembre 2005, p. 467.

⁴⁹⁹ V. à ce titre : P. SABLIERE, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », *CJEG* 1989, p. 145.

⁵⁰⁰ CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, n° 47544, Rec., p. 934.

⁵⁰¹ I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP* 2013, n°3, p. 589.

⁵⁰² *Ibid.*

Dans cette affaire de la fin des années 1950, le Conseil d'État avait à se prononcer sur une situation conflictuelle entre la législation de l'urbanisme et la législation des installations classées. Il s'agissait donc bien d'une situation de concours entre deux polices administratives spéciales. *A priori*, l'application simultanée de plusieurs réglementations différentes à un même objet peut surprendre. Pourtant l'on peut s'interroger et y voir, au contraire, le gage indéniable d'une certaine sécurité juridique. Si une même situation rentre dans le champ d'intervention de différentes réglementations de polices spéciales, appliquer les conditions spécifiques de ces dernières revient à n'opérer aucun jugement de valeur entre elles. En effet, l'utilisation d'une autre solution reviendrait à considérer que certaines polices spéciales ont une valeur supérieure à d'autres. Or, cela ne semble pas envisageable – en dehors des hypothèses que prévoirait le législateur lui-même⁵⁰³. Le principe d'indépendance des législations va bien au-delà d'une simple solution aux hypothèses de concours entre diverses polices spéciales. Il s'agit, en fait, d'une garantie du respect d'une certaine cohérence juridique et d'un équilibre entre les polices spéciales. Pour reprendre les termes du Professeur Vincent Tchen, « une telle règle permet d'éviter "un véritable désordre institutionnel" »⁵⁰⁴. En ce qui concerne la définition de ce principe d'indépendance des législations, il est possible de citer Monsieur Bruno Genevois, selon lequel, « l'autorisation accordée au titre d'une législation A ne vaut pas autorisation au titre d'une législation B et ceci alors même que des similitudes existeraient entre ces deux législations »⁵⁰⁵. Il poursuit en précisant que : « l'illégalité de l'autorisation accordée au titre d'une législation A n'entraîne pas nécessairement d'illégalité au titre d'une législation B »⁵⁰⁶.

Si cette définition est tout à fait claire, il nous faut résoudre un dernier problème d'analyse sémantique. L'usage a voulu que l'on associe systématiquement le terme de « principe » à la notion d'indépendance des législations jusqu'à en faire son qualificatif. Or, il ne s'agit pas, juridiquement, d'un véritable principe. Comme le

⁵⁰³ V. à ce titre : art. R. 2213-43 du CGCT qui prévoit la possibilité pour les ministres de l'Intérieur et de la santé, en cas de difficulté d'application des pouvoirs de police du maire en raison de circonstances exceptionnelles, d'agir à la place de ce dernier par des mesures temporaires.

⁵⁰⁴ V. TCHEN, *La police administrative*, J.-Cl adm., fasc. 200, 2013, p. 64.

⁵⁰⁵ B. GENEVOIS, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien », *Droit et Ville*, 1979, p. 97.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

souligne Monsieur Ibrahim Mboup, « au niveau doctrinal, l'usage s'est largement répandu de parler de "principe" [...]. Ce terme peut toutefois porter à confusion. [...] il ne s'agit aucunement de conférer à cette idée, l'indépendance des législations, une valeur juridique située dans la hiérarchie des normes. Si la notion est utilisée par la jurisprudence [...] elle n'a toutefois ni la valeur d'un principe général du droit, ni celle d'un principe de droit international, encore moins d'un principe à valeur constitutionnelle »⁵⁰⁷. Plus qu'un véritable principe au sens juridique du terme, cette notion prétorienne semble plutôt être une méthode d'interprétation purement prétorienne permettant ainsi de trancher un conflit dans l'application de plusieurs normes équivalentes⁵⁰⁸. Créée de toute pièce par le juge en 1959, cette solution a, depuis, été rappelée et confortée à de nombreuses reprises dans la jurisprudence administrative.

B) Le renforcement juridique du principe d'indépendance des législations

Dès 1960, le Tribunal administratif de Paris reprend l'argumentation émise par le Conseil d'État un an auparavant. Depuis cette date, le principe fut mentionné dans de nombreuses décisions jurisprudentielles. Madame Marie-France Delhoste précise ainsi que : « les arrêts le mentionnant se suivent d'une année sur l'autre. Parfois, plusieurs arrêts rendus la même année attestent sa présence »⁵⁰⁹. L'auteur ajoute que le principe « n'est pas toujours formulé de la même façon »⁵¹⁰ dans l'ensemble des décisions. Le considérant y faisant référence peut évoquer des « législations distinctes », des « procédures indépendantes », ou bien encore des lois « sans connexité l'une avec l'autre ». Le juge a donc recours à des formules types qui lui permettent d'appliquer son principe vieux de plus d'un demi-siècle. Sans en dresser la liste, indiquons également que le Conseil d'État est venu rappeler ce principe dans

⁵⁰⁷ I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP* 2013, n°3, p. 589.

⁵⁰⁸ A. LAQUIEZES, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative », *RA*, n°309, p. 271 : « une méthode d'interprétation créée par le juge pour trancher un conflit d'application entre des normes hiérarchiquement équivalentes ».

⁵⁰⁹ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 26.

⁵¹⁰ *Ibid.*

de nombreuses décisions⁵¹¹. Celui-ci peut donc être considéré comme d'application constante. En complément de ces quelques éléments d'ordre diachronique, il nous paraît indispensable de consacrer une partie de nos développements à l'essence même du principe d'indépendance des législations ainsi qu'à son étendue. Lorsque l'on s'intéresse à l'argumentation de la juridiction administrative, il ressort, selon nous, qu'elle appréhende ledit principe dans sa globalité. Pour reprendre les développements de Madame Marie-France Delhoste, « l'éventualité de liaisons entre les législations concernées ou d'influences réciproques semble totalement exclue. L'indépendance s'appréhende comme l'autonomie, l'absence d'interférence dans l'application des règles juridiques »⁵¹².

Le principe de l'indépendance des législations résulte de la spécificité même des polices spéciales. Chaque police spéciale a un but particulier, qui lui est propre. Elle a, en effet, pour objectif de protéger un ordre public spécial particulier. Si cette règle paraît logique en termes de cohérence et de sécurité juridique, elle n'en demeure pas moins en décalage avec la pratique actuelle du droit – et plus largement avec la société contemporaine. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'État lui-même a souligné dans un de ses rapports, précisant ainsi : « on peut comprendre que l'administré se trouve quelque peu démuni face à ce principe de l'indépendance des législations qui, s'il est parfaitement admissible dans le cadre d'une rigoureuse démonstration juridique, est quelque peu contraire au bon sens commun »⁵¹³. Un tel principe a-t-il, dès lors, vocation à perdurer ?

⁵¹¹ V. par ex : CE, ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, op. cit. ; CE, réf., 11 janvier 2007, *ministre de l'Écologie et du Développement durable c/ Sté Barbazanges tri ouest*, n° 287674 ; CE, 27 janvier 1971, *ministre de l'Intérieur. c/ Hurtaud*, Rec., p. 68 et relatif à la police des débits de boisson ; CE, sect., 18 juin 1965, *Consorts Châtelain*, n° 58761, Rec., p. 366, police de la pêche ; CE, sect., 13 février 1963, *Ministre de l'éducation nationale c/ Association « les amis de Chiberta, Chambre d'Amour, Cinq-cantons et Fontaine-Laborde »*, n° 49806, Rec., p. 92 et relatif à la police du camping.

⁵¹² M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, op. cit., p. 26.

⁵¹³ *Rapport public du Conseil d'État, L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 41.

§II. LA REMISE EN CAUSE DU PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS

Aujourd'hui, et bien qu'il soit encore très souvent rappelé par le Conseil d'État, le principe d'indépendance des législations semble quelque peu dépassé, et subirait même une certaine remise en question. Ainsi verrons-nous que, malgré sa réaffirmation contrastée par les juges administratifs (A), la pratique et les interactions contemporaines tendent à toujours accroître la remise en cause de ce principe d'indépendance des législations (B).

A) Un principe timidement réaffirmé par le juge administratif

En précisant que, « l'indépendance des législations est un principe contesté mais qui doit être maintenu »⁵¹⁴, le Conseil d'État, a, dans un rapport de 1992, voulu souligner qu'il considère nécessaire de maintenir un principe pourtant loin de faire l'unanimité. Ce texte nous apprend donc des choses essentielles. D'une part, que les membres du Conseil d'État étaient, à l'époque, déjà conscients des contestations que pouvait susciter l'application d'un tel principe ; d'autre part, que malgré l'existence de ces controverses, son application a été maintenue. Cette position des rédacteurs de ce document montre également l'attachement de l'institution aux traditions et plus particulièrement aux principes établis par elle. Cette position, que l'on peut qualifier de réfractaire au changement, transparait d'ailleurs dans le rapport de 1992 précédemment cité. En effet, une remise en question du principe d'indépendance des législations « ne paraît guère réaliste »⁵¹⁵ aux yeux des rédacteurs du rapport. Afin d'appuyer leur conviction, les juges mettent en avant le fait que le principe permet de résoudre des conflits non prévus par le législateur. L'évolution des modes de vie va de pair avec une accélération de l'activité humaine. Ainsi, semble-t-il peu probable que le législateur puisse tout prévoir au moment de la rédaction de la norme législative : « asynchrone et nécessairement imparfaite, l'œuvre normative découvre un espace que le droit jurisprudentiel a ainsi vocation à occuper. Motivée, favorisée par les

⁵¹⁴ *Rapport du Conseil d'État, op. cit.*, p. 41.

⁵¹⁵ *Rapport du Conseil d'État, op. cit.*, p. 45.

silences et les imperfections des textes, l'applicabilité de la règle jurisprudentielle d'indépendance se trouve par là-même légitimée »⁵¹⁶. *A priori*, la règle jurisprudentielle d'indépendance des législations apparaît donc comme un palliatif aux possibles imprévus législatifs. Cette interprétation nous semble effectivement cohérente, et elle était d'ailleurs indéniablement perçue comme telle au moment de sa création en 1959. Pourtant, ce principe apparaît aujourd'hui contesté.

B) Un principe en opposition avec la pratique contemporaine

L'application du principe d'indépendance des législations a pour conséquence l'admission d'une totale autonomie des normes entre elles. Cela implique donc d'admettre qu'il n'existe aucun lien, aucune interaction entre les normes législatives considérées. Or, « [...] le principe [d'indépendance des législations] s'oppose à l'existence vérifiée d'échanges et de points de contacts entre législations. Les rapprochements, les articulations entre les normes restreignent les limites d'une indépendance qui tend à devenir de plus en plus formelle »⁵¹⁷. Aujourd'hui, considérer qu'il n'existe aucun lien, si infime soit-il, entre diverses législations semble donc impossible, ce que d'ailleurs reconnaît bien volontiers la doctrine depuis plusieurs dizaines d'années. Il est ainsi possible de citer les propos du Professeur Jean-Pierre Lebreton : « Des législations [...] se recouvrent et [...] sont soumises à de fortes influences réciproques »⁵¹⁸. Citons, par exemple, le droit de l'urbanisme et le droit des installations classées, domaines privilégiés d'application du principe d'indépendance, comme le rappelle Maître Martin Guérin, selon qui, « dans de nombreuses matières, le juge administratif a eu l'occasion d'appliquer le principe d'indépendance des législations, en confrontant particulièrement les polices de l'urbanisme et des installations classées »⁵¹⁹. A ces domaines de prédilection ne pourrions-nous pas également intégrer le droit de l'environnement qui prend une ampleur considérable

⁵¹⁶ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, op. cit., p. 30.

⁵¹⁷ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, op. cit., p. 30.

⁵¹⁸ J.-P. LEBRETON, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *AJDA* 1993, p. 24.

⁵¹⁹ M. GUERIN, « Illustration du principe d'indépendance des législations en matière éolienne », *Gaz. Pal.*, 2017, n° 29, p. 27.

depuis quelques années ? Il semble donc difficile de considérer qu'il n'y ait aucun lien entre des législations aussi proches que celles que l'on vient de mentionner. Au-delà de l'existence de contacts et d'interactions entre les normes législatives, la doctrine admet et souligne également la désuétude⁵²⁰ du principe d'indépendance des législations, tel qu'envisagé en 1959. Pour Marie-France Delhoste, « la signification profonde du concept s'altère et se perd dans l'entrelacement des alliances établies. Voile trompeur, prétention chimérique, l'indépendance demeure comme l'écho d'une réalité qui n'est plus »⁵²¹. Le Professeur Jean-Pierre Lebreton considère, quant à lui, ce principe comme étant « un artifice »⁵²². D'autres auteurs sont encore plus sévères à l'égard de cette notion. Monsieur Ibrahim Mboup ne déclare-t-il pas, dans l'un de ses articles, que « la notion d'indépendance des législations manque de clarté. Que ce soit dans sa formulation, son origine, son champ d'application, son utilisation, sa nature, sa définition, elle n'est pas toujours des plus évidentes à saisir »⁵²³.

⁵²⁰ V. à ce propos : F. BOUYSSOU, « Un principe à remettre en cause : l'indépendance du permis de construire et des installations classées », *Droit et ville*, 1984, p. 173.

⁵²¹ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.* p. 30.

⁵²² J.-P. LEBRETON, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *op. cit.*, p. 20.

⁵²³ I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP* 2013, n°3, p. 589.

Conclusion du chapitre 2

Ancienneté et *adaptabilité* nous semblent résumer les caractéristiques essentielles des concours entre polices administratives du même type.

Ancienneté car les situations de concours entre polices administratives du même type se rencontrant rarement en pratique, les règles qui les régissent sont logiquement assez anciennes. En effet, s'il existe, dans nombre de cas, une combinaison entre différentes mesures de police, il n'y a pas « concours de police » au sens où nous l'entendons. Le travail du juge, sur ce point, doit être souligné. En matière de concours entre plusieurs polices administratives générales, les règles qui régissent la matière sont issues d'anciennes solutions jurisprudentielles dont la pertinence demeure encore remarquable aujourd'hui.

Adaptabilité car en matière de concours entre polices spéciales, le constat se veut un peu plus nuancé. En effet, le développement des législations spéciales a entraîné une sorte de confusion dans l'application du principe d'indépendance des législations, entraînant ainsi la coexistence d'une multitude de mesures de polices spéciales différentes pour une même problématique. Le législateur et le juge administratif doivent tenter de travailler dans le sens d'une rationalisation des mesures applicables afin de limiter au maximum les dérives d'une utilisation trop stricte du principe d'indépendance des législations – fortement contesté tant en doctrine que par ses créateurs. En effet, avec pour objectif de permettre à chaque législation de s'appliquer, le principe participe, *in fine*, à une complexification des rapports juridiques qui n'est autre que le corolaire de l'expansion des polices spéciales que nous avons déjà évoqué. A vouloir appliquer ce principe de manière trop rigoureuse, on obtient finalement l'effet inverse.

Cette interprétation est consolidée par la pratique qui tend à renforcer les liens entre les normes tant sur le plan national que supranational. En effet, l'influence des législations supranationales est telle que l'on assiste à une véritable interdépendance des normes. Le principe d'indépendance des législations semble donc dépassé à une époque où les échanges font partie du quotidien juridique. Les rapports et les échanges entre les normes sont, de nos jours, devenus monnaie courante, *a fortiori*, dans un État de l'Union européenne comme la France. Il revient, dès lors, en premier lieu, au

législateur de tenter de limiter au maximum une dérive dans l'utilisation dudit principe. C'est d'ailleurs ce qu'il a semblé faire en matière de construction d'éoliennes⁵²⁴. Malgré un évident décalage avec la réalité contemporaine, ce principe semble devoir encore s'appliquer. Rien n'empêche en effet le juge de l'adapter et, dans certaines hypothèses, de l'écarter s'il l'estime nécessaire. Ce que le magistrat fait, il peut le défaire – ou à tout le moins l'adapter. Ne serait-ce pas là l'une de ses missions premières : adapter le droit en son temps ? C'est d'ailleurs une proposition formulée par Antoine Bourrel dans l'un de ses articles : « [...] La légitimité du principe ne serait que plus renforcée si, à côté des efforts mis en œuvre par le législateur en coordonnant les procédures ou les normes de fond, le juge accentuait l'évolution en cours et limitait la portée de certaines solutions dont la rigueur juridique n'a d'égale que l'incompréhension qu'elles suscitent auprès des administrés »⁵²⁵.

Ainsi, est-il fort probable qu'à l'avenir ce principe soit encore régulièrement utilisé par le juge administratif afin de régler d'éventuelles situations de concours entre polices spéciales. D'autant que ces situations concurrentielles risquent fort de s'intensifier en raison du développement de l'action humaine et de son corolaire : l'expansion normative.

Précisons brièvement que les solutions qui viennent d'être étudiées ont d'importantes conséquences sur les choix des autorités de police spéciale. En effet, comme le souligne le Professeur Vincent Tchen, « les mêmes principes prévalent lorsqu'une autorité cumule plusieurs pouvoirs de police spéciale. Elle est tenue d'exercer ses compétences et ne peut pas opter pour la procédure qu'elle juge la plus commode à mettre en œuvre. À défaut, elle commet un détournement de procédure »⁵²⁶. Ainsi, en présence de plusieurs polices spéciales applicables à une

⁵²⁴ V., sur ce point : M. GUERIN, « Illustration du principe d'indépendance des législations en matière éolienne », *op. cit.*, p. 27 : « la question de l'indépendance des législations ne se posera plus pour les éoliennes terrestres soumises à autorisation, dès lors que l'autorisation environnementale unique est venue agréger les autorisations qui autrefois étaient délivrées sous l'égide de différentes polices (urbanisme, installations classées, électricité, navigation aérienne et servitudes militaires, abords des monuments historiques...). Désormais, il résulte des dispositions de l'article R. 425-29-2 du Code de l'urbanisme que "lorsqu'un projet d'installation d'éoliennes terrestres est soumis à autorisation environnementale (...), cette autorisation dispense du permis de construire" ».

⁵²⁵ A. BOURREL, « contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *RJEP* n° 626, Décembre 2005, p. 467.

⁵²⁶ V. TCHEN, *La police administrative*, *J. Cl adm.*, fasc. 200, 2013, p. 64.

même situation, les autorités de police spéciale compétentes ne peuvent opter pour l'application de l'une des mesures, mais doivent veiller à l'application de l'ensemble de celles-ci⁵²⁷.

Quoi qu'il en soit, ces deux formes de concours entre polices de même type paraissent bien encadrées, tant par la loi que par la jurisprudence. Il existe, en pratique, une autre sorte de concours de police administrative qui s'avère bien plus complexe à appréhender.

⁵²⁷ V., pour un ex récent : CAA Bordeaux, 27 avril 2017, *Association St-Priest Environnement*, n° 16BX03357 : La Cour administrative d'appel de Bordeaux applique le principe d'indépendance des législations en matière de construction d'éolienne terrestre. Doivent ainsi s'appliquer simultanément les mesures de police de l'urbanisme, des installations classées, ...

CONCLUSION TITRE 1^{er}

L'objet de ce titre était de présenter l'état du droit relatif aux concours entre polices du même type. Une telle présentation a nécessité de consacrer de larges développements à des notions connexes à la situation de concours de police mais intrinsèques à celle de police administrative. Il en résulte un certain traditionalisme dans l'évolution de la jurisprudence sur les concours entre polices du même caractère.

Ainsi, bien qu'il semble assez linéaire, le régime juridique de la police générale n'exclut pas d'éventuelles situations conflictuelles entre les autorités qui en sont détentrices. Cependant, la jurisprudence a rapidement posé les règles applicables à l'articulation des compétences de police générale afin de les faire obéir à un principe simple : l'autorité territorialement « inférieure » ne peut contredire les décisions prises par l'autorité « supérieure ». Cette soumission de principe vise ainsi à éviter que l'on assiste à une pluralité des mesures de police sur l'ensemble du territoire national en fonction de la volonté des élus locaux. Ces derniers doivent également respecter la réglementation édictée par eux lorsqu'ils prennent des mesures individuelles⁵²⁸. Les autorités locales ne peuvent prendre des mesures différentes, qu'à la condition que les circonstances locales le justifient et que leurs mesures soient plus restrictives que celles prises à l'échelon supérieur⁵²⁹. Malgré l'instauration d'un principe assorti d'une exception conditionnée, il ne faut pas que les maires surestiment la notion de « circonstances locales particulières »⁵³⁰.

Les concours entre polices spéciales apparaissent bien plus simples à envisager. Les polices spéciales, qu'elles soient exercées ou non par la même autorité, répondent chacune à un objectif propre. Elles sont donc dissociables les unes des autres en vertu du principe d'indépendance des législations. Il nous semble toutefois opportun de rationaliser l'utilisation de ce principe de l'autonomie des législations dans le règlement des conflits entre polices spéciales.

⁵²⁸ CE, 29 janvier 2018, *Ligue pour la protection des oiseaux*, n° 407350.

⁵²⁹ CE, 18 avril 1902, *Commune de Néris-les-Bains*, *op. cit.*

⁵³⁰ V., notamment : S. SOYKURT-MACAIRE, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" », *DA* 2009, étude 13.

Force est de constater que les hypothèses de concours entre polices de même type ne sont pas les plus problématiques. En effet, le législateur, et surtout le juge administratif, sont très rapidement intervenus pour poser les règles à suivre afin d'éviter, autant que faire se peut, les situations conflictuelles. Une autre question est quant à elle beaucoup plus importante et difficile à régler de façon simple. En effet, les concours entre polices administratives différentes se rencontrent bien plus fréquemment et sont à l'origine d'une jurisprudence abondante.

TITRE SECOND

LES CONCOURS ENTRE POLICES ADMINISTRATIVES DIFFÉRENTES

Après avoir étudié les concours entre polices du même type, il convient de s'intéresser aux possibles hypothèses de concurrence entre des polices différentes. Plus précisément, cela implique d'étudier les concours entre polices administratives générale et spéciale. Cette configuration concurrentielle est à la fois tellement fréquente et source de nombreux questionnements, qu'il nous paraît indispensable d'y consacrer une large part de nos développements.

Ainsi pouvons-nous, pour illustrer cette situation délicate, citer le Professeur Dominique Maillard Desgrées du Loû selon lequel, « les règles de combinaison des polices sont influencées par l'existence de textes précis fondant les compétences de police spéciale et l'absence de texte ou l'octroi par des textes généraux de compétences concurrentes entre elles aux autorités de police générale »⁵³¹. C'est de cet état des lieux de la distribution des compétences en matière de police administrative que naît, en pratique, d'éventuelles hypothèses de concours.

Cette troisième configuration de concurrence policière n'est pas des plus aisées à appréhender et une partie de la doctrine souligne d'ailleurs cette complexité. En la matière, les problèmes sont, en effet, difficiles à résoudre mais aussi à déterminer⁵³².

⁵³¹ D. MAILLARD DESGREES DU LOU, *Police générale, polices spéciales (recherche sur la spécificité des polices générale et spéciales)*, Thèse, Rennes, 1988, t. 2, p. 529.

⁵³² J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

En parallèle à ce constat partagé par un certain nombre d'auteurs, nous verrons que les solutions envisagées pour régler cette situation concurrentielle ont fortement évolué. En effet, le règlement traditionnel de ce type de conflit se voit fréquemment remis en question⁵³³. Néanmoins, la problématique relative à cette hypothèse concurrentielle reste classique. Le Professeur Jacques Petit l'a d'ailleurs clairement affirmé : « Pour que la question du concours d'une police générale et d'une police spéciale se pose, il faut, et il suffit, qu'une situation déterminée se trouve dans le champ matériel et territorial d'exercice de ces deux polices, c'est-à-dire dans leur compétence *stricto sensu*. A partir de là en effet, on est nécessairement conduit à se demander si et dans quelle mesure ces deux polices peuvent s'exercer concurremment sur cette situation »⁵³⁴. Il faut alors se demander si l'existence d'une police spéciale dans une telle situation exclut ou non l'application de la police générale sur un même sujet⁵³⁵. Pour résumer, nous dirons que l'enjeu même de la question consiste à déterminer si l'existence d'une police spéciale court-circuite nécessairement et automatiquement l'application d'un pouvoir de police générale. Si tel n'est pas le cas, quelles sont alors les règles permettant de résoudre les problèmes d'applicabilité des mesures de police ?

En amont de nos développements, nous avons observé que certaines autorités de police pouvaient, tout à la fois, être compétentes en matière de police générale et en matière de police spéciale. Toutefois, cette possibilité ne se vérifie pas toujours et il nous faudra, de ce fait, opérer une distinction en fonction de la compétence de l'autorité de police administrative considérée. Ainsi avons-nous choisi d'opérer une distinction selon que plusieurs autorités différentes sont compétentes en matière de police générale et spéciale (Chapitre 1), mais également dans l'hypothèse où une seule et même autorité est compétente pour les deux types de police (Chapitre 2).

⁵³³ V. par ex : X. DOMINO et J. - H. STAHL, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'Etat évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219. « La question de l'articulation des polices spéciales avec la police générale [...] n'est pas aussi simple. La présentation qui en est parfois faite [...] peut apparaître un brin simplificatrice ».

⁵³⁴ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *op. cit.*

⁵³⁵ *Ibid.*

CHAPITRE 1

POLICE GÉNÉRALE ET POLICE SPÉCIALE DÉTENUES PAR DEUX AUTORITÉS DISTINCTES

Il conviendra, dans les prochains développements, de s'intéresser à l'hypothèse d'un concours entre des mesures de police administrative distinctes – police générale et spéciale – détenues, de plus, par des autorités de police elles aussi différentes. Nous sommes donc en présence d'une possible double concurrence : entre les mesures de police générale et spéciale, mais également entre les autorités de police administrative. Ainsi serons-nous dans la situation où une autorité de police, spécialement déterminée par le législateur, exerce, dans un domaine particulier, une police spéciale. Dans ce même domaine, une autre autorité de police, souhaite, quant à elle, exercer concurremment, ses pouvoirs de police générale. Il convient alors de déterminer comment régler cette concurrence entre police générale et spéciale. Doit-on plutôt en préférer l'une à l'autre ? Si oui, comment opérer ce choix et le hiérarchiser ? L'autorité de police générale peut-elle intervenir si l'autorité de police spéciale a déjà exercé ses pouvoirs ? La réponse à ces questions appelle à la nuance et doit être envisagée en tenant compte d'un principe, de son exception mais aussi d'une situation plus intermédiaire.

Nous verrons d'ailleurs que, depuis quelques années, la solution de principe a tendance à s'inverser. Alors que nombre d'auteurs considéraient, classiquement, que l'intervention de l'autorité de police spéciale n'excluait pas celle de l'autorité de police

générale⁵³⁶, le juge est aujourd'hui plus ferme sur ce point. On peut donc considérer qu'il existe désormais une exclusivité de principe des polices spéciales nationales (Section 1). L'intervention de l'autorité de police générale reste toutefois possible dans un certain nombre de cas, ce qui vient nuancer l'existence de cette exclusivité. Cette possible action de l'autorité générale reste néanmoins subsidiaire et soumise au respect de conditions strictes (Section 2).

Section 1. L'exclusivité de principe des polices spéciales nationales.

« Le principe est que l'existence d'une police spéciale ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de la police générale »⁵³⁷. Cette citation du Professeur René Chapus semble aujourd'hui quelque peu dépassée. La jurisprudence contemporaine vient, en effet, remettre en cause ce constat.

Le Professeur Étienne Picard, quant à lui, évoquait clairement l'existence d'un principe d'exclusivité des polices spéciales qu'il a d'ailleurs précisément expliqué : « Le principe signifie que, face à toute circonstance de fait prévue au texte et appelant, sur la base de ce dernier, telle mesure dont le contenu et le but sont autorisés par ce texte, c'est l'autorité formellement désignée qui, à l'exclusion de toute autre, agit dans les formes éventuellement prescrites »⁵³⁸. Selon lui, ce texte constituerait le fondement de l'existence du principe d'exclusivité des polices spéciales. Nous verrons cependant que la jurisprudence n'est pas sans jouer un rôle en la matière.

En effet, cette exclusivité apparaît opportune, notamment si l'on prend en considération les deux points particuliers évoqués ci-après. La jurisprudence contemporaine semble préférer, tout d'abord, une exclusivité renforcée de la police spéciale puisque, selon elle, l'intervention d'une police spéciale nationale interdit, en principe, à l'autorité de police générale locale d'agir sur un objet similaire (§1). Nous verrons néanmoins que tel n'est pas toujours le cas et qu'il convient d'avancer des

⁵³⁶ V., pour exemple : Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 122.

⁵³⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, p. 721.

⁵³⁸ É. PICARD, *La notion de police administrative*, Sirey, 1984, t. 2, p. 713.

arguments plus philosophiques pour étayer et justifier nos propos. Plus largement, la nature même des polices spéciales – ainsi que leur objet – semblent également aller dans le sens d’une exclusivité de la police spéciale (§2).

§I. UNE EXCLUSIVITÉ JUSTIFIÉE PAR LA LOI ET LA JURISPRUDENCE

Deux cas de figure peuvent se présenter lorsque l’on est confronté à un concours entre police générale et police spéciale. Un conflit peut naître de la coexistence de plusieurs normes de nature distincte : générale et spéciale. Il se peut également que ce soit les autorités de police qui entrent en conflit ; chacune voulant imposer sa mesure de police.

Comme nous avons pu l’évoquer, le législateur prévoit parfois, au préalable, les possibles situations concurrentielles pouvant survenir. Une telle solution permet occasionnellement de régler l’hypothèse d’un éventuel concours en posant clairement un principe d’exclusivité pour la police spéciale (A). Une telle hypothèse ne présente aucune difficulté ou ambiguïté puisque, la police générale s’efface devant la police spéciale. Cependant, il existe des situations moins aisées, où rien n’est précisé et pour lesquelles il revient alors au juge de trancher (B).

A) Une exclusivité justifiée par le législateur

Il est opportun de s’intéresser d’abord aux fondements de l’existence d’un principe d’exclusivité de certaines polices spéciales (1), pour ensuite évoquer les limites à cette exclusivité justifiée par la norme, et qui résultent de l’imprécision même du législateur (2).

1. Les motifs de l’exclusivité de certaines polices

« [...] Aucun arrêt ni aucun texte ne l’énonce ; ce principe n’est donc pas de droit positif. Positivement, il s’agit d’un principe purement doctrinal, qui a pour objet de donner une présentation ordonnée des solutions jurisprudentielles, afin d’en faciliter

l'intelligence »⁵³⁹. Cette citation du Professeur Jacques Petit nous apprend que le principe d'exclusivité des polices spéciales n'est, à l'origine, aucunement un principe prétorien ou législatif. Il est en fait essentiellement doctrinal. En raison de l'évolution jurisprudentielle et du nombre accru de décisions consacrant – certes de manière spécifique – un principe d'exclusivité, nous optons pour l'utilisation générique du terme « principe ». La banalisation de l'exclusivité de certaines polices spéciales nous amène à penser que l'on tend lentement vers un principe, non immuable, d'exclusivité. L'existence d'un tel principe d'exclusivité de certaines polices spéciales vient d'ailleurs mettre à mal la manière de penser la police administrative, telle qu'elle existait traditionnellement en France. Le modèle classique de règlement des concours entre polices générale et spéciale, comme il ressort de la jurisprudence *Société Les Films Lutetia*⁵⁴⁰ n'est plus aussi ferme à ce jour. Il va sans dire que, dans certaines hypothèses, il n'apparaît pas souhaitable que l'autorité de police générale puisse encore agir.

Différents exemples démontrent d'ailleurs que le législateur pose parfois lui-même l'exclusivité de la police spéciale. Dans ces hypothèses, c'est donc la norme qui confère son exclusivité à la police spéciale. Il faut toutefois préciser que cet argument de la volonté du législateur a été critiqué par le Professeur Étienne Picard, pour qui, : « On peut toujours invoquer la volonté du législateur pour rendre compte de l'exclusivité d'une police spéciale. Cette raison n'est pas à rejeter. Mais le législateur n'énonce pas toujours sa volonté. En outre, quand bien même il le ferait, les dispositions d'une loi peuvent être formellement écartées si la nécessité le permet »⁵⁴¹. Il estime ainsi qu' « il faut donc chercher les raisons de fond à cette exclusivité de principe »⁵⁴². Nous estimons que cette affirmation est quelque peu "malmenée" par la pratique actuelle. En effet, le législateur semble aujourd'hui vouloir confier certaines polices spéciales à des autorités spéciales et ce en raison de la spécificité, de la technicité ou de la complexité du domaine en question. En l'espèce, il paraît indispensable de déterminer si, malgré une telle volonté du législateur, une intervention de l'autorité de police générale reste possible ? Sauf pour cas d'inaction

⁵³⁹ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁵⁴⁰ CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société Les Films Lutetia*, *op. cit.*

⁵⁴¹ E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 722.

⁵⁴² *Ibid.*

de l'autorité de police spécialement compétente⁵⁴³, il semble peu probable, voire impossible, pour l'autorité générale de police d'intervenir dans des matières réservées à une autorité de police spéciale. Toutes les polices spéciales ne sont cependant pas soumises au même régime. Certes, toutes sont, par définition, exclusives. Pour autant, certaines sont considérées comme étant plus spécifiques que d'autres et se voient, à ce titre, régies par un principe de spécialité approfondi qui est soit législatif, soit jurisprudentiel. Sans prétendre à l'exhaustivité, il nous semble utile de citer quelques exemples de polices spéciales relevant de cette configuration.

2. Des exemples de polices spéciales

Il convient, selon nous, d'utiliser le terme de polices spéciales par nature lorsque l'intention du législateur laisse peu ou pas de place au doute quant à ses intentions. Par opposition, lorsque l'interprétation prétorienne est requise, l'on pourra alors employer le terme de polices spéciales par interprétation. Monsieur Charles-Édouard Minet a, lui aussi, constaté et évoqué ce phénomène dans son ouvrage consacré au *Droit de la police administrative*. Selon lui, « certaines polices administratives spéciales sont conçues pour relever entièrement d'une seule et même autorité, si bien qu'elles excluent totalement l'intervention de l'autorité de police générale »⁵⁴⁴. Il nous semble dès lors utile de donner quelques exemples, non exhaustifs, de ces polices spéciales par nature.

Ceci s'applique tout d'abord parfaitement à la police des gares et chemins de fer. Depuis le développement du transport ferroviaire, les gares sont devenues un enjeu commercial et sécuritaire important en raison du nombre de passagers qui empruntent leurs quais quotidiennement. Ce sont ces paramètres et leur incidence sur les possibles risques pour la sécurité et l'ordre publics qui vont faire du préfet de Paris le personnage central de la police des gares et chemins de fer, comme l'a d'ailleurs précisé Madame Stéphanie Sauget. Selon elle, « la gare constituait une menace pour l'ordre public parisien et nécessitait une réponse sécuritaire appropriée. Plusieurs

⁵⁴³ Il s'agit là d'une des trois situations relevées par le Professeur Etienne Picard entraînant nécessairement, selon-lui une hypothèse de non-exclusivité. V. à ce propos : É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 714 et s.

⁵⁴⁴ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 123.

textes émanant de l'administration centrale témoignent, après l'engagement anarchique de l'État dans la surveillance de cette industrie particulière, d'une volonté de centraliser des pratiques concurrentes dans les mains du préfet de police de Paris, principal acteur de l'ordre dans l'espace parisien »⁵⁴⁵. Nous pouvons évidemment constater que cet enjeu sécuritaire, que constitue le maintien du bon ordre dans les gares, prend tout son sens dans les périodes de fortes menaces terroristes subies en France et dans la plupart des pays européens depuis quelques années. Les gares sont effectivement des lieux stratégiquement importants en termes de sécurité publique. Ainsi semble-t-il primordial que les compétences en matière de police administrative ne soient pas partagées entre différentes autorités qui risqueraient de prendre des mesures contradictoires, engendrant donc, *in fine*, un risque éventuel pour le maintien de l'ordre public au sens large. Précisons également que la nécessité d'assurer l'ordre dans les trains et les gares entrainera l'apparition, dès la fin du XIX^{ème} siècle, de compagnies privées de sécurité chargées d'assurer des missions aux côtés des forces publiques de police. Force est donc de constater que les débats actuels sur la privatisation de certaines missions régaliennes se trouvent déjà sur la scène politico-juridique depuis plus d'un siècle⁵⁴⁶.

Nous noterons aussi, qu'il fallut attendre un arrêt du Conseil d'État de 1935⁵⁴⁷ pour que la police spéciale des gares et des chemins de fer soit considérée comme exclusive. Dans cette espèce, la juridiction suprême de l'ordre administratif a jugé qu'un maire ne pouvait faire usage de ses pouvoirs de police générale pour réglementer le stationnement dans la cour d'une gare, laquelle relevant uniquement de la police spéciale des chemins de fer. Il existe toutefois quelques exemples jurisprudentiels⁵⁴⁸ antérieurs à 1935 et venant confier la police des chemins de fer à une autorité spéciale nationale – écartant, *de facto*, l'autorité locale de telles prérogatives. Dans le cas évoqué ci-dessus, c'est donc le Conseil d'État qui est intervenu pour poser le principe de l'exclusivité de la police spéciale en question. Ainsi, selon cet arrêt, l'existence d'une police administrative spéciale empêche, en

⁵⁴⁵ S. SAUGET, « Surveiller les gares parisiennes au XIX^e siècle : police et modernité », *Revue d'histoire du XIX^e s.*, 29 | 2004, p. 74

⁵⁴⁶ Nous reviendrons sur ce point dans la seconde partie de notre étude.

⁵⁴⁷ CE, 20 juillet 1935, *Établissements S.A.T.A.N., Rec.*, p. 847

⁵⁴⁸ V. par ex. CE, 14 mars 1914, *Gurnez, Rec.*, p. 350.

principe, l'intervention de l'autorité de police administrative générale.

Il existe toutefois des domaines dans lesquels la jurisprudence n'est pas dans l'obligation d'intervenir afin de préciser ou confirmer le principe d'exclusivité de la police spéciale. C'est notamment le cas en matière de police des jeux. Rappelons simplement que, conformément aux dispositions du CSI⁵⁴⁹, celle-ci est confiée au ministre de l'Intérieur. Il va sans dire que l'on imagine mal une autre autorité de police agir dans ce domaine très spécifique. Le plus souvent, c'est au juge que revient le soin d'interpréter les textes et de consacrer clairement le principe d'exclusivité des polices spéciales. Nous allons donc nous intéresser plus particulièrement aux décisions jurisprudentielles au service de l'exclusivité des polices spéciales – à l'instar des exemples déjà mentionnés relatifs à la police des chemins de fer.

B) Une exclusivité confirmée et affirmée par la jurisprudence

« [...] La formule de l'exclusivité des polices spéciales apparaît somme toute mieux rendre compte, sinon de l'infinité des solutions jurisprudentielles, du moins de l'esprit qui anime la jurisprudence »⁵⁵⁰. Ces propos de Xavier Domino et Jacques-Henri Stahl nous précisent qu'en matière d'exclusivité des polices spéciales, la jurisprudence occupe une place essentielle.

Cette exclusivité se retrouve également dans différents domaines pour lesquels le juge est venu préciser les dispositions du législateur. Cette configuration concerne la majeure partie des hypothèses de concours entre police générale et spéciale. Nous nous bornerons toutefois à n'en étudier que certaines, parmi celles qui nous paraissent particulièrement intéressantes, par exemple, en matière de sécurité aérienne (1) et en matière de sécurité sanitaire (2).

⁵⁴⁹ V. à ce titre, les articles L. 321-1 et s. du CSI.

⁵⁵⁰ X. DOMINO, J.-H. STAHL, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219.

1. *L'exclusivité de la police spéciale en matière de sécurité aérienne*

Le Conseil d'État a mis en place cette règle suite à l'interprétation faite des articles L. 131-3 et R. 131-4 du Code de l'aviation civile. En effet, dans un arrêt de 2002, la Haute juridiction de l'ordre administratif a considéré que l'existence du pouvoir de police spéciale, tel qu'il ressort des articles susmentionnés, « exclut la possibilité pour le maire d'user des pouvoirs de police qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales pour réglementer les évolutions des aéronefs d'écoles de pilotage au-dessus de sa commune »⁵⁵¹. C'est donc une exclusivité ferme qui ressort ici de l'interprétation prétorienne du Conseil d'État. Le commissaire du Gouvernement de l'époque, Gilles Bachelier, a donné une justification intéressante à cette exclusivité. Selon lui, « la trajectoire des avions ne peut être contrainte par les interdictions des maires de survoler leur territoire. Les contraintes techniques et le bon sens justifient que la police spéciale de la circulation aérienne soit confiée de manière exclusive à une seule autorité et qu'il n'y ait en cette matière place à aucun partage de compétence »⁵⁵². A l'instar de la police des chemins de fer précédemment évoquée, cette solution connaît des précédents jurisprudentiels relativement anciens⁵⁵³. Ce sont des domaines spécifiques qui impliquent nécessairement une harmonisation de leur régime afin d'éviter une certaine cacophonie sur l'ensemble du territoire national. Nous pouvons, à ce propos, reprendre les développements du Professeur Didier Truchet qui précise : « Comment pourrait-on laisser chaque maire libre de fixer la vitesse des TGV ou l'altitude des avions sur le territoire de sa commune sans compromettre l'efficacité, la sécurité, voire l'existence de l'ensemble du réseau ? »⁵⁵⁴. Ces quelques exemples nous confortent donc dans l'idée qu'existent, bel et bien, des bastions de l'exclusivité des polices spéciales.

⁵⁵¹ CE, 10 avril 2002, *Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement c/ Commune de Balma et autres*, n° 238212, *RDI* 2002 p. 527, obs., Jégouzot ; *Dr. adm* 2002 n° 129.

⁵⁵² G. BACHELIER, « Le maire peut-il réglementer la navigation aérienne ? », *BJCL* 2002, p. 170.

⁵⁵³ CE, 7 mars 1930, *Compagnie ferroviaire française et Chambre syndicale de l'industrie aéronautique*, *Rec.*, p. 257.

⁵⁵⁴ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARTZ, dir., *La police administrative*, PUF, Coll. « Thémis », 2014, p. 143.

Précisons néanmoins qu'en matière aérienne, le maire reste compétent pour réglementer, sur le territoire de sa commune, et sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, l'utilisation des appareils d'aéromodélisme⁵⁵⁵. Cependant, peut-on comparer un avion à son modèle réduit ? On imagine aisément que la réglementation de la pratique de l'aéromodélisme n'aura ni l'impact ni l'envergure de la réglementation de la circulation aérienne⁵⁵⁶. Cette question de la pratique de l'aéromodélisme est pour autant intéressante et sensible en une période où l'utilisation des drones par les particuliers⁵⁵⁷ est en pleine expansion. Il convient d'ailleurs de faire la distinction entre pilotage de drone et aéromodélisme. Pour certains auteurs, il existe, en effet, des nuances entre ces différents appareils pourtant apparemment proches. Selon Matthieu Bourgeois et Benjamin Touzanne, l'arrêté du 11 avril 2002 prévoit une distinction claire. « [II] définit l' "aéronef télé piloté" comme un "aéronef qui circule sans personne à bord" et l' "aéromodèle" comme un "aéronef télé piloté utilisé exclusivement à des fins de loisir ou de compétition par un télé pilote qui est, à tout instant, en mesure de contrôler directement sa trajectoire pour éviter les obstacles et les autres aéronefs". Une analyse croisée de ces deux définitions permet de conclure que, si la notion d' "aéronef télé piloté" recouvre celle d'aéromodèle, cette dernière ne trouve à s'appliquer que dans le cas des activités de loisir ou de compétition, par un télé pilote en mesure de "contrôler directement" sa trajectoire pour éviter les obstacles »⁵⁵⁸. On peut donc légitimement penser qu'en fonction du cas concerné, le maire sera compétent pour réglementer l'utilisation de ce type d'appareils sur le territoire de sa commune. Le drone est, dans le cas d'une utilisation de loisir ou de compétition, assimilé à un aéromodèle⁵⁵⁹ ; mais s'agissant d'une utilisation professionnelle, celui-ci

⁵⁵⁵ CE, 08 mars 1993, *Commune des Molières*, *Rec. tables*, p. 655 ; *RFD aérien*, p. 333, concl. Lasvignes ; *JCP* 1993, II, 22157, note Lascombe et Vandendriessche ; *D.* 1994, somm. 110, obs. Maillard Desgrées du Loué

⁵⁵⁶ Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer l'impact de ces deux types d'appareils en termes de nuisance sonore et de fréquence de passage par exemple.

⁵⁵⁷ V. à ce propos : Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils, *JO* n°0249 du 25 octobre 2016, texte n° 1. Pour un commentaire, v. notamment : J.-B. CHARLES et P. DUPONT, « La loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils : un premier pas vers un statut juridique des drones », *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 1, Janvier 2017, comm. 4.

⁵⁵⁸ M. BOURGEOIS, B. TOUZANNE, « Les aéronefs civils télépilotés avec capteurs : des "drones de droit" », *Communication Commerce électronique*, n°12, Décembre 2015, étude 22.

⁵⁵⁹ Notons, sur ce point, que certaines communes mettent en place des aires spécifiquement dédiées à la pratique du drone. C'est le cas par exemple à Paris où le parc de la Villette et l'hippodrome de Longchamps ont été spécifiquement aménagés à cet effet. V. à ce titre : *www.leparisien.fr*, « deux aires de loisir s'ouvrent aux drones à Paris », 05-09-2016.

sera soumis à une réglementation plus spécifique. Bien que le juge ne se soit pas encore expressément prononcé sur cette problématique nouvelle, il est probable qu'à terme – surtout si des difficultés résultent du développement de l'utilisation de cet appareil –, il s'exprime en faveur d'une police spéciale exclusive. Cette dernière pourrait être confiée au ministre du Transport ou à un organisme spécialisé.

Les maires montrent actuellement un certain intérêt quant à l'utilisation de ces engins modernes. Certains édiles locaux y voient, en effet, un possible allié du développement sécuritaire de leur commune⁵⁶⁰. Outre les questions relatives à la protection des droits fondamentaux des individus et plus particulièrement du droit à la protection de la vie privée, ne serait-il pas plus rationnel et efficace d'harmoniser la réglementation en la matière ? Pourquoi ne pas créer une police des drones à propos de laquelle le législateur pourrait prévoir une autorité de police spéciale spécifique ainsi que les différentes règles à respecter. Devant l'ampleur du phénomène et l'utilisation accrue de ces appareils, il est fort probable qu'une telle évolution voie le jour.

Le maire est également incompétent pour exercer la police des aérodromes et des installations classées, tel qu'a pu le rappeler le Conseil d'État⁵⁶¹. Notons aussi qu'en matière de police aérienne et de police des chemins de fer, l'exclusivité n'est pas limitée au cœur de l'activité. En effet, comme le précisent Xavier Domino et Jacques-Henri Stahl, « [l'exclusivité] englobe ses confins : ainsi pour l'exclusivité de l'intervention du préfet, au titre de la police spéciale, pour édicter les mesures qui s'appliquent dans les cours des gares ferroviaires⁵⁶² ou pour l'intervention du préfet, au titre de la police des aérodromes, pour l'exploitation des taxis qui assurent la desserte d'un aéroport⁵⁶³. Ce n'est que si l'activité considérée n'a, en fait, aucun rapport avec l'objet de la police spéciale, que la police générale retrouve un champ d'action »⁵⁶⁴. D'autres domaines

⁵⁶⁰ V. à ce propos : J.-M. NORMAND, « Le maire d'Asnières, Big Brother et les drones », *Le monde*, 8 septembre 2016. Le maire d'une commune de la région parisienne souhaite utiliser les drones afin d'opérer une vidéosurveillance de sa localité.

⁵⁶¹ CE, 25 mars 1987, *Commune de Colombier-Saugnieu, Rec.*, p. 104 ; CE, 18 octobre 1995 *Commune de Rechesy*, req. n° 149179.

⁵⁶² CE 20 juillet 1935, *Établissements Satan, Rec.*, p. 847.

⁵⁶³ CE 25 mars 1987, *Commune de Colombier-Saugnieu, Rec.*, p. 104.

⁵⁶⁴ X. DOMINO, J.-H. STAHL, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219.

sont également concernés par l'existence de polices spéciales dites exclusives. C'est le cas, par exemple, en matière sanitaire.

2. *L'importance des polices spéciales exclusives en matière sanitaire*

Nous pouvons citer quelques autres exemples de polices spéciales exclusives, et qui s'appliquent notamment dans le domaine environnemental et sanitaire. De toute évidence, la volonté du législateur de confier la police des communications électroniques exclusivement à l'État interdit toute intervention du maire⁵⁶⁵. Ainsi, dans sa décision du 26 octobre 2011, le Conseil d'État⁵⁶⁶ ne prévoit-il aucune intervention locale du maire dans le cadre d'une situation d'urgence. Cette police spéciale des communications vise à assurer, sur l'ensemble du territoire, un « niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique » contre les effets des ondes émises par les communications électroniques et un fonctionnement optimal des réseaux de téléphonie par une couverture complète du territoire. Elle repose sur un niveau d'expertise et des garanties que le Conseil d'État juge indisponibles au niveau local. Selon lui, le domaine est d'une telle complexité qu'il exige un niveau de compétence technique que les maires ne sont pas en mesure de mettre en œuvre. L'édile municipal ne peut donc pas s'appuyer sur ses pouvoirs de police générale pour régler l'implantation des antennes de téléphonie mobile et ainsi protéger le public contre les effets potentiellement nocifs des ondes. Il lui est donc impossible de se fonder sur le principe de précaution afin d'interdire l'implantation d'antennes relais qu'il considère comme possiblement dangereuses pour la santé des habitants de sa commune. La seule latitude dont il dispose en la matière se limite donc à informer ses administrés sur l'état des antennes exploitées localement. Le juge administratif est d'ailleurs venu confirmer sa solution en rappelant que l'autorité locale ne saurait, en principe,

⁵⁶⁵ CE, réf., 26 octobre 2011, *Société française de radiotéléphone*, req., n° 341767, *JurisData* n° 2011-023113 ; *JCP A* 2012, 2004, Note Charmeil et P. Billet

⁵⁶⁶ Il y a en réalité trois décisions ce jour-là : CE Ass., 26 octobre 2011, 3 arrêts, req. n° 326492, req. n° 329904, req. n° 341767, req. n° 341768, *Commune de Saint-Denis*, *Commune des Pennes-Mirabeau*, *SFR*, *AJCT* 2012, p.37, obs. Moliner-Dubost ; *AJDA* 2011, p. 2219, chron. Stahl et Domino ; *Dr. adm.* 2012, 8, note Melleray ; *JCP A* 2012, 2004, note Charmeil et 2005, note Billet ; *JCP G* 2012, 60, note Del Prete et Borel ; *RD imm.* 2012, p. 153, obs. Van Lang

méconnaître la réglementation nationale⁵⁶⁷.

On retrouve une situation analogue dans le domaine agricole et environnemental. En effet, par une décision de 2012, le Conseil d'État⁵⁶⁸ a estimé, conformément à son jugement de 2011, qu'un maire ne pouvait aucunement concurrencer les autorités de police nationale en interdisant la culture OGM. En matière de dissémination volontaire de plantes génétiquement modifiées, la compétence revient au ministre de l'Agriculture, conformément à ce que prévoit l'article R. 533-1 du Code de l'environnement.

Par extension, le Conseil d'État a décidé, cette fois encore, de conférer l'exclusivité à cette police spéciale, conformément aux décisions similaires prises pour les autres domaines évoqués *supra*. Tout comme nous l'avions précisé en matière d'antennes relais, le principe de précaution ne pourra pas servir de motif à une intervention du maire. Ce dernier devra, de nouveau, se limiter à faire usage de son droit d'information. Ajoutons enfin que le juge a pu statuer dans le même sens à propos de la police spéciale de l'eau⁵⁶⁹. Précisons néanmoins que, quelques années auparavant, le Conseil d'État avait admis qu'un département puisse exprimer son opposition à la culture des OGM⁵⁷⁰.

Ces quelques exemples nous montrent que l'exclusivité des polices spéciales peut être posée directement par le législateur – même si souvent, pour ne pas dire dans la majorité des cas, une interprétation du Conseil d'État s'avère nécessaire. Au-delà cette exclusivité de fait, nous pouvons également nous interroger sur une exclusivité intrinsèque à la nature même de la police spéciale.

⁵⁶⁷ CE, 26 décembre 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Iroube*, n° 352117, *Rec.*, p. 883 ; *AJDA* 2013, p. 1292, note Van Lang.

⁵⁶⁸ CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, *Rec.*, p. 335, *AJDA* 2012, p. 2122, note. E. Untermaier ; *JCP A*, 2013, p. 2006, comm. 92, obs. Trouilly ; *RJEP* 2013, p. 9, note Caudal.

⁵⁶⁹ CE, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, *Rec.*, p. 481.

Notons également que cette police de l'eau a fait l'objet d'une importante réforme visant à la simplifier. V. à ce propos : ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant « simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement et de ses décrets d'application », *JO* n°0010 du 12 janvier 2012 p. 564.

⁵⁷⁰ CE 30 décembre 2009, *Département du Gers*, n° 308514, *AJDA* 2010, p. 734, note M. Verpeaux.

§II. UNE EXCLUSIVITÉ JUSTIFIÉE PAR LA NATURE MÊME DES POLICES SPÉCIALES

Nous avons déjà pu évoquer les différentes caractéristiques inhérentes aux polices administratives spéciales et il nous semble que deux particularités des polices spéciales peuvent justifier l'existence d'un principe d'exclusivité. Il s'agit notamment des motifs de création des polices spéciales (A), mais également, des buts poursuivis par celles-ci (B).

A) L'exclusivité justifiée par les motifs de création des polices spéciales

Dans nos développements préalables⁵⁷¹, nous avons évoqué la nature de la police administrative spéciale – notamment par rapport à la police générale. Cette spécificité peut, selon nous, servir de justification au principe d'exclusivité des polices administratives spéciales. Nous verrons que l'exclusivité se fonde tout d'abord sur les raisons mêmes de son existence, à savoir, l'intention du législateur (1). Il existe également d'autres explications mises en avant par la doctrine et sur lesquelles il nous semble intéressant de revenir (2).

1. *L'intention du législateur comme principal fondement de l'existence d'une police spéciale*

La création d'une police spéciale répond à un besoin particulier. Le législateur décide, en effet, de la création d'une police administrative spéciale dans le but de protéger, notamment, un ordre public particulier – qui peut être spécial ou général. Si une telle création correspond à une nécessité spécifique de protection d'un ordre public, il semble alors logique que la police concernée bénéficie d'un statut particulier. Sa création s'apparente, d'une certaine manière, à une dérogation au droit commun. Il nous paraît donc absolument nécessaire que la police spéciale ait la primauté sur la police générale, ce en raison de sa particularité et des motivations qui conduisirent le législateur à la créer.

⁵⁷¹ V. à ce propos, le Titre 1 de la Partie 1.

Lorsque le Professeur Didier Truchet précise que, « [...] le principe est conforme à l'intention du législateur. En effet, une police spéciale est créée par une disposition législative, en vertu de l'article 34 de la constitution. Si le législateur a estimé nécessaire de l'établir, c'est évidemment pour qu'elle soit appliquée à l'activité qui en est l'objet »⁵⁷², il évoque clairement cette volonté du législateur comme étant l'essence même de la police spéciale. Cette intention législative, sans être totalement remise en cause, fut néanmoins controversée par le Professeur Étienne Picard, selon lequel cette seule volonté de la loi ne suffit pas à expliquer la solution du concours entre polices générale et spéciale⁵⁷³.

Nous pensons, pour notre part, que la position du Professeur Didier Truchet est en adéquation avec la réalité contemporaine. De plus, d'autres arguments viennent également justifier l'existence de polices spéciales.

2. *L'existence d'autres arguments justifiant l'existence de polices spéciales*

Ces autres arguments viennent étoffer l'explication résultant de la seule volonté du législateur. Ainsi, le Professeur Didier Truchet a-t-il évoqué d'autres éléments pour compléter son explication. Il nous précise que ce principe « [...] traduit de manière réaliste la formule générale selon laquelle l'autorité la mieux placée pour agir, est compétente. Or, c'est ici l'autorité de police spéciale qui est dans cette situation, à un double point de vue : les informations et la capacité d'expertise dont elle dispose lui permettent d'identifier le risque et d'en apprécier la gravité mieux que le ferait une autorité de police générale ; le plus souvent (on peut même dire "toujours" pour les polices spéciales récentes), le législateur l'a dotée de pouvoir plus étendus et plus adaptés pour conjurer le risque »⁵⁷⁴. Effectivement, d'un point de vue technique, il est indéniable que l'autorité de police spéciale est la mieux placée pour agir. En effet c'est, par définition, une technicienne spécialiste de la police qu'elle est chargée d'appliquer. Néanmoins, l'autorité de police générale, n'est-elle pas – en ce qui concerne les autorités locales – la mieux placée pour connaître des attentes de la population ? Ce

⁵⁷² D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARTZ, *La police administrative*, op. cit., p. 141.

⁵⁷³ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 722.

⁵⁷⁴ D. TRUCHET, « Les concours de police », op. cit., p. 141-142.

postulat se vérifie s'agissant du maire en tant qu'autorité de police générale car il représente l'instance la plus proche, à l'écoute et donc la mieux placée pour recueillir les réclamations des administrés. Il s'agit d'un point fondamental dans la théorie libérale de la police. Notre sujet, à travers le personnage du maire – qui fait figure de relais –, permet de mettre en lien la théorie avec la pratique. Cette place de l'élu local fait aujourd'hui débat car le maire est confronté aux attentes de ses administrés sur des problématiques de plus en plus techniques et relevant, le plus souvent, de polices spéciales pour lesquelles il n'a pas compétence⁵⁷⁵. Toute la difficulté consiste à obtenir un juste équilibre entre la spécialisation technique de l'autorité de police spéciale et la connaissance des attentes de la population par l'autorité de police générale. Nous verrons dans nos prochaines subdivisions que cette complexité constitue certainement l'une des principales raisons venant limiter, dans un grand nombre d'hypothèses, le principe d'exclusivité des polices spéciales. Il semble en effet que dans de multiples situations, alors que des polices spéciales sont spécialement créées dans le but de répondre à un problème technique particulier, l'autorité locale de police reste néanmoins compétente afin de préserver les intérêts de la population.

Le Professeur Didier Truchet apporte également quelques autres précisions intéressantes quant à ce type particulier de concours. En effet, selon lui, le principe donnant priorité à la police spéciale sur la police générale n'est que « l'application de la règle classique selon laquelle la norme spéciale doit être appliquée de préférence à la norme générale à laquelle elle déroge »⁵⁷⁶. En définitive, la solution traditionnelle du règlement de cette hypothèse de concours ne serait, pour lui, que la simple application d'un principe très célèbre en matière juridique, à savoir : *specialia generalibus derogant*⁵⁷⁷. Le Professeur Jacques Petit a, lui aussi, confirmé cette conception : « Les raisons de cette exclusivité sont de deux ordres. Elle est d'abord conforme au principe général d'organisation de la légalité suivant lequel une norme

⁵⁷⁵ Prenons l'exemple des arrêtés anti pesticides et l'ordonnance du Tribunal administratif de Rennes : TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033. Mardi 10 septembre 2019, le président du Conseil départemental du Val-de-Marne a, lui aussi, pris un arrêté visant à interdire l'utilisation des pesticides sur le territoire départemental. A l'instar des arrêtés municipaux, celui-ci devrait être annulé par la justice administrative.

⁵⁷⁶ D. TRUCHET, « Les concours de police », *op. cit.*, p. 141.

⁵⁷⁷ Le spécial déroge au général.

spéciale l'emporte sur une norme générale »⁵⁷⁸. Cette dernière justification peut, *a priori*, paraître rudimentaire, mais à bien y réfléchir, elle semble être une explication cohérente de l'existence d'un tel principe. Sans entrer dans des détails qui risqueraient de nous éloigner du cœur de notre objet d'étude, précisons néanmoins que la finalité des polices spéciales nouvellement créées légitime pleinement l'existence d'un principe d'exclusivité de ces polices que l'on pourrait presque qualifier d'*ad hoc*.

B) L'exclusivité justifiée par les objectifs visés par les polices spéciales

Les buts assignés aux nouvelles polices spéciales constituent, indéniablement, des motifs de création pour le législateur. Si ce dernier décide de les créer, c'est bien pour tendre vers les objectifs défendus par ces polices spéciales. Il nous faut ainsi envisager ces objectifs particuliers alloués aux polices spéciales (1), avant de nous intéresser aux conséquences qui en découlent (2).

1. Les objectifs justifiant la création d'une police spéciale

Le but des polices consiste à protéger un ordre public le plus souvent particulier. Cet ordre public spécial fut très bien décrit par le Professeur Etienne Picard, pour qui, : « l'ordre public spécial est une formalisation *a priori* de la norme de nécessité. Autrement dit, il a pour objet d'en conditionner la concrétisation par une prédétermination plus ou moins poussée de tous les éléments de l'acte qu'appellent de telles circonstances prévues par le texte »⁵⁷⁹. Le Professeur Étienne Picard poursuit en se déclarant explicitement favorable à l'existence du principe d'exclusivité des polices spéciales : « Dans un système de légalité et de droit écrit, il est donc parfaitement logique que tout ordre public spécial empêche l'ordre public général de développer ses virtualités »⁵⁸⁰.

Cette réflexion sur les ordres publics peut aisément se voir transposée aux polices administratives elles-mêmes. Si la police administrative spéciale permet de préserver

⁵⁷⁸ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁵⁷⁹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, t. 2, p. 712.

⁵⁸⁰ *Ibid.*

de façon plus rigoureuse l'ordre public général, elle est néanmoins, le plus souvent la gardienne de l'ordre public spécial pour lequel elle fut créée. Ainsi, la citation du Professeur Étienne Picard, évoquée ci-dessus, s'applique-t-elle parfaitement aux polices administratives générale et spéciale.

Cette réflexion sur la protection particulière de l'ordre public – qu'il soit général ou spécial – par la police spéciale, entraîne un questionnement quant à l'autorité de police la plus apte, de par ses compétences, à prendre une mesure de police considérée. Comme nous avons déjà pu le rappeler, l'une des justifications en faveur du principe d'exclusivité résulterait du fait que l'autorité de police spéciale soit plus compétente dans le domaine qu'elle est censée régir et que, *de facto*, le maire n'ait donc pas à intervenir sur cette question. Nous verrons que cette solution a été atténuée par la jurisprudence qui a, malgré tout, laissé, dans de très nombreux cas, une possibilité, pour l'autorité de police locale, d'intervention conditionnée. L'existence de ces objectifs particuliers pour les polices spéciales a des conséquences pratiques sur lesquelles il nous faut revenir.

2. Les conséquences résultant de l'existence d'objectifs spécifiques alloués aux polices spéciales

Cet objectif de protection d'un ordre public particulier, tel que nous venons de l'aborder, nécessite, en pratique et dans la plupart des cas⁵⁸¹, une technicité particulière de la part de l'autorité chargée de la mettre en œuvre. Il semble ainsi logique de confier de telles prérogatives de police administrative, de manière exclusive, à l'autorité la plus compétente en la matière. Revient alors au législateur la tâche de désigner l'autorité de police administrative la plus efficace et, donc, la plus capable de remplir la fonction pour laquelle la police spéciale qui lui est confiée fut créée. Le respect du parallélisme des formes exige qu'un tel choix soit opéré par le législateur.

Plus largement, il nous semble que l'évolution de la société confirme et justifie l'existence d'un tel principe d'exclusivité. De toute évidence, le droit intervient, de nos

⁵⁸¹ C'est de plus en plus aujourd'hui dans la mesure où on assiste à un développement de la technique et des nouvelles technologies face auxquels le droit se doit d'évoluer et de répondre aux attentes de la société qu'il a la charge de régir.

jours, dans des domaines très complexes afin de réglementer des activités de plus en plus pointues techniquement. Les acteurs classiques de la police administrative peuvent donc se sentir dépassés par cette évolution des rapports entre le droit et l'innovation. Pour répondre à ces nouvelles questions posées par le changement sociétal tout en continuant à préserver le maintien de l'ordre public, il a fallu que le législateur aménage la distribution des compétences en matière de police administrative spéciale. Ainsi, motivé par l'évolution du droit, le législateur a-t-il intégré de nouveaux acteurs, aux côtés des autorités de police administrative classiques.

Au regard des différents éléments que nous venons d'aborder, ne peut-on pas considérer que l'application d'un principe d'exclusivité des polices spéciales puisse être regardé comme l'application du principe général de la légalité⁵⁸² dans l'hypothèse d'une situation concurrentielle entre polices générales et spéciales ?

Il est cependant possible que l'application de ce principe n'ait pas l'efficacité attendue et c'est dans cet unique cas qu'il sera possible d'outrepasser le principe d'exclusivité des polices spéciales. Ce principe, certes important, n'en est pas pour autant immuable. Il se peut, en effet, que le respect du bon ordre requière, dans certaines hypothèses, une intervention prioritaire de la police générale justifiée, notamment, s'il existe une carence de la police spéciale. Les limites à l'exclusivité apparaissent cependant, dès que l'ordre public spécial n'est plus le seul à être menacé et que l'ordre public général se trouve lui aussi impacté. Comme le précise le Professeur Jacques Petit, « les raisons de l'exclusivité des polices spéciales en déterminent les limites. Cette exclusivité cesse dès lors que se présentent, dans le champ d'une police spéciale, des circonstances de nature à nuire à l'ordre public général, auxquelles elle n'est pas apte à répondre, soit qu'elle n'y soit pas légalement habilitée, soit même que, le pouvant en droit, elle ne le puisse pas »⁵⁸³. Xavier de Lesquen, dans ses conclusions sur les affaires⁵⁸⁴ *Commune de Saint-Denis*, *Commune de*

⁵⁸² Rappelons que, d'après ce principe, une norme spéciale l'emporte sur une norme générale. Cela signifie, de manière plus succincte, que le spécial prime sur le général comme nous avons pu l'évoquer dans des développements précédents.

⁵⁸³ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁵⁸⁴ CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492 ; *Commune de Pennes-Mirabeau*, n° 329904 et *SFR*, n°s 341767 - 341768, *Rec.*, p. 529 ; *AJCT* 2012, p. 37, obs. Moliner-Dubost ; *AJDA* 2011, p. 2219,

Pennes-Mirabeau et *SFR* a clairement mis en évidence la dichotomie entre affirmation de l'exclusivité et nécessité d'admettre des dérogations, lorsqu'il précise : « L'exception confortant le principe, on ne peut donc qu'être frappé par l'insistance avec laquelle vous vous référez au principe d'exclusivité de la police spéciale, même si, par réalisme, vous admettez une immixtion du maire dans des cas strictement définis, selon des critères adaptés à chaque fois à la nature de l'activité en cause »⁵⁸⁵. En d'autres termes, et comme nous l'avons préalablement évoqué, sauf dans quelques domaines spécifiques, la stricte exclusivité n'existe pas en tant que telle. Il convient néanmoins de nuancer et de préciser notre propos. Pour une certaine partie de la doctrine, le concours entre police générale et spéciale s'explique de manière relativement simple. Comme le précisait le Professeur René Chapus, « le principe est que l'existence d'une police spéciale ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de la police générale »⁵⁸⁶. Il étaye son propos en précisant que : « si [...] la police spéciale a été exercée, il reste possible à l'autorité de police générale d'édicter des mesures plus rigoureuses, si des raisons particulières le justifient »⁵⁸⁷. Le Professeur Yves Gaudemet partage cette analyse et estime que, : « l'autorité locale de police générale peut, en raison de circonstances locales, aggraver les mesures prises à l'échelon supérieur »⁵⁸⁸. Il module toutefois son argumentaire en précisant : « pour le reste, le principe est celui de l'exclusivité des polices spéciales (...) »⁵⁸⁹.

La tempérance et la modération dont font preuve les auteurs cités ci-dessus sont, notre sens, très révélatrices de la problématique des concours entre polices générales et spéciales. A ce titre, nous partageons le point de vue de Monsieur Xavier de Lesquen selon qui, « il nous semble pourtant, [...] pour rebondir sur cette dernière analyse, que votre jurisprudence a plutôt développé le principe que l'existence d'une police spéciale exclut l'intervention du maire pour prendre des mesures de police générale ayant un

chron. Stahl et Domino ; *Droit administratif* 2012, 8, note Melleray ; *JCP A* 2012, 2004, note Charmeil et 2005, note Billet ; *JCP G* 2012, 60, note Del Prete et Borel ; *RDI imm.* 2012, p. 153, obs. Van Lang.

⁵⁸⁵ X. de LESQUEN, conclusions sous *CE, Ass.*, 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *RJEP*, n° 693, Janvier 2012, comm. 1.

⁵⁸⁶ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, p. 721.

⁵⁸⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 722.

⁵⁸⁸ Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 16^e éd., 2001, t. 1, p. 731.

⁵⁸⁹ *Ibid.*

objet identique à celui de la police spéciale, sauf cas particuliers »⁵⁹⁰. L'auteur poursuit en précisant que, « ce principe d'exclusivité s'impose dans toute sa force dès lors que le maire entend prendre des mesures qui heurtent frontalement l'exercice de la police spéciale : c'est bien pour éviter une compétition source de désordres que vous avez pris le soin de clarifier nettement les règles de compétence. Mais cette rigueur ne s'impose plus lorsque le maire agit en dehors du champ de la police spéciale ou tout au moins à sa marge, celle-ci apparaissant d'autant plus vite que la police spéciale est peu complète ou peu précise »⁵⁹¹. Ainsi apparaît-il que plus le maire cherche à intervenir dans le champ de compétence de la police spéciale, plus le principe d'exclusivité trouvera à s'appliquer. Ceci ne vient toutefois pas invalider les pouvoirs de police détenus par le maire dans les domaines autres que ceux régis par la police spéciale déjà intervenue.

Deux décisions du Conseil d'État viennent conforter cette analyse. L'arrêt *Narbonne*⁵⁹² de 1935 est fréquemment cité pour démontrer qu'une police spéciale n'exclut pas nécessairement les possibilités d'intervention de l'autorité de police générale. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Saint-Denis*, Xavier de Lesquen ajoute toutefois que, « [le Conseil d'État juge que] les dispositions de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes n'ont pas eu pour effet de modifier, en ce qui concerne les établissements non classés, les pouvoirs que le maire tient de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, mais précisément car s'agissant de ces établissements non classés, le maire agit à la marge de la loi de 1917 »⁵⁹³.

Une autre solution dégagée par la haute juridiction administrative va dans le même sens : la décision *Syndicat climatique de Briançon*⁵⁹⁴ rendue en 1952. Sur cette affaire, Xavier de Lesquen indique que le Conseil d'État refuse « d'abord au maire la compétence pour autoriser la création d'établissements de cure, précisément parce que cette compétence appartient au ministre au titre de la police sanitaire ». Il poursuit en

⁵⁹⁰ X. de LESQUEN, note sous CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *RJEP*, n° 693, janvier 2012, comm. 1.

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² CE, 22 mars 1935, *Société de Narbonne*, *Rec.*, p. 379.

⁵⁹³ X de LESQUEN, conclusions sur CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

⁵⁹⁴ CE 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon*, *Rec.*, p. 445, concl. Chardeau.

précisant que la juridiction administrative estime « ensuite qu[e le maire] pouvait, en vertu de ses pouvoirs de police municipale en matière de prévention des maladies épidémiques, prescrire les mesures d'hygiène appropriées, l'exercice de ces pouvoirs ne heurtant pas frontalement la police spéciale qui n'était d'ailleurs pas, à l'époque, véritablement développée »⁵⁹⁵.

Cette argumentation tend à confirmer nos interrogations. Alors qu'en matière de police des transports, nous avons pu observer une certaine rigidité dans l'application du principe d'exclusivité des polices spéciales, il semble que ce ne soit pas le cas dans d'autres domaines. Ce principe, comme nous le précisent messieurs Xavier Domino et Jacques-Henri Stahl, « est compris de façon plus stricte s'agissant des installations dangereuses. Ainsi le pouvoir de police générale trouve à s'appliquer pour des installations qui sont dangereuses sans être soumises pour autant à la législation sur les installations classées⁵⁹⁶ ; ainsi peut-il s'exercer dans un but de salubrité publique à l'égard du séjour dans la commune de personnes atteintes de tuberculose, alors même que le ministre de la santé est titulaire de la police spéciale de l'ouverture des établissements de cure antituberculeuse⁵⁹⁷ »⁵⁹⁸. Les auteurs ajoutent : « la police spéciale des édifices menaçant ruine s'efface-t-elle au bénéfice de la police générale lorsque le danger provient d'une cause naturelle⁵⁹⁹.

On peut même penser que la dangerosité ou la complexité de l'activité en cause sont des facteurs venant justifier une application stricte du principe d'exclusivité. Est-il nécessaire de rappeler que, dans ses arrêts *Commune de Saint-Denis*⁶⁰⁰ et *Commune de Valence*⁶⁰¹ préalablement évoqués, le Conseil d'État vient poser fermement l'existence de police spéciale exclusive en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ainsi que dans le domaine des OGM. En ce qui concerne les explications

⁵⁹⁵ X de LESQUEN, note sous CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

⁵⁹⁶ V. à ce propos, l'arrêt *Narbonne* susmentionné.

⁵⁹⁷ V. à ce propos, l'arrêt *Syndicat climatique de Briançon* précédemment évoqué.

⁵⁹⁸ X. DOMINO et J.-H. STAHL, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219.

⁵⁹⁹ V. à ce propos : CE Ass., 24 janvier 1936, *Sieur Mure*, *Rec.*, p. 105 ; CE 28 avril 1938, *Consorts du Marais*, *Rec.*, p. 376 ; CE 30 janvier 1948, *Ville de Clermont*, *Rec.*, p. 46 ; CE, 6 février 1970, n° 76551, *Préfet de police c/ Kerguelen*, *Rec.*, p. 87.

⁶⁰⁰ CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

⁶⁰¹ CE, Ass., 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, *Rec.*, p. 335 ; *AJDA* 2012. 1764 ; *ibid.* 2122, note E. Untermaier ; *AJCT* 2013. 57, obs. M. Moliner-Dubost ; *RFDA* 2013. 367, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci.

relatives aux concours entre polices spéciales et générale, nous pensons opportun de citer les Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot, selon lesquelles, « [...] on peut en déduire que le caractère territorial n'a ici pas d'incidence : le raisonnement n'est fondé que sur la « matière » du litige, sur l'opposition entre police générale et police spéciale. La police des communications électroniques est exclusive non pas parce qu'elle est nationale mais parce qu'elle est spéciale : autrement dit, l'ordre public spécial l'emporte sur l'ordre public général »⁶⁰².

Il semble donc que le principe d'exclusivité soit systématiquement applicable, mais que sa force sera variable selon l'activité considérée. Il convient à présent de s'intéresser aux possibles modérations au principe d'exclusivité.

Section 2. Les tempéraments au principe : les strictes possibilités d'intervention de l'autorité de police générale

À l'instar de ce qu'il advient en de nombreux domaines, les principes sont très souvent assortis d'exceptions en droit français. Ce qui peut être perçu comme un manque de fermeté constituerait plutôt la marque d'une malléabilité et d'une volonté d'adaptabilité de la règle juridique. Ne serait-ce pas, en effet, le gage d'une meilleure adéquation entre la norme et la société qu'elle est censée encadrer ? Quoi qu'il en soit, notre propos ne vise pas à déterminer l'opportunité de l'applicabilité des principes en droit. Nous ne faisons que constater l'existence d'un certain nombre de dérogations possibles à ces principes. Il nous semble opportun de préciser, dans ces quelques propos liminaires, la position doctrinale majoritairement défavorable à la reconnaissance d'un strict principe d'exclusivité. Le Professeur Jacques Moreau affirme, par exemple : « il n'y a pas de police spéciale qui serait exclusive par nature »⁶⁰³. Le Professeur René Chapus précise, quant à lui : « il est rare que cette concurrence soit exclue (par les textes, ou en conséquence de leur interprétation jurisprudentielle), et que seule la police spéciale puisse être exercée »⁶⁰⁴.

⁶⁰² H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP* 2012, n°5, p. 1245.

⁶⁰³ J. MOREAU, *La police municipale*, *Encycl. Dalloz des collectivités territoriales* (ante 2011), n° 207.

⁶⁰⁴ R. CHAPUS, *Droit administratif*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, n° 925, p. 721.

Le Professeur Étienne Picard, que nous avons pu citer à de nombreuses reprises, semble, lui aussi, contester l'existence d'un tel principe qui, selon lui, méconnaîtrait la nature et la consistance de la fonction de police⁶⁰⁵. L'auteur a, outre cette critique, constaté la possibilité de déroger au principe d'indépendance des polices spéciales et a d'ailleurs relevé trois situations dans lesquelles il lui paraît possible de ne pas appliquer strictement le principe d'indépendance. La première hypothèse évoquée par l'auteur ne nous concerne pas vraiment car il s'agit d'un cas de figure qui, de prime abord, pourrait correspondre à un concours mais qui, en définitive, n'en est pas un⁶⁰⁶.

Le deuxième cas de figure concerne la situation dans laquelle la police spéciale, bien que compétente, décide de ne pas agir⁶⁰⁷. Il n'y a là aucune ambiguïté puisque la police générale se limite à pallier une carence fautive la part de l'autorité de police spéciale.

La troisième et dernière hypothèse est celle qui s'applique le plus à notre objet d'étude. Une intervention de la police générale est admise lorsque que la police spéciale, bien qu'ayant utilisé ses pouvoirs, n'a pas protégé l'ordre public général⁶⁰⁸. Ainsi faudra-t-il, dans ce cas, que des circonstances locales particulières viennent justifier l'utilisation de la police générale en lieu et place de la police spéciale et nous allons voir que cette argumentation tend aujourd'hui à évoluer. En effet, l'existence de circonstances locales particulières semble à présent quelque peu désuète et de nouvelles justifications à la non-exclusivité du principe d'indépendance des législations ont, au cours de ces dernières années, fait leur apparition.

Cette dernière hypothèse est toutefois strictement encadrée par des conditions particulières que nous nous proposons d'étudier. Il était classique, en matière de police administrative, de conditionner l'intervention de l'autorité de police générale à des circonstances locales particulières (§1). Cependant, cette possibilité de déroger à la police spéciale, lorsqu'il existe des circonstances locales particulières, semble

⁶⁰⁵ É. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse Paris II, 1978, *LGDJ* 1984, t. 2, p. 722 : « un principe d'exclusivité des polices spéciales, c'est méconnaître la nature et la consistance de la fonction de police ».

⁶⁰⁶ É. PICARD, *op. cit.*, t. 2, p. 714.

⁶⁰⁷ É. PICARD, *op. cit.*, t. 2, p. 715 : « [...] on est en face d'un concours par défaut, c'est-à-dire lorsque la police spéciale, bien qu'en ayant les pouvoirs, n'a pas agi ».

⁶⁰⁸ É. PICARD, *op. cit.*, t. 2, p. 718.

aujourd'hui dépassée. Une autre solution, que l'on qualifiera d'intermédiaire, régit donc aujourd'hui la faculté de contrevenir au principe d'exclusivité des polices spéciales. Il s'agit de la nécessaire existence d'un péril imminent (§2).

§I. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ DE POLICE GÉNÉRALE FONDÉE SUR DES CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIÈRES

« L'idée que des circonstances propres à sa commune justifient qu'un maire puisse faire usage de ses pouvoirs de police générale en dépit de l'existence d'une autre autorité de police est ancienne »⁶⁰⁹. Ces propos de Sophie Soykurt-Macaire montrent qu'il est classique de voir apparaître, en droit administratif, la condition d'existence de circonstances locales particulières. À défaut d'être un simple critère, cette notion est avant tout la condition justifiant une intervention différente de l'autorité de police générale par rapport à la mesure prise par l'autorité de police spéciale. Bien qu'il demeure un critère traditionnel (A) celui-ci peut pourtant, dans une certaine mesure, prêter à la critique (B).

A) L'application et les conséquences d'un critère ancien

Ce critère n'est pas nouveau puisqu'il a été posé par des jurisprudences anciennes (1). Il constitue un moyen de légitimer et de renforcer les pouvoirs de police générale du maire (2).

1. Un critère appliqué depuis longtemps par la jurisprudence

Il convient de tout d'abord rappeler un arrêt déjà cité lors de nos développements sur la moralité publique. En effet, par un arrêt de section *Société « Les Films Lutetia »* de 1959⁶¹⁰, le Conseil d'État est venu préciser que l'autorité de police générale doit démontrer des circonstances locales particulières qui justifient un exercice concurrent des pouvoirs de police ou même la neutralisation d'une mesure de police spéciale. En d'autres termes, dans cet arrêt, le Conseil d'État indique que l'existence d'une police

⁶⁰⁹ S. SOYKURT-MACAIRE, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" ? », *DA* n° 7, 2009, étude 13.

⁶¹⁰ CE, sect., 18 déc. 1959, *Sté Les films Lutétia*, *Rec*, p. 693.

spéciale ne fait pas obstacle à l'application de la police générale, à condition que cette intervention soit justifiée par des circonstances locales particulières⁶¹¹. De plus, la Haute juridiction administrative a précisé, par un arrêt de 1995⁶¹², que l'autorité de police générale ne peut motiver son intervention par la volonté d'assurer la bonne application d'une décision de police spéciale. La notion de circonstances locales particulières justifie donc une telle intervention. Ainsi, l'application d'une mesure de police administrative répond-elle à des conditions particulières et dépend-elle strictement du cas d'espèce. Il n'est donc pas possible, pour une autorité de police administrative détentrice à la fois de pouvoirs de police générale et spéciale, d'utiliser l'une plutôt que l'autre, à sa seule convenance. Il sera de ce fait impératif d'utiliser la règle de police administrative répondant au mieux à la situation en question.

Cet arrêt *Société « Les films Lutetia »* précédemment évoqué n'est toutefois pas, à proprement parler, le créateur de la condition d'existence de circonstances locales particulières. Celle-ci se retrouve, en effet, dans des arrêts encore plus anciens et tout aussi emblématiques du droit administratif⁶¹³. Par la décision *Société « Les films Lutetia »*, le Conseil d'État ne fait qu'appliquer les solutions des arrêts *Commune de Néris-les-Bains*⁶¹⁴ et *Labonne*⁶¹⁵ à l'hypothèse d'un concours entre plusieurs polices administratives distinctes. Rappelons également les conclusions du Commissaire du Gouvernement sur l'affaire *Société « Les films Lutetia »* : « l'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale, et particulièrement du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise »⁶¹⁶. Dans cette affaire, et bien que le ministre de la Culture soit autorité de police spéciale en matière de délivrance des visas de diffusion cinématographiques, il est possible, pour le maire,

⁶¹¹ V. notamment, dans l'arrêt considéré : « L'ordonnance du 3 juillet 1945 [...] n'a pas retiré aux maires l'exercice, en ce qui concerne les représentations cinématographiques, des pouvoirs de police qu'ils tiennent de l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 ; qu'un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire, sur le territoire de celle-ci, la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, en raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales préjudiciables à l'ordre public ».

⁶¹² CE, 29 déc. 1995, *Ville de Nancy* : *JurisData* n° 1995-050076

⁶¹³ V., par ex : CE, 18 avril 1902, *Commune de Néris-les-Bains, Rec.*, p. 275 ; CE, 25 janvier 1924, *Chambre syndicale de la cinématographie, Rec.*, p. 94 ; CE, 22 mars 1935, *Société Narbonne, Rec.*, p. 379.

⁶¹⁴ CE, Sect., 18 avril 1902, *Commune de Néris-les-Bains, Rec.*, p. 275.

⁶¹⁵ CE, 8 août 1919, *Labonne, Rec.*, p. 737.

⁶¹⁶ CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutetia »*, S. 1960, p. 94, concl. Mayras.

en tant qu'autorité de police générale, d'intervenir de manière plus rigoureuse que l'autorité de police spéciale, à condition qu'il justifie l'existence de circonstances locales particulières. Cette solution n'est pas une décision isolée, le Conseil d'État ayant eu l'occasion de la confirmer ultérieurement⁶¹⁷.

Nous venons de montrer que ce critère des circonstances locales particulières est appliqué depuis de nombreuses années et qu'un tel critère n'est pas sans conséquence sur les pouvoirs du maire. En effet, l'utilisation des circonstances locales particulières entraîne un renforcement de la place et de la puissance du maire en tant qu'autorité de police administrative.

2. *Les conséquences de l'utilisation d'un tel critère : le renforcement de la place du maire en tant qu'autorité de police administrative*

Le maire peut justifier l'application d'une mesure de police différente de celle prise à l'échelon supérieur, sous réserve que deux conditions essentielles soient remplies. Il faut, tout d'abord, que des circonstances locales particulières motivent une telle modification. Précisons également que les mesures pouvant être prises par le maire sont strictement encadrées. En effet, il ne peut opérer un changement qui soit strictement unilatéral et s'il souhaite modifier une mesure prise par une autorité territorialement supérieure, il ne pourra le faire que si sa nouvelle mesure est plus restrictive. Au travers des exemples jurisprudentiels observés, l'on constate que, dans une majorité des affaires, le domaine culturel est souvent mis en cause. Des exemples existent pourtant dans d'autres hypothèses. En effet, une solution analogue fut dégagée dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy⁶¹⁸, venant confirmer la possibilité, pour un maire, d'aggraver une mesure par laquelle un préfet avait défini, autour d'un complexe chimique, des zones de protection où il était interdit

⁶¹⁷ V. notamment à ce propos : CE, Ass. 19 avril 1963, *Ville de Dijon et Ville de Salon-de-Provence*, Rec., p. 227 et 228 ; CE 23 février 1966, *Société Franco London film, Lebon T.*, p. 1121 ; CE 25 février 1966, *Société nouvelle des établissements Gaumont, Lebon T.*, p. 1121. Cette jurisprudence a ensuite eu tendance à s'essouffler malgré quelques contre-exemples tels que : CE, Sect., 26 juillet 1985, *Ville d'Aix-en-Provence c. Société Gaumont distribution et autres*, Rec., p. 236.

⁶¹⁸ CAA Nancy, 9 décembre 1994, *Commune de Saint-Avold*, CJEG 2000, p. 162. La Cour juge notamment : « le maire était compétent, au titre de ses pouvoirs de police municipale générale, pour compléter ou aggraver, au besoin, les prescriptions imposées par le préfet dans le cadre de ses attributions en matière d'urbanisme et d'installations classées pour la protection de l'environnement ».

de créer de nouveaux locaux à usage d'habitation.

Au vu des exemples que nous offre la jurisprudence – et malgré quelques contre-exemples – l'on peut s'interroger sur la pertinence contemporaine d'un tel critère. Il est, effectivement, plus difficile, aujourd'hui, d'admettre que les caractéristiques locales puissent justifier une modification du régime de police administrative applicable. Nous sommes bien évidemment conscients de l'existence d'hypothèses particulières et nécessitant une prise en compte spécifique des particularismes territoriaux. Néanmoins, nous pensons que cette possibilité de déroger à la règle, prise à l'échelon compétent du niveau territorial supérieur, doit rester exceptionnelle. Il nous semble, en effet, nécessaire de trouver une harmonie entre pouvoir d'adaptation des autorités de police administrative locales et obligation de respecter une certaine forme d'uniformité⁶¹⁹ dans l'application du droit sur l'ensemble du territoire nationale.

Bien que moins fréquemment mis en œuvre aujourd'hui, ce principe a, indéniablement, pour principale conséquence de renforcer les pouvoirs et la place du maire. A ce titre, selon Sophie Soykurt-Macaire : « [L'existence de circonstances locales particulières] permet de garantir au maire l'usage de ses pouvoirs de police générale malgré la compétence d'une autre autorité [...]. Ce concept permet ainsi de protéger le plein exercice par le maire de ses pouvoirs de police générale »⁶²⁰. L'auteure nous précise également que cette notion de circonstances locales particulières est d'origine prétorienne. Dans l'arrêt *Commune de Nérès-les Bains* déjà évoqué, ce sont des « motifs propres à cette localité »⁶²¹ qui viennent justifier l'utilisation, par l'édile municipal, de ses pouvoirs de police administrative. Cette règle jurisprudentielle affirme ainsi la place centrale conférée au maire. Ce dernier représente, en effet, l'autorité de la localité. En d'autres termes, on le considère comme étant le mieux placé pour connaître et comprendre les attentes de la population. D'un point de vue historique et intellectuel, cette affirmation est correcte. Néanmoins, il paraît aujourd'hui légitime de

⁶¹⁹ Sur le principe d'uniformité, v., notamment : D. GUIGNARD, *La notion d'uniformité en droit public français*, Dalloz, coll. Sirey, 2004 ; G. ARMAND et M. FOUQUET-ARMAND, « L'uniformité territoriale dans la jouissance et l'exercice des droits et libertés fondamentaux en France », *CRDF* n° 2, 2003, p. 13.

⁶²⁰ S. SOYKURT-MACAIRE, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" », *Droit administratif* n°7, juillet 2009, étude 13.

⁶²¹ CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, *Rec.*, p. 275, *op. cit.*

s'interroger sur sa réalité concrète et pratique. Les interactions pouvant exister entre les collectivités et leur population entraînent une conception et des attentes différentes de la part des administrés. Nous verrons, à ce propos, dans la seconde partie de notre étude, que l'inter-communalisation des pouvoirs de police administrative constitue un exemple révélateur de cette nouvelle façon de fonctionner.

Assurément, cette possibilité, pour une autorité locale, de prendre une mesure de police différente de celle prise à l'échelon territorial supérieur peut paraître surprenante. Car ne renvient-elle pas à légitimer l'existence d'une différence dans la règle de droit applicable sur l'ensemble du territoire national ? Avec un tel système, il est en effet possible, pour le maire, de déroger à la règle en vigueur dans les autres communes du pays. Bien qu'il s'agisse d'une notion complexe, l'on peut tenter de définir, de manière classique, le droit comme un ensemble de règles ayant pour objet d'organiser la vie en société et les relations entre les membres qui la composent. Les règles de droit permettent le vivre ensemble, en déterminant ce qui est permis ou interdit. Précisons également que, de par ses caractéristiques, la règle de droit s'applique uniformément à tous les membres de la société⁶²². En effet, comme le précise Madame Anne-Sophie George, « [...] l'égalité se réalise par la généralité de la règle de droit, c'est-à-dire par l'application de la règle de droit à une série indéterminée d'actes ou de faits, et constitue, à ce titre, une implication logique, presque mécanique, de la règle de droit qui devient elle-même générale et impersonnelle, donc applicable à des sujets juridiquement égaux »⁶²³. Le Conseil d'État lui-même n'a-t-il pas d'ailleurs consacré le principe d'égalité devant la loi en tant que principe général du droit⁶²⁴ ? Or, la flexibilité accordée à l'autorité de police administrative locale pourrait, *a priori*, porter à croire que les caractéristiques intrinsèques de la règle de droit sont ainsi en danger. Nous estimons pourtant qu'il n'en est rien, car le législateur, tout comme la jurisprudence, considèrent, en effet, comme négligeable et sans réel impact le fait que la règle de droit puisse différer d'une commune à l'autre. Cela revient, pour le pouvoir central, à accepter que seule une fraction infime de la population soit soumise à un

⁶²² V., à ce propos l'art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

⁶²³ A.-S. GEORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, p. 219.

⁶²⁴ V., notamment : CE Ass., 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes lièges d'Algérie*, *Rec.*, p. 74 ; *AJDA* 1958, 2, p.130, concl. Grévisse et chron. Fournier et Combarnous.

droit distinct de celui appliqué dans le reste du pays, qui, faut-il le rappeler, compte près de trente-six mille communes.

Comme nous avons pu l'indiquer, ce critère concernant l'existence de circonstances locales particulières paraît aujourd'hui quelque peu dépassé. Il semblerait, en effet, que cette jurisprudence, certes toujours en vigueur, soit pourtant dorénavant tombée en désuétude. Il semblerait que la jurisprudence ait perfectionné son raisonnement pour poser des limites aux circonstances locales particulières.

B) Les limites des circonstances locales particulières

« Floue, la notion est appréciée au cas par cas par le juge qui s'en réserve ainsi le contrôle. Mais, dans plusieurs domaines, les jurisprudences les plus récentes témoignent désormais d'une interprétation plus stricte de la notion ». Cette citation de Sophie Soykurt-Macaire témoigne de la relativité contemporaine des circonstances locales particulières. Ce critère, bien qu'encore en usage, semble aujourd'hui délaissé par la jurisprudence. Celle-ci considère, en effet, qu'il manque de pertinence au regard de l'évolution de la société (1). Ce déclin de l'attractivité de la notion peut s'expliquer par différentes raisons sur lesquelles il nous semble opportun de consacrer quelques lignes (2).

1. Un critère toujours en vigueur, mais à relativiser

La notion de circonstances locales se retrouve fréquemment dans le droit national français. Le législateur utilise depuis longtemps le critère de la localisation, ce qui lui permet d'adapter certaines règles de droit aux différentes traditions existant sur l'ensemble du territoire. Un exemple concerne l'interdiction de la mise à mort des taureaux lors de corridas⁶²⁵, hormis dans les régions du Sud-Ouest où cette pratique

⁶²⁵ V. à ce propos l'art. 521-1 C. pén : « Le fait, publiquement ou non, d'exercer des sévices graves, ou de nature sexuelle, ou de commettre un acte de cruauté envers un animal domestique, ou apprivoisé, ou tenu en captivité, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. [...] Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux courses de taureaux lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être invoquée. Elles ne sont pas non plus applicables aux combats de coqs dans les localités où une tradition ininterrompue peut être établie ».

relève de la culture locale. C'est également le cas des combats de coqs – qui, dans certains territoires d'outre-mer, appartiennent à la tradition. Il convient néanmoins de souligner que la pratique même de la corrida entraîne des contestations de plus en plus soutenues dans une large part de la population. Il est ainsi possible de s'interroger sur la pérennité, dans les années à venir, de ce type d'activités.

L'utilisation d'un tel critère symbolise la prise en compte, par le juge administratif, des particularismes locaux existant sur l'ensemble du territoire national. Le juge se doit ainsi d'adapter la règle de droit à la zone géographique dans laquelle elle est mise en œuvre. On a d'ailleurs pu observer la pertinence de l'utilisation de ce critère en matière de moralité publique.

L'étude des concours entre polices différentes nécessite de s'intéresser à la question de l'existence de circonstances locales particulières. C'est, en effet, la présence de telles circonstances qui va permettre à l'autorité de police générale d'être compétente en lieu et place de l'autorité de police spéciale. En d'autres termes, ce sont les circonstances locales qui justifient une dérogation au principe d'exclusivité des polices spéciales, tel que nous avons pu l'envisager.

Néanmoins, il nous faut nous interroger sur la pertinence d'un tel critère au XXI^{ème} siècle. L'interconnexion permanente de différents domaines – et donc, *de facto*, de la société – ne rend-elle pas désuète l'utilisation de circonstances locales particulières ? Ne devrait-on pas limiter l'emploi de ce critère ou, à tout le moins, l'encadrer ?

Bien qu'encore applicable, la jurisprudence *Lutetia* que nous venons d'étudier semble, aujourd'hui, se réduire à une sorte de cas d'école. D'ailleurs, l'évolution des échanges mais aussi l'augmentation des interdépendances entre les peuples – et donc, à moindre échelle, au niveau du territoire national – ne risquent-elles pas de mettre à mal une argumentation juridique fondée sur une circonstance locale particulière ? Peut-on, en effet considérer, au XXI^e siècle, l'existence de circonstances locales susceptibles de menacer le maintien de l'ordre public ? Cette question est d'autant plus pertinente lorsque l'on s'intéresse aux faits de l'arrêt *Lutetia* sus évoqué. En effet, l'espèce concerne l'interdiction de la projection d'un film par un maire sur le territoire de sa commune – alors que ledit film a obtenu le visa national du ministère de la

Culture. Peut-on aujourd'hui imaginer qu'un maire puisse invoquer des circonstances locales susceptibles de justifier une interdiction de projection sur les toiles communales ? Si l'on pousse plus loin le raisonnement, ne serait-ce pas un peu illusoire de restreindre la projection d'un film sur le territoire d'une commune alors que les administrés concernés pourraient aisément se rendre dans une commune voisine où l'œuvre serait projetée ? Cette jurisprudence *Lutetia* nous semble donc devenue obsolète et réduite au cas d'école. Mais, à bien y réfléchir, au-delà du cas d'école, cette jurisprudence *Lutetia* n'est-elle pas l'illustration d'un véritable paradoxe ? En effet, messieurs Jacques-Henri Stahl et Xavier domino évoquent clairement cette ambiguïté quant à l'utilisation quasi unanime de la jurisprudence cinématographique dans le but d'expliquer les règles régissant le concours entre police générale et spéciale. A ce propos, ils nous précisent : « Le paradoxe est que la question du concours des pouvoirs de police générale et spéciale est souvent présentée à partir de l'exemple du cinéma et de la jurisprudence *Les films Lutetia*, alors que cette ligne jurisprudentielle, au demeurant sans grande postérité, n'est pas celle qui apparaît la plus représentative »⁶²⁶. On peut en effet douter de la pertinence de l'utilisation de cette jurisprudence pour expliquer les concours entre polices différentes. Nous verrons qu'il y a d'autres moyens plus efficaces permettant d'explicitier ce type de concours.

De plus, ne pourrait-on considérer cette restriction, qu'est l'intervention de l'autorité de police générale, comme une certaine atteinte à la liberté ou à l'égalité ? En effet, une telle dérogation, – à la règle de police spéciale – poussée à l'extrême, pourrait entraîner une disparité des règlements de police administrative sur l'ensemble du territoire national. Ainsi nous semble-t-il aujourd'hui nécessaire, non pas de restreindre le critère des circonstances locales particulières, mais de le préciser afin qu'il ne soit pas le motif – au prétexte d'un particularisme local – d'une subrogation de l'autorité de police générale, en lieu et place de l'autorité de police spéciale nationale normalement compétente par principe.

Cette difficulté à considérer, de manière linéaire, le concours entre polices générale et spéciale fut d'ailleurs rappelée par le Professeur Jacques Petit : « La seule

⁶²⁶ X. DOMINO, J.-H. STAHL, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2219.

circonstance qu'une situation entre dans le champ d'une police spéciale ne saurait interdire à la police générale de s'exercer sur elle. En ce sens, c'est-à-dire si l'on se place sur le terrain de la compétence *stricto sensu*, il est tout à fait exact de poser en principe que l'existence d'une police spéciale n'exclut pas l'intervention de la police générale. La raison est qu'une police spéciale ne se définit pas seulement par la spécialité de ses objets mais aussi et surtout par le contenu des pouvoirs dont elle dispose sur eux. Par conséquent, ce qui est fondamentalement interdit à la police générale, ce n'est pas d'agir dans le champ d'une police spéciale mais d'empiéter sur le pouvoir de cette dernière »⁶²⁷. Dès lors, il faudrait entendre le concours entre polices générales et spéciales de manière plus simple qu'il n'y paraît. Il serait toujours possible pour l'autorité de police générale d'intervenir, à la condition qu'elle n'empiète pas sur les pouvoirs de l'autorité de police spéciale. Nous partageons ce point de vue, même si nous pensons toutefois qu'il ne répond pas parfaitement à notre problématique – à savoir les limites de la notion de circonstances locales particulières.

L'utilisation du critère des circonstances locales particulières n'a pas été abandonné par la jurisprudence qui n'est pas, à notre connaissance, revenue sur sa possible utilisation. Il s'avère toutefois que son emploi, dans la pratique, se trouve limité par un certain nombre d'arguments sur lesquels il nous semble opportun de consacrer une partie de nos développements.

2. *Les motifs tendant à justifier le déclin du critère des circonstances locales particulières*

A notre sens, plusieurs motifs peuvent servir de justification à un déclin de l'utilisation de la notion de circonstances locales particulières. Cela concerne, notamment, la moindre pertinence des particularismes locaux, ainsi que la technicité accrue qu'implique l'apparition des nouvelles polices spéciales (a). Il nous paraît également intéressant d'étudier la prise en compte grandissante de la notion de péril grave et imminent dans l'utilisation des prérogatives de police générale par les autorités locales et ce, même en présence d'une police spéciale confiée à une autorité

⁶²⁷ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

spécialement désignée (b).

a) Le déclin des particularismes locaux et la plus grande technicité des nouvelles polices spéciales

Aujourd'hui, deux points viennent, selon nous, justifier une moindre importance de la notion de circonstances locales particulières. Tout d'abord, il nous semble, comme nous l'avons déjà évoqué, que les particularismes locaux, justifiant une possible dérogation à la règle de police prise à l'échelon territorial supérieur, n'aient plus lieu d'être. En effet, la jurisprudence traditionnelle en la matière paraît relever du cas d'école. Néanmoins, l'on peut considérer que ce critère trouve à s'appliquer dans certaines situations. Le second point qu'il convient d'évoquer concerne la technicité requise par la prise de certaines mesures de police. Il est indéniable qu'aujourd'hui, les mesures de police prises par les autorités dans leurs domaines de compétence deviennent de plus en plus techniques.

Ces deux points ont été mis en exergue par Madame Sophie Soykurt-Macaire, selon laquelle, « [...] en présence d'un concours de polices administratives générales et spéciales, les raisons qui conduisent le juge à privilégier tantôt l'autorité locale de police qu'est le maire, tantôt l'autorité étatique [...], doivent être recherchées dans la nature des activités visées. On peut en effet concevoir que des circonstances locales particulières puissent permettre à l'autorité locale de conserver ses pouvoirs de police pour des motivations tenant à des considérations morales afin de s'adapter et de tenir compte de la particularité de la population. En revanche, on perçoit assez aisément les risques qu'il y aurait à ce que les maires puissent adapter les mesures de police à l'échelon local dans des domaines techniques touchant à des considérations de sécurité sanitaire ou technique »⁶²⁸. L'auteur poursuit en précisant : « Il semble que pour le juge, le maire soit moins à même d'apprécier la particularité de la situation de sa commune que l'autorité étatique, notamment pour des raisons techniques »⁶²⁹. En d'autres termes, cela signifie que, dans certains domaines, il semble tout à fait normal

⁶²⁸ S. SOYKURT-MACAIRE, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" ? », *DA* n°7, juillet 2009, étude 13.

⁶²⁹ *Ibid.*

que le maire conserve son pouvoir d'intervention, en tant qu'autorité de police générale. Cette possibilité vise à ce que le maire reste le gardien de l'ordre public traditionnel dans le territoire communal. Néanmoins, il existe des matières spécifiques, et nécessitant une technicité particulière, qui dépassent les compétences du maire. Cette conception transparait d'ailleurs clairement dans la jurisprudence récente du Conseil d'État. Il est, à ce propos, des exemples bien connus, telles les jurisprudences *Commune de Saint-Denis*⁶³⁰ ou *Commune de Valence*⁶³¹ déjà évoquées. Sans reprendre dans le détail ces arrêts déjà mentionnés, rappelons toutefois que le maire se voit refuser l'utilisation de ses pouvoirs de police administrative en raison de l'existence d'une police spéciale confiée spécialement à une autorité dédiée.

La solution va même au-delà puisqu'elle interdit au maire d'user du principe de précaution pour tenter d'imposer ses mesures de police administrative. Pour mémoire, le principe de précaution est apparu au tournant des années 80-90. Selon Monsieur Olivier Sutterlin, « [...] l'énoncé du principe de précaution peut se résumer ainsi : l'absence de certitudes scientifiques ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées par les autorités publiques afin de prévenir les risques de dommages graves à l'environnement ou à la santé humaine. Le principe de précaution vise ainsi l'évaluation et la gestion de risques suspectés (incertains) ; il vient compléter le principe de prévention qui s'attache lui à contrôler des risques avérés (certains). [...] Le contexte d'incertitude scientifique dans lequel il opère appelle [...] la mise en œuvre de processus spécifiques d'évaluation et de décision combinant rigueur de l'expertise, transparence et responsabilité politique »⁶³². La jurisprudence se veut donc ferme en ce qui concerne certains

⁶³⁰ CE, 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492, *Rec.*, p. 335 ; *Commune de Pennes-Mirabeau*, n° 329904 ; *Société française de radiotéléphone (SFR)*, n° 341767 ; *AJDA* 2011. 2039 ; *AJDA* 2011. 2219, chron. J.-H. Stahl et X. Domino ; *D.* 2012. 2128, obs. B. Mallet-Bricourt et N. Reboul-Maupin ; *RDI* 2012. 153, obs. A. Van Lang ; *AJCT* 2012. 37, obs. M. Moliner-Dubost ; *Dr. adm.* 2012, comm. 8, Melleray ; *JCP Adm.* 2012, comm. 2004-2005, notes Charmeil et Billet ; *RDP* 2012. 1245, étude Hoepffner et Janicot ; *RJEP* 2012. 17, concl. X. de Lesquen.

⁶³¹ CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, *Rec.*, p. 335 ; *AJDA* 2012. 1764 ; *AJDA* 2012. 2122, note E. Untermaler ; *AJCT* 2013. 57, obs. M. Moliner-Dubost ; *RFDA* 2013. 367, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci ; *Constitutions* 2012. 651, obs. N. Hutten ; *BJCL* 2012. 723, concl. Lambolez, note Degoffe ; *JCP Adm.* 2013. 2006, note Billet ; *RJEP* 2013, comm. 9, note Caudal.

⁶³² O. SUTTERLIN, « Le principe de précaution », *Jcl Droit de l'environnement et développement durable*, Synthèse 30. V. également à ce propos : E. GAILLARD, « Principe de précaution », *Jcl Droit de l'environnement et développement durable*, fasc. 2410.

domaines spécifiques – notamment les OGM et les antennes relais.

Cela vient confirmer ce que nous avons déjà pu préciser, à savoir qu’il existe des polices spéciales exclusives, pour lesquelles une intervention de l’autorité de police générale compétente à l’échelon local est impossible. Il paraît important de souligner l’aspect politique de la question. En effet, ces thèmes controversés sont, pour les élus locaux, des sujets délicats à appréhender car ces mêmes élus constituent, souvent, un tampon entre les volontés du pouvoir central et les inquiétudes de la population. Une question reste toutefois en suspens. Elle consiste à déterminer si un maire a la possibilité d’invoquer la notion de péril imminent afin de retrouver une compétence en tant qu’autorité de police générale ?

b) L’utilisation de la notion de péril grave et imminent pour justifier une intervention de l’autorité de police générale locale

Cette question est d’autant plus intéressante et délicate que, comme nous le précisons les Professeurs Hélène Hopffner et Laetitia Janicot : « Si les arrêts du Conseil d’État jugent que l’existence d’une police spéciale des communications électroniques confiée aux autorités de l’État fait échec au pouvoir de police générale des maires, ils restent muets sur les cas de péril imminent et d’inaction des autorités de police spéciale »⁶³³.

Cette notion de péril imminent nous semble plus pertinente pour expliquer une possible intervention de l’autorité de police générale alors même qu’une mesure de police spéciale serait déjà prise par une autorité spécialement habilitée. Nous pouvons,

⁶³³ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l’exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *RDP* 2012, n° 5, p. 1245. Les auteures précisent que la question a été posée devant la Cour administrative d’appel mais que le Conseil d’État ne s’est pas prononcé sur l’effectivité d’une telle possibilité d’intervention de l’autorité de police générale malgré l’exclusivité confirmée et affirmée d’une police spéciale : « Seuls les arrêts rendus par les Cours administratives d’appel, faisant l’objet du recours en cassation, mentionnent cette hypothèse. Dans ses arrêts rendus le 26 octobre 2011, l’Assemblée du contentieux n’a en revanche pas tranché cette question. Elle ne l’a donc ni admise, ni exclue ». En ce qui concerne les Cours administratives d’appel, v. notamment : CAA Marseille, 18 mai 2009, *Commune de Pennes-Mirabeau*, n° 07MA03722 ; CAA Versailles, 15 janvier 2009, *Commune de Saint-Denis*, n° 07VE01770 : « les dispositions des articles L. 2112-1 et L. 2112-2 du Code général des collectivités territoriales n’autorisent pas le maire, en l’absence de péril imminent ou de circonstances exceptionnelles propres à la commune, à s’immiscer dans l’exercice de la police spéciale des télécommunications que l’article L. 32-1-II du Code des postes et des communications électroniques attribue au ministre chargé des télécommunications ».

à ce titre et pour illustrer notre propos, citer le Professeur Didier Truchet, pour qui : « [...] le maire ne peut plus user de ses pouvoirs de police générale en se fondant sur de simples “circonstances locales” ; seul un péril local grave et exigeant une intervention immédiate lui permet aujourd’hui de le faire »⁶³⁴.

Il existe, de plus, un certain nombre d'exemples jurisprudentiels qui, bien que confirmant l'existence d'une exclusivité de la police spéciale considérée, conditionnent une possible intervention de l'autorité de police générale à l'existence d'un péril grave et imminent. C'est le cas, notamment, dans une autre affaire *Commune de Saint-Denis*⁶³⁵ – différente de celle déjà évoquée. Dans cette décision relative, déjà à l'époque, au refus d'implantation d'antennes relais par un maire, le Conseil d'État nous précise que « le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'en l'état de l'instruction, les pouvoirs de police générale que le maire détient ne l'autorisaient pas à prendre l'arrêté litigieux en l'absence de menace grave et imminente pour les habitants ». Dans ses décisions *Houillères du bassin de Lorraine*⁶³⁶ et *Commune de Rachecourt-sur-Marne*⁶³⁷, le Conseil d'État conditionne l'intervention du maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, à l'existence d'un « péril imminent ». La Haute juridiction de l'ordre administratif va encore plus loin, dans un avis relatif à l'ours des Pyrénées⁶³⁸ et parle de « situations exceptionnelles exigeant des réponses immédiates à des menaces imminentes et graves ».

Cette importance accordée à la notion de péril grave et imminent en matière de concours entre polices spéciales et générale constitue un enjeu considérable. En effet, peut-on considérer que l'exclusivité d'une police spéciale ait pour conséquence d'anéantir l'obligation de protection de l'ordre public général à laquelle doit répondre le maire ? Il nous semble que ce devoir de protection justifie une possible intervention de l'autorité de police générale locale lorsqu'un péril grave et imminent menace la préservation du bon ordre dans la commune. Nous partageons, à ce titre, la conception

⁶³⁴ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 146.

⁶³⁵ CE, 28 novembre 2007, *Commune de Saint-Denis*, n° 300823, *RDI* 2008, p. 251, note F. – G. Trébulle.

⁶³⁶ CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, n°218217, *Lebon T.*, p. 677 ; *AJDA* 2003, p. 2164, concl. T. Olson ; *D.* 2003, p. 2484 ; *RDI* 2004, p. 82, obs. Y. Jégouzo

⁶³⁷ CE 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt*, n° 309684, *Rec.*, p. 481 ; *AJDA* 2009, p. 2319 ; *D.* 2010, p. 2468, obs. F. G. Trébulle ; *BJCL* 2009, p. 690, concl. M. Guyomar.

⁶³⁸ CE, avis, Sect., des travaux publics, 29 juillet 2008, n° 381725.

des Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot, pour qui : « En cas de péril imminent, l'autorité de police générale n'a pas le pouvoir mais le devoir d'exercer sa compétence de police générale sous peine d'engager la responsabilité de la collectivité locale⁶³⁹. L'exclusivité d'une police spéciale ne met donc nullement les collectivités locales à l'abri de toute responsabilité »⁶⁴⁰. Cela revient donc à considérer que, malgré la reconnaissance d'un principe d'exclusivité de certaines polices spéciales, la déresponsabilisation des édiles locaux n'est pas une conséquence systématique. La double difficulté à laquelle sont confrontés les maires dans l'utilisation de leurs pouvoirs de police administrative est d'une évidence absolue. Ils ne sont, en effet, plus maîtres de l'application de leurs prérogatives dans la matière régie par la police spéciale. Toutefois, si un risque grave et imminent menaçait l'ordre public, il leur faudrait intervenir de manière préventive. Pour reprendre les termes du Professeur Jacques Petit : « [...] le juge recherche un équilibre entre le respect des pouvoirs de la police spéciale et la nécessité que l'ordre public général soit garanti »⁶⁴¹. Il poursuit en précisant : « [...] cet équilibre est trouvé dans la solution suivante : la carence ou l'insuffisance des mesures prises par la police spéciale n'habilite la police générale que si elle met gravement en cause l'ordre public que protège celle-ci, c'est-à-dire seulement en cas d'urgence, de péril imminent ou de circonstances exceptionnelles »⁶⁴². Ces développements nous semblent parfaitement expliquer les règles générales applicables dans une telle situation de concours.

Cette solution, que l'on peut qualifier d'intermédiaire en matière de règlement des concours entre polices générale et spéciale, connaît un domaine d'application privilégié. Comme nous le précise Monsieur Charles-Édouard Minet : « [...] il existe une solution intermédiaire, appliquée en particulier en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : l'intervention de l'autorité de police générale

⁶³⁹ V. par exemple : CE, 14 déc. 1981, *Commune de Montmorot, Lebon T* p. 639 et 905 : « le maire ne pouvant, en l'absence de péril imminent, se substituer au préfet pour faire respecter, par les propriétaires d'une porcherie, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux établissements classés, la responsabilité de la commune n'est pas susceptible d'être engagée à raison de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ».

⁶⁴⁰ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *RDP* 2012, n° 5, p. 1245.

⁶⁴¹ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

⁶⁴² *Ibid.*

n'est pas impossible mais elle est fortement limitée par l'exigence d'un "péril imminent" »⁶⁴³. L'auteur nous explique que l'intervention de l'autorité locale se trouve limitée et soumise à des conditions d'application très strictes en raison de l'organisation même de la police spéciale des installations classées. Il existe, à ce titre, un corps d'inspection chargé de mener des enquêtes sur le terrain. Pour prendre en compte les circonstances locales, le préfet dispose de nombreuses prérogatives qui lui permettent de prévenir toute menace de trouble à l'ordre public. L'autorité locale n'est donc compétente qu'en dernier ressort. Monsieur Charles-Édouard Minet nous précise également : « récemment, le juge administratif a appliqué le même raisonnement en matière d'autorisation de dissémination d'organismes génétiquement modifiés »⁶⁴⁴.

Comme nous l'indiquent les Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot : « La compétence résiduelle ainsi reconnue aux maires n'est pas sans fondement textuel⁶⁴⁵ »⁶⁴⁶. Plus précisément, c'est l'article L. 2212-4 du CGCT⁶⁴⁷ qui prévoit cette intervention des maires en cas de « danger grave ou imminent ». Les auteures estiment d'ailleurs qu'un rapprochement peut être fait entre cette notion de péril grave et imminent et la théorie des circonstances exceptionnelles⁶⁴⁸. Le pouvoir du maire dans une telle hypothèse de péril imminent répond, selon elles, au même souci de réalisme. Elles nous précisent, en effet : « Face à "l'exceptionnel", pour maintenir l'ordre public, l'autorité de police générale doit pouvoir exercer ses compétences, même si cet exercice

⁶⁴³ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 124. L'auteur renvoie à l'arrêt CE, 15 janvier 1986, *Société Pec-Engineering*, *Lebon T*, p. 425.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ Sur ces dispositions, v. X. PRETOT, « L'article L. 131-7 du Code des communes », *Rev. Adm.* 1981, p. 259.

⁶⁴⁶ H. HOEPPFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit.*

⁶⁴⁷ L'article L. 2212-4 CGCT prévoit notamment : « 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 des mesures de sûreté exigées par les circonstances ». L'article L. 2212-2 CGCT prévoit, quant à lui : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature... ».

⁶⁴⁸ H. HOEPPFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit.* Elles nous précisent, à ce propos : « Cette théorie, forgée à la fin de la première guerre mondiale, permet aux autorités administratives de se dispenser du respect de certaines règles de procédure ou de compétence ou de certaines garanties bénéficiant aux administrés. "Elle trouve son fondement dans les devoirs généraux des autorités administratives. Celles-ci ont en effet pour obligation première d'assurer l'ordre public et le fonctionnement des services publics" ».

le conduit à empiéter sur la compétence d'une autre autorité administrative »⁶⁴⁹.

Le Professeur Étienne Picard va encore plus loin en estimant que, quelle que soit l'exclusivité ou non-exclusivité de la police spéciale, la police générale pourra toujours intervenir en cas d'absolue nécessité. Cela se justifierait par la fonction de subsidiarité propre à la police administrative. L'auteur précise : « Ainsi, en cas d'urgence, [...] quelles que soient les dispositions de la police spéciale, la police municipale pourrait intervenir. Celles-là ne seraient pas pour autant illégales : leur application serait simplement écartée tout le temps de l'urgence. Plus généralement, leur inadaptation ou leur insuffisance, dès lors qu'elle compromet suffisamment l'ordre public général, investit l'autorité correspondante dans les conditions déjà étudiée »⁶⁵⁰. Il poursuit d'ailleurs et conclut en indiquant : « [...] lorsqu'un problème de conciliation survient, c'est toujours la police générale qui est susceptible de primer toute police spéciale : *virtuellement*, c'est elle qui détient la supériorité absolue car elle puise directement son investiture dans les valeurs les plus essentielles de la proposition de droit »⁶⁵¹. Nous partageons ce point de vue, mais pensons qu'il faut toutefois le nuancer en raison, notamment, de la vision restrictive de la notion de péril imminent qu'a le juge administratif.

Admettre l'existence d'un péril imminent a, en effet, pour conséquence la modification de la répartition des compétences entre l'autorité de police spéciale nationale et l'autorité de police générale locale. C'est certainement la raison pour laquelle, bien que temporaire le résultat d'une telle reconnaissance n'est que très rarement admis par le Conseil d'État. Cela signifie que, tout en étant parfaitement envisageable d'un point de vue théorique, ce regain de compétence par l'autorité de police générale semble néanmoins relever de l'hypothétique. Nous pouvons, à ce titre, reprendre les développements des Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot, pour qui : « En pratique, [...], compte tenu de l'appréciation éminemment restrictive de la notion de péril imminent par le juge, cette hypothèse risque de rester une hypothèse d'école. Là où les circonstances locales particulières n'avaient déjà pas leur place, les circonstances exceptionnelles l'ont encore moins. Seul un

⁶⁴⁹ *Ibid.*

⁶⁵⁰ É. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse, droit, Paris II, 1978, LGDJ 1984, t. 2, p. 724.

⁶⁵¹ *Ibid.*

“dysfonctionnement grave ou [...] des circonstances exceptionnelles justifiant une intervention d'urgence”⁶⁵² pourrait justifier l'adoption par les maires de décisions individuelles relatives à une antenne particulière »⁶⁵³. Il est également possible d'évoquer, à nouveau, l'affaire *Commune de Saint-Denis* de 2011. Le fait que, dans cette décision, rien ne soit mentionné concernant la procédure de péril imminent, il est permis de penser qu'une intervention de l'autorité de police générale locale soit toujours possible. Le Professeur Didier Truchet nous précise qu'il en va autrement dans l'arrêt *Commune de Valence* du Conseil d'État. Il explique, en effet : « Au contraire, en jugeant dans “Commune de Valence” que le maire ne saurait “en aucun cas” s'immiscer dans la police des OGM, le Conseil d'État l'a privé de toute compétence réglementaire même en cas de péril imminent »⁶⁵⁴. Il ajoute d'ailleurs que le Conseil d'État « a étendu l'exclusion du maire aux mesures individuelles »⁶⁵⁵.

Les Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot vont même plus loin dans leur explication, en nous précisant : «[...] l'exercice par les autorités étatiques titulaires du pouvoir de police spéciale d'un contrôle *a posteriori*, impliquant nécessairement la prise en compte des situations d'urgence, pourrait conduire le juge à se montrer encore plus exigeant et à n'admettre l'intervention du maire qu'en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, comme il l'exige par exemple, en matière de police des immeubles menaçant ruine. Dans un arrêt du 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*⁶⁵⁶, le Conseil d'État [est en effet intervenu

⁶⁵² X. DOMINO et J.-H. STAHL, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'Etat évince la police municipale », *AJDA* 2011, p. 2223.

⁶⁵³ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit.*

⁶⁵⁴ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, *La police administrative*, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁵⁵ *Ibid.* L'auteur évoque l'arrêt : CE, 26 décembre 2012, *Commune Saint-Pierre d'Irube*, *AJDA* 2013, p. 1292, note A. Van Lang et relatif aux antennes relais.

⁶⁵⁶ V. la note 79 de l'article faisant l'objet de la note précédente : « C. Landais et F. Lenica, Chronique générale de jurisprudence administrative française, *AJDA* 2006, p. 62. L'arrêt précise que “les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales, qui s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure, sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation, auxquels renvoie l'article L. 2213-24 du Code général des collectivités territoriales, qui doivent être mis en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres ; que toutefois, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées” ».

pour créer], en sus de la procédure de péril de droit commun [...], de celle de péril imminent, existe désormais celle du péril immédiat que le maire peut traiter non sur le fondement de ses pouvoirs de police spéciale mais sur celui des pouvoirs généraux qu'il tient du Code général des collectivités territoriales »⁶⁵⁷.

Il est donc possible d'admettre que l'exclusivité de la police spéciale n'écarte pas totalement les possibilités d'intervention de l'autorité de police générale compétente au niveau local. Il faut toutefois bien garder à l'esprit que cette prise de mesure par l'autorité de police locale constitue l'ultime recours permettant de sauvegarder l'ordre public dans une situation d'urgence. Cette intervention en dernier recours est, de plus, soumise à l'existence d'un péril grave et imminent menaçant l'ordre public dans le ressort territorial de l'autorité de police générale compétente au niveau local. Les conditions d'intervention de l'autorité de police générale sont donc très strictement réglementées et l'on peut ainsi mentionner la conclusion du Professeur Didier Truchet, selon lequel, « [...] un danger immédiat et très grave devrait pourtant permettre à un maire de prendre en extrême urgence les mesures provisoires indispensables »⁶⁵⁸.

Nous venons donc de montrer que, traditionnellement, la doctrine avait pour habitude de présenter le concours entre polices générale et spéciale comme régi par la notion de circonstances locales particulières. Il nous semble qu'aujourd'hui, la notion de péril grave et imminent présente, de manière plus pertinente, les conditions de compétence de l'autorité de police générale, alors même qu'une police spéciale aurait été spécialement attribuée à une autre autorité. Il nous paraît désormais opportun d'étudier les conditions d'une intervention de l'autorité de police générale, locale. En effet, nous venons d'esquisser une partie de cette question mais ne l'avons toutefois pas étudiée dans son intégralité. Il semble, donc utile d'analyser ces conditions qui sont relativement strictes.

⁶⁵⁷ H. HOPPFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *op. cit.*

⁶⁵⁸ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, *La police administrative, op. cit.*, p. 146.

§II. LES STRICTES CONDITONS D'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ DE POLICE GÉNÉRALE LOCALE

« L'intervention de la police générale, là où existent des polices spéciales, n'est donc possible que dans les circonstances où celles-ci ne garantissent pas la sauvegarde de l'ordre public, qu'aucune mesure n'ait été prise ou qu'elle soit lacunaire »⁶⁵⁹. Cette citation des Professeurs Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit énonce clairement la possibilité d'une intervention de l'autorité de police générale, mais sous certaines conditions, lorsque l'autorité de police spéciale a déjà agi ou aurait dû agir. En d'autres termes, la question se pose désormais de savoir quelles sont les conditions classiques d'intervention de l'autorité de police générale dans une matière relevant normalement de la police spéciale ? Il existe plusieurs conditions générales permettant à l'autorité de police générale d'intervenir concurremment à l'autorité de police spéciale.

Le maire, en tant qu'autorité de police générale, est pleinement compétent pour agir lorsque l'autorité spécialement désignée par le législateur n'est pas intervenue ou refuse de le faire. Le maire intervient alors en sa qualité de garant de l'ordre public sur le territoire communal. Bien que cette hypothèse ne semble pas poser, *a priori*, de grandes difficultés dans la mesure où l'intervention du maire résulte de l'inertie de l'autorité normalement compétente, nous verrons pourtant que les choses ne sont pas toujours aussi simples. Cette intervention de l'autorité de police générale n'est toutefois pas absolue et ce point, précisément, se verra repris dans une large part de nos développements. Cette participation de l'autorité de police générale est, assurément, circonscrite par deux caractéristiques qui lui sont propres. Cette action de l'autorité de police générale doit, tout d'abord, être limitée territorialement. Elle doit ensuite nécessairement être renforcée, dans l'hypothèse où l'autorité de police spéciale serait déjà intervenue.

Ainsi, l'autorité de police générale peut-elle intervenir en cas de carence de l'autorité de police spéciale (A), pourvu que certaines conditions soient respectées quant à l'applicabilité territoriale de la mesure et à son intensité (B).

⁶⁵⁹ P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif*, Montchrestien, 11^{ème} éd., 2017, p. 328.

A) La carence de l'autorité de police spéciale comme condition d'intervention de l'autorité de police générale

Il convient ici de déterminer si l'inaction d'une autorité de police spéciale peut constituer le motif d'une reconnaissance des possibilités d'intervention de l'autorité de police générale sur une même problématique. Autrement dit, et pour reprendre les mots de Madame Claire Landais et Monsieur Frédéric Lenica, un tel comportement de la part de l'autorité spécialement désignée par la loi revient-il « à reconnaître au titulaire de pouvoir de police générale capacité pour intervenir »⁶⁶⁰ ? Peut-on parler d'un pouvoir de substitution de l'autorité de police générale en cas de carence fautive de l'autorité de police spéciale ? Ainsi est-il opportun de se demander si l'autorité de police générale est investie d'un droit – voire même d'un devoir – d'action en pareille hypothèse, au même titre que le préfet dispose d'une possibilité de substitution au maire en cas de non-intervention de celui-ci⁶⁶¹. Notons que le Professeur Étienne Picard évoque ce cas particulier dans sa thèse en le qualifiant de « concours par défaut »⁶⁶². L'auteur traite toutefois rapidement cette question et estime que si l'autorité de police spéciale n'a pas agi, l'autorité de police générale se doit d'intervenir, le principe d'exclusivité de la police spéciale n'étant « destiné qu'à améliorer l'accomplissement de la fonction de police au double point de vue de l'efficacité et de la liberté »⁶⁶³.

Ainsi allons-nous constater que la réponse à ces questions apporte quelques précisions intéressantes quant à la condition d'intervention de l'autorité de police générale en cas de carence de l'autorité de police spéciale. Nous verrons, tout d'abord, que cette règle ne repose sur aucun réel fondement législatif (1), son origine étant, en effet, purement doctrinale. Il est, de plus et à ce titre, intéressant de constater qu'elle

⁶⁶⁰ C. LANDAIS et F. LENICA, « Une nouvelle assise pour la police des édifices menaçant ruine ? », *AJDA* 2006, p. 362.

⁶⁶¹ V. à ce propos, les trois premiers alinéas de l'art. L. 2215-1 CGCT : « La police municipale est assurée par le maire, toutefois : 1° Le représentant de l'État 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'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ».

⁶⁶² É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 715.

⁶⁶³ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 715-716.

ne ressort pas non plus clairement de la jurisprudence (2).

1. Une condition d'intervention sans fondement législatif

Il nous faut préciser que, contrairement à la notion de péril grave et imminent évoqué ci-dessus, ce pouvoir d'intervention du maire, en cas de carence de l'autorité de police spéciale, ne connaît pas de réel fondement législatif. Ainsi pouvons-nous reprendre les propos des Professeures Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot pour illustrer notre propos. Elles nous précisent, en effet : « [...] à la différence de la situation de péril imminent, ce pouvoir de police générale du maire, que l'on pourrait qualifier de pouvoir de police subsidiaire⁶⁶⁴, pose davantage problème car le fondement voire l'existence de ce pouvoir se révèlent être très incertains »⁶⁶⁵. Ce sont donc là les deux questions auxquelles nous sommes confrontés, à savoir existe-t-il une possibilité d'agir pour l'autorité de police générale face à une inaction de l'autorité de police spéciale ? Et si oui, sur quel(s) fondement(s) peut-on justifier une telle virtualité ?

Les auteures nous donnent également une précision supplémentaire, en indiquant qu' : « à la différence du pouvoir de substitution d'action⁶⁶⁶, dont il doit bien être distingué⁶⁶⁷, ce pouvoir de police subsidiaire n'est prévu par aucune disposition du Code général des collectivités territoriales. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles certains travaux doctrinaux n'y font pas référence⁶⁶⁸ ».

⁶⁶⁴ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 12^{ème} éd., 2018, Subsidiaire : « qui a vocation à venir en second lieu pour le cas où ce qui est principal, primordial, vient à faire défaut »

⁶⁶⁵ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit*

⁶⁶⁶ Sur ce pouvoir, v. B. PLESSIX, « Une prérogative de puissance publique méconnue : un pouvoir de substitution d'action », *RDP* 2003, p. 579.

⁶⁶⁷ V. note de bas de page 84 de l'article H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *op. cit* : « À la différence du pouvoir de substitution d'action, ce pouvoir n'est pas, d'une part, un pouvoir de contrainte impliquant une supériorité juridique de l'autorité détentrice de ce pouvoir. D'autre part, ce pouvoir ne conduit pas le maire à agir au lieu et place des autorités de police spéciale. Il n'existe pas dans ce cas "une totale identification du substituant au substitué" (art. précité, B. Plessix, p. 625) ».

⁶⁶⁸ V. à ce propos, la note de bas de page 85 de l'article précité : « Par exemple, la chronique de jurisprudence administrative française ; Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 1999, 15^{ème} édition, p. 858, n° 1092 ; P. BON, « Les règles de compétence », *Répertoire Dalloz Collectivités territoriales*, Chapitre I, Théorie de la police municipale, La police municipale ».

Il semble donc que, pour justifier une telle compétence de l'autorité de police générale, une partie de la doctrine⁶⁶⁹ se fonde sur les exigences de l'ordre public ainsi que sur le principe de nécessité. Il est ainsi possible de mentionner le Professeur Étienne Picard qui précise : « [...] un ordre public spécial, même s'il a pour objet de déroger en plus ou en moins aux effets de tel ordre public général, n'anéantit pas en principe celui-ci, sauf volonté expresse du législateur notamment : il se superpose à l'ordre public général qui demeure en retrait pour veiller subsidiairement à l'imprévu des circonstances »⁶⁷⁰. En d'autres termes, cela signifie que l'ordre public spécial n'a pas pour objet de supprimer l'ordre public général et il convient de mentionner les propos des Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot : « Les implications de ce dernier ne se voient paralysées qu'autant que l'habilitation d'ordre public spécial produit ses effets. À défaut, les exigences de l'ordre public général demeurent entières »⁶⁷¹.

Il est également possible de citer le Professeur Benoit Plessix qui livre une explication du règlement des concours entre polices spéciale et générale selon laquelle, « dans une première configuration, le caractère spécial d'une police remplit pleinement son office. Si le législateur a précisément institué une police spéciale, c'est parce qu'il a jugé que la police générale, avec ses finalités et ses modalités d'action, ne serait pas suffisante, face à certains types de désordres spéciaux [...]. Lorsqu'un texte relatif à une police spéciale constitue une législation complète, qui se suffit à elle-même

⁶⁶⁹ V. par ex : P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités », t. 2, 2011, p. 31 : « la police spéciale n'exclut la police générale que si, en répondant aux exigences de l'ordre public spécial, elle satisfait du même coup à celles de l'ordre public général. Dans le cas contraire, ce que l'on appelle parfois le principe d'exclusivité de la police spéciale ne joue plus. Ainsi, quand une police spéciale n'a pas été exercée relativement à une situation déterminée, la police générale peut être mise en œuvre si et dans la mesure où cela est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public général » ; J. PETIT, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 5^{ème} édition, 2008, p. 259, n° 422 : « l'intervention de la police générale, là où existent des polices spéciales, n'est donc possible que dans les circonstances où celles-ci ne garantissent pas la sauvegarde de l'ordre public, qu'aucune mesure n'ait été prise ou qu'elle soit lacunaire. Il en va ainsi en cas de nécessité lorsqu'il faut agir sur le plan local alors que la réglementation nationale se révèle insuffisante ou inversement » ; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, tome I, 15^e éd., 2001, p. 722, n° 925 – 2° : « si la police spéciale n'a pas été exercée relativement à une situation déterminée, la police générale peut être mise en œuvre pour le maintien de l'ordre public ».

⁶⁷⁰ É. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse Paris II, 1978, LGDJ 1984, t. 2, p. 576.

⁶⁷¹ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit.*

pour assurer la sauvegarde de l'ordre public contre la généralité des désordres qui peuvent survenir, le juge en déduit que l'exercice du pouvoir de police spécial exclut toute intervention de la police générale »⁶⁷². L'auteur poursuit en indiquant : « Dans une seconde configuration, une police spéciale, à raison précisément de la spécialité étroite de son champ d'application et des mesures susceptibles d'être édictées, ne permet pas ou mal de faire face à l'ensemble des circonstances de nature à perturber l'ordre public en général. Dans ce cas, le principe d'adaptation justifie que le pouvoir de police générale, mieux adapté [...] à la lutte contre les désordres en général, puisse venir combler les insuffisances du pouvoir de police spéciale »⁶⁷³. L'auteur met donc en avant l'existence d'un « principe d'adaptation » qui serait la justification à toute intervention de l'autorité de police générale en cas de carence de l'autorité de police spéciale portant préjudice à l'ordre public.

Charles-Édouard Minet estime, quant à lui, qu'une intervention de l'autorité de police générale dans un domaine relevant de la police spéciale est parfois admise par le Conseil d'État dans l'hypothèse d'une inaction de cette dernière ou en raison d'une urgence. C'est par exemple le cas, nous précise-t-il, en matière de réquisitions de logements en vue de les attribuer à des personnes sans domicile⁶⁷⁴.

Nous venons d'évoquer plusieurs auteurs qui mettent en avant l'existence d'une possible intervention de l'autorité de police générale en cas de carence de l'autorité de police spéciale. Pour étayer de telles affirmations, peut-on également invoquer certaines décisions jurisprudentielles qui viendraient corroborer les thèses défendues en doctrine ?

2. Une condition d'intervention sans réel fondement jurisprudentiel

La réponse à la question posée semble être négative – bien qu'il existe quelques décisions y faisant référence. Nous en voulons pour preuve les développements des Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot, selon lesquelles, « l'analyse de la

⁶⁷² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2018, p. 781.

⁶⁷³ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 782.

⁶⁷⁴ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 125. L'auteur cite, afin d'illustrer son propos, les arrêts suivants : CE, Sect., 15 février 1961, Werquin, *Rec.*, p. 118 ; RDP 1961, p. 31, concl., Braibant et CE, 29 décembre 1997, Préfet du Val-de-Marne, *Rec.*, p. 505.

jurisprudence ne permet pas [...] de lever les incertitudes qui entourent ce pouvoir de police générale. Il est d'ailleurs significatif de constater qu'aucun des auteurs qui évoquent l'existence de ce pouvoir ne mentionne d'arrêts à l'appui de leur affirmation. On peine tout autant à en trouver »⁶⁷⁵.

In fine, il semblerait que l'intervention de l'autorité de police générale soit toujours possible en cas de carence de l'autorité de police spéciale. Cette possibilité reste néanmoins théorique, et il est peu vraisemblable d'être confronté, en pratique, à une telle situation. La raison de cette improbabilité réside, nous semble-t-il, dans les caractères intrinsèques de la police spéciale. Comme nous avons déjà pu l'évoquer, l'évolution de la police spéciale s'accompagne d'une spécialisation et d'une technicité toujours accrues qui vont de pair avec une procédure de mise en œuvre toujours plus poussée. Cette rigidité procédurale s'accompagne d'ailleurs, dans la plupart des cas, de contrôles effectués dans le but de prévenir tout désagrément et, plus précisément, tout trouble à l'ordre public – général ou spécial. Il semble donc difficilement imaginable, dans ces conditions, qu'une autorité de police spéciale, ayant pour mission de préserver un ordre public spécifique, omette – sciemment ou non – d'intervenir.

Afin d'illustrer et d'appuyer notre propos, nous pensons qu'il convient de mentionner, une fois encore, les développements des Professeurs Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot, pour qui : « [...] à supposer même que la compétence subsidiaire des maires soit reconnue en cas d'inaction des autorités titulaires de la police spéciale [...], il n'est pas certain qu'elle puisse, en pratique, être exercée. Le caractère complet de la police spéciale, impliquant l'exercice de contrôles tant *a priori* qu'*a posteriori* et faisant intervenir des autorités différentes rend difficilement imaginable une inaction ou une négligence des autorités étatiques [...] »⁶⁷⁶. Elles précisent, de plus, qu'« Aux termes des arrêts de 2011, [...] la défaillance des autorités nationales en charge de la réglementation de la police spéciale des communications électroniques ne suffit pas

⁶⁷⁵ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit.* Les auteurs précisent : « Si l'arrêt du Conseil d'État du 13 juillet 2007, *Commune de Taverny* juge que le défaut d'exercice par le préfet de ses pouvoirs de police spéciale en matière d'installations classées n'exclut pas l'engagement de la responsabilité pour faute de la commune, il ne reconnaît pas pour autant au profit du maire un pouvoir de police générale à caractère subsidiaire ».

⁶⁷⁶ H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques » ; *op. cit.*

davantage à justifier une intervention des maires ». Pour ces auteures, au final, « seule une situation de péril imminent, dont la survenance s'avère improbable, pourrait justifier l'exercice par les maires de leur pouvoir de police générale »⁶⁷⁷.

Notre propos se veut moins radical. Il nous semble, en effet, qu'une intervention subsidiaire de l'autorité de police générale soit toujours possible en cas de défaillance ou de carence fautive de l'autorité de police spéciale. Néanmoins, cette possibilité reste une hypothèse dont la réalisation – dans la pratique – risque d'être mise à mal par l'évolution de la police spéciale. Nous craignons, en effet, que face à la technicité sans cesse accrue de certains domaines, les autorités de police générale ne soient incompétentes – ou, pour le moins, dépassées – devant de telles exigences. On peut citer, à titre d'exemple, les polices spéciales relatives à l'environnement ou celles dites de régulation de certains secteurs tels que les communications électroniques, ...

Nous venons d'évoquer l'une des possibilités d'intervention de l'autorité de police générale dans un domaine, traditionnellement et juridiquement, réservé à une autorité spécialement désignée. Certes, cette situation paraît relever plus du cas d'école que du cas d'espèce, mais il nous semblait intéressant de l'évoquer, par souci d'une compréhension accrue des concours entre polices générale et spéciale. Nous allons maintenant évoquer et étudier les conditions essentielles à toute intervention de l'autorité de police générale en cas de concurrence avec une autorité de police spéciale. Ce sont là des exigences qui vont grandement conditionner la légalité de la mesure de police.

B) Les conditions essentielles de la mesure de police générale

En matière de concours entre polices générale et spéciale, la mesure de police prise par l'autorité de police générale doit se conformer à un certain nombre de conditions qui vont déterminer la légalité de sa décision.

Ainsi la mesure doit-elle être nécessairement plus ferme (1) et se trouvera également restreinte à un ressort territorial spécifique (2).

⁶⁷⁷ *Ibid.*

1. Une mesure nécessairement plus ferme

Lorsque l'autorité de police générale est amenée à agir, alors même que l'autorité de police spéciale est préalablement intervenue, la première ne peut prendre n'importe quelle mesure et se doit, en effet, de respecter certaines règles.

La question du concours entre polices générale et spéciale est nettement moins simple que celle du concours entre plusieurs polices générales. En effet, comme nous avons pu l'étudier précédemment, il existe, en cas de concurrence entre plusieurs polices différentes, une multitude de solutions qui dépendent, *in fine*, de la volonté du législateur en ce qui concerne la police spéciale.

L'on peut toutefois penser que lorsqu'une police spéciale n'est pas expressément désignée comme étant exclusive, il soit alors possible de mettre en œuvre la solution applicable au concours entre plusieurs polices générales. Pour rappel, cette hypothèse est, depuis longtemps, réglée assez simplement, par la décision *Commune de Nérès-les-Bains*⁶⁷⁸. Dans cette affaire, le Conseil d'État a admis que l'intervention d'une autorité de police supérieure au titre de la police générale ne faisait pas obstacle à l'usage, à son tour, par une autre autorité, de ses pouvoirs de police générale, à condition, toutefois, que l'autorité de police inférieure prenne des mesures plus rigoureuses que celles prises par l'autorité supérieure.

Cette solution semble parfaitement rationnelle, notamment du point de vue d'une application égale et équitable de la règle de droit sur l'ensemble du territoire national. Il est, en effet, difficilement concevable qu'une autorité de police locale puisse exempter les ressortissants de son territoire de compétence d'une réglementation prise à un échelon géographique supérieur. Il est, à ce titre, possible de citer le Professeur Jean Waline, selon lequel : « En principe, l'intervention sur un certain objet, de l'autorité supérieure ne prive pas l'autorité inférieure du droit de statuer sur ce même objet [...]. Cependant, l'autorité inférieure ne peut pas prendre de dispositions contraires à la réglementation générale, ni dispenser localement de son application. Elle ne peut que superposer, aux mesures générales, les mesures complémentaires adaptées aux nécessités locales [...]. Cela peut aller jusqu'à interdire localement ce qui

⁶⁷⁸ CE 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, n° 04749, *Rec.*, p. 275 ; *GAJA*, 18^e éd., 2011, n° 9.

est autorisé pour l'ensemble du territoire [...] »⁶⁷⁹. Dans le même sens, on a également souhaité reprendre les développements du Professeur Benoît Plessix, selon qui : « Dans ce cas, on considère que, en intervenant, pouvoir de police générale ne s'immiscera pas pour autant dans la sphère des attributions réservées à la police spéciale ; il viendra seulement la seconder, la compléter, la prolonger⁶⁸⁰. Aussi la logique veut-elle que, dans un tel cas de figure, l'autorité de police générale ne puisse [...] contredire les mesures prises au titre de la police spéciale [...] : par conséquent, l'autorité de police générale ne peut prendre que des mesures plus rigoureuses qui alourdissent celles prises au titre de la police spéciale »⁶⁸¹. Il convient aussi de mentionner deux derniers exemples allant dans ce même sens. Il s'agit de Monsieur Charles-Édouard Minet qui précise, en effet, que « [...] l'autorité locale ne pourrait pas édicter une mesure de police plus souple que celle de l'autorité supérieure et, par exemple, autoriser la diffusion d'un film auquel le visa d'exploitation a été refusé »⁶⁸². Le Professeur René Chapus rappelle, quant à lui, cette possibilité pour l'autorité locale d'aggraver une mesure prise par l'autorité de police spéciale et affirme : « Si [...] la police spéciale a été exercée, il reste possible à l'autorité de police générale d'édicter des mesures plus rigoureuses, si des raisons particulières le justifient »⁶⁸³.

Monsieur Samuel Deliancourt met d'ailleurs en avant les conditions d'une telle intervention de l'autorité de police générale, en indiquant que, « les mesures prises au titre de ses pouvoirs de police générale consisteront le plus souvent à suspendre ou à interdire temporairement la poursuite de l'activité considérée comme dangereuse ; elles présentent un caractère provisoire⁶⁸⁴, le temps que l'autorité de police spéciale compétente prenne les mesures idoines »⁶⁸⁵.

A bien y réfléchir, cette règle paraît complètement logique et évidente. Comme nous avons déjà pu l'aborder dans de précédents développements, l'objectif premier

⁶⁷⁹ J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 26^e éd., 2016, p. 379-380.

⁶⁸⁰ Jurisprudence de principe : CE, Sect., 13 novembre 1931, *Union générale des syndicats de la Brasserie française*, *Rec.*, p. 980.

⁶⁸¹ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^eme éd., 2018, p. 783.

⁶⁸² Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 122.

⁶⁸³ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1, p. 722.

⁶⁸⁴ CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, *Rec.*, p. 44.

⁶⁸⁵ S. DELIANCOURT, « Concours de polices : l'identification des compétences et moyens des autorités locales », *JCP A*, n° 15, 2114.

de la police administrative est d'assurer une protection de l'ordre public qui passe, nécessairement, par une certaine cohésion des règles applicables sur l'ensemble du territoire national. A ce titre, le fait d'aggraver une mesure au niveau local apparaît moins choquant que son assouplissement. L'on pourrait, certes, critiquer cette règle en arguant de l'atteinte aux libertés individuelles locales qui en découlent mais, une fois encore, l'atteinte aux libertés appartient à la définition même de la police administrative. Pour illustrer notre propos, nous citerons la police de l'affichage. Le Conseil d'État⁶⁸⁶ a, en effet rappelé la possibilité pour le maire, en la matière, d'aggraver les mesures prises par l'autorité de police spéciale.

Un autre exemple nous semble encore plus pertinent. Il s'agit de la police de la circulation routière. L'autorité de police spéciale compétente en ce domaine fixe, au niveau national, les limitations de vitesse en vigueur sur les différents segments de route parcourant l'ensemble du territoire national. Il est alors difficilement envisageable qu'un maire puisse, au niveau local et pour son agglomération, fixer une limitation de vitesse largement supérieure à celle en vigueur dans les autres communes françaises. Le Code de la route prévoit expressément quelques aménagements possibles et règle directement cette hypothèse de concours. L'article R. 413-1 de ce Code prévoit et met clairement en évidence la nécessité, pour l'autorité de police générale compétente au niveau local, d'aggraver la mesure prise par l'autorité de police spéciale. Ledit article précise en effet : « Lorsqu'elles sont plus restrictives, les vitesses maximales édictées par l'autorité investie du pouvoir de police prévalent sur celles autorisées par le présent code ». La seule hypothèse laissant au maire la possibilité de revoir à la hausse les limitations de vitesse est prise en compte par l'article R. 413-3⁶⁸⁷ du même Code. Cette faculté laissée à l'édile local est toutefois

⁶⁸⁶ CE, 8 avril 1998, *Commune de Lattes*, n° 165034. Cet arrêt est assez complet et rappelle parfaitement les règles qui peuvent être prises en matière de concours entre polices générale et spéciale. Un maire peut prendre une mesure relative à la diffusion de publications destinées à la jeunesse alors même que le ministre de l'Intérieur, détenteur de la police spéciale des publications dangereuses pour la jeunesse n'est pas intervenu. Enfin, alors même que l'autorité de police spéciale est intervenue, l'autorité de police générale peut prendre une mesure plus rigoureuse – si des circonstances locales particulières le justifient.

⁶⁸⁷ Art. R 413-3 du Code de la route : « En agglomération, la vitesse des véhicules est limitée à 50 km/h. Toutefois, cette limite peut être relevée à 70 km/h sur les sections de route où les accès des riverains et les traversées des piétons sont en nombre limité et sont protégés par des dispositifs appropriés. La décision est prise par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, après consultation des autorités gestionnaires de la voie et, s'il s'agit d'une route à grande circulation, après avis conforme du préfet. Sur le boulevard périphérique de Paris, cette limite est fixée à 70 km/h ».

restreinte puisque cette souplesse se voit de plus en plus précisément encadrée. Le maire ne dispose alors que d'une seule possibilité pour poser une limitation de vitesse accrue dans son agglomération. La loi ne l'autorise, en effet, qu'à fixer une vitesse maximale de 70 km/h, et ce, sous certaines conditions. Il est intéressant de relever que cette hypothèse de revoir à la hausse la limitation de vitesse des véhicules en agglomération est la seule laissée au maire puisque, selon une jurisprudence classique⁶⁸⁸, il est interdit à l'autorité de police inférieure d'édicter des mesures moins restrictives que l'autorité de police supérieure.

Outre cette condition d'une nécessaire rigueur de la mesure prise par l'autorité générale de police, ajoutons que la mesure en question s'appliquera exclusivement dans un cadre géographique plus restreint que celui dans lequel l'autorité de police spéciale exerce sa compétence.

2. Une mesure territorialement restreinte

Il s'agit là du corolaire de la règle selon laquelle l'autorité de police générale ne peut intervenir concurremment à une autorité de police spéciale que si des circonstances locales le justifient. En effet, le pouvoir de l'autorité générale est fondé sur l'existence de particularités géographiques rendant son intervention nécessaire afin de protéger l'ordre public dans son ressort géographique. Cela signifie que, dans une telle hypothèse, l'autorité de police générale vient concurrencer l'autorité de police uniquement sur une partie restreinte de son champ de compétence.

Est-il nécessaire de rappeler que le maire, en vertu des dispositions du CGCT⁶⁸⁹, est investi de pouvoirs de police administrative dans le ressort territorial de sa commune. Ce pouvoir, tel qu'il est conféré à l'autorité de police générale locale, constitue également un devoir. En effet, et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, le maire, s'il n'intervient pas alors même que l'ordre public est menacé dans sa commune, risque de voir sa responsabilité engagée. Les juridictions administratives

⁶⁸⁸ CE, 17 juillet 1953, *Constantin, Rec.*, p. 381

⁶⁸⁹ V., notamment : art. L. 2212-1 CGCT : « Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs ».

réagissent assez fermement sur cette question. A titre d'exemple, l'on pourra citer un arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille qui précise notamment : « Considérant que le refus opposé par un maire à une demande tendant à ce qu'il fasse usage des pouvoirs de police que lui confèrent les dispositions précitées de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales n'est entachée d'illégalité que dans le cas où, en raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales »⁶⁹⁰. En matière de lutte contre les nuisances sonores, si le maire n'exerce pas ses pouvoirs de police pour garantir la tranquillité publique au sein de sa commune, la responsabilité de celle-ci pourra être engagée devant le juge administratif en fonction de la nature et de l'intensité desdites nuisances. Ainsi une carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police a-t-elle déjà permis d'engager la responsabilité de la commune⁶⁹¹.

Cette obligation, pour l'autorité de police administrative locale d'agir, nous pousse à nous demander si, dans certaines hypothèses et malgré une exclusivité de la police spéciale, l'autorité de police spéciale ainsi que l'autorité de police générale seront toujours en capacité d'intervenir au cas où un danger menace l'ordre public au niveau local. Le Professeur Didier Truchet a mis en exergue ce questionnement dans l'un de ses articles consacrés aux « concours de police ». Il s'interroge en effet sur une possibilité d'intervention de l'autorité locale lorsqu'existe un danger grave et imminent. Ce regain de compétence ne serait alors possible que grâce à la mise en œuvre des mesures urgentes et provisoires, indispensables à la sauvegarde du bon ordre dans la commune. L'auteur précise ainsi : « [...] mais j'ignore si un tel danger est plausible en pratique : la menace de chute du pylône peut être ? »⁶⁹². Nous partageons ce point de vue et pensons qu'effectivement, une menace directe nécessitant une intervention rapide de l'autorité compétente pourra peut-être justifier l'utilisation par

⁶⁹⁰ CAA Marseille, 12 juin 2015, n° 14MA02653

⁶⁹¹ V., pour ex : CAA Lyon, 25 mars 2010, *Commune de Saint Apollinaire c/ Poupon*, n° 08LY02748. Arrêt relatif à des sonneries de cloches d'une église ne faisant pas partie des usages ; CAA Versailles, 15 mai 2012, *Lahitte c/ Commune d'Ezanville*, n°11VE03616. Décision relative à des nuisances sonores provoquées par un atelier de tôlerie ferronnerie.

⁶⁹² D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, *La police administrative*, PUF, 2014, p. 146.

l'autorité locale de ses pouvoirs de police, et ce au titre de ses prérogatives générales. Dans une telle hypothèse, l'autorité de police générale vient-elle d'ailleurs véritablement concurrencer l'autorité de police spéciale ? Le Professeur Didier Truchet, évoque la chute d'un pylône qui n'est pas en rapport direct avec la police spéciale des communications. Peut-on alors véritablement parler d'une hypothèse de concours ? Il semble logique que l'autorité la mieux placée pour répondre au trouble à l'ordre public soit celle qui intervient. Cette interprétation mérite néanmoins d'être vérifiée et, *in fine*, la solution appartient au juge administratif. La question, relative à l'existence ou non d'une situation de concours dans une telle configuration, se posait déjà en doctrine en 1938. Monsieur Michel Leroy préfère d'ailleurs parler de juxtaposition, justifiant ainsi la compétence des autorités de police générale sur leur ressort territorial, alors même qu'une police aurait été spécialement créée et confiée à une autorité particulière⁶⁹³.

Nous venons d'étudier les règles régissant les concours entre polices générales et spéciales lorsque différentes autorités en ont la charge. Il nous faut maintenant nous intéresser à l'hypothèse où une seule et même autorité détient des pouvoirs à la fois de police générale mais également de police spéciale. Dans ce cas de figure, il s'agit de la seconde subdivision des concours entre polices générales et spéciales.

⁶⁹³ V., notamment : M. LEROY, *Les concours des polices générales et des polices spéciales*, thèse de doctorat, Lille, Saint-Omer, Impression de l'indépendant du Pas-de-Calais, 1938, p. 21-22, en matière d'esthétique mais qui s'applique de manière générale : « L'esthétique, qui est la raison d'être de la police des monuments historiques, n'est pas un élément de l'ordre public au sens de l'article 97 et le concours avec les pouvoirs de police générale ne peut donc exister. Faudrait-il en conclure que ces pouvoirs de police générale sont absolument désarmés vis-à-vis de ces monuments ? Non : il est nécessaire de distinguer le concours et la juxtaposition ; le concours n'existe pas mais la juxtaposition se conçoit très bien et même se révèle indispensable ; à côté de la police spéciale qui a réglementé la matière pour assurer la sauvegarde de notre patrimoine artistique, la police générale interviendra pour assurer le maintien de la sécurité, tranquillité et salubrité publiques [...]. [...] la juxtaposition suppose deux polices poursuivant des buts différents, tandis que le concours n'existe que pour deux polices dont le but est semblable ».

Conclusion du Chapitre 1

Exclusivité et efficacité ; tels sont les deux maîtres-mots qui peuvent résumer les partages de compétences en matière de concours entre polices différentes, et détenues par des autorités distinctes.

L'*exclusivité* des polices spéciales a acquis une certaine légitimité avec le développement des polices spéciales et de leur technicité. C'est, en effet, en raison des compétences que nécessitent la mise en œuvre d'un certain nombre de polices spéciales que la règle de l'exclusivité fut fréquemment réaffirmée par le juge administratif, et par la doctrine. Si l'exclusivité tend aujourd'hui à se développer considérablement dans le droit des concours de police, il faut toutefois nuancer notre remarque. Cette orientation se vérifie essentiellement dans certaines sphères que l'on qualifiera de sensibles ou nécessitant des connaissances spécifiques. C'est le cas, par exemple, les domaines sanitaires ou de l'environnement. Cette règle de l'exclusivité semble, *a priori*, séduisante concernant le règlement des concours entre polices différentes. En effet, on peut y voir une solution unique et uniforme prévenant toute forme de concurrence entre police générale et spéciale ; cette dernière étant censée être la seule applicable. Toutefois, bien que l'exclusivité soit encore la règle, les autorités locales semblent détenir le pouvoir d'adapter la mesure, en fonction des nécessités de protection de l'ordre public local.

Cette faculté laissée aux autorités locales ne semble pas remettre en cause fondamentalement le principe d'exclusivité mais participe simplement, selon nous, à une amélioration de l'*efficacité* de la règle juridique. D'autant que le législateur et la jurisprudence choisiront certainement d'étendre leur stricte vision de l'exclusivité à certains domaines autres que les OGM et les antennes de téléphonie mobile. La technicité, sans cesse accrue, de différents secteurs entrainera certainement, de la part du juge administratif, une plus stricte lecture de l'exclusivité. Les litiges relatifs aux antennes relais, aux OGM – ou plus largement à ces domaines sensibles régis par une police spéciale nationale – ne semblent pas encore cristallisés. Ces polices spéciales étant instituées dans des matières particulièrement délicates – en raison des questions et préoccupations qu'elles suscitent dans l'opinion publique –, « il n'est pas étonnant

[...] que les décisions prises à ce titre « remontent » de plus en plus au contentieux, le juge étant appelé, une fois de plus, à être l'arbitre de confrontations qui dépassent largement le droit »⁶⁹⁴. L'affaire des arrêtés anti-pesticides du maire de Langouët semble confirmer cette position doctrinale⁶⁹⁵.

Cette articulation des compétences, en matière de concours entre polices administratives différentes, s'explique, notamment, en raison de la multiplicité d'autorités habilitées en ces domaines. Il convient donc de déterminer, si les enjeux et les règles applicables diffèrent lorsqu'une seule et même autorité détient, à la fois, des pouvoirs de police administrative générale et spéciale ?

⁶⁹⁴ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, 2113.

⁶⁹⁵ TA Rennes, ord., 27 août 2019, n° 1904033.

CHAPITRE 2

POLICE GÉNÉRALE ET POLICE SPÉCIALE DÉTENUES PAR LA MÊME AUTORITÉ

« Les polices administratives spéciales portent souvent sur un objet proche de l'ordre public général. Lorsque les deux compétences sont détenues par la même autorité, celle-ci peut-elle choisir la police qu'elle préfère exercer ? »⁶⁹⁶. Cette interrogation, posée par Charles Édouard Minet, résume parfaitement l'enjeu de la distinction des concours entre police générale et spéciale, en fonction des autorités qui détiennent la compétence de police administrative.

Bien qu'il s'agisse d'une hypothèse différente, nous allons voir que les règles qui s'y rapportent ne diffèrent pas totalement de celles étudiées précédemment. Cette similitude explique peut-être pourquoi la doctrine dissocie rarement l'étude des concours entre polices générale et spéciale, selon que l'une ou plusieurs autorités sont compétentes en la matière. À notre connaissance, seul Monsieur Charles-Édouard Minet a opéré une telle subdivision dans son ouvrage⁶⁹⁷. Cette articulation nous semble pourtant être la plus pertinente en ce qu'elle exprime nettement la diversité des hypothèses de concurrence que peut générer l'articulation des compétences de police administrative. *A priori*, la police spéciale prime sur la police générale (Section 1). Toutefois, *a posteriori*, il est certaines hypothèses dans lesquelles la police générale reste la mieux adaptée pour répondre aux nécessités de la protection de l'ordre public (Section 2).

⁶⁹⁶ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.*, p. 118.

⁶⁹⁷ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.*, p. 118 et s.

Section 1. La primauté de la police spéciale sur la police générale

Dans une telle situation de concours, la règle de principe veut que l'autorité de police utilise, en priorité, ses pouvoirs de police spéciale. La police spéciale a été, rappelons-le, spécialement créée par le législateur et confiée à une autorité de police particulière. Dans l'hypothèse où cette même autorité de police serait également titulaire de prérogatives de police générale, il semble logique que le spécial prime sur le général.

En effet, cette règle semble découler de l'architecture juridique de la police spéciale. Si le législateur a jugé utile de la créer, c'est pour qu'elle prédomine et soit respectée en priorité afin de protéger un ordre public, lui aussi particulier.

La primauté de la police spéciale semble justifiée par la nature même et les objectifs de la police spéciale (§1). Cette primauté a également des conséquences particulières pour l'autorité qui en est titulaire (§2).

§I. UNE PRIMAUTÉ JUSTIFIÉE PAR LA NATURE ET LES OBJECTIFS DE LA POLICE SPÉCIALE

Cette primauté découle, rappelons-le, de la nature ainsi que des objectifs de la police spéciale. Sa création par le législateur est, en effet, conditionnée et motivée par la protection d'un ordre public spécifique. La différence – par rapport à ce qui a déjà pu être évoqué sur les polices spéciales – réside dans le fait que, dans la situation qui nous intéresse, le législateur a entendu confier une compétence de police spéciale à une autorité locale détenant également un pouvoir de police générale.

La primauté de la police spéciale est donc conditionnée par ce caractère local, ainsi que par sa nature législative (A). De plus, insistons sur le fait que l'existence de cette police spéciale instituée au niveau local exige le respect, par l'autorité compétente en la matière, d'un certain formalisme – caractéristique du concours entre polices générales et spéciales lorsque ces dernières sont détenues par la même autorité (B).

A) Une police spéciale locale instituée par le législateur

Nous avons déjà pu mentionner cette règle selon laquelle la nature même de la police spéciale réside dans sa création purement législative. Elle est issue de la volonté du législateur. Nous verrons que ce caractère particulier a un impact sur l'existence même d'un concours de police (1). Néanmoins la solution visant à utiliser, de préférence, la police spéciale semble découlée d'une certaine logique (2).

1. Les limites à l'existence d'une situation de concours entre polices générales et spéciales

Il nous faut rappeler que de cette naissance particulière de la police spéciale découle une autre caractéristique. Une police est spéciale si sa finalité est, en tout ou partie, différente de celle de son homologue générale. A l'origine, il semblerait que cette finalité puisse être plus vaste et dépasser les seules considérations liées à la protection de l'ordre public. C'est ce que nous rappelle le Professeur Pierre Tiffine en s'appuyant sur l'exemple de la police du cinéma qui pouvait être exercée « pour la protection de tous les intérêts généraux ». L'auteur nous précise toutefois que cette police spéciale aura généralement, son propre objet, plus restreint que la notion traditionnelle d'ordre public. Il prend ainsi pour exemple la police de la chasse dont l'objet est de préserver le gibier, ou bien encore la police de l'affichage, de la publicité et des enseignes qui vise à sauvegarder l'esthétique ainsi que la préservation de l'environnement⁶⁹⁸.

Ainsi, dans l'hypothèse qui nous intéresse ici, l'autorité de police locale est investie à la fois d'un pouvoir de police générale, mais également d'un pouvoir de police spéciale. Nous venons de rappeler que la finalité de ces deux polices est différente, l'une étant plus restrictive que l'autre. Il semble donc logique que, conformément à ce qui a motivé sa création par le législateur, l'utilisation de la police spéciale par l'autorité locale soit préférée à celle de la police générale. Cependant, cette règle ne vaut que lorsque l'ordre public directement protégé par la police spéciale en

⁶⁹⁸ P. TIFFINE, *Droit administratif français*, – Cinquième Partie – Chapitre 1 : Police administrative, *Revue générale du droit* [en ligne], 2013, numéro 4649.

question est menacé. Autrement dit, lorsque les buts poursuivis par les deux polices administratives – générale et spéciale – sont différents, la question d'un éventuel concours ne se pose pas réellement. Chaque police sera alors compétente pour protéger l'ordre public pour lequel elle est instituée. Il n'y a donc pas véritablement de concours de police dans une telle hypothèse.

Pour Delphine Burriez : « Ces pouvoirs de police peuvent en effet coexister pacifiquement. Il s'agit de toutes les hypothèses dans lesquelles la mesure de police générale intervient au-delà du champ d'action de la police spéciale ». L'auteur nous donne également des exemples notamment en matière d'établissements recevant du public. Elle précise, à ce titre : « On trouve de nombreux exemples de cette coexistence en matière d'établissements recevant du public, dont l'activité peut être génératrice de divers troubles à l'ordre public. Parmi eux, l'atteinte à la tranquillité du fait de nuisances sonores répétées et tardives est souvent évoquée. Ici, l'ordre public concerné est distinct de celui qui fonde la police spéciale relative, rappelons-le, à la sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Et le maire peut exercer ses pouvoirs de police générale. Il peut ainsi adopter une interdiction d'ouverture ou de diffuser de la musique au-delà d'une certaine heure »⁶⁹⁹. L'auteur poursuit en précisant : « [...] devant le juge administratif, cet exercice des pouvoirs de police générale ne soulève aucune question de concurrence avec la police spéciale »⁷⁰⁰. L'auteur précise également : « [...] cette solution peut être généralisée à d'autres hypothèses d'articulation entre les polices administratives. C'est ainsi que le maire peut agir sur le fondement de ses pouvoirs de police générale en présence d'un immeuble menaçant ruine lorsque le péril est lié à une cause extérieure à l'immeuble. En effet, la police spéciale en la matière ne concerne que les désordres

⁶⁹⁹ D. BURRIEZ, « De la spécificité de l'articulation des pouvoirs de police spéciale et générale détenus par une même autorité administrative. L'exemple des pouvoirs de police du maire en matière d'établissements recevant du public », *JCP A*, n° 48, 5 décembre 2013, p. 2310. Notons que l'auteur nous précise que l'exercice des pouvoirs du maire, dans de telles circonstances, est encadré par le principe de proportionnalité – CE, Sect., 19 mai 1933, Benjamin, Rec., p. 541) et seules des circonstances particulières devraient justifier une fermeture provisoire (CAA Marseille, 13 mars 2015, n° 13MA°3247).

⁷⁰⁰ D. BURRIEZ, « De la spécificité de l'articulation des pouvoirs de police spéciale et générale détenus par une même autorité administrative. L'exemple des pouvoirs de police du maire en matière d'établissements recevant du public », *op. cit.*, p. 2310. L'auteur renvoie à un arrêt de la CAA Marseille, 15 décembre 2008, n° 07MA01686 qui considère que les dispositions du Code de la construction et de l'habitation relatives aux établissements recevant du public « ne font pas obstacle à ce que le maire use des pouvoirs généraux que lui confère l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales pour refuser l'ouverture d'un établissement jusqu'à la réalisation des travaux de sécurisation de son accès ».

affectant l'immeuble »⁷⁰¹.

Mises à part ces hypothèses qui ne relèvent pas d'une véritable concurrence entre polices générales et spéciales, il semble que, lorsqu'il y a concours, l'utilisation – en priorité – de la police spéciale, découle d'une logique évidente.

2. *L'utilisation logique de ses pouvoirs de police spéciale par l'autorité de police*

Nous venons donc de montrer que lorsque les ordres publics protégés par les polices générales et spéciales sont différents, il n'est pas véritablement question d'une hypothèse de concours au sens strict du terme. Toutefois, les problèmes surviennent, dès lors que les police spéciales – comme c'est souvent le cas – portent sur un objet proche de l'ordre public général.

La solution consistant à utiliser la police spéciale plutôt que la police générale semble donc logique et évidente au regard de ce qui a pu être brièvement évoqué précédemment. Nous pouvons d'ailleurs citer Monsieur Charles-Édouard Minet afin d'illustrer notre propos. Il précise ainsi : « [...] lorsqu'une autorité de police générale dispose également d'un pouvoir de police spéciale portant sur un objet particulier, elle ne peut utiliser relativement à cet objet, que les pouvoirs qu'elle tire du texte spécial. Cette solution est logique : si cette police spéciale a été créée, bien que son objet se confonde en partie avec l'ordre public général, et alors même qu'elle est confiée à une autorité disposant déjà d'un pouvoir de générale, c'est précisément pour instituer des formes spéciales ou une procédure particulière que le législateur a jugé nécessaire d'imposer à l'autorité de police »⁷⁰².

Cette double compétence, à la fois générale et spéciale, détenue par une même autorité de police se retrouve, semble-t-il, pour toutes les autorités de police générale.

⁷⁰¹ D. BURRIEZ, « De la spécificité de l'articulation des pouvoirs de police spéciale et générale détenus par une même autorité administrative. L'exemple des pouvoirs de police du maire en matière d'établissements recevant du public », *op. cit.*, p. 2310. V. la référence faite par l'auteur : *CE*, 6 nov. 2013, n° 349245 : *JurisData* n° 2013-024863 ; *JCP A* 2013, act. 897 ; *JCP G* 2013, act. 1212, obs. F. Tesson qui y voit une hypothèse de coexistence et non de concours de police ; Y. Jegouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 151-164, spéc. p. 149.

⁷⁰² Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, *op. cit.*, p. 119.

En effet, selon les termes du Professeur Vincent Tchen : « Les autorités de police générale détiennent toutes un pouvoir de police spéciale »⁷⁰³. C'est cette situation caractéristique qui, ici, nous intéresse particulièrement.

Une seconde caractéristique doit être prise en considération lorsque l'on étudie le concours entre polices générales et spéciales détenues par une même autorité. En effet, la règle de l'utilisation de la police spéciale, prioritairement à la police générale résulte également du nécessaire respect de la procédure instituée par le législateur.

B) Une police spéciale caractérisée par le respect d'un formalisme procédural particulier

Outre les conséquences engendrées par sa nature même, la police spéciale implique aussi l'indispensable respect, pour l'autorité qui en est investie, d'une procédure particulière et plus rigoureuse qu'en matière de police générale. Deux points nous semblent particulièrement intéressants à aborder lorsque l'on évoque ce respect d'un certain formalisme. Il faut, tout d'abord, envisager la mise en œuvre d'une procédure particulière comme fondement d'un éventuel concours de police (1), avant d'évoquer les raisons qui peuvent expliquer sa mise en place (2).

1. La mise en œuvre d'une procédure particulière comme fondement d'un éventuel concours de polices

Comme évoqué précédemment, les problèmes vont se poser dès que les objectifs de la police spéciale se rapprocheront de ceux visés par la police générale. Comme le rappelle le Professeur Vincent Tchen : « Certains textes de police spéciale qui visent à garantir l'ordre public général dérogent aux règles de compétence qui prévalent en matière de police générale. Dans ces domaines, le seul critère de la procédure spéciale assure la qualification des pouvoirs de police »⁷⁰⁴. C'est précisément dans ce cas de figure que l'on peut parler de concours de police et que les risques de méconnaissance des procédures instituées par le législateur sont les plus

⁷⁰³ V. TCHEN, « Police administrative - Théorie générale », *J. Cl-adm.*, fasc. 200, n° 188.

⁷⁰⁴ V. TCHEN, « Police administrative - Théorie générale », *op. cit.*, n° 191.

importants.

Comme mentionné par Madame Delphine Burriez : « C'est dans l'hypothèse où les pouvoirs de police générale sont exercés dans le champ d'action de la police spéciale, que le risque de méconnaissance des procédures apparaît et que la nécessité de préserver la police spéciale intervient. En effet, lorsque l'autorité entend adopter une mesure de police qui est accessible dans le cadre de la police spéciale et qui répond à l'ordre public préservé par cette dernière, l'exercice des pouvoirs de police spéciale devrait être privilégié »⁷⁰⁵.

Autoriser l'autorité de police administrative à utiliser ses pouvoirs de police générale plutôt que ses pouvoirs de police spéciale reviendrait, en fait, à aller à l'encontre de la volonté du législateur. En effet, comme nous l'avons vu dans nos développements précédents, la police spéciale a été créée, à dessein, par législateur. Or, ce dernier a, de plus, institué un certain formalisme dans l'utilisation que l'autorité investie dudit pouvoir de police fera de ses prérogatives. Le législateur a mis en place une procédure particulière et il semblerait mal venu, de manière prétorienne, d'y déroger. Nous pouvons, une fois encore, citer Madame Delphine Burriez, pour qui : « Accepter l'utilisation des pouvoirs de police générale dans cette hypothèse reviendrait à priver d'effet utile la police spéciale et à remettre en cause la volonté du législateur d'instituer un régime de police particulier. Le recours à la police générale tient alors du détournement de procédure »⁷⁰⁶.

Charles-Édouard Minet a, lui aussi, évoqué le nécessaire respect de la procédure spécifique instituée pour l'utilisation de la police spéciale. Il a, en effet, précisé : « si cette police spéciale a été créée [...] c'est précisément pour instituer des formes spéciales ou une procédure particulière que le législateur a jugé nécessaire d'imposer à l'autorité de police. L'édiction de mesures de police administrative générale n'est soumise à aucune règle particulière de forme ou de procédure. Or, l'objet de la police administrative étant d'apporter certaines limitations aux libertés des individus, le

⁷⁰⁵ D. BURRIEZ, « De la spécificité de l'articulation des pouvoirs de police spéciale et générale détenus par une même autorité administrative. L'exemple des pouvoirs de police du maire en matière d'établissements recevant du public », *JCP A*, n° 48, 5 décembre 2013, p. 2310.

⁷⁰⁶ D. BURRIEZ, « De la spécificité de l'articulation des pouvoirs de police spéciale et générale détenus par une même autorité administrative. L'exemple des pouvoirs de police du maire en matière d'établissements recevant du public », *JCP A*, n° 48, *op. cit.*

besoin d'une procédure plus rigoureuse se fait parfois sentir »⁷⁰⁷.

Nous venons ainsi de montrer que l'existence d'une procédure particulière est inhérente à l'existence d'une police spéciale. Il s'agit également du principal risque de concours entre les pouvoirs de police générale et spéciale détenus par une même autorité. Il faut également prendre en considération les diverses raisons qui motivent la mise en place de telles règles de forme et de procédure.

2. Les raisons de la mise en place d'un tel particularisme formel et procédural

Il vient d'être rappelé que le législateur, lorsqu'il crée une police spéciale, conditionne la légalité de sa mise en œuvre au respect d'une procédure spécifique. Cette particularité montre la volonté de trouver un certain équilibre entre restriction des libertés individuelles ou collectives – induite par la police spéciale – et le nécessaire respect de l'ordre public spécifiquement protégé.

Nous venons de montrer que l'autorité de police qui dispose à la fois de prérogatives de police spéciale mais également de police générale se trouve, en général, liée dans l'usage de ses pouvoirs. De plus, l'utilisation de ses prérogatives de police spéciale se trouve conditionnée au respect d'une procédure particulière. Il nous semble légitime, une fois cette caractéristique rappelée, de s'interroger sur les raisons de l'existence de telles règles formelles et procédurales.

Nous partageons, sur ce point, les développements du Professeur Pierre Bon. L'auteur nous livre, à ce propos, une analyse très détaillée des concours entre polices générales et spéciales détenues par une même autorité. En effet, selon lui, cette hypothèse recouvre deux cas de figure distincts. Tout d'abord la police spéciale peut imposer à l'autorité de police de respecter certaines règles de forme ou de procédure⁷⁰⁸. Dans cette hypothèse, comme nous venons de l'évoquer, l'autorité de police

⁷⁰⁷ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, op. cit., p. 119.

⁷⁰⁸ V. notamment : P. BON, *La police municipale*, op. cit., n°120-122. L'auteur prend pour exemple la police spéciale de la circulation et du stationnement – articles L. 2213-1 et s. du CGCT. Il nous précise qu'en posant une obligation de forme – en imposant au maire d'intervenir, en cette matière, par arrêté motivé –, le législateur a créé une police spéciale créant une obligation de forme particulière pour l'autorité qui en est titulaire si elle souhaite prendre des mesures relatives à la circulation ou au stationnement dans le ressort territorial de sa commune.

administrative est liée. Dans le second cas de figure, la police spéciale ne fait qu'élargir les possibilités dont disposait, initialement et en vertu de ses pouvoirs de police générale, l'autorité de police. Dans cette hypothèse, l'autorité de police aurait alors le choix d'utiliser ou non la police spéciale⁷⁰⁹. Toutefois, son utilisation l'obligerait, *de facto*, à respecter le formalisme ainsi que la procédure particulière prescrits par le texte. De plus, la responsabilité du maire pouvant être engagée en cas de faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police, l'édile municipal devra veiller à utiliser ses prérogatives le plus efficacement possible afin d'éviter qu'un trouble à l'ordre public – général ou spécial – ne survienne, causant un préjudice et faisant l'objet d'une saisine du juge administratif par un administré lésé.

L'existence de conditions de forme et de procédure particulières viserait donc un objectif particulier. Dans un premier temps, il s'agirait, pour l'autorité qui en est investie, de canaliser l'utilisation de ses pouvoirs de police spéciale – notamment en raison du plus grand pouvoir que confère le texte spécial par rapport aux mesures traditionnelles de police générale. Que l'on se trouve dans l'une ou l'autre des hypothèses avancées par le Professeur Pierre Bon, il semblerait que la procédure mise en place trouve sa raison d'être dans l'extension des prérogatives de police induites par l'existence de la police spéciale. Le législateur, en créant une police spéciale et en conditionnant son utilisation au respect des certaines règles procédurales, n'entend-il pas responsabiliser l'autorité qui sera chargée de sa mise en œuvre ? Il semble, une fois encore, que le législateur cherche à protéger des éventuelles menaces à l'ordre public tout en cherchant à prévenir d'éventuelles dérives pouvant naître d'une utilisation abusive des restrictions aux libertés permises par les polices spéciales.

Malgré l'importance accordée au respect des conditions de forme et de procédure posées par le texte créant la police spéciale, nous verrons dans nos prochains développements que le recours à la police générale est souvent toléré et encadré. Le

⁷⁰⁹ V. P. BON, *La police municipale, op. cit.*, n° 119 et s. L'auteur prend l'exemple de la police des immeubles menaçant ruine que nous avons déjà évoquée afin d'illustrer son propos. Il est vrai que grâce à ses pouvoirs de police générale, il est possible, pour le maire, de prévenir un certain nombre de troubles à l'ordre public. Toutefois, ladite police spéciale – art. L. 2213-24 du CGCT et qui renvoie, pour ses conditions de mise en œuvre, aux articles L. 511-1 à L. 511-4-1 du CCH – prévoit des mesures que le maire ne pourra mettre en œuvre que s'il décide d'utiliser ses prérogatives spéciales. Il ne pourra alors le faire, pour reprendre les termes de l'auteur, qu'« à la condition que soient remplies les conditions spécifiques de fond ou de procédure correspondantes ».

respect de la procédure et des formes instituées par le texte spécial est toutefois rappelé par le Conseil d'État⁷¹⁰. Selon cette jurisprudence, le maire peut user de son pouvoir de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique sauf si cet usage a pour objet ou effet de déroger à la procédure prévue pour la police spéciale. Cela signifie donc bien que la procédure prescrite par le législateur doit être respectée par l'autorité de police titulaire à la fois de prérogatives générales et spéciales de police.

Le Professeur Étienne Picard a également eu l'occasion de rappeler l'importance du respect de cette particularité. Il a, en effet, précisé : « [...] le maire ne pourrait légalement se prévaloir de sa propre abstention en tant qu'autorité de police spéciale pour se dispenser, en prenant une mesure de police générale, des formes plus contraignantes que cette police spéciale lui imposait de respecter »⁷¹¹. L'auteur met ainsi en avant l'exigence du respect des conditions de forme posées par le texte instituant la police spéciale. Il cite également plusieurs arrêts venant illustrer ses propos⁷¹². Notons, au surplus, qu'il existe des arrêts plus récents⁷¹³ rappelant le même principe et montrant ainsi une continuité dans la réponse apportée par la jurisprudence sur cette question.

Nous venons ainsi de montrer que, par nature, le texte de police spéciale pose et impose des conditions de forme et de procédure que l'autorité de police qui en est titulaire se doit de respecter. Il semble logique, au regard des différents arguments qui viennent d'être énoncés, que l'autorité de police voit l'utilisation de prérogatives plus étendues – tel que le permet le texte spécial – assujettie à certaines règles.

Il nous semble désormais opportun de nous intéresser aux conséquences d'une telle utilisation prioritaire de la police spéciale pour l'autorité qui en est titulaire. Nous venons de voir que celle-ci était dans l'obligation de respecter le formalisme imposé

⁷¹⁰ V. à ce titre : CE, 22 décembre 1993, *Commune de Carnoux-en-Provence*, RDP 1994, p. 588. Nous soulignons ainsi, dans cet arrêt, le passage suivant : « l'existence de pouvoirs reconnus au maire dans le cadre d'une police spéciale ne fait pas obstacle à ce que celui-ci use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique, sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue pour la police spéciale »

⁷¹¹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 716 et 717.

⁷¹² É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 717. V. notamment la note de bas de page n°6. L'auteur cite certains arrêts sanctionnant la violation des formes prescrites par le texte spécial, notamment en matière sanitaire : CE, 9 mai 1913, *Rouard*, Rec., p. 518 ; CE, 7 mars 1947, *Harang*, Rec., p. 102 ; CE, 14 mars 1952, *Rodier et Ollivier*, Rec., p. 153.

⁷¹³ V. pour ex : CE, 5 avril 1996, *Le Club Olympique et Marcu* : JurisData n° 1996-050272.

par le texte instituant la police spéciale mais quelles sont, dans la pratique, les conséquences qui découlent d'une telle règle ?

§II. LES CONSÉQUENCES DE LA PRIMAUTÉ DE LA POLICE SPÉCIALE POUR L'AUTORITÉ

Les mesures et conditions particulières régissant l'utilisation des pouvoirs de police spéciale par l'autorité qui en est titulaire ont des conséquences certaines sur cette dernière. En effet, si le législateur assortit l'utilisation de certaines polices spéciales au respect de certaines conditions de forme et de procédure, il est légitime de s'interroger sur les risques encourus par une autorité de police qui enfreindrait ces prescriptions.

Il est logique que la violation d'une telle règle entraîne des conséquences pour l'autorité de police qui viendrait à l'enfreindre. Nous allons voir que cette dernière se trouve liée dans l'utilisation de ses pouvoirs de police administrative générale ou spéciale. Il nous faut néanmoins rappeler que ces conséquences n'existent qu'en cas de concours entre la police spéciale et la police générale. Ainsi, comme nous avons déjà pu le mentionner, cette situation trouve à s'appliquer lorsque ces deux polices poursuivent des buts identiques et sont exercées par la même autorité.

En la matière, les conséquences sont de deux ordres. Tout d'abord, de cette primauté de la police spéciale découle une impossibilité, pour l'autorité de police, de choisir entre ses prérogatives de police spéciale et générale (A). Nous verrons dans nos développements ultérieurs que cette règle n'est pas, *a priori*, aussi ferme qu'il y paraît. Une erreur commise par l'autorité compétente dans l'utilisation de ses pouvoirs de police, peut engager la responsabilité de la commune. Il nous faudra ainsi étudier les risques encourus par l'autorité de police en cas de manquement à cette règle.

A) L'impossibilité, de principe, d'un choix dans l'utilisation des pouvoirs de police administrative

Comme nous avons déjà pu l'évoquer, en principe, si l'autorité de police dispose à la fois de prérogatives de police générale et spéciale, elle n'est pas totalement libre

dans l'utilisation de ses pouvoirs. Cette règle ne vaut toutefois que lorsque le texte de police spéciale se borne à imposer des conditions d'utilisation plus restrictives qu'en matière de police générale. Comme a pu le rappeler le Professeur Marie-Christine Rouault : « Si la police spéciale impose simplement au maire le respect de conditions de forme ou de procédures étrangères à celles exigées pour l'exercice de la police générale, la compétence de police générale disparaît. Le maire doit respecter les règles spécifiques de forme et de procédure »⁷¹⁴. Néanmoins, l'auteur rappelle bien, comme nous l'avons mentionné *supra*, que cette règle ne s'applique que si les objets poursuivis par les deux police – générale et spéciale – sont identiques.

Pour certains auteurs, ce dédoublement fonctionnel du maire, en tant qu'autorité de police, aurait pour conséquence l'application du principe d'indépendance des législations – que nous avons déjà évoquée. Il est ainsi possible de mentionner Ibrahim Mboup, pour qui : « L'unicité organique de l'autorité détenant deux compétences différentes n'empêche pas ici l'application de l'indépendance des législations. Le maire ne peut pas ainsi utiliser ses pouvoirs de police générale à la place de ceux qui lui sont reconnus au titre des procédures de péril régies par le [...] Code général des collectivités territoriales. Les deux législations sont indépendantes »⁷¹⁵. L'auteur illustre son propos en citant l'arrêt *M. Philippe A*⁷¹⁶, rendu par le Conseil d'État le 30 novembre 2007 selon lequel : « [...] les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation, ne relèvent pas des mêmes procédures et n'ont pas la même portée ». En pratique, cela signifie que le maire qui se fonde, de manière erronée, sur une police spéciale pour prendre un arrêté, ne peut, *a posteriori*, tenter de rendre ledit arrêté légal sur le fondement de la police générale, telle que prévue par le C.G.C.T. Dans cette hypothèse, l'autorité de police administrative s'expose à des risques importants.

⁷¹⁴ M.-C. ROUAULT, « Les pouvoirs de police du maire », *J.-Cl. adm.*, synthèse n°90, n° 42.

⁷¹⁵ I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP* 2013, n° 3, p. 589.

⁷¹⁶ CE, 30 novembre 2007, *M. Philippe A*. n° 294768.

B) Les risques encourus par l'autorité de police administrative

Monsieur Charles-Édouard Minet va encore plus loin dans ses explications sur le nécessaire respect de la procédure mise en œuvre pour la police spéciale, puisqu'il précise : « [...] la procédure instituée par la loi n'est rien de moins que la raison d'être de la police spéciale : c'est pourquoi l'autorité qui en est détentrice ne saurait s'en affranchir, sauf à entacher sa décision d'une erreur de droit, voire d'un détournement de pouvoir »⁷¹⁷. L'auteur illustre alors son propos en prenant l'exemple de la police des édifices menaçant ruine⁷¹⁸. Lorsque les conditions de cette police spéciale sont remplies, le maire est tenu de la mettre en œuvre. C'est-à-dire qu'il ne pourra utiliser les pouvoirs inhérents à cette police spéciale que si le danger provoqué par un immeuble provient, à titre prépondérant, de causes qui lui sont propres, et non de causes exclusivement extérieures. Dans cette dernière hypothèse, l'autorité de police compétente se doit d'utiliser ses pouvoirs de police générale⁷¹⁹. La jurisprudence est assez stricte en la matière et ne permet pas à l'autorité de police d'utiliser ses prérogatives de police générale en lieu et place de celles de police spéciale⁷²⁰.

Le juge administratif est également intervenu afin de préciser les risques auxquels s'expose une autorité de police administrative qui n'interviendrait pas, ou le ferait sur le mauvais fondement. Ainsi, dans un avis⁷²¹, le Conseil d'État a précisé : « la responsabilité des personnes investies d'un pouvoir de police peut être recherchée devant le juge administratif pour faute simple résultant soit de l'illégalité de décisions ou d'agissements [...] soit, à l'inverse, d'une carence à prendre les mesures nécessaires ou à faire appliquer les mesures prises [...] ». Le Conseil poursuit : « les agissements ou carences du maire [...] engagent la responsabilité de la collectivité publique au nom de laquelle il exerce [ses] attributions ». Ainsi, la responsabilité du maire,⁷²² dans le

⁷¹⁷ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.*, p. 119.

⁷¹⁸ La police des édifices menaçant ruine trouve son fondement dans l'art. L. 2213-24 du CGCT. Le pouvoir de police spéciale est, quant à lui, régi par les art. L. 511-1 à L. 511-6 du CCH - qui prévoit deux procédures : une ordinaire et une d'urgence.

⁷¹⁹ CE, 27 juin 2005, *Ville d'Orléans, Lebon T.*, p. 747-985, *BJCL* 2005, p. 523, concl. T. Olson ; CE 10 octobre 2005, *Commune de Badinières, Rec.*, p. 425, *BJCL* 2005, p. 690, concl. T. Olson ; CE 31 mars 2006, *Pérone et autres, Lebon T.*, p. 707-795.ent

⁷²⁰ V., pour ex : CE, 31 mai 1974, *Ville de Digne, Lebon T.*, p. 885 ; CE, 8 janvier 1997, *Hugenschmitt, Lebon T.*, p. 971.

⁷²¹ CE, sect. travaux publics, 29 juill. 2008, avis, n° 381725.

⁷²² V. notamment les articles L. 2216-1 et L. 2216-2 CGCT qui prévoient les hypothèses de mise en œuvre de la responsabilité en matière de police administrative.

cadre de ses prérogatives de police, peut être recherchée pour faute simple résultant de l'illégalité de décisions ou d'agissements contraires aux objectifs de protection de l'ordre public – qu'il soit général ou spécial – ou bien, à l'inverse, en raison d'une carence à prendre les mesures nécessaires ou à les faire appliquer.

Le professeur Pierre Bon estime, lui aussi, que l'existence d'une police spéciale confiée au maire et prévoyant une procédure particulière lie celui-ci dans l'utilisation de ses pouvoirs. Il précise en effet : « Il semble que, dans [une telle] hypothèse, il y a disparition totale de la compétence de police générale en ce sens que le maire doit, en tout état de cause, respecter ces règles spécifiques de forme ou de procédure »⁷²³.

Malgré la force du principe d'exclusivité des polices spéciales, il peut exister des hypothèses dans lesquelles une utilisation prioritaire ou concomitante de la police générale pourra être tolérée, sous certaines conditions.

Section 2. Les compétences résiduelles de la police générale

L'existence d'une police spéciale ne paralyse pas totalement les possibilités d'agir, et ce, grâce aux mesures traditionnellement prévues par la police générale. Comme nous venons de le préciser, bien que l'autorité de police administrative soit généralement dans l'obligation d'utiliser, en priorité, ses prérogatives de police spéciales, il est des hypothèses dans lesquelles ses compétences de police générale retrouvent toute leur effectivité. Il semblerait que, dans certains cas, les procédures et conditions de formes imposées par le texte instituant la police spéciale viennent ralentir l'intervention de l'autorité de police – qui doit parfois faire promptement face à un risque de trouble à l'ordre public.

Le juge a donc rapidement dû autoriser, tout en les encadrant, les possibilités d'intervention de la police générale, en lieu et place de la police spéciale normalement applicable à l'espèce.

⁷²³ P. BON, *La police municipale*, Rép. coll. Dalloz (mise à jour mars 2012), n° 119.

Il existe également d'autres situations où l'autorité de police a pleinement respecté le principe lui imposant d'user de ses compétences spéciales en priorité, alors même que les mesures spécialement prescrites par le législateur ne permettent pas de réellement atteindre l'objectif visé – qui consiste, rappelons-le, en la protection de l'ordre public. Il est possible de mentionner une citation du Professeur Didier Truchet afin d'illustrer nos futurs développements : « [...] si la jurisprudence n'exclut pas tout cumul, elle l'entoure de conditions de plus en plus restrictives »⁷²⁴.

La police générale conserve donc une réelle utilité, tout d'abord dans le cadre d'une carence de la police spéciale (§1), mais également dans l'hypothèse de mesures d'urgence que la procédure prévue pour l'application de la police spéciale viendrait ralentir (§2).

§I. L'UTILISATION DE LA POLICE GÉNÉRALE JUSTIFIÉE PAR UNE CARENCE DE LA POLICE SPÉCIALE

La jurisprudence a rapidement dû se résoudre à intervenir pour prendre en compte des hypothèses dans lesquelles la police spéciale ne remplit pas, de manière effective, ses objectifs de protection de l'ordre public. Le juge administratif, en prévoyant de telles possibilités, a donc lui-même limité la portée du principe d'exclusivité des polices spéciales.

En plus de palier une carence de la police spéciale, la police générale peut aussi être utilisée pour compléter une police spéciale qui ne serait pas nécessairement adaptée à la protection de l'ordre public considéré. Dès lors, autoriser une intervention de la police générale, en complément de la police spéciale, revient à admettre une limite au principe selon lequel la police spéciale doit être préférée à son homologue générale (A). Cependant, une telle possibilité est conditionnée à l'utilisation de mesures plus fermes que celles préconisées en matière de police spéciale. Ainsi peut-on considérer qu'utiliser préférentiellement la police générale répond à un besoin d'une plus grande fermeté dans l'application des mesures de police (B).

⁷²⁴ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, *La police administrative, op. cit.*, p. 147.

A) La police générale comme complément de la police spéciale, une limite au principe d'utilisation prioritaire de la police spéciale

La première limite au principe d'utilisation prioritaire de la police spéciale est rapidement apparue comme essentielle aux yeux du juge administratif. Fort logiquement, il est impossible de considérer que le législateur puisse, en créant une police spéciale, envisager toutes les hypothèses auxquelles l'autorité de police pourrait se voir confrontée. Le juge administratif doit alors intervenir pour optimiser l'utilisation et l'efficacité des mesures de police administrative. En d'autres termes, il lui appartient de préciser et d'approfondir le travail du législateur afin de garantir l'objectif premier de la police administrative – à savoir, la protection de l'ordre public.

Dans cette hypothèse d'une intervention de la police générale en complément de la police spéciale, il convient d'opérer une distinction en fonction des domaines d'intervention. En effet, dans certaines situations, une insuffisance ou une carence de la police spéciale pourra justifier une intervention de la police générale, dans des conditions plus ou moins rigoureuses. Cela signifie que l'inefficacité de la police spéciale peut justifier une utilisation prioritaire ou complémentaire de la police générale. *A contrario*, dans une situation de cumul de compétences et de prérogatives de police générale et spéciale, il est, en principe, impossible pour l'autorité de police de se prévaloir de sa propre carence en matière de police spéciale pour justifier l'utilisation de ses pouvoirs généraux. Il paraît donc logique que cette hypothèse soit strictement réservée aux cas où polices générale et spéciales sont détenues par des autorités différentes. Lorsqu'une seule autorité est détentrice de différents pouvoirs de police administrative, dont certains, rappelons-le, sont assortis de conditions particulières, il semble cohérent que ladite autorité ne puisse invoquer sa propre carence à utiliser une police plutôt qu'une autre. Cela revient, en quelque sorte, à appliquer le principe *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*⁷²⁵ à l'hypothèse des concours entre polices différentes détenues par une seule et même autorité.

Cette dérogation au principe semble justifiée par souci d'efficacité. Cette recherche d'une efficience accrue justifie l'utilisation des pouvoirs de police générale

⁷²⁵ Ce principe d'origine latine peut se traduire par : nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude. Bien qu'applicable essentiellement à la matière contractuelle – notamment civiliste – il est possible d'y trouver quelques analogies avec les règles applicables dans la situation qui nous intéresse.

plutôt que ceux de police spéciale. Le juge admet qu'il ne soit pas fait application du principe, à condition toutefois que cela génère une meilleure protection de l'ordre public. L'on peut ainsi citer Clémence Zacharie, pour qui : « [l'exclusivité] ne peut donc être considérée comme un principe et n'est ordonnée qu'au regard des finalités de police. Plus que concurrentes, les polices administratives spéciales et générales sont donc complémentaires, les premières se trouvant utilement enrichies de la seconde ». Plus qu'une situation de concours à proprement parler, la multiplicité des compétences de police détenues par une même autorité laisse supposer que l'articulation des mesures de police se trouve alors en situation de complémentarité, avec pour objectif une protection de l'ordre public la plus efficace possible. Si la police générale vient compléter les mesures de police spéciale, il nous semble que les garanties accordées par le texte instituant la police spéciale doivent être respectées par la police spéciale⁷²⁶. L'autorité de police peut donc choisir d'utiliser ses pouvoirs de police générale, sans pour autant être autorisée à transgresser les mesures protectrices prévues pour l'application de son homologue spéciale.

Il nous semble opportun de préciser que cette hypothèse de complémentarité de la police générale vis-à-vis de la police spéciale n'est fondée que si les domaines d'intervention des différentes polices ne risquent pas d'entrer en concurrence. Pour autant, nous verrons que, dans une telle situation, le recours prioritaire à la police générale n'est pas totalement exclu mais est soumis à l'application de conditions plus rigoureuses⁷²⁷. Ainsi, lorsque les pouvoirs détenus par l'autorité de police sont « adjacents », la police générale pourra venir s'adjoindre à la police spéciale – et donc participer à la complémentarité de celle-ci. Il convient ici de citer Yéléna Délicat, pour qui : « La police générale vient dans ce cas compléter la police spéciale, mais ne vient pas se substituer à elle comme cela se produit dans le cadre où l'exclusivité de la police spéciale est écartée en raison de la défaillance ou de l'insuffisance de celle-ci »⁷²⁸. Cette dernière possibilité envisagée par l'auteur fera d'ailleurs l'objet de prochains

⁷²⁶ V., à ce propos : B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2018, p. 783. L'auteur précise : « Aussi la logique veut-elle que, dans un tel cas de figure, l'exercice du pouvoir de police générale ne puisse toutefois contredire les mesures prises au titre de la police spéciale, sous peine de créer un désordre administratif ».

⁷²⁷ V., notamment E. UNTERMAIER, « L'interdiction des règlements municipaux "anti-OGM" par le Conseil d'État », *AJDA* 2012, p. 2122.

⁷²⁸ Y. DELICAT, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA* 2013, p. 1782.

développements.

L'opportunité de déroger au principe n'est cependant pas libre d'utilisation, mais se trouve conditionnée au recours à des mesures de police générale nécessairement plus rigoureuses que celles initialement envisagées par la police spéciale.

B) Une limite au principe, conditionnée par l'utilisation de mesures plus rigoureuses

Si l'autorité de police administrative peut déroger au principe de l'utilisation prioritaire de la police spéciale lorsque ses conditions de mise en œuvre sont remplies, cette faculté est néanmoins soumise à l'obligation de mettre en œuvre des mesures plus rigoureuses que celles prévues par le texte instituant la police spéciale. On retrouve ainsi le mécanisme classique prévu par la jurisprudence *Lutetia*⁷²⁹ et selon lequel l'autorité de police compétente sur le ressort territorial inférieur peut intervenir, à condition de prendre des mesures plus fermes que celles décidées à l'échelon supérieur⁷³⁰.

Cette solution semble s'appliquer à notre situation particulière dans laquelle, rappelons-le, la même autorité de police détient à la fois des compétences générales et spéciales de police. La doctrine n'est guère prolixe sur cette question mais nous partageons l'avis de Charles-Édouard Minet sur la solution envisageable. En effet, selon lui, « [...] les circonstances peuvent rendre nécessaire une mesure de police plus grave que celles qui sont prévues par le texte instituant la police spéciale : dans une telle hypothèse, la police générale vient compléter la police spéciale en permettant à l'autorité de police d'édicter cette mesure »⁷³¹.

La jurisprudence administrative nous donne des exemples d'application de cette règle dans différentes situations. Le Conseil d'État a, notamment, considéré qu'un

⁷²⁹ CE, 18 décembre 1959, *Société Les Films Lutetia, Lebon* p. 693, S. 1960, p.9, concl. Mayras ; *AJDA* 1960, 1, p.20, chron. Combarrous et Galabert ; *D.* 1960, p.171, note Weil ; *GAJA*, n° 73 ; *JCP* 1961, 11898, note Mimin ; *Rev. Adm.* 1960, p.31, note Juret.

⁷³⁰ V., notamment les conclusions du Commissaire du gouvernement MAYRAS : « l'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale, et particulièrement du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise ».

⁷³¹ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 120.

maire use de son pouvoir de police générale pour compléter – de manière plus rigoureuse – les règles régissant la délivrance des autorisations de stationnement aux chauffeurs de taxi sur le territoire de sa commune. Le maire tient cette compétence de police spéciale du CGCT⁷³². Par son arrêt *Ville de Mulhouse contre Syndicat des taxis artisanaux de Mulhouse*, le Conseil d'État⁷³³ a jugé qu'un maire pouvait exiger, au titre de ses prérogatives générales de police – englobant notamment la préservation de la sécurité publique –, que l'aptitude des chauffeurs de sa commune soit vérifiée tous les deux ans par certificat médical.

Autre illustration pertinente : le maire bénéficie, en vertu des dispositions du Code de la santé publique⁷³⁴, de prérogatives lui permettant de lutter spécialement contre les bruits de voisinage. Le Code de la santé publique, dans l'article L. 1311-2, autorise l'édile municipal à intervenir, au titre de la police spéciale de la santé publique, lorsque les bruits sont de nature à porter atteinte à la santé de l'homme. Dans la partie réglementaire du CSP, les mesures particulières de police spéciale se trouvent aux articles R. 1334-30 à 37. Ce même code donne la possibilité de prendre des arrêtés ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières relatives au bruit en vue d'assurer la protection de la santé publique et permet ainsi de renforcer les textes réglementaires sur les bruits de voisinage pour les adapter au contexte communal. Le maire peut cependant intervenir sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, dans le but de limiter l'utilisation en plein air d'engins bruyants – notamment les tondeuses à gazon – dans le but de préserver la tranquillité publique⁷³⁵. Nous retrouvons ici l'application des règles décrites précédemment. Notons toutefois que la condition de l'existence de circonstances locales particulières devra toujours être remplie.

Le concours est donc admis dans ces hypothèses car la police spéciale et la police générale portent, en définitive, sur des objets proches mais pas totalement similaires. La police générale permet à l'autorité de police d'intervenir de manière plus large – et

⁷³² V., à ce propos : art. L. 2213-33 CGCT qui opère un renvoi à l'article L. 3121-5 du Code des transports. Nous verrons dans nos développements ultérieurs que cette compétence est transférée aux présidents d'EPCI.

⁷³³ CE, 1^{er} mars 1978, *Ville de Mulhouse c/ Syndicat des taxis artisanaux de Mulhouse*, *Rec.*, p. 110.

⁷³⁴ V., notamment : Art. L. 1311-2 CSP.

⁷³⁵ V. la décision CE, 2 juillet 1997, *Bricq*, *Rec.*, p. 275 ; *D.* 1997, inf. rap. p. 199 ; *Quot. jur.* 6 nov. 1997 ; *DA*, 1997, p. 323 ; *J.-Cl. Env.* 4/1997, p. 2.

de ce fait plus efficacement – afin de protéger l’ordre public menacé. Ainsi n’y aurait-il pas, à proprement parler, de concours de police – au sens strict du terme – mais plutôt la coexistence de deux polices qui, bien que proches, visent à préserver des ordres publics distincts. Le maire a donc la faculté d’user de l’une ou de l’autre de ses prérogatives, à condition néanmoins d’en justifier l’utilisation par la prise d’une mesure de police fondée sur la protection du bon ordre public – c’est-à-dire correspondant bien à la police utilisée.

Il nous semble néanmoins utile de rappeler que cette possibilité d’utiliser la police générale, en lieu et place de la police spéciale, ne vaut que si les procédures applicables, pour la mise en œuvre de l’une ou l’autre police administrative, ne sont pas totalement différentes. Cela revient à exclure de cette hypothèse les polices strictement désignées, par le législateur, comme étant exclusives. Nous pouvons, à ce titre, citer les Professeurs Jacques Ferstenbert, François Priet et Paule Quilichini, pour qui : « [...] si les régimes des deux polices sont nettement différenciés, notamment par leur procédure, le juge se refuse à considérer les deux pouvoirs de police comme interchangeables et consacre l’exclusivité de la police spéciale »⁷³⁶. Ils poursuivent en précisant : « La détermination de la ligne de partage entre ces deux polices peut alors se révéler délicate [...] ».

Nous pouvons reprendre l’exemple de la police des édifices menaçant ruine pour illustrer ce propos. Lorsque la cause de la menace est interne à l’immeuble menaçant ruine, le maire est tenu d’user de ses pouvoirs spéciaux⁷³⁷. A l’inverse, si la cause est externe, l’autorité compétente pourra faire usage de ses pouvoirs généraux de police⁷³⁸. Une dernière hypothèse se doit d’être envisagée : elle concerne, pour l’ordre public, les risques qui paraissent provenir à la fois d’une cause interne mais également externe à l’édifice menaçant ruine. La question mérite d’être posée car, en pratique, ce sont les maires qui sont confrontés à ce genre de situations complexes, pour lesquelles ils peuvent parfois connaître des difficultés d’interprétation – et éventuellement engager la responsabilité de la commune, en cas d’erreur. Dans cette situation, le juge

⁷³⁶ J. FERSTENBERT, F. PRIET, et P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « HyperCours », 2016, p. 655. V. également : L. JANICOT et M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, coll. « Major », 4^{ème} éd., 2017.

⁷³⁷ CE, 8 janvier 1997, *Hugenschmitt, Rec.*, p. 975.

⁷³⁸ CE, 27 juin 2005, *Ville d’Orléans, Rec.*, p. 757 ; *BJCL* 2005, p. 532, T. Olson.

estime que doit prévaloir la cause qui semble prépondérante⁷³⁹.

Nous venons de montrer que la police générale peut être utilisée par une autorité de police en complément, ou en lieu et place, d'une police spéciale. Toutefois cette faculté n'exclut pas le respect de certaines conditions. Il nous faut désormais nous intéresser à l'autre hypothèse d'intervention de la police générale – que l'on qualifiera de plus spécifique. Cette dernière peut, en effet, intervenir lorsque l'autorité de police se trouve confrontée à une situation d'urgence pour laquelle il lui faut agir dans les plus brefs délais.

§II. L'UTILISATION DE LA POLICE GÉNÉRALE JUSTIFIÉE PAR UNE SITUATION D'URGENCE

En plus des situations classiques de complémentarité entre police générale et spéciale étudiées précédemment, il existe d'autres hypothèses dans lesquelles l'autorité de police se trouve confrontée à un dilemme. Alors qu'elle devrait, juridiquement, utiliser ses prérogatives spéciales, l'urgence de la situation lui commande de passer outre et de recourir à la procédure générale – souvent beaucoup moins contraignante. Une utilisation de ses pouvoirs de police spéciale risquerait de nuire à la protection de l'ordre public menacé. En effet, le manque de célérité induit par la procédure de police spéciale pourrait conduire à la réalisation matérielle de troubles à l'ordre public.

C'est en cela que réside tout le paradoxe des polices générales et spéciales. La procédure particulière, prévue par le texte instituant la police spéciale, est censée protéger les administrés de toute dérive dans l'utilisation de ses prérogatives par l'autorité qui en est investie. Néanmoins, dans la pratique, il existe des situations qui mériteraient une utilisation de ces prérogatives spéciales mais que la procédure, pourtant prévue à cet effet – et normalement protectrice – rend inappropriées, voire dangereuses.

⁷³⁹ V., notamment : CE, 31 mars 2006, *M. et Mme Perone*, AJDA 2006, p. 1680, concl. D. Chauvaux ; *Constr.-urb.* 2006, comm., n° 124, note P. Cornille.

La police générale va donc retrouver une compétence pleine et entière avec deux objectifs principaux. Cette intervention sur le fondement de ses prérogatives générales a pour but d'éviter une procédure trop rigoureuse (A), permettant ainsi de répondre au besoin rapidité qui se manifeste souvent dans la pratique (B).

A) Le détournement d'une procédure trop rigoureuse

L'objet de cette subdivision peut prêter à interrogation. En effet, alors même que nous avons préalablement insisté sur l'importance du respect de la procédure imposée par le texte instituant une police spéciale, nous évoquons à présent l'existence d'hypothèses dans lesquelles un intérêt supérieur l'emporterait – et commanderait l'application d'une autre règle. La protection de l'ordre public pourra, dès lors, enjoindre à l'autorité de police administrative compétente d'utiliser ses pouvoirs généraux afin de contourner une procédure spéciale trop rigoureuse et contraignante.

Il convient ainsi de souligner le caractère antinomique des conséquences qu'engendre la nécessaire protection de l'ordre public. Depuis l'affaire *Benjamin*⁷⁴⁰, le Conseil d'État a posé des règles strictes quant aux mesures de police administrative. Celles-ci doivent, notamment, être nécessaires, proportionnées et temporaires. Le développement des polices spéciales et le risque, pour les autorités qui en sont détentrices, de vouloir en abuser⁷⁴¹, ont ainsi poussé le législateur à prévoir des formes et procédures spécifiques, renforçant la protection des libertés individuelles ou collectives⁷⁴². L'intérêt des formalités posées par le texte spécial est donc fort louable

⁷⁴⁰ CE, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin*, n° 17413, *Rec.*, p. 541.

⁷⁴¹ V. en ce sens : T. EINAUDI, « Les pouvoirs de police administrative du maire mis à mal ? Actualités jurisprudentielle et législative en matière de prévention des troubles à l'ordre public municipal et de prévention de la délinquance », *AJCT* 2013, p. 442. L'auteur précise notamment : « L'analyse de la jurisprudence démontre, en effet, une certaine dérive de la part des maires tendant à utiliser leur pouvoir de police administrative générale dans le but de régler des problématiques le plus souvent sociales, économiques, voire politiques ». V., également : Ph. CHRESTIA, « Les pouvoirs de police du maire. Tendances récentes », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 133. Ce dernier nous précise : « [...] face à des questions de société ou des problématiques socio-économiques plus ou moins nouvelles ou variées comme l'environnement, la prostitution, la mendicité, le logement (la liste n'est pas exhaustive), les maires sont tentés d'utiliser leur pouvoir de police pour donner le plus souvent une réponse de nature politique ».

⁷⁴² Initialement, les mesures spécifiques en matière de police spéciale visent à protéger les libertés qui, par nature, sont mises à mal – pour certaines – lorsqu'il est fait usage de la police administrative. V., en ce sens : CE, 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon*, *Rec.*, p. 435, concl., J. Chardeau. Le Commissaire du Gouvernement précisait alors, dans ses conclusions : « La lutte contre les fléaux sociaux déborde le plan de la police municipale. Il faut des textes législatifs spéciaux car la lutte ne peut

et paraît même essentiel. La protection des libertés et le contrôle de leur éventuelle atteinte participent au nécessaire respect d'une proportionnalité des mesures de police.

Cependant, ce même ordre public peut, *a contrario*, exiger une intervention en urgence et qui ne doit pas, en pratique, se trouver ralentie par la nécessité de respecter une procédure souvent contraignante. La protection des libertés doit-elle alors s'effacer automatiquement devant l'urgence de la situation ? Ainsi pouvons-nous considérer que, lorsque l'ordre public est menacé, l'autorité de police compétente se doit d'agir le plus efficacement possible pour prévenir tout risque d'atteinte à ce bon ordre. Ces situations d'urgence, nécessitant une intervention prioritaire de la police spéciale, nous paraissent donc être un bon moyen, pour les édiles, de veiller à la préservation de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques dans leur commune. Ce critère d'efficacité nous semble commander la reconnaissance d'une primauté de la police spéciale, comme l'a d'ailleurs souligné le Professeur Jacques Petit : « [...] ce principe cède devant l'urgence : si, parce qu'il fallait agir rapidement, la police spéciale ne pouvait pas être efficace, la police générale pourra être utilisée »⁷⁴³. Ce critère ressort également de la jurisprudence du Conseil d'État⁷⁴⁴. Certains auteurs estiment néanmoins que, dans de telles circonstances, les garanties de protection des libertés accordées par le texte spécial doivent être préservées, même en cas d'utilisation des prérogatives générales de police⁷⁴⁵. Certes, l'autorité de police

être menée à bien sans porter atteinte aux libertés individuelles ». Il mettait ainsi l'accent sur la finalité et l'intérêt des textes instituant des polices spéciales.

⁷⁴³ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1147.

⁷⁴⁴ V., notamment : CE, 22 décembre 1993, *Commune de Carnoux-en-Provence*, *RDP* 1994, p. 588. V., notamment : « l'existence de pouvoirs reconnus au maire dans le cadre d'une police spéciale ne fait pas obstacle à ce que celui-ci use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique, sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue pour la police spéciale ».

⁷⁴⁵ V., notamment : S. DEFIX, « En matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif, le maire, au titre de ses pouvoirs de police, peut être doublement responsable », *AJCT* 2016, p. 48. « La jurisprudence considère ainsi que l'exercice par une même autorité d'une police générale sur un objet déjà envisagé par une police spéciale et dans les mêmes buts que celle-ci ne doit pas aboutir à mettre entre parenthèses les garanties accordées par le régime de police spéciale [...] les textes organisant spécialement un pouvoir de police peuvent réserver les pouvoirs de police générale [...] en l'absence d'une telle réserve, la jurisprudence, [...] peut décider que la disposition de police spéciale n'a pas eu pour objet ni pour effet de retirer au maire ses compétences générales. Toutefois, dans ces cas, le texte instituant la police spéciale [...] ne devra pas être méconnu à l'occasion de l'exercice combiné du pouvoir de police générale ». V., également B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2018, p. 783.

administrative ne pourra pas, pour les mesures qu'elle entend prendre, aller trop loin dans le caractère privatif de liberté, mais cela fait partie des conditions applicables à l'ensemble des mesures de police – qu'elles soient, ou non, en situation de concours.

Il nous semble que, dans une telle situation d'urgence, la possibilité accordée au maire d'utiliser ses prérogatives générales lui permette de passer outre la procédure prévue par la police spéciale et souvent contraignante et donc, chronophage. L'objectif d'une telle dérogation au principe est donc, dans une situation particulièrement délicate et nécessitant une intervention rapide, de gagner en célérité dans la prise de décisions. Le maire peut alors concentrer toute son énergie, non plus au seul et strict respect de la procédure prescrite par la police spéciale – pour éviter de voir sa décision attaquée pour vice de la procédure –, mais à la protection efficace des intérêts publics qui font l'objet d'une menace.

Cette notion d'urgence qui justifie, dans certains cas, l'intervention préalable de la police générale constitue donc la troisième situation dans laquelle une police générale peut passer outre les formes et procédures imposées par une police spéciale. Comme le souligne Yéléna Délicat : « La police générale est compétente dès lors que les circonstances locales particulières le justifient, en cas de péril imminent ou en cas de situation d'urgence »⁷⁴⁶. Au regard de la récente jurisprudence relative à la notion de péril imminent et précédemment mentionnée, il convient de se demander si l'élément d'urgence ne tend pas à se confondre avec le péril imminent de plus en plus fréquemment retenu par le juge. En témoigne l'arrêt *Commune de Badinière* par lequel le Conseil d'État considère que dans « une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées »⁷⁴⁷. Certains auteurs contribuent également à entretenir cette ambiguïté⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Y. DELICAT, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA* 2013, p. 1782.

⁷⁴⁷ CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinière*, *c/ Arme, Rec.*, p. 425 ; *AJDA* 2006, p. 362, chron. C. Landais et F. Lenica.

⁷⁴⁸ V., pour ex : CAA Versailles, 18 mai 2006, *Commune de Dourdan*, *BJCL* 2006, p. 567, concl. G. Pélissier. Le Commissaire du gouvernement précise : « La réserve de compétence du maire correspond donc au cas exceptionnel de péril imminent, où évidemment tout doit être fait le plus vite possible pour éviter le dommage ». L'auteur émet cette analyse concernant le concours entre polices différentes détenues

Pour autant, et bien qu'elles soient très proches, il ne nous semble pas pertinent d'adhérer à l'idée d'une importante connexité entre la notion de péril grave et imminent et celle d'extrême urgence. Toutes deux tendent, certes, vers un même résultat – évincer l'utilisation de la police spéciale –, mais la première demeure soumise à des conditions particulièrement strictes et plus difficiles à remplir. Dans son analyse de la décision susmentionnée, Yéléna Délicat nous explique que le maire aurait pu décider d'agir sur le fondement de la procédure dite « du péril imminent » et prévue par l'article L. 2212-4 du CGCT, mais que l'existence d'une réelle urgence permet de passer directement à l'application des mesures de police générale classique. Ainsi, conclut-elle de manière claire : « L'urgence a permis d'écarter la police spéciale des édifices menaçant ruine au profit de la police générale »⁷⁴⁹. Monsieur Charles-Édouard Minet est, lui aussi, venu distinguer procédure de péril grave et imminent et urgence. Il précise, à ce titre qu' : « [...] une procédure dite de "péril imminent" a pourtant été créée pour répondre aux situations urgentes, mais même cette procédure allégée peut parfois se révéler inadaptée [...] »⁷⁵⁰.

L'urgence est donc, nous semble-t-il, la condition générale permettant à l'autorité de police de se délier de ses obligations de police spéciale. Précisons toutefois, comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire, que cette faculté ne trouve à s'appliquer que dans les hypothèses où existe un véritable concours entre police générale et spéciale – c'est-à-dire lorsque les ordres publics protégés sont similaires ou, à tout le moins, s'entrecroisent⁷⁵¹.

Outre la possibilité d'éviter la procédure ou les conditions imposées par la police spéciale, cette faculté qu'a l'autorité de police d'intervenir sur le fondement de ses compétences générales, présente également un second intérêt – qui se trouve également être le corolaire du premier. En effet, contourner la procédure spéciale

par deux autorités différentes, mais la connexité entre urgence et péril grave telle qu'évoquée trouve à s'appliquer de manière générale.

⁷⁴⁹ Y. DELICAT, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *op. cit.*

⁷⁵⁰ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 121.

⁷⁵¹ V., à ce propos : Y. DELICAT, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *op. cit.* L'auteur nous précise : « Les situations d'urgence, de péril imminent et les circonstances locales particulières constituent les tempéraments de l'exclusivité des polices spéciales quand il y a véritablement concours entre polices générales et spéciales ». Dans les autres cas, il n'y a qu'une juxtaposition des pouvoirs de police. Dans cette hypothèse, nous nous retrouvons alors dans l'hypothèse où la police générale ne fait que compléter la police spéciale sans réelle situation de concours – au sens où nous l'entendons.

instituée par le législateur en cas d'extrême urgence, permet à la mesure de police – et donc, par extension, à l'autorité qui la prend – de répondre à un besoin évident de célérité.

B) Une intervention prioritaire de la police générale répondant à un besoin de célérité

Nous venons de rappeler que l'utilisation de la police générale, prioritairement à la police spéciale, est autorisée par le juge, notamment dans un souci d'efficacité – et plus particulièrement en ce qui concerne la protection de l'ordre public. Or agir efficacement, en matière de protection de l'ordre public, se traduit par la nécessité d'une action rapide de la part de l'autorité de police. Dans cette hypothèse, la police générale ne vient plus compléter une police spéciale, parfois fragmentaire ou inadaptée à la situation qu'elle doit affronter, mais elle la devance dans un souci de réactivité et de pertinence. Le recours prioritaire à la police générale participe ainsi à ce besoin de promptitude, en ce sens qu'il permet à l'autorité de police de contourner, de manière légale, la procédure souvent imposée par le texte spécial – et qui s'avère, dans la pratique, relativement lourde.

A ce titre, il nous semble nécessaire de citer Monsieur Charles-Édouard Minet, pour qui : « [...] une situation d'extrême urgence peut conduire l'autorité de police à faire usage de ses pouvoirs de police générale, dès lors que la police spéciale, qui pourtant devrait s'appliquer, ne permet pas d'apporter une réponse suffisamment rapide à la menace existant pour l'ordre public [...]. La police générale vient alors devancer la police spéciale pour permettre une intervention efficace de l'administration »⁷⁵². De même, il est possible de citer le Professeur Jacques Petit : « [...] si, parce qu'il fallait agir rapidement, la police spéciale ne pouvait être efficace, la police générale pourra être utilisée »⁷⁵³.

⁷⁵² Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, *op. cit.*, p. 121.

⁷⁵³ J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

Si le juge est venu autoriser le contournement de la procédure prévue pour la mise en œuvre de la police spéciale, c'est, en partie, à cause de la contrainte engendrée et subie par l'autorité de police. Cela signifie donc que l'autorisation d'une transgression prétorienne au respect de ces procédures a pour objectif principal la rapidité d'intervention. Le Professeur Didier Truchet a évoqué cette finalité du règlement des concours entre polices différentes détenues par une même autorité telle qu'elle ressort de la jurisprudence *Commune de Badinière*⁷⁵⁴ en précisant : « [...] le maire pouvait prendre des mesures de police générale [...] car ses pouvoirs de police spéciale des immeubles menaçant ruine ne lui permettaient pas d'agir immédiatement »⁷⁵⁵. Cette police des édifices dangereux illustre parfaitement la lourdeur procédurale imposée par le législateur.

Il nous semble, dès lors, opportun d'illustrer par l'exemple la complexité des procédures instituées par certaines polices spéciales – et donc la perte de temps de réaction qui en découle. La procédure spéciale, qui doit être respectée en matière d'édifices menaçant ruine, est prévue aux articles L. 511-1 à L. 511-4 du CCH. Plus précisément, cette police spéciale comporte deux procédures distinctes : une première ordinaire et une seconde dite de péril imminent. Pour reprendre les termes de Pierre Larroumec : « La police des édifices menaçant ruine est une police spéciale, distincte de la police administrative générale, dont dispose le maire pour faire cesser le péril provenant d'un édifice menaçant ruine en prescrivant la réparation ou la démolition de l'édifice en cas de péril ordinaire et, en cas de péril imminent, les mesures provisoires indispensables à la sauvegarde de l'ordre public »⁷⁵⁶. Nous ne reviendrons pas sur les diverses obligations que doit respecter l'autorité de police administrative. Il convient de préciser que la procédure de péril imminent, allégée et plus rapide que la procédure ordinaire, prévoit néanmoins des contraintes auxquelles l'édile doit se soumettre. Pierre Larroumec précise, à ce titre que : « La procédure de péril imminent permet au maire d'agir dans un délai très bref, après saisine par voie de référé du juge

⁷⁵⁴ CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinière*, *Rec.*, p. 425.

⁷⁵⁵ D. TRUCHET, « Les concours de police », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 147.

⁷⁵⁶ P. LARROUMEC, « Police des édifices menaçant ruine », *J.-Cl. adm.*, fasc 721, 2016.

administratif, désormais compétent pour désigner un expert »⁷⁵⁷. Outre la rigueur qui la caractérise, cette procédure doit, pour être mise en œuvre, remplir de strictes conditions d'application⁷⁵⁸. Cette brève présentation des procédures à implémenter en matière d'édifices menaçant ruine, met en évidence le réel intérêt des règles de compétences⁷⁵⁹ prévues par le juge administratif – et permettant à l'autorité de police de répondre à l'urgence d'une situation. La plupart des polices spéciales détenues par le maire sont assorties de procédures relativement lourdes et chronophages⁷⁶⁰ – car prévoyant le recours à des expertises ou à de nombreuses notifications par exemple.

La procédure ici décrite, en permettant à l'autorité de police de répondre rapidement à une menace de trouble à l'ordre public, améliore considérablement l'efficacité de la mesure de police administrative adoptée.

Cette étude nous montre également que le principe d'exclusivité des polices spéciales, toujours en vigueur dans notre législation, connaît cependant diverses possibilités d'assouplissements. Ce principe trouve encore une utilité dans certaines matières particulièrement techniques ou sensibles et pour lesquelles une connaissance très spécifique est requise.

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ V., notamment O. DIDRICHE et E. RIABI, « Les pouvoirs de police en matière de bâtiments menaçant ruine et insalubres », *AJCT* 2017, p. 311. « L'autorité publique ne peut engager une procédure de péril que si certaines conditions sont remplies. Il doit s'agir d'un bâtiment, d'un édifice ou d'une construction et il doit y avoir péril pour la sécurité publique. [...] Les éléments incorporés aux immeubles tels que les balcons, les corniches, [...] sont assimilés, par la jurisprudence, aux immeubles. De plus, ce danger doit émaner de l'édifice lui-même. Cela peut résulter d'un défaut d'entretien, d'un vice de construction, de vétusté, [...] ».

⁷⁵⁹ Nous souhaitons souligner que certains auteurs estiment qu'il n'y a pas concours de police entre police générale et police des édifices menaçant ruine. V., à ce propos : Y. JEGOUZOT, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in. S. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 159 : « [...] s'agissant des constructions dont l'état présente un risque certain, [...] le juge accepte que puisse intervenir l'autorité de police générale alors même qu'il existe ici une police spéciale des immeubles menaçant ruine. En l'hypothèse, le juge semble considérer qu'il y a coexistence entre la police générale et police spéciale et qu'on ne se trouve pas devant une hypothèse de concours entre ces deux polices mais plutôt de coexistence ». Il nous semble effectivement que les deux polices coexistent bien qu'il faille tout de même insister sur la faible liberté de choix de l'autorité de police. Celle-ci devra soit appliquer une des procédures prévues par le texte instituant la police spéciale, soit passer par ses pouvoirs de police générale si l'urgence le commande. Une liberté de choix serait laissée au maire dans l'hypothèse, rare, où le texte instituant la police spéciale ne prévoirait pas de procédure particulière. Ex : CE, 16 novembre 1977, *Sevin et Union nationale de l'Apiculture française*, Rec. p. 436, *Dr. Adm.* 1977, n° 417.

⁷⁶⁰ C'est le cas par exemple de la procédure de mise en demeure prévue pour l'application de la police spéciale de l'affichage prévue aux articles L. 581-27 et L. 581-28 du Code de l'environnement.

Cet examen des concours entre polices différentes détenues par la même autorité permet également de constater que le législateur, mais aussi le juge administratif, ont, au fil des années et dans la plupart des cas, su établir des règles claires, permettant ainsi aux autorités de police concernées d'être plus sereines et plus efficaces dans l'utilisation de leurs prérogatives. Toutefois peuvent subsister quelques interrogations ou difficultés d'interprétation quant à la mesure à prendre face à une situation précise. Le juge pourra ainsi être saisi afin d'éclairer les décideurs locaux et les administrés sur la réponse à donner à la question posée.

L'autorité locale compétente, au regard tant de la police générale que de la police spéciale, dispose donc d'un vaste champ de possibilités dans l'articulation et la mise en œuvre de ses prérogatives. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'une protection efficace et rapide de l'ordre public demeure l'objectif principal venant guider cette distribution de compétences.

Les règles gouvernant l'articulation des polices administratives viennent ainsi d'être étudiées dans l'ensemble de nos précédents développements. Il nous semble dès lors utile d'établir une brève conclusion qui viendra clore la première partie de notre étude.

Conclusion du Chapitre 2

Thématique *traditionnelle* du droit administratif et pourtant *évolutive*, la police administrative doit s'adapter aux évolutions de la société. Cela touche particulièrement la question relative aux concours de police – notamment entre plusieurs polices administratives de nature différente détenues par une seule et même autorité.

Traditionnelle car les solutions jurisprudentielles classiques que nous avons pu évoquer restent, pour la majorité d'entre elles, encore applicables aujourd'hui. Ainsi, lorsque différentes polices poursuivent un but distinct, les autorités de police spéciale et générale sont tenues d'exercer conjointement leurs prérogatives, même si la seule et même autorité détient les pouvoirs de police générale et spéciale. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un maire détient des pouvoirs en vertu d'une police spéciale qu'il doit s'abstenir d'agir au titre de ses pouvoirs de police générale afin d'assurer le maintien de la sécurité publique⁷⁶¹. Lorsque les polices générale et spéciale poursuivent des objectifs différents, la jurisprudence est parfois complexe à appréhender. Toutefois, les arrêts classiques sont, dans ce domaine, toujours applicables. Aussi, il est encore admis que l'autorité de police générale puisse, si des circonstances locales le justifient, intervenir dans un sens plus restrictif pouvant aller jusqu'à la neutralisation d'une mesure de police spéciale, comme le prévoit l'arrêt *Société Les films Lutétia* précédemment évoqué.

Évolutive car le juge administratif a pris en considération des domaines nouveaux dans sa jurisprudence relative aux concours de police. Il est ainsi intervenu en matière environnementale, concernant les nouvelles technologies⁷⁶² ...Des décisions récentes viennent d'ailleurs atténuer les règles relatives aux concours entre police administrative générale et spéciale détenue par une même autorité. Ainsi, par un arrêt du 5 juin 2019, les juges du Conseil d'État précisent que le maire n'est autorisé à utiliser

⁷⁶¹ V., par exemple : CE, 5 avril 1996, *SARL Le Club olympique et autres*, n° 147903, *Rec.*, p. 1054 relatif à la sécurité des lieux accueillant du public ; ou encore CE, 22 février 1980, *Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ M. Pourfilet et autres*, *AJDA*, 20 septembre 1980, p. 487 relatif à la police des cours d'eau non domaniaux.

⁷⁶² V., notamment, les arrêts déjà évoqués : CE Ass., 26 octobre 2011, n° 326492 ; CE, 24 septembre 2012, n° 342990.

ses pouvoirs de police administrative générale, en lieu et place de ses pouvoirs de police administrative spéciale relatifs aux édifices menaçant ruine, qu'à la condition qu'« une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent » soit caractérisée⁷⁶³.

En matière de concours entre polices administratives générale et spéciale, déterminer dans quels cas la police administrative générale peut, ou ne peut pas, intervenir lorsqu'il existe un pouvoir de police spéciale – détenu ou non par la même autorité – fait l'objet de grandes interrogations chez les juristes. Il en résulte une complexité⁷⁶⁴ accrue de la matière. Cette dernière est problématique car elle constitue une source d'insécurité juridique, tant pour le citoyen que pour l' élu local qui ne sera pas toujours en mesure d'agir efficacement en raison des incertitudes liées à la mise en œuvre des concours entre polices générales et spéciales.

⁷⁶³ CE, 5 juin 2019, n° 417305.

⁷⁶⁴ V., notamment sur ce point : A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », in., J.-F. LAFAIX, *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger Levrault, 2018, p. 161.

CONCLUSION TITRE 2nd

Ce titre avait pour objet de présenter les concours entre polices administratives générale et spéciale.

Au fil de notre étude, il est apparu que les situations de concours entre des polices administratives différentes devaient être envisagées distinctement, en fonction de l'autorité de police qui en est détentrice. Nous avons pu observer une certaine complexité à aborder la jurisprudence en la matière. Ainsi, les juges ayant essayé d'adapter leurs solutions aux évolutions de la société, il convenait de souligner la relative instabilité de la matière, bien que les principes de base évoqués restent encore applicables. De telles incertitudes engendrent des problèmes quant à la sécurité juridique. Ainsi, comme le précisent les Professeurs Alix Perrin et Olivier Renaudie, « [...] la jurisprudence est devenue [...] très incertaine voire même trompeuse »⁷⁶⁵. Les maires, en tant qu'autorités de police administrative locales sont donc directement confrontés à une double contrainte : continuer de préserver l'ordre public sur le territoire de leur commune, tout en répondant, au mieux, aux attentes de leurs administrés. Ils sont, de plus, confrontés à un accroissement du nombre de polices spéciales – relatives, le plus souvent, à des secteurs sensibles comme l'environnement, la santé, la sécurité ... – qu'ils sont tenus de concilier avec leur pouvoir de police général, sans toutefois disposer d'un guide – législatif ou jurisprudentiel – leur permettant d'agir avec certitude. Bien qu'il n'existe pas de vérité absolue en droit, il est néanmoins légitime de regretter le manque d'outils à la disposition des maires ce qui, *in fine*, réduit l'efficacité des autorités locales dans la préservation de l'ordre public.

Les concours entre police administrative spéciale et police administrative générale ne sont envisageables que si deux conditions sont réunies. Les buts poursuivis par ces dernières doivent en effet se recouper. En d'autres termes, la police administrative spéciale doit avoir, parmi ses objets, la préservation de tout ou partie des éléments composant l'ordre public. De plus, le concours n'est possible que s'il n'est pas expressément exclu par un texte. Sous cette apparente simplicité, réside cependant

⁷⁶⁵ A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », *op. cit.*, p. 161.

un véritable flou sur les prérogatives dont disposent réellement les autorités locales de police, et surtout sur la manière de les utiliser. Nous rejoignons les Professeurs Alix Perrin et Olivier Renaudie, pour qui les arrêts récents concernant les concours de police « participent à la complexification du système de police administrative »⁷⁶⁶. Les auteurs s'interrogent également sur la mise en place d' « une jurisprudence casuistique, qui renonce à établir des principes clairs de répartition des compétences [n'offrirait pas] au justiciable les garanties qu'il est en droit d'attendre »⁷⁶⁷. Il nous semble donc qu'une intervention jurisprudentielle visant à harmoniser les situations concurrentielles soit nécessaire pour limiter ces problèmes de sécurité juridique.

⁷⁶⁶ A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », *op. cit.*, p. 163.

⁷⁶⁷ A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », *op. cit.*, p. 163-164.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les concours de police, dans leur acception fonctionnelle, sont le résultat d'une construction jurisprudentielle reflétant une tradition qui semble toutefois marquée par une nécessaire évolution.

Les concours entre les polices administratives générales et spéciales se caractérisent par leur grande diversité. Ainsi s'articulent différentes autorités de police administrative qui disposent de prérogatives plus ou moins étendues. La difficulté, pour le juriste, consiste à déterminer quelle mesure de police devra être utilisée, en fonction du cas d'espèce qui se présente à lui. Cela implique donc de s'interroger sur l'autorité de police compétente pour prendre la décision en fonction des prérogatives dont elle dispose – police générale et, ou spéciale⁷⁶⁸. Les questions relatives à la sécurité dans les enceintes sportives⁷⁶⁹, au droit de l'environnement⁷⁷⁰, au domaine sanitaire ... constituent des exemples actuels de possibles situations de concours entre différentes autorités de police disposant de prérogatives distinctes.

Bien que la jurisprudence et le législateur aient pris en compte de nombreuses situations potentiellement concurrentielles et susceptibles de poser des problèmes sur le terrain, il n'en demeure pas moins que subsistent des situations difficiles à appréhender sur le plan juridique, notamment en ce qui concerne les concours entre des polices administratives différentes. Face au nombre croissant de polices administratives spéciales – ainsi qu'aux autorités chargées de leur application –, la démarche opérée par Michel Leroy, dans sa thèse sur *le concours des polices générales et des polices spéciales*⁷⁷¹ n'est plus envisageable. Son étude consistait, en effet, à dresser une liste des différentes polices spéciales applicables en son temps et en analyser les

⁷⁶⁸ V., pour un exemple d'autorité de police générale et spéciale particulier : R. CAPART, « Le préfet de zone de défense et de sécurité. Une autorité de police administrative générale et spéciale méconnue », *RFDA* 2019, p. 537.

⁷⁶⁹ V., sur cette question par exemple : F. GOLIARD, « La sécurité des grands événements sportifs : un enjeu majeur pour le tourisme », *Juris Tourisme* 2019, n° 220, p. 27. Cette matière présente un réel intérêt dans l'optique de l'accueil par la France des jeux olympiques de 2024.

⁷⁷⁰ V., pour rappel : TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033. Nous ne reviendrons pas sur les arrêtés d'interdiction de l'usage des pesticides pris par différents maires français, ainsi que par le président du Conseil départemental du Val-de-Marne.

⁷⁷¹ M. LEROY, *Le concours des polices générales et des polices spéciales*, thèse, Lille, 1938.

concours avec la police générale.

L'étude des concours de police nous a également conduit à souligner les évolutions apportées par le juge administratif sur la notion d'ordre public. Ainsi, pour reprendre les propos du Professeur Christophe Fardet, « La doctrine doit [...] sans cesse imaginer de nouveaux concepts pour classer ces contenus : à l'ordre public général, se sont démesurément ajoutés les ordres publics spéciaux [...] ; à l'ordre public matériel, s'est ajouté l'ordre public immatériel [...] »⁷⁷².

La question des concours fonctionnels de police laisse également en suspens des questions non résolues par le législateur ou le juge. Outre ces quelques points d'incertitude, il est également utile de s'interroger sur l'application de certains arrêts qualifiés « de principe ». En effet, malgré le développement de nombreuses polices spéciales, confiées directement à des autorités nationales, la plupart des textes les instituant prévoient également une information des maires. Ainsi, bien que dessaisi de certaines de ses prérogatives de police, le maire, reste, en théorie, un partenaire de l'autorité compétente⁷⁷³. Le juge administratif a également précisé, dans son arrêt *Houillères du Bassin de Lorraine*⁷⁷⁴ qu' « il appartient au maire d'attirer l'attention du préfet sur la nécessité de prendre des mesures complémentaires ». Ce rôle laissé au maire reste cependant dérisoire. En effet, l'autorité de police spéciale n'est pas tenue de prendre en considération les réclamations de l' élu local. Sur des sujets d'actualité sensibles, comme l'usage de pesticide, les maires se sont résolus à prendre des arrêtés d'interdiction illégaux – car ne respectant les règles relatives aux concours de police – dans le but d'attirer l'attention de l'opinion publique et de la classe politique sur les problématiques inquiétant leurs administrés. L'affirmation de l'exclusivité des polices spéciales nationales constitue, selon le Professeur Patrick Wachsmann, la démonstration d' « [...] une défiance du juge administratif envers les collectivités territoriales, volontiers soupçonnées de démagogie »⁷⁷⁵. Dans ces matières spécifiques,

⁷⁷² C. FARDET, « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *AJDA* 2019, p. 1625.

⁷⁷³ L'art. L. 211-5 du Code de l'environnement fait du maire un partenaire du préfet en ce qui concerne la police de l'eau. « Le préfet et le maire intéressés doivent être informés, dans les meilleurs délais par toute personne qui en a connaissance, de tout incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité, la circulation ou la conservation des eaux ».

⁷⁷⁴ CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, n° 218217. V., également : CE, 14 novembre 2011, *ministre de la santé et des sports contre commune de Rodez*, n° 341956.

⁷⁷⁵ P. WACHSMANN, « concours des polices et négation de la décentralisation », *AJDA* 2019, p. 1721.

les collectivités territoriales ne semblent pas pouvoir aller à l'encontre de la ligne directrice dictée par l'État.

Cette rigueur permet cependant à quelques doutes de subsister. Serait-il possible de laisser à l'autorité locale une marge de manœuvre dans certaines hypothèses spécifiques, telles que le « péril imminent » ? Le juge administratif ayant récemment précisé qu'en matière d'immeuble menaçant ruine⁷⁷⁶, le maire pouvait passer outre la procédure prescrite par la police spéciale à la condition qu'il justifie d'un péril imminent, ne pourrait-on pas envisager une transposition de cette solution aux concours entre polices générale et spéciale – détenues par des autorités distinctes ? Bien que la question puisse être posée, le jugement par le Tribunal administratif de Rennes⁷⁷⁷, à propos des arrêtés anti-pesticides, ne semble pas militer dans ce sens. Il est également possible de s'interroger sur l'application de ces arrêts dans le cadre de l'intercommunalité. L'évolution du partage des compétences entre les maires et le président de l'EPCI peut-elle avoir un impact sur les arrêts ayant posé certains principes du concours entre différentes polices administratives ? Ces quelques sources d'ambiguïté sont également évoquées les propos du Professeur Didier Truchet selon qui : « Certes, des principes ou au moins des tendances donnent une certaine cohérence à la combinaison des pouvoirs de police mais ils ne vont pas sans interrogation ni sans exceptions »⁷⁷⁸. S'ajoute à ces différents éléments, une certaine insécurité juridique qui complexifie davantage le travail des élus locaux.

Cette première partie sur les concours fonctionnels de police doit à présent laisser place à une étude organique de la police. Cette seconde partie de notre analyse n'est pas totalement déconnectée de la première. Tout d'abord parce que les décisions prises par les autorités de police ont des répercussions sur le travail des agents sur le terrain. Mais aussi parce qu'en pratique, les hypothèses de concours existent également en matière organique en raison de l'existence de multiples forces de police. En effet, les rapports entre les différentes forces de l'ordre sont, eux-aussi, sources de concours potentiels de par la répartition des compétences entre les forces locales de police.

⁷⁷⁶ CE, 5 juin 2019, n° 417305.

⁷⁷⁷ TA Rennes, ord., 27 août 2019, n° 1904033.

⁷⁷⁸ D. TRUCHET, « Les concours de police », in. C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 148.

PARTIE 2

LES CONCOURS

ORGANIQUES DE

POLICE

Envisager la question des « concours de police » sous l'angle exclusivement fonctionnel peut apparaître réducteur. En effet, les situations de concours ne se rencontrent pas seulement dans l'exercice des activités normatives de police. Il s'agit certes là d'un aspect essentiel de la question, mais qui doit, selon nous, être étayé par les difficultés résultant, sur le terrain, de la mise en œuvre concrète de la mesure de police.

« La logique du "maintien de l'ordre" sur laquelle reposaient traditionnellement les activités de police est désormais englobée dans une problématique beaucoup plus large, celle de la "sécurité". Or, si l'État a un rôle essentiel à jouer en ce domaine, l'ampleur et la complexité des problèmes posés requièrent la mobilisation d'autres niveaux d'intervention et le concours d'autres catégories d'acteurs »⁷⁷⁹. Cette citation du Professeur Jacques Chevalier illustre parfaitement les causes et les enjeux inhérents aux concours matériels de police. Devant les nouvelles attentes en matière de sécurité, les rapports entre les différents acteurs de la police tendent à se complexifier. Il ne s'agit plus, dès lors, d'étudier les possibles conflits découlant de la notion de police en tant que « fonction » mais, au contraire, de s'intéresser aux articulations engendrées par l'exercice des missions de police sur le terrain. En d'autres termes, cela revient à analyser les rapports institutionnels dans le cadre de la mise en œuvre des missions des forces de police, que l'on peut également qualifier d'organes de police. Ces forces peuvent être définies, conformément aux propos de Charles-Édouard Minet comme, « [...] l'ensemble des personnels qui sont chargés de l'exécution matérielle des décisions des autorités de police et, plus généralement, de veiller au quotidien, "sur le terrain", au maintien de l'ordre public [...]. On peut dire, pour schématiser, que les forces de police sont chargées de l'activité matérielle de police, par opposition à l'activité normative de police, laquelle relève des autorités de police »⁷⁸⁰. Ces quelques précisions doivent être complétées par une autre information : les forces de police se distinguent des autorités de police dans la mesure où les premières exécutent les actes normatifs édictés par les dernières. Toutefois, cette distinction étant relative, il nous

⁷⁷⁹ J. CHEVALLIER, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », *Archives de politique criminelle* 2011/1 (n° 33), p. 13. V., également, sur la notion de modèle policier à la française : D. MONJARDET, « Le modèle français de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, n° 13, p. 61-82.

⁷⁸⁰ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 135. V. également, pour une définition synthétique de l'activité matérielle de police : B. PLESSIX, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 761.

faudra évoquer chacun des acteurs du système policier français. Cette méthode de travail nous conduira ainsi à envisager les rapports complexes entre les différentes institutions participant à la mise en œuvre concrète de la réglementation de police.

Nous verrons que l'intérêt de cette étude tient à l'évolution des conceptions en la matière. En effet, comme le souligne le Professeur Olivier Renaudie, « bien que reposant sur des fondements anciens, ce modèle n'est pas moins contesté depuis une trentaine d'années »⁷⁸¹. L'auteur poursuit en précisant que, « deux mouvements contribuent plus particulièrement à cette contestation. Le premier est celui de la décentralisation territoriale. [...] Le second mouvement est le passage à une logique de sécurité »⁷⁸².

Les interrogations résultant des concours matériels de police se révèlent, en fait, intimement liées aux problématiques découlant des concours fonctionnels de police. En effet, nous verrons que les enjeux demeurent similaires et principalement focalisés sur territoire dans lequel la police doit être implémentée. La question étant, plus largement, de savoir comment le législateur et la doctrine entendent prévenir tout risque de concurrence dans la mise en œuvre concrète des politiques de sécurité publique. À l'instar de la méthode utilisée dans la première partie de notre étude, il nous semble opportun de nous livrer à une analyse de l'organisation des forces de polices en France (Titre 1), pour ensuite évoquer, de manière plus spécifique, la question des rapports entre les différentes polices (Titre 2).

⁷⁸¹ O. RENAUDIE, « Les évolutions institutionnelles contemporaines du droit de la police », in., P. MBONGO et X. LATOUR, dir., *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2012, p. 54.

⁷⁸² *Ibid.*

TITRE PREMIER

L'ORGANISATION DES FORCES DE POLICE EN FRANCE

« [...] le dualisme du système policier français a été adopté, non sans un certain opportunisme, par le système démocratique, qui a su déceler dans l'existence de deux forces de police distinctes une application latente, quasi fortuite et prémonitoire, du principe de séparation des pouvoirs »⁷⁸³. Le système policier français repose ainsi sur une spécificité selon laquelle deux forces de police nationales coexistent et sont compétentes pour préserver la sécurité. La première de ces forces est à caractère militaire – la gendarmerie nationale –, alors que la seconde est une institution civile – la police nationale. Ce modèle dualiste nous vient de l'Ancien régime et de la période révolutionnaire. Le pouvoir central a, en effet, longtemps considéré que l'existence d'une double force policière en France constituait le gage d'une certaine stabilité politique. Les autorités dirigeantes voulaient ainsi prévenir tout risque de nouveaux débordements sociaux auxquels les représentants de la force publique auraient pu être tentés de participer. Pour reprendre les termes de François Dieu : « [...] à moins que les deux forces ne se liguent contre le pouvoir légitime, ce dernier est en mesure, en cas de défaillance de l'une ou l'autre force, de disposer des moyens indispensables pour assurer la liberté de manœuvre, mais aussi pour ramener dans le droit chemin la force séditeuse et rétablir l'ordre public, tout en pouvant, si nécessaire, faire appel aux forces armées [...] »⁷⁸⁴.

⁷⁸³ F. DIEU, *Policer la proximité. Les expériences britanniques, françaises et new-yorkaises*, L'Harmattan, coll., « sécurité et société », 2002, p. 12.

⁷⁸⁴ F. DIEU, *op. cit.*, p. 13.

Cette organisation dualiste de la fonction policière propre à la France n'est pas la seule caractéristique qui intéresse une étude sur les institutions policières. En effet, outre cette cohabitation de plusieurs forces de polices nationales : il existe également, sur le territoire national, des forces de police compétentes au niveau local. Il semble, dès lors, opportun d'étudier l'ensemble de ces forces de police compétentes sur le sol français (Chapitre 1). Cependant, cette spécificité est également révélatrice d'une difficulté à choisir un territoire pertinent pour assurer la sécurité publique (Chapitre 2).

CHAPITRE 1

LES DIFFERENTES FORCES DE POLICE FRANÇAISES

« L’histoire institutionnelle de la police [...] est [...] celle de l’opposition entre les partisans d’un exercice de la fonction policière par les maires et les partisans d’un exercice de la fonction policière par l’État lui-même [...]. Les premiers sont allés jusqu’à envisager la police comme un “attribut du pouvoir local” »⁷⁸⁵. Cette conception municipale de l’action policière fut théorisée, au XIX^e siècle, par Henrion de Pansey⁷⁸⁶.

Aborder la question des forces de police uniquement à travers le prisme de ces institutions les plus emblématiques – la Gendarmerie et la Police nationales – apparaîtrait extrêmement réducteur. En effet, ces deux forces nationales ne sont pas les seules à disposer de prérogatives de police. Il en existe d’autres, qui exercent leurs compétences au niveau local et dont les missions peuvent parfois se heurter à celles de leurs homologues nationales. Cet éventuel cas de figure fait, lui aussi, l’objet d’une réglementation spécifique de la part du législateur, avec pour principal objectif de prévoir et de répartir au mieux les compétences de chacune des forces de police compétentes dans le pays. En effet, de par une évolution politico-administrative relativement riche, la mise en œuvre du maintien de l’ordre public est, aujourd’hui, partagée, de manière inégale, en fonction du ressort géographique considéré. La France est, à ce titre, l’un des rares États unitaires à connaître, à la fois, des forces de polices locales, mais aussi nationales – elles-mêmes divisées en fonction de leur caractère civil ou militaire⁷⁸⁷. Dès lors, se pose nécessairement la question de savoir

⁷⁸⁵ P. MBONGO, « La police nationale », in P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, coll. « Les grands concours », 2014, p. 125.

⁷⁸⁶ H. DE PANSEY, *Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions et de ses rapports avec l’autorité judiciaire*, Paris, T. Barrois père, 1820, 103 p.

⁷⁸⁷ Nous n’envisagerons pas cette question qui ne rentre pas dans la problématique générale du concours matériel de police. V., sur ce point : C. SOULLEZ, « Forces de police – Définition et missions »,

quelle mission peut et doit exercer telle force de police. En d'autres termes, n'y a-t-il pas un risque que les unes se heurtent aux autres, lorsque plusieurs d'entre elles interviennent, de manière concomitante, sur une même portion de territoire ? De multiples problématiques découlent donc de cette coexistence de forces de police à compétences territoriales distinctes. Les personnels participant à la sécurité publique au sens large doivent ainsi répondre à un certain nombre de critères communs, quel que soit leur statut.

Cette dichotomie particulière du système policier français nous incite, dès lors, à envisager ses composantes de manière successive. Notre étude portera tout d'abord sur les forces de police nationale (Section 1), puis nous évoquerons les forces de police locales (Section 2).

Section 1. Les forces nationales de police

« Il serait vain de prétendre qu'il n'y eut jamais de problèmes entre la Gendarmerie et la Police. Si les hommes qui choisissent ces carrières se ressemblent par bien des points, et ont de l'estime les uns pour les autres, ils ne peuvent pas oublier qu'ils appartiennent à des corps, non seulement différents, mais concurrents »⁷⁸⁸. Cette citation de Georges Carrot montre combien ce pluralisme des forces de police nationales françaises constitue une spécificité bien plus complexe à appréhender qu'il n'y paraît. Ce n'est certes pas le genre de questionnement auquel s'intéresse le citoyen lambda lorsqu'il se trouve en présence des forces de l'ordre. Pourtant, en France, l'organisation des forces de sécurité obéit à des règles strictes et précises afin de prévenir, autant que possible, tout risque d'un éventuel concours entre les acteurs de la préservation de l'ordre public. Pour nombre d'administrés non-initiés à la science juridique, ce dualisme policier se résume de la façon suivante : la police nationale représente la police de la ville, tandis que la gendarmerie nationale est celle de la campagne. Face à ces raccourcis qui témoignent d'une méconnaissance des rapports entre ces institutions, il nous paraît indispensable de consacrer une part de nos futurs

J.- Cl. Adm., fasc. 201, 2015. V. également : J. DE MAILLARD, *Polices comparées*, LGDJ, coll. « Clefs », 1^{ère} éd, 2017.

⁷⁸⁸ G. CARROT, *Histoire de la police française. Des origines à nos jours*, Tallandier, 1992, p. 209.

développements à dresser un portrait des entités, gardiennes de notre sécurité. À ce titre, nous nous livrerons à une étude de ces deux forces nationales, sans dévier de notre objectif essentiel : la prise en compte, par le législateur et la doctrine, des éventuelles hypothèses de concours entre Police et Gendarmerie nationales. Ainsi, nous semble-t-il opportun d'étudier la Police nationale (§1), puis d'évoquer son homologue militaire, la Gendarmerie nationale (§2).

§I. LA POLICE NATIONALE

Le Code des délits et des peines donnait, en son temps, une définition générale de la police selon laquelle cette dernière « [...] est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle »⁷⁸⁹. Cette disposition illustre assez bien l'idée que l'on se fait, encore à ce jour, des missions de la police. Toutefois, il faut bien préciser, à l'instar de Charles-Édouard Minet que « la police nationale telle que nous la connaissons aujourd'hui, civile et unitaire, est une institution récente »⁷⁹⁰.

A l'échelle de notre histoire, notre actuelle police nationale est une institution très récente. En effet, comme le précise André-Michel Ventre : « Née en 1969, la police nationale est l'héritière de la police d'État fondée par le régime de Vichy en 1941 »⁷⁹¹. En effet, à l'origine, l'exercice de la police se fait essentiellement au niveau local. Pour reprendre les termes de l'auteur cité ci-dessus, « [...] le régime commun était, même avant la Révolution de 1789, celui des polices municipales »⁷⁹². Nous aurons l'occasion de revenir, ultérieurement et plus longuement, sur cette spécificité propre au modèle policier français.

Il convient, pour l'heure, de nous consacrer à la genèse de l'institution policière (A), avant d'appréhender son organisation (B).

⁷⁸⁹ Art., 16 du Code des délits et des peines du 3 Brumaire an IV.

⁷⁹⁰ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 139.

⁷⁹¹ A-M. VENTRE, « Les polices en France », *Pouvoirs* 2002/3, n° 102, p. 34.

⁷⁹² *Ibid.* V. également sur cette question : J. - M. BERLIÈRE, R. LÉVY, *Histoire des polices en France. De l'ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde, coll. « Histoire », 2013.

A) La genèse de la police nationale

« Au vrai, comme ce fut aussi le cas de nombreuses autres administrations, l'histoire de la police contemporaine est longtemps restée, en France, un "trou noir" historiographique [...] »⁷⁹³. Cette remarque du Professeur Jean-Marc Berlière illustre parfaitement les difficultés auxquelles nous serons confrontés dans l'analyse de l'histoire de l'institution policière en France. Il s'agit, en effet, d'une histoire à la fois ancienne, mais également marquée par d'importantes réformes.

L'objet de notre étude n'étant pas de restituer, de manière exhaustive, l'histoire de la police nationale, il nous semble intéressant de centrer nos développements autour de deux axes principaux : l'héritage prérévolutionnaire (1), ainsi que l'affirmation récente de son étatisation (2).

1. L'héritage prérévolutionnaire

« En France, jusqu'au règne de Louis XIV, la police fut exercée par des magistrats »⁷⁹⁴. Du Moyen Âge à la fin de l'Ancien Régime, police et justice, dans leur acception contemporaine, sont étroitement liées. Les frontières entre ces deux domaines sont d'ailleurs longtemps restées mal délimitées⁷⁹⁵. Loin de constituer une administration unique et « nationale », telle que nous la connaissons aujourd'hui, la police était alors répartie entre plusieurs acteurs. L'organisation territoriale du Royaume fait que les seigneurs féodaux sont détenteurs de droits de justice et responsables du maintien de l'ordre. Chaque féodalité dispose, en effet, du droit d'assurer la police à l'intérieur de son enceinte et, plus largement, sur l'ensemble des terres appartenant au seigneur et dépendant de sa juridiction. Chaque commune disposait donc de sa propre force de police. Cette particularité était la conséquence même de l'organisation territoriale du Royaume de France dont la division a débuté

⁷⁹³ J.-M. BERLIÈRE, « Histoire de la police. Quelques réflexions sur l'historiographie française », *Criminocorpus* [en ligne].

⁷⁹⁴ G.-A. EULOGE, *Histoire de la police et de la gendarmerie des origines à 1940*, Paris, Plon, 1985, p. 19. V. également : M. CHASSAIGNE, *La lieutenance générale de police de Paris*, thèse, Paris, 1906.

⁷⁹⁵ V. sur ce point : J.-N. GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, t. 13, Paris, 1784-1785. L'auteur définit la police comme « l'ordre, le règlement établi dans une ville pour tout ce qui regarde la sûreté et la commodité des habitants », mais aussi comme « la juridiction établie pour [son] exercice ».

lors de la succession de l'Empire de Louis Le Pieu à ses trois fils. Le système de la féodalité est alors mis en place. Il en résulte un morcellement du territoire et une responsabilité, pour chacune des parties ainsi créées, confiée des seigneurs différents. Au fil des années, ces chefs locaux ont vu leurs prérogatives s'élargir, faisant du Roi de France un de leurs pairs. Ce sont les Valois qui vont mettre un terme à ce déclin de la monarchie française. En effet, dès le XIII^e siècle, la Royauté capétienne est pleinement déterminée à reconquérir le pays, c'est-à-dire à accomplir, à son profit, l'œuvre de reconstruction de l'État ; celle-ci ne fut, toutefois, ni simple ni rapide. Pour reprendre les propos des Professeurs Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Eric Bournazel et Jacqueline Thibaut-Payen : « Au XIII^e siècle, grâce au pragmatisme prudent des rois aidés par le renouveau intellectuel qui leur forge un arsenal de doctrines politiques et juridiques, la royauté française s'est affirmée. Avec Philippe le Bel et ses fils [...], s'amorce un renforcement de l'autorité du roi devenu "empereur en son royaume". Mettre au pas la féodalité et l'Église et, secondés par une administration qui prend forme, établir un pouvoir plus centralisé sont les axes de leur politique »⁷⁹⁶.

Notre but n'est évidemment pas de traiter de l'histoire des institutions françaises sous l'Ancien régime, mais cette précision nous a paru pertinente car l'organisation policière française est fortement liée aux différentes évolutions de l'organisation territoriale qu'a connue le pays. En effet, au regard de son passé, la France semble tiraillée entre le besoin d'un pouvoir central fort et les exigences d'une plus grande autonomie des entités locales. Ce même constat se retrouve dans la structure organisationnelle des instances policières et judiciaires. Sur ce point, les historiens spécialistes de l'institution policière s'accordent à affirmer que la police constituait l'un des enjeux de l'Ancien régime. A ce propos, comme ont pu le préciser les Professeurs Jean-Marc Berlière et René Lévy : « depuis le Moyen Âge, pouvoir royal, bourgeois des communes et seigneurs – clercs ou laïcs – propriétaires d'offices de justice – de robe courtes ou longues – prévôts des Marchands et Châtelet à Paris, corporations, [...] se partagent et se disputent les pouvoirs, prérogatives et revenus attachés à ces fonctions

⁷⁹⁶ J. BARBEY, E. BOURNAZEL, J. - L. HAROUEL, J. THIBAUT-PAYEN, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, PUF, coll. « Droit fondamental », 11^{ème} éd., 2007, p. 270-271.

inextricablement liées que sont la police et la justice »⁷⁹⁷. Ces différentes informations nous montrent donc le lien ténu qui existe, en France, entre l'évolution de l'organisation policière et l'organisation territoriale du pays. Ainsi, conformément à ce particularisme français, la mission de police est, essentiellement et pendant longtemps, exercée au niveau local⁷⁹⁸.

C'est l'édit de mars 1667 qui, en créant la fonction de Lieutenant de police pour la ville de Paris, marque la naissance de la police moderne⁷⁹⁹. L'objectif principal du texte est surtout de mettre fin à la double fonction de magistrat et de policier qu'exercent, à l'époque, les titulaires du pouvoir de police. En effet, il précise notamment que « [...] comme les fonctions de la justice et de la police sont souvent incompatibles et trop étendues pour être exercées par un seul officier [...], nous aurions résolu de les partager [...] »⁸⁰⁰. L'importance de ce texte dépasse la simple réorganisation de la fonction policière dans la capitale. En effet, pour reprendre les termes des Professeurs Jean-Marc Berlière et René Lévy, cet édit « peut être assimilé à une tentative de mainmise du pouvoir royal sur une prérogative "municipale" exercée jusqu'alors par le prévôt des marchands et un certain nombre d'officiers »⁸⁰¹. D'autres auteurs comme Paolo Napoli vont encore plus loin en considérant ce texte comme un véritable « abrégé de philosophie policière »⁸⁰². Citons également Vincent Denis, selon qui, « [...] la portée de l'édit dépasse la simple innovation institutionnelle »⁸⁰³. L'auteur poursuit en précisant que l'édit royal « présente pour la première fois de façon précise le champ de la police, ses fins et son outillage technique, en la distinguant soigneusement de la justice contentieuse et distributive »⁸⁰⁴. Colbert et Louis XIV montrent ainsi leur volonté de renforcer l'autorité du pouvoir royal sur les questions

⁷⁹⁷ J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde, coll. « Histoire », 2011, p. 43.

⁷⁹⁸ Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans nos développements relatifs à l'histoire de la police municipale.

⁷⁹⁹ V., sur ce point : J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *op. cit.*, p. 43.

⁸⁰⁰ Edit du Roi de mars 1667, portant création d'un Lieutenant de police en la ville de Paris, Prévosté et Vicomté de Paris.

⁸⁰¹ J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *op. cit.*, p. 43.

⁸⁰² P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes et société*, La découverte, 2003, p. 46.

⁸⁰³ V. DENIS, « Édit de mars 1667 créant la charge de lieutenant de police de Paris », *Criminocorpus* [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 14 décembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/80>.

⁸⁰⁴ *Ibid.*

relatives à la politique sécuritaire⁸⁰⁵. Premier Lieutenant de police, Gabriel Nicolas de la Reynie⁸⁰⁶ occupera cette fonction pendant près de trente ans et sera l'un des personnages les plus emblématiques de ce renouveau de l'organisation policière parisienne.

La réappropriation de la fonction policière par le pouvoir royal à Paris va s'étendre à la province. Cette évolution a été mise en lumière par les Professeurs Jean-Marc Berlière et René Lévy, selon qui la « [...] mainmise du pouvoir royal – à Paris – sur un droit et une prérogative séculaire des “municipalités” est élargie en 1699 aux villes de province à juridiction royale »⁸⁰⁷. Il s'agit d'un édit rédigé à Versailles en octobre 1699 et qui a pour objectif d'étendre le système parisien à d'autres villes provinciales. Toutefois, cette volonté d'unification du modèle policier par le pouvoir central va se heurter à la réticence des municipalités qui souhaitent conserver la direction de leur police⁸⁰⁸. Le bilan de cette tentative d'étatisation de la police est donc, à la fin de l'Ancien de l'Ancien Régime, plutôt mitigé. Malgré une détermination clairement affichée de la part du pouvoir royal, le modèle parisien constitue, en 1789, la seule exception en matière d'organisation policière sur le territoire français.

La période postrévolutionnaire sera marquée par une reconnaissance et un renforcement de l'existence d'un pouvoir municipal de police. Même si la France connaîtra quelques timides tentatives d'instauration d'une police étatisée après la chute de l'Empire napoléonien, il faudra réellement attendre la III^{ème} République, puis

⁸⁰⁵ V., sur ce point : J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde, 2011, p. 24 : « En créant un magistrat unique, en charge de tout ce qui touche la “sûreté de la ville”, en définissant précisément ses tâches et ses fonctions, en précisant avec minutie ses domaines d'intervention, en séparant clairement les fonctions de police et de justice, en plaçant ce magistrat [...] directement sous l'autorité du secrétaire d'État à la Maison du roi, Colbert et Louis XIV démontrent la volonté du pouvoir royal de mettre la main sur la police de la ville capitale ».

⁸⁰⁶ V., notamment sur ce personnage : A. LEBIGRE, « La Reynie », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER, J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont, 2005, pages 735-736 : « Ses talents d'administrateur et son dévouement inconditionnel à la chose publique font de lui le père fondateur de la police ». V., également : P. CLEMENT, *La police de Louis XIV*, Paris, 1886 ; A. JACQUEMONT, *Monsieur de La Reynie*, Paris, 1900 ; L. THUILLAT, *Nicolas de La Reynie, premier lieutenant général de police de Paris*, Limoges, 1930.

⁸⁰⁷ J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *op. cit.*, p. 44.

⁸⁰⁸ V., sur cette question – et les raisons de cet échec – notamment : C. DENYS, « Lieutenant général de police de province », in. M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD., *Histoire et dictionnaire de la police du Moyen Âge à nos jours*, Robert Lafon, 2005, pages 745-748.

le régime de Vichy pour connaître une affirmation marquée de l'étatisation policière en France.

2. *L'affirmation d'une étatisation de la police*

« Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? »⁸⁰⁹. Ce titre d'un article du Professeur Jean-Marc Berlière illustre parfaitement la complexité du fonctionnement de l'institution policière française. L'objet de nos prochains développements sera donc de montrer comment et pourquoi le besoin de nationalisation s'est fait de plus en plus sentir et a réussi à s'imposer. Nous verrons, toutefois, que cette émergence de la police nationale n'a, en rien, occulté les polices municipales. La France a, en effet, mis en place un modèle policier construit autour de différentes forces aux compétences territoriales distinctes, mais néanmoins complémentaires. Cette étatisation va ainsi intervenir de manière contrastée. Tout d'abord hésitante (a), elle se renforcera et s'affirmera tardivement – en 1941 (b).

a) Les diverses tentatives d'étatisation policière

Comme nous avons pu l'observer, Paris s'est dotée, depuis l'Ancien Régime, d'une organisation policière spécifique et spécialement rattachée au pouvoir central. Malgré quelques tentatives de centralisation de l'institution par Napoléon, il faudra attendre la période post-impériale pour qu'intervienne une véritable étatisation de la police. Cette configuration institutionnelle particulière sera, en effet, reprise pour l'agglomération lyonnaise grâce à une loi du 19 juin 1851. Cette dernière avait pour objectif de dessaisir les maires des villes de l'agglomération lyonnaise de leurs prérogatives policières et de transférer celles-ci au préfet du Rhône – adoptant ainsi le modèle parisien. Cette « première » transposition du modèle central en province résulte du statut particulier détenu par la ville de Lyon. Son importance démographique et économique, ainsi que la gravité des troubles à l'ordre public subis

⁸⁰⁹ J.-M. BERLIÈRE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus* [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 14 décembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259>.

lors de la révolte des canuts vingt ans plus tôt⁸¹⁰ participent à cette nécessité d'y instaurer une police étatisée⁸¹¹. Ainsi, à partir de l'année 1851, la ville de Lyon constitue un modèle urbain particulier puisque les maires perdent leurs prérogatives de police, au profit d'un fonctionnaire d'État ; la totalité du personnel de police dépend ainsi du pouvoir central, et la prise en charge des dépenses liées à l'activité de police incombe dorénavant à l'État. Cette exportation, vers la province, du modèle central restera toutefois exceptionnelle pendant plus d'un demi-siècle mais servira de base pour les futures étatisations – qui interviendront à partir de 1908.

Le milieu du XIX^e siècle connaît également un renforcement de l'autorité centrale, au détriment des pouvoirs locaux. En effet, entre janvier 1852 et juin 1853, une série de décrets⁸¹² viennent amoindrir les prérogatives des élus locaux en raison d'événements ayant contraint Louis-Napoléon Bonaparte à renforcer sa politique – notamment sécuritaire. Cette période verra également la réapparition d'un ministère de la Police⁸¹³ – symbole de la place de plus en plus importante d'une institution qui se nationalise. Le législateur interviendra également en 1855⁸¹⁴ pour étendre le modèle lyonnais aux villes chefs-lieux de département de plus de 40 000 habitants – soit dix-sept au total.

Le Second empire ne poursuivra toutefois pas ce mouvement de nationalisation et ira même jusqu'à redonner leurs pleines prérogatives aux municipalités, par la loi municipale du 24 juillet 1867⁸¹⁵. Ce retour à la municipalisation des forces de police

⁸¹⁰ V., notamment sur cette question : F. RUDE, *Les révoltes des canuts (1831-1834)*, La découverte, 2007, 224 p. Et plus généralement, l'ensemble des ouvrages de Fernand RUDE.

⁸¹¹ V., notamment, sur cette question : J.-M BERLIERE, R. LEVY, *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours, op. cit.*, p. 61.

⁸¹² V., pour ex : Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, *Rec. Duvergier*, p. 252. Il confère notamment aux préfets la nomination des gardes champêtres. V., également : Décret du 28 mars 1852 sur les commissariats de police. Ce dernier crée de manière obligatoire un commissaire de police cantonal dans chaque chef-lieu de canton.

⁸¹³ V., sur cette question : P. BOUTEILLER, dir., *Histoire du ministère de l'Intérieur, de 1790 à nos jours*, La Documentation française, 1993, p. 75 : « Le 30 janvier 1852, un ministère de la Police avait été créé et confié à Maupas ; il est chargé de surveiller tout sans rien administrer et il ne diminuera pas le pouvoir du préfet ; il a pour mission de signaler les écarts à réprimer, les négligences à stimuler, les améliorations indispensables à introduire. Les départements sont regroupés en régions à la tête desquelles est placé un inspecteur général de la police. En fait, la police traque les sociétés secrètes ».

⁸¹⁴ V., art. 50 de la loi impériale du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale.

⁸¹⁵ L'art. 10 de la loi municipale du 24 juillet 1867 abroge l'art. 50 de la loi de 1855 et redonne ainsi aux municipalités des villes concernées, leurs pouvoirs de police ainsi que la compétence en matière de recrutement des personnels.

sera d'ailleurs confirmé par la loi de 1884⁸¹⁶. Il faudra, dès lors, patienter jusqu'au début du XX^e siècle pour qu'une volonté centralisatrice réapparaisse et s'affirme de manière forte et effective.

L'attachement des autorités locales à leurs forces de police explique pourquoi l'étatisation de celles-ci se fera lentement sous la III^e République. Les premiers exemples de centralisation policière s'effectuent d'ailleurs sur la base du volontariat. Ce sont, en effet, les municipalités qui pouvaient prendre l'initiative et demander à ce que leur police soit étatisée. L'intérêt pour les communes est, dès lors, de transférer leur police mais également tous les coûts afférents. Ainsi face aux attentes accrues de la population en termes de sécurité, certaines collectivités décidèrent de solliciter un tel transfert. La solution envisagée pour y répondre fut de modifier et d'adapter l'article 104 de la loi de 1884 qui prévoyait un régime dérogatoire pour la ville de Lyon. Il suffisait ainsi d'y ajouter le nom de la municipalité souhaitant voir sa police étatisée pour que le régime lyonnais lui soit, *ipso facto*, appliqué. La première à bénéficier de ce mécanisme juridique est la police marseillaise. En effet, la loi du 8 mars 1908⁸¹⁷ étatisa la police phocéenne en raison d'une situation particulièrement complexe que, vraisemblablement, la seule police municipale ne semble pas être en mesure de réguler. Les Professeurs Jean-Marc Berlière et René Lévy nous ont donné quelques précisions quant aux arguments avancés pour justifier une telle demande de la part de la ville de Marseille. Il s'agissait notamment « de la situation difficile d'un port à la population cosmopolite, la présence d'une pègre active et organisée [...] »⁸¹⁸. D'autres projets⁸¹⁹ d'étatisation étaient en cours lorsque la Première guerre mondiale éclata. Il faudra alors attendre la fin du conflit pour que ces transformations réapparaissent dans le paysage administratif français. Le 14 novembre 1918, les polices de Toulon et La Seyne sont étatisées⁸²⁰. D'autres villes virent également la prise en charge de leur police passer aux mains de l'État. La plus importante vague d'étatisation sous la III^e République fut également la dernière. En effet, le décret-loi du 30 octobre 1935, tout

⁸¹⁶ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JO*, 6 avril 1884 page 1557.

⁸¹⁷ Loi du 8 mars 1908 instituant la police d'état dans la ville de Marseille et modifiant l'art. 104 de la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale, *JO*, 10 mars 1908 page 1729.

⁸¹⁸ J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *op. cit.*, p. 73.

⁸¹⁹ C'était notamment le cas de la police de la ville de Nancy.

⁸²⁰ V., sur ce point : J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *op. cit.*, p. 73.

comme celui du 11 mars 1936, ont étatisé la police de 174 communes de Seine et Oise, et de 19 communes de Seine et Marne⁸²¹. Ce dernier élan d'étatisation préfigure et offre une base à la réforme de 1941.

b) L'affirmation de l'étatisation policière

« La loi du 23 avril 1941 “portant organisation générale des services de police en France” publiée dans le *Journal Officiel de l'Etat français* du 6 mai 1941 est bien un texte fondamental de l'histoire de la police contemporaine. Elle représente un point d'aboutissement de toutes les réformes mises en œuvre par la IIIe République [...] »⁸²². Cette citation du Professeur Jean-Marc Berlière illustre parfaitement l'importance de la réforme sur l'organisation policière française et donc, plus largement, sur l'histoire de la police nationale. Il est toutefois réducteur de se limiter à la loi du 23 avril 1941⁸²³. En effet, la réforme de l'institution policière française résulte de plusieurs lois de 1941. Comme l'a précisé George Carrot, « il paraissait nécessaire d'achever la tâche d'étatisation commencée en 1851 [...]. C'est ce qui fut réalisé de février à juillet 1941, sous la forme d'un ensemble législatif et réglementaire cohérent : la loi du 16 février 1941⁸²⁴ qui établissait auprès du secrétaire d'État à l'Intérieur, un Secrétariat général pour la Police [...]. La loi du 19 avril 1941 qui instituait les préfets régionaux [...]. La loi du 23 avril 1941 qui organisait l'ensemble des polices de la zone sud sur cette base à la fois unitaire et régionale. Dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants, les maires perdaient la disposition des forces de police municipales [...]. Une autre loi du 23 avril 1941 prévoyait l'institution d'une École nationale de police »⁸²⁵.

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² J.-M. BERLIÈRE, « La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France », *Criminocorpus* [Online], History of the Police, Articles, Online since 01 January 2008, connection on 18 December 2017. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/271>.

⁸²³ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JO*, 6 mai 1941, p. 1917-1918.

⁸²⁴ Loi du 16 février 1941, modifiant la loi du 15 juillet 1940 portant création de secrétaires généraux, *JO*, 17 février 1941, p. 773.

⁸²⁵ G. CARROT, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, p. 161.

L'article 11 de la loi du 23 avril 1941⁸²⁶ pose un principe intéressant : il précise que les maires conservent leurs prérogatives en matière de police dans les « communes de moins de 10 000 habitants ». Cela signifie donc, *a contrario*, que dans les communes dont la densité de population est supérieure à ce seuil, les édiles perdent leurs compétences. Cette législation vichyste va même jusqu'à régionaliser l'organisation policière de la partie du pays non occupée par les allemands. Sur ce point, l'article 5 de la loi du 23 avril précise : « Le préfet de l'un des départements de la région, désigné par décret, est chargé de la police de cette région. [...] ». Cette régionalisation sera d'ailleurs détaillée par le décret du 13 mai 1941 qui, selon les propos de Georges Carrot « [...] rendait le préfet régional responsable du maintien de l'ordre et le chargeait de prendre toutes les mesures nécessaires, aptes à prévenir et à réprimer les atteintes à l'ordre public »⁸²⁷. L'autorité préfectorale régionale détenait, à ce titre, de larges prérogatives. Celle-ci avait, en effet, autorité sur les services régionaux des Renseignements généraux, sur la police judiciaire, ainsi que sur la sécurité publique. Le préfet régional pouvait toutefois déléguer tout ou partie de ses pouvoirs d'administration et de direction des services de polices aux préfets de département⁸²⁸.

Durant la période suivant la libération, les différents organes dirigeants tentèrent de conserver l'organisation policière telle qu'amorcée par le régime de Vichy. En effet, comme le précise George Carrot, « [...] la législation de 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine se gardait bien d'abroger la loi du 23 avril 1941 »⁸²⁹. C'est le texte constitutionnel du 27 octobre 1946 qui tentera de redonner leurs pouvoirs de police aux maires. Le jeu des articles 89 et 105 de ladite Constitution sont assez clairs sur ce point. Toutefois, les locataires de la place Beauvau adopteront une position floue. En effet, sans aller jusqu'à municipaliser l'organisation de la police, ils ne se risqueront pas non plus à créer une véritable police nationale articulée sur le même

⁸²⁶ Art. 11 de la loi du 23 avril 1941 : « Les maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leur sont attribués par les paragraphes 1er, 4, 5, 6, 7, 8 de l'article 97 de la loi du 6 avril 1884. Ils sont, en outre, chargés de la police des foires, marchés et autres lieux publics.

Aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de 10000 habitants, à l'exception de celles qui seront déterminées par un arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur et du ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances ».

⁸²⁷ G. CARROT, *Histoire de la police française*, op. cit., p. 162.

⁸²⁸ V., notamment : G. CARROT, op. cit., p. 162.

⁸²⁹ *Ibid.*

modèle qu'à Paris⁸³⁰. L'organisation de la police dans la capitale a toujours connu un modèle centralisé que le reste du pays ne se verra appliqué que tardivement et partiellement. C'est l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 1966⁸³¹ qui vient poser la première pierre de la construction d'une police nationale – après la tentative amorcée sous l'occupation. Cet article dispose notamment que : « La police nationale relève de l'autorité du ministre de l'intérieur [...] ». Précisons que cette loi restera applicable jusqu'au 1^{er} mai 2012 et l'entrée en vigueur du Code de la sécurité intérieure⁸³². Malgré cette volonté centralisatrice, force est de constater que la répartition des compétences en matière de police reste partagée entre un échelon national – et ses démembrements déconcentrés – et un échelon municipal. La création et la suppression du régime de la police d'état dans une commune sont strictement codifiés par l'article L. 2214-1 du CGCT⁸³³. L'article R. 2214-2 du même code fixe, quant à lui, les conditions spécifiques à remplir pour opérer une telle étatisation. Il est, à ce propos, intéressant de souligner que le CGCT prévoit désormais un seuil de 20 000 habitants pour pouvoir étatiser une police.

Le système policier contemporain est donc toujours organisé entre des forces de police nationales et des forces de police municipales. Après avoir évoqué l'évolution de l'institution policière en tant que telle, il nous faut désormais nous intéresser à son actuelle organisation structurelle.

B) L'organisation particulière de la police nationale

Il est intéressant de remarquer que la police nationale, pour être efficace, doit également être présente à l'échelon local. Elle bénéficie donc d'une organisation

⁸³⁰ Nous n'évoquons pas l'organisation propre à la police parisienne. Sur cette question, voir notamment : O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2008.

⁸³¹ Loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale, *JO*, 10 juillet 1966, p. 5899.

⁸³² L'art. 1^{er} de la loi du 9 juillet 1966 que nous venons de citer est en partie repris à l'art. L. 411-1 du CSI.

⁸³³ Art. L. 2214-1 CGCT : « Le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance.

Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire.

La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article ».

spécifique selon différents échelons territoriaux. Il nous faut, dès lors, consacrer une première partie de notre réflexion à l'organisation générale de la police nationale (1), avant de dédier quelques-uns de nos développements à la spécificité parisienne (2).

1. *L'organisation générale de la police nationale.*

D'un point de vue hiérarchique, la police nationale est placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur, comme le précise l'article L. 411-1 du CSI⁸³⁴. Elle remplit ses missions dans le respect du code de déontologie de la police nationale, daté du 18 mars 1986⁸³⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2014, la police nationale et la gendarmerie nationale partagent un même code de déontologie intégré au CSI⁸³⁶ avec la soumission partielle de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur⁸³⁷.

L'architecture de la police nationale repose sur une division entre plusieurs grandes directions nationales, toutes rattachées à une direction générale de la police nationale au sein du ministère de l'Intérieur. Cette structuration apparaît complexe et fait fréquemment l'objet de remaniements⁸³⁸. La police nationale est organisée autour de deux grandes directions générales, marquant ainsi une certaine dualité entre les instances dirigeantes et les services actifs – déconcentrés – de l'institution. La direction générale de la police nationale – DGPN – et de la direction générale de la sécurité intérieure – DGSi – constituent donc les deux principales directions de la police nationale. Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du décret du 12 août 2013⁸³⁹, la DGPN est l'une des composantes de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Elle se subdivise, elle-même, en plusieurs directions dont la structuration est mise en évidence par l'article 6 du décret du 12 août 2013 précédemment mentionné. Il en ressort que la DGPN est composée de la direction des ressources et

⁸³⁴ Art. L. 411-1 CSI : « La police nationale relève de l'autorité du ministre de l'intérieur, sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la police judiciaire ».

⁸³⁵ Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, *JO*, 19 mars 1986, p. 4586.

⁸³⁶ V. Livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du CSI.

⁸³⁷ Nous aurons l'occasion d'évoquer ce point dans nos développements relatifs à la gendarmerie nationale.

⁸³⁸ G. ROUSSEL, « Police judiciaire », *Rép. pén.* [en ligne], février 2014, 29 – 69.

⁸³⁹ Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, *JO n° 0188*, 14 août 2013, texte 19.

des compétences de la police nationale – DRCPN –, de l'inspection générale de la police nationale – IGPN –, de la direction centrale de la police judiciaire – DCPJ –, de la direction centrale de la sécurité publique – DCSP –, de la direction centrale de la police aux frontières – DCPAF –, de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité – DCCRS –, de la direction centrale du recrutement et de la formation de la Police nationale – DCRFPN –, de la direction de la coopération internationale – DCI –, du service de la protection – SDLP –, et du service central de la police technique et scientifique – SCPTS –. La DCPJ illustre parfaitement cette dualité géographique que nous avons précédemment évoquée. En effet, la DCPJ est répartie entre une grande administration centrale parisienne et une administration territoriale – dont l'importance n'est pas à négliger. Certaines autres entités⁸⁴⁰ sont directement rattachées à la DGPN mais elles ne présentent que peu d'intérêt pour notre étude. La direction générale de la sécurité intérieure – DGSI – est, quant à elle, selon les termes du Professeur Pascal Mbongo : « l'héritière d'une longue lignée d'administrations policières préposées au "renseignement général" ou l'"information générale" »⁸⁴¹. La DGSI est ainsi créée par le décret du 30 avril 2014⁸⁴² afin de faire face aux nouvelles menaces terroristes. A l'instar du modèle organisationnel de la DGPN, la DGSI est articulée entre l'échelon central et local⁸⁴³. De plus, bien que disposant d'une certaine autonomie au sein du ministère de l'Intérieur, cette direction se doit de coopérer avec les autres services de renseignements français. Une telle nécessité participe ainsi à la pratique d'un concours positif entre les différentes forces de police ayant une mission de renseignement.

⁸⁴⁰ Il s'agit notamment des entités suivantes : Le RAID (Recherche, assistance, intervention et dissuasion), L'UCLAT (Unité de coordination de la lutte antiterroriste), Le SVOPN (Service de veille opérationnelle de la Police nationale), Le SICoP (Service d'information et de communication de la Police nationale), Le SHPN (Service historique de la Police nationale), La MILAD (Mission de lutte antidrogue), La DAV (Délégation aux victimes), L'UCSTC (Unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun), L'UGE (Unité des grands événements), Le SAELSI (Service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure), Le SCPTS (Service central de la police technique et scientifique).

⁸⁴¹ P. MBONGO, « La police nationale », in P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité intérieure*, LGDJ, coll. « Les grands concours », 2014, p. 159.

⁸⁴² Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, *JO*, n° 0150, 28 juin 2008, texte n° 7.

⁸⁴³ V., notamment l'art. 4 du décret du 30 avril 2014 : « La direction générale de la sécurité intérieure comprend une administration centrale et des services territoriaux dont certains peuvent avoir une compétence zonale ou interdépartementale. [...] ».

Ces différentes directions sont organisées soit au niveau central, soit au niveau déconcentré. Certaines d'entre elles bénéficient d'une double structure – centrale et déconcentrée. Ces particularités démontrent les difficultés qu'éprouve la police nationale dans le choix d'un échelon territorial pertinent. Un tel constat s'explique, en partie, par l'histoire de l'institution. Comme l'indique Christophe Soullez, « en 2002, la répartition territoriale des forces de sécurité n'avait guère connu de modifications depuis les années 40 »⁸⁴⁴ ; période qui marque l'étatisation des forces de polices françaises que nous avons déjà évoquée. Toutefois, à partir de cette date, seule la gendarmerie nationale va véritablement faire l'objet de réformes importantes. Son homologue nationale, quant à elle, ne connaîtra que quelques modifications à la marge. L'auteur précise à propos de la police nationale : « [...] la rationalité globale de l'organisation reste encore à démontrer. C'est en effet par petites touches que la police a commencé à se restructurer »⁸⁴⁵. Cette sélection d'un territoire adapté demeure pourtant essentielle à la bonne pratique policière ainsi qu'à des rapports harmonieux entre les différentes forces de polices. Comme l'indique Christophe Soullez : « L'organisation territoriale de la Police Nationale demeure un enjeu majeur au regard de l'évolution de nos territoires [...] »⁸⁴⁶. Il dresse également un bilan mitigé de l'organisation actuelle de la police nationale. Selon lui « Force est de constater qu'au niveau territorial, la police nationale reste bien morcelée. Chaque direction a sa propre organisation, sans fédérateur local autre que par la très théorique compétence des préfets des départements »⁸⁴⁷. L'auteur estime qu'une meilleure structuration des services de la police nationale passe nécessairement par l'échelon régional.

Nous venons ainsi de montrer que la police française, bien que nationale, connaît toutefois une organisation déconcentrée. Cette double présence – à la fois au niveau central et sur le territoire – est essentielle pour que l'institution policière exerce au mieux les différentes missions pour lesquelles elle est compétente. Toutefois, il semble que l'échelon territorial sur lequel est basée cette déconcentration ne soit plus en adéquation avec les impératifs propres aux missions contemporaines de la police

⁸⁴⁴ C. SOULLEZ, « Comment mieux répartir les forces de sécurité sur le territoire ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 78, III, 2008, p. 82.

⁸⁴⁵ C. SOULLEZ, « Comment mieux répartir les forces de sécurité sur le territoire ? », *op. cit.*, p. 83.

⁸⁴⁶ C. SOULLEZ, « Comment mieux répartir les forces de sécurité sur le territoire ? », *op. cit.*, p. 84.

⁸⁴⁷ *Ibid.*

nationale⁸⁴⁸. Nous verrons que cette configuration se retrouve également pour la gendarmerie nationale. La police nationale connaît toutefois une spécificité supplémentaire puisqu'un autre mode de fonctionnement a été historiquement prévu pour le maintien de l'ordre à Paris – et dans sa région.

2. *L'organisation spécifique de la police parisienne*

Comme pour les développements précédents, l'idée n'est pas ici d'entrer dans les détails de l'organisation et des compétences de la préfecture de police. Il nous semble pourtant justifié d'en rappeler les caractéristiques principales, afin de souligner et de bien appréhender l'importance et les enjeux territoriaux qui ont toujours guidé les réformes policières en France. L'une des spécificités françaises résulte de l'existence d'une police nationale compétente sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de la capitale et de sa région, où le maintien de l'ordre est confié à la Préfecture de police. Cette institution est le fruit d'une longue tradition historique (a) qui a su perdurer et s'adapter (b).

a) La singularité historique de la police parisienne

Comme nous avons pu l'évoquer précédemment⁸⁴⁹, la première véritable création d'une police dans la capitale date de 1667⁸⁵⁰, avec l'apparition du Lieutenant général de police. Nous ne reviendrons toutefois pas sur cet épisode de l'histoire de la police française et nous consacrerons, plus particulièrement, à la préfecture de police. Cette institution est une spécificité française voulue et mise en œuvre par le Premier consul qui ne souhaitait pas voir le maintien de l'ordre dans la capitale assuré par des institutions municipales⁸⁵¹. Ce particularisme est d'ailleurs évoqué par le préfet Louis Lépine dans ses mémoires : « La préfecture de police, création originale de Bonaparte,

⁸⁴⁸ V., par ex : C. LAMBERT, dir., *Quelle police pour demain ?* Rapport de l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale, 14 mai 2019.

⁸⁴⁹ V., Introduction.

⁸⁵⁰ V., notamment l'édit de mars 1667 créant la charge de lieutenant de police de Paris, in., N. DELAMARE, *Traité de la Police*, 1722, Livre I, Titre IX, p. 147-148.

⁸⁵¹ V., notamment : J.-M. BERLIÈRE et R. LEVY, *Histoire des polices en France de l'ancien régime à nos jours*, *op. cit.*, p. 51.

n'a pas de similaire en Europe »⁸⁵². La politique bonapartiste ne cessera de renforcer la centralisation policière ⁸⁵³, ce qui passe également par le développement des prérogatives de la préfecture de police. Cette attention singulière portée à la police parisienne par Napoléon Bonaparte provient de la particularité et des enjeux de la capitale. En effet, comme le souligne le Professeur Jean-Marc Berlière : « Siège des pouvoirs, des corps constitués, des représentations diplomatiques, des assemblées, des ministères, la capitale nécessitait du point de vue de Bonaparte une organisation policière particulière et notamment une police puissante, bien organisée que justifiait dans son esprit, l'importance démographique et économique de Paris, et surtout le rôle politique, joué depuis 1789, par une population qu'on trouve à l'origine de tous les bouleversements de la période révolutionnaire » ⁸⁵⁴. De par ses nombreuses spécificités, Paris demeure, encore aujourd'hui, dans une situation particulière au regard du reste du pays, ce qui, certainement, justifie – en grande partie – l'existence de la préfecture de police⁸⁵⁵.

C'est à la loi du 28 pluviôse an VIII⁸⁵⁶ que nous devons la naissance de la préfecture de police ; les pouvoirs du préfet de police seront, quant à eux, définis par un décret du 12 messidor an VIII⁸⁵⁷. Sans revenir sur son histoire et son évolution⁸⁵⁸, précisons néanmoins qu'il faudra attendre 1966 et la création de la police nationale pour, qu'en théorie, il soit mis fin à l'autonomie administrative de la préfecture de

⁸⁵² L. LEPINE, *Mes souvenirs*, éd. Payot, 1929, p. 95.

⁸⁵³ V. sur ce point : J. TULARD, « 1800-1815, l'organisation de la police », in., M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 268-305.

⁸⁵⁴ J.-M. BERLIERE et R. LEVY, *Histoire des polices en France de l'ancien régime à nos jours*, op. cit., p. 51.

⁸⁵⁵ Beaucoup de manifestations se déroulent, encore aujourd'hui, dans la capitale. Les mouvements sociaux les plus importants se passent également à Paris – ou dans sa région.

⁸⁵⁶ Loi du 17 février 1800 concernant la division du territoire français et l'administration, *Rec. Duvergier*, p. 88.

⁸⁵⁷ Arrêté des Consuls du 12 Messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris, *Rec. Duvergier*, p. 251.

⁸⁵⁸ Nous préférons renvoyer à quelques articles ou ouvrages spécialisés sur la question : J. – M. BERLIERE, « L'impossible police parisienne ? », *Politix*, n°21, janvier 1993, p. 33-51 ; G. CARROT, *Le maintien de l'ordre en France au XX^e siècle*, Kronos, 1990, p. 250 : l'auteur y développe « le problème de la préfecture de police » ; O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2008 ; P. SOMVIEILLE, « La préfecture de Police : évolution et stabilité », *Administration*, n° 94, décembre 1976, p. 178-182.

police⁸⁵⁹, celle-ci devant être intégrée à la police nationale. Or, la préfecture de police - PP - bénéficie, encore aujourd'hui, d'un régime qui lui est propre.

b) La pérennité de la préfecture de police

La préfecture de police a su traverser les âges et s'adapter à l'évolution de la société. Pour certains auteurs, dont le Professeur Jean-Marc Berlière, elle a même su faire largement plus que perdurer. Il précise, en effet, que « la préfecture de police [...] va non seulement survivre au ministère de la police générale [...], mais occuper - jusqu'à nos jours - une position éminente dans la pyramide administrative et la hiérarchie policière »⁸⁶⁰. L'auteur souligne également le prestige que confère la charge de Préfet de police. Il insiste notamment sur un point : la nomination à cette fonction, constitue, selon lui, une promotion démontrant l'importance et la place de la préfecture de police dans les institutions de la République⁸⁶¹.

La préfecture de police occupe toutefois une place originale au sein des forces de police françaises. En effet, il n'existe pas de lien hiérarchique direct entre le préfet de police et le directeur général de la police nationale. Ce dernier exerce donc ses fonctions pour l'ensemble du territoire national, à l'exception de la capitale. L'article 1^{er} de l'arrêté du 12 messidor an VIII⁸⁶² dispose, à ce propos, que le préfet de police exerce ses fonctions « *sous l'autorité immédiate des ministres* » - à l'instar des autres ministres territoriaux. Nommé par décret du président de la République en Conseil des ministres, le préfet de police est ainsi placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. Cette spécificité statutaire semble découler des nombreux pouvoirs dont dispose le préfet de police. Cette particularité intrigue dans la mesure où elle ne connaît pas d'autre équivalent⁸⁶³.

⁸⁵⁹ PP.

⁸⁶⁰ J.-M. BERLIÈRE et R. LEVY, *Histoire des polices en France de l'ancien régime à nos jours*, op. cit., p. 53.

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² Arrêté du 12 messidor an VIII (1^{er} juillet 1800) qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, *Rec. Duvergier*, p. 251.

⁸⁶³ V., sur ce point : O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, op. cit., p. 467-468 : « [...] il n'existe pas d'institution équivalente à la préfecture de police [...] Paris est assurément celle qui, par le biais de la préfecture de police, présente l'originalité statutaire la plus prononcée ».

L'explication d'une telle singularité dans l'organisation de la préfecture de police semble résulter du statut de capitale de la ville de Paris. Il s'agit là d'une réponse souvent avancée dans le débat public pour justifier ce dédoublement de la police nationale. Le Professeur Olivier Renaudie évoque d'ailleurs cette spécificité parisienne : « Le statut de Paris est le produit d'une conciliation délicate entre, d'un côté, la nécessité de tenir compte du particularisme de la ville-capitale [...] et, de l'autre, celle de faire bénéficier Paris d'une même capacité d'action, que les autres collectivités territoriales »⁸⁶⁴. Dans une autre de ses contributions, l'auteur confirme ces explications en précisant : « du point de vue politique, la création du préfet de police s'analyse comme l'expression de la volonté des pouvoirs publics d'assurer la sécurité de l'État là où les pouvoirs publics résident, à savoir la capitale »⁸⁶⁵.

Outre ces explications purement doctrinales, précisons que le Conseil d'État use, lui aussi, de cet argument dans certaines de ses décisions. Ainsi, dans l'un de ses arrêts, le juge administratif a-t-il refusé de transmettre, au Conseil constitutionnel, une question prioritaire de constitutionnalité relative aux pouvoirs étendus du préfet de police en matière de circulation et de stationnement. Les Sages ont estimé que ces dispositions étaient « justifiées par la situation particulière, au regard de la sécurité des personnes et des biens et du maintien de l'ordre public, de la capitale et de certains secteurs de son territoire, notamment en raison de la présence du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques » et ne pouvaient donc être regardées comme « introduisant, entre la ville de Paris et les autres communes ou entre les habitants de la capitale, des différences de traitement contraires à la Constitution »⁸⁶⁶. Pourrait-on, dès lors, en suivant une logique similaire, considérer qu'un tel critère serait rempli à Strasbourg, au motif que cette ville accueille le Parlement européen ainsi que de la Cour européenne des droits de l'Homme ?

Cette place particulière de l'institution parisienne résulte donc essentiellement de son ambivalence et de l'héritage historique des politiques publiques sécuritaires. Paris étant la capitale économique, financière et politique du pays, la sécurité se doit

⁸⁶⁴ O. RENAUDIE, « La création d'une police municipale à Paris – Une perspective juridique », *JCP A*, n°6, 11 février 2019, act. 91.

⁸⁶⁵ O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », in. N. DANTONEL-COR, *Les politiques publiques de sécurité intérieure*, l'Harmattan, 2015, p. 123.

⁸⁶⁶ CE, 5^e sous-section jugeant seule, 10 octobre 2013, n° 370154.

d'y être particulièrement renforcée. Toutefois l'existence de telles disparités conduit certains spécialistes à s'interroger sur la pérennité de ce système. Déjà en 1917, Henri Chardon se préoccupait de la place de la préfecture de police : « Que Paris [...], centre du gouvernement, renfermant presque le dixième de la population, capitale du vice et du crime [...], aient une organisation forte de la police ne peut surprendre ; ce qui surprend c'est que nous ayons maintenus obstinément, à travers tous les régimes, le défaut absolu de cohésion entre le système de police à Paris et le système général de la police en France [...] »⁸⁶⁷. La création d'une force de police municipale dans la capitale est également source d'interrogation quant à d'éventuelles situations de concours entre cette nouvelle police et le personnel de la préfecture de police. Une concurrence des autorités de police existe déjà entre le préfet de police et le maire de Paris, depuis la loi du 28 février 2017⁸⁶⁸ qui prévoit le transfert des agents de surveillance de la ville de Paris sous l'autorité du maire et non plus du préfet de police⁸⁶⁹. Bien que le modèle historiquement appliqué dans la capitale soit en pleine évolution, la préfecture de police semble encore aujourd'hui constituer un acteur essentiel de l'application des politiques sécuritaires à Paris. Ainsi, sont toujours d'actualité les propos d'Édouard Ebel selon qui : « la préfecture réunit des compétences relevant dans les départements des maires et des préfets. Elle inclut parallèlement des services opérationnels composés de policiers mis à la disposition de la préfecture par le ministère de l'Intérieur »⁸⁷⁰.

La police est une institution dont l'organisation spécifique n'est pas sans poser quelques interrogations quant à la mise en œuvre pratique du maintien de l'ordre. Quoiqu'il en soit, nous ne pouvons, au risque de sortir du cadre de notre étude, aborder plus en détails ces questions. Il nous faut, par contre, consacrer nos prochains développements à l'autre institution nationale responsable du maintien de l'ordre en France : la gendarmerie nationale.

⁸⁶⁷ H. CHARDON, *L'organisation de la police*, Paris, 1917, p. 70.

⁸⁶⁸ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, *JO*, n°0051, 1^{er} mars 2017, texte n°2.

⁸⁶⁹ Art. 36 de la loi du 28 février 2017. V., également sur ce point : D. BOTTEGHI, « La nouvelle répartition des compétences entre la préfecture de police et la mairie de Paris », *AJDA* 2017, p. 1049.

⁸⁷⁰ E. EBEL, « Préfecture de police », *in.*, M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 832.

§2. LA GENDARMERIE NATIONALE

« On ne saurait dire que la gendarmerie nationale participe de l'inflation normative que subit inutilement le droit français : la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale est la première, depuis la loi du 17 avril 1798, qui soit consacrée à cette institution encore trop mal connue, car trop peu étudiée par le droit administratif français »⁸⁷¹. Cette citation des Professeurs Olivier Gohin et Xavier Latour illustre parfaitement le statut particulier de la gendarmerie nationale en France.

L'article L. 421-1 du Code de la sécurité intérieure - CSI - précise d'ailleurs les missions de la gendarmerie nationale et dresse un portrait de cette institution indissociable du maintien de l'ordre en France. Cet article dispose que : « La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles. La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations. L'ensemble de ses missions civiles s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, hors de celui-ci en application des engagements internationaux de la France »⁸⁷².

Datant officiellement de la période postrévolutionnaire, la gendarmerie nationale doit pourtant son apparition à l'existence d'autres institutions qui lui sont antérieures, notamment la maréchaussée. Face à ce cheminement, à la fois long et complexe, il semble opportun de retracer la genèse de la gendarmerie nationale (A), avant de s'intéresser à son organisation contemporaine (B).

A) La genèse de la gendarmerie nationale

Bien que dotée d'un statut légal depuis l'ère révolutionnaire, l'origine de la gendarmerie est plus ancienne. Elle remonte en effet à la maréchaussée, institution militaire constituée de cavaliers chargés d'assurer la sécurité publique. Ainsi convient-

⁸⁷¹ O. GOHIN et X. LATOUR, « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA* 2009, p. 2270.

⁸⁷² Art. L. 421-1 du CSI.

il, tout d'abord, de mentionner son ancêtre la maréchaussée (1), pour ensuite aborder l'apparition de la gendarmerie nationale au sortir de la Révolution (2).

1. L'héritage de la maréchaussée

« [...] Une quasi-certitude demeure : la gendarmerie semble être la plus vieille institution militaire française et une descendante directe de la maréchaussée militarisée d'Ancien Régime et notamment du XVIII^e siècle »⁸⁷³. Notre objectif n'étant pas de réaliser une étude exhaustive de l'histoire de la maréchaussée, nous nous contenterons de citer les points essentiels à la bonne compréhension de la naissance de la gendarmerie nationale. Éric Alary nous précise d'ailleurs que le terme « gendarmes » apparaît dans certains textes officiels à partir du XIV^{ème} siècle. Il désignerait « l'homme de guerre à cheval qui commande d'autres cavaliers »⁸⁷⁴. Par la suite et par extension, les souverains s'en seraient entourés pour assurer leur protection. C'est grâce à l'importance croissante accordée au maintien de la paix intérieure et à la séparation des fonctions judiciaire et militaire que des corps seront constitués, afin de maintenir l'ordre dans le Royaume. La maréchaussée possède ainsi une double origine militaire. Elle vise à protéger les souverains et constitue une force de police chargée d'exécuter les décisions de justice des prévôts. Cette volonté d'en faire une force de police résulte notamment de la guerre de Cent ans⁸⁷⁵ et de celle d'Italie qui ont vu des mercenaires traverser le pays et commettre de nombreux méfaits⁸⁷⁶. Cette volonté de protéger la population et de garantir la sécurité à l'intérieur du Royaume constitue donc l'une des justifications à la pérennisation des prévôts des maréchaux. Ainsi, face au développement de l'insécurité, la maréchaussée s'est-elle imposée comme un « corps nécessaire pour la sécurité publique auquel avaient été confiés le maintien du bon ordre, la sûreté des villes et des campagnes »⁸⁷⁷. Son rôle

⁸⁷³ E. ALARY, *Histoire de la gendarmerie*, Perrin, coll. « Tempus », 2011, p. 21. L'auteur renvoi également à l'article suivant : P. BROUILLET, « La militarisation de la maréchaussée au XVIII^e siècle », *Revue de la Gendarmerie nationale, de la Révolution à l'entre-deux-guerres*, 2001, p. 31-36.

⁸⁷⁴ E. ALARY, *Histoire de la gendarmerie*, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁷⁵ V., notamment : G. CARROT, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, p. 55 et s.

⁸⁷⁶ J. LORNIER, « Maréchaussée », *in.*, M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 759.

⁸⁷⁷ DUPRAT, *Réflexions sur le service de la maréchaussée et observations sur son ordonnance du 28 avril 1778*, manuscrit, 1789, Musée de la Gendarmerie, 1 Mu 268, f° 1, *in.*, P. BROUTET, « "Le corps le plus

était donc « [...] d'entretenir l'ordre et la tranquillité dans toutes les Provinces, d'empêcher et d'apaiser les émeutes et séditions, d'arrêter les vagabonds, les déserteurs, et de purger le royaume des voleurs de grands chemins »⁸⁷⁸. C'est ainsi qu'elle participait à la sécurisation des voies de communication, et était également chargée de la « la police intérieure des villes et inspirait une crainte salutaire aux ennemis de la société, souvent plus redoutables à l'État que ceux du dehors »⁸⁷⁹.

Il faut attendre 1536 pour que François I^{er} étende les pouvoirs de la maréchaussée⁸⁸⁰ qui se retrouve alors compétente pour réprimer le vagabondage⁸⁸¹. L'édit du 25 janvier 1536⁸⁸² marque ainsi la véritable apparition de cette institution⁸⁸³ dont Georges Carrot nous donne une définition assez claire. Selon lui, il s'agit de « la force de police intérieure confiée aux maréchaux de France »⁸⁸⁴. Dès lors, ses attributions ne feront que se confirmer et s'étendre. C'est ainsi que l'édit du 9 mars 1720⁸⁸⁵ va durablement structurer la maréchaussée en établissant un lien direct entre celle-ci et le territoire sur lequel elle est censée veiller. Cette date est d'ailleurs souvent retenue comme point de départ de la répartition territoriale de la gendarmerie à travers le pays⁸⁸⁶. C'est également à partir de cette époque que l'institution se professionnalise et se sédentarise⁸⁸⁷. Selon Éric Alary, le développement et l'affirmation de ces spécificités nouvelles, mais aussi une présence accrue sur le territoire, ont pour objectif la mise en place, par l'État, d'« une forme de “service public” de la maréchaussée »⁸⁸⁸.

utile de l'État” ou comment la maréchaussée se présentait à la fin de l'Ancien Régime », *Sociétés & Représentations*, 2003/2 (n° 16), p. 39-51.

⁸⁷⁸ P. BROUTET, « “Le corps le plus utile de l'État” ou comment la maréchaussée se présentait à la fin de l'Ancien Régime », *Sociétés & Représentations*, 2003/2 (n° 16), p. 39-51.

⁸⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁸⁰ V., sur ce point : E. ALARY, *Histoire de la gendarmerie*, *op. cit.*, p. 34 et s. L'auteur se demande si « François 1^{er} [est] le père de la gendarmerie ? ».

⁸⁸¹ V. B. GAINOT, « Général Louis LARRIEU, *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie, des origines à la quatrième République*, Ivry-sur-Seine, Phénix Éditions et Service historique de la gendarmerie nationale, 2002, 729 p., 35 », *Annales historiques de la Révolution française*, 332 | 2003, p. 220-222.

⁸⁸² F.-J. CHASLES, *Dictionnaire universel chronologique de justice, police et finance*, Paris, Claude Robustel, t. 3, 1725, p. 340.

⁸⁸³ V. F. DIEU, *Gendarmerie. Secrets d'un corps*, Bruxelles, Ed. « Complexe », 2002, p. 51 et s.

⁸⁸⁴ G. CARROT, *Histoire de la police française*, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁸⁵ F. - J. CHASLES, *Dictionnaire universel chronologique de justice, police et finance*, *op. cit.*, p. 512.

⁸⁸⁶ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Mares et Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012, p. 178.

⁸⁸⁷ V. F. DIEU, *Gendarmerie. Secrets d'un corps*, *op. cit.*, p. 53-54.

⁸⁸⁸ E. ALARY, *Histoire de la gendarmerie*, *op. cit.*, p. 46.

Durant cette période, l'une des caractéristiques essentielles de la gendarmerie actuelle sera confirmée. C'est, en effet, à cette époque que le statut militaire de l'institution s'affirmera juridiquement. Selon Éric Alary, « l'ordonnance essentielle du 28 avril 1778 – devenue une loi vingt ans après et non remise en cause depuis – [...] offre à la maréchaussée une architecture militaire quasi achevée »⁸⁸⁹. Il faudra toutefois attendre la période postrévolutionnaire pour voir l'institution officiellement consacrée.

2. L'apparition postrévolutionnaire de la gendarmerie nationale

La Révolution française permettra à la gendarmerie nationale d'émerger dans les organes nationaux. Cette consécration aura pour conséquence de figer dans le marbre cette institution qui ne quittera plus le paysage sécuritaire français. C'est officiellement la loi du 16 février 1791 qui fera de la maréchaussée la « gendarmerie nationale ». A ce propos, l'art. 1^{er} du texte dispose : « La maréchaussée portera désormais le nom de gendarmerie nationale ». C'est d'ailleurs ce jour qui est retenu comme date de naissance de la gendarmerie nationale dans l'exposé des motifs de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie⁸⁹⁰. Il est d'ailleurs possible de citer Monsieur Marceau Long, selon qui : « 1791 est, [...], l'année où s'opère, sous l'influence des idées politiques, philosophiques et juridiques nouvellement établies, la transformation de la Maréchaussée de France »⁸⁹¹. Il réaffirme ainsi les origines de la gendarmerie, esquissées dans notre partie précédente. Cette confirmation révolutionnaire lie donc la gendarmerie nationale à la Nation nouvellement créée, ce qui conduit certains auteurs à souligner que l'institution symbolise la représentation de la notion de force publique contenue dans la DDHC⁸⁹². C'est notamment le cas du Professeur François Dieu pour qui : « Force militaire atypique en charge, pour

⁸⁸⁹ E. ALARY, *Histoire de la gendarmerie*, op. cit., p. 49.

⁸⁹⁰ Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JO n°0180, 6 août 2009, p. 13112, texte n° 3. L'exposé des motifs précise : « Depuis sa création par la loi du 16 février 1791, la gendarmerie nationale se définit comme une force militaire dont la mission principale est d'assurer la paix et la sécurité publiques ».

⁸⁹¹ M. LONG, « La gendarmerie et l'État de droit », *RFDA* 1991, p. 881.

⁸⁹² Art. 12 DDHC : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

l'essentiel, d'une fonction policière, la gendarmerie donne toute sa signification à l'idée de force publique définie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 »⁸⁹³. La gendarmerie est donc intimement liée à l'apparition et à la construction de l'État. Le choix du vocable retenu par les révolutionnaires semble toutefois surprenant. En effet, le terme gendarmerie renvoie à un concept monarchique et correspond au nom que portait la cavalerie de la Maison du Roi⁸⁹⁴. Certes, l'adjectif national apporte une modernité et un cachet révolutionnaire à cet héritage royal. L'une des caractéristiques essentielles de l'institution est toutefois d'avoir su perdurer et traverser les époques, malgré les crises et tensions qui bouleversèrent le pays.

La gendarmerie est, en effet, depuis sa création, un acteur essentiel de la sécurité en France. Sa place particulière dans le paysage institutionnel français nécessite d'évoquer la loi du 28 germinal an VI⁸⁹⁵ qui a doté la gendarmerie nationale d'une organisation et de missions qui perdurent et restent notablement similaires jusqu'à nos jours. Comme le précise Franck Durand : « Les régimes ultérieurs se contenteront de préciser et de renforcer ses attributions, les nouveaux textes s'appuyant toujours sur cette loi fondatrice, qui comporte pas moins de deux cent trente-six articles »⁸⁹⁶. Napoléon puis Louis XVIII conserveront et renforceront la gendarmerie qui, de plus en plus, s'enracinera dans les instances les plus importantes du pays. Cette institution traversera ainsi les siècles et ne sera pas marquée par le régime de Vichy qui toutefois, tentera, vainement, de lui imposer un contrôle accru. Son statut militaire et sa fidélité indéfectible au pouvoir politique en font une institution qui bénéficie de la pleine confiance des dirigeants. Ceci d'ailleurs explique peut-être la dualité qui existe, en France, au sein des forces de police à caractère national. Comme précisé par le Professeur Alain Bauer et Monsieur André-Michel Ventre, « il n'est pas rare de trouver dans les pays développés des forces nationales de police à caractère ou d'origine militaire. [...] Ce qui est plus rare est l'existence de dispositifs concurrents couvrant

⁸⁹³ F. DIEU, « Gendarmerie nationale », in., M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 698.

⁸⁹⁴ G. LE BLOND, « Gendarme », in., D. DIDEROT et J. LE ROND D'ALEMBERT, dir., *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres*, Paris, p. 547.

⁸⁹⁵ Loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798), relative à la gendarmerie nationale, *Rec. Duvergier*, p. 304.

⁸⁹⁶ F. DURAND, « La gendarmerie nationale », in., P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité, op. cit.*, p. 187.

tout le champ du judiciaire »⁸⁹⁷. Alors que nous avons, dans nos précédents développements, évoqué une fragilité et une certaine remise en cause du modèle policier en France, il convient maintenant de souligner combien la gendarmerie a su perdurer tout en se réformant. Après avoir brièvement considéré son évolution au fil des siècles, il nous faut maintenant nous intéresser à son organisation contemporaine.

B) L'organisation contemporaine de la gendarmerie nationale

Il n'est pas ici question d'établir une classification des différents services internes à la gendarmerie nationale. Il nous semble par contre important d'étudier certaines de ses caractéristiques essentielles. Un premier particularisme ressort de la double casquette de l'institution qui dépend du ministère de l'Intérieur tout en conservant son statut militaire (1). La gendarmerie nationale est également une institution dont la compétence territoriale se distingue nettement de celle de la police nationale (2).

1. Une frontière difficile à établir entre statut militaire et dépendance au ministère de l'Intérieur

Cette ambiguïté est clairement mise en relief par les Professeurs Olivier Gohin et Xavier Latour, selon lesquels « alors même que, désormais, elle est rattachée au ministère de l'intérieur quasi exclusivement, aux conséquences de droit qu'il faut en tirer, la gendarmerie nationale voit, cependant, son originalité maintenue, et même accentuée, par une réaffirmation claire et nette de son statut militaire »⁸⁹⁸. Ce double rattachement hiérarchique s'illustre à travers une prise en compte de l'institution par le Code de la défense, ainsi que par le Code de la sécurité intérieure. Il est intéressant de souligner que ces deux professeurs formulent d'ailleurs une définition similaire de l'institution⁸⁹⁹.

⁸⁹⁷ A BAUER et A.-M. VENTRE, *Les polices en France. Sécurité publique et opérateurs privés*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 3^{ème} éd., 2010, p. 7.

⁸⁹⁸ O. GOHIN et X. LATOUR, « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *op. cit.*

⁸⁹⁹ V., art. L. 3211-3 al. 1^{er} du Code de la défense et art. L. 421-1 al. 1^{er} du CSI qui disposent : « La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois ».

Cette différence essentielle avec la police nationale prête évidemment à interrogation. Ce double rattachement ne risque-t-il pas de complexifier l'exercice de des missions menées par la gendarmerie nationale ? Les impératifs militaires ne constituent-ils pas un frein à la pleine action de ses missions civiles ? L'on peut, de plus, se poser une ultime question : la coexistence d'une dualité des organes policiers se justifie-t-elle encore au XXI^e siècle en France ?

Certains auteurs voient toutefois des avantages à ce double visage de la gendarmerie. L'on peut, à ce propos citer l'ancien Vice-Président du Conseil d'État Marceau Long, selon qui l'institution représente « [...] l'heureuse synthèse de la discipline militaire et de la déontologie policière [et qui] s'inscrit dans cette permanence de l'État de droit »⁹⁰⁰. L'auteur donne d'ailleurs des exemples concrets des bénéfices que procure un tel statut sur le terrain. Il précise en effet : « Qu'il s'agisse des évènements d'Algérie, des troubles de mai 1968, ou de Nouvelle-Calédonie, l'arme a fait preuve d'efficacité et de retenue, sachant ne pas répondre à la provocation et mesurer les effets de son action »⁹⁰¹. Le statut, en partie militaire, de la gendarmerie permettrait ainsi à celle-ci de mieux appréhender la mission de maintien de l'ordre en période dite exceptionnelle. Ce qui était vrai il y a quelques décennies l'est peut-être un peu moins aujourd'hui, dans la mesure où la police nationale dispose, elle aussi, d'unités spécifiquement formées pour intervenir dans des situations particulièrement tendues. On peut mentionner, entre autres, le RAID⁹⁰², le GIPN⁹⁰³, la BRI⁹⁰⁴ ou bien encore les CRS⁹⁰⁵. Ces dernières, conformément aux dispositions du décret du 3

⁹⁰⁰ M. LONG, « La gendarmerie et l'État de droit », *RFDA* 1991, p. 881.

⁹⁰¹ *Ibid.*

⁹⁰² RAID : Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion. Le RAID est apparu en octobre 1985 suite à de nombreux attentats qui ont touchés le pays. Sa création est l'œuvre du préfet de Police Robert Broussard, à la demande de Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur de l'époque. Le RAID intervient sur l'ensemble du territoire national et lutte, entre autres, contre le grand banditisme, le terrorisme, et toutes les formes de criminalité. Avant que le RAID ne soit créé, la police nationale ne disposait pas d'unité spécialisée équivalente au Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale – GIGN. L'existence d'une telle unité au sein de la gendarmerie nationale est une illustration de son statut militaire – les forces armées disposant d'unités tactique d'intervention.

⁹⁰³ GIPN : Groupes d'intervention de la Police nationale affectés dans les départements et collectivités d'outre-mer.

⁹⁰⁴ BRI : Brigade de recherche et d'intervention de la préfecture de police de Paris.

⁹⁰⁵ CRS : Compagnies Républicaines de Sécurité. Créées par le Général De Gaulle, pour contribuer au rétablissement de la légalité républicaine, les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) sont « unités mobiles formant la réserve générale de la police nationale » spécialisées dans le maintien de l'ordre. Elles sont, en quelque sorte, l'équivalent des gendarmes mobiles de la gendarmerie nationale.

octobre 2003, ne peuvent être mises en action que sur ordre du ministre de l'Intérieur⁹⁰⁶ et, par délégation, sur instruction des préfets de zone de défense. Les préfets de département peuvent également, « en cas d'évènements graves et fortuits nécessitant une intervention immédiate d'un renfort de force de police »⁹⁰⁷, utiliser, à certaines conditions, une ou plusieurs CRS. Les forces armées sont, quant à elles, soumises à des conditions de mise en action plus strictes. Comme l'a fait remarquer Jérôme Millet, « chaque fois que l'emploi de la force militaire est nécessaire pour maintenir l'ordre public, l'autorité civile, en dehors de tout lien de subordination hiérarchique, délivre à une autorité militaire une réquisition qui, formulée par écrit, indique un résultat à obtenir »⁹⁰⁸. Il semble utile de souligner que la dualité civile et militaire de la Gendarmerie présente ici un réel intérêt. En effet, l'auteur nous précise que l'intervention de la force armée peut être sollicitée par l'autorité civile en cas de nécessité. Cela signifie donc que, dans certaines hypothèses bien particulières, l'expertise militaire est requise afin de rétablir l'ordre. Dès lors, pourquoi ne pas directement faire intervenir des troupes exclusivement militaires ? La réponse tient essentiellement en deux points. Tout d'abord, l'armée n'est plus en charge du maintien de l'ordre depuis 1914. En effet, comme a pu le préciser le Professeur Jean-Marc Berlière, : « Avant la création de la gendarmerie mobile en 1921, c'est essentiellement la troupe (infanterie, cavalerie...) qui est en charge du maintien de l'ordre. Pendant tout le XIX^e siècle, et jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, à l'exception de Paris et de Lyon, la police (municipale) n'est pas capable d'aligner des effectifs suffisants en cas de troubles [...] »⁹⁰⁹. Il semble inconcevable, au XXI^e siècle et dans un état de droit comme la France, que l'armée intervienne pour participer au maintien de l'ordre, une mission régaliennne confiée à des forces spécifiques⁹¹⁰. Ainsi la

⁹⁰⁶ Art. 1^{er} du décret n°2003-952 du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité.

⁹⁰⁷ Art. 4, al. 2 du décret n°2003-952 du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité.

⁹⁰⁸ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Mares et Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012, p. 231.

⁹⁰⁹ V. l'interview de J.-M. BERLIERE, in., « L'armée ne fait plus de maintien de l'ordre en France depuis 1914 », https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/09/13/l-armee-ne-fait-plus-de-maintien-de-l-ordre-en-france-depuis-1914_3477270_3224.html#qmgvGbwheGuGG51O.99

⁹¹⁰ V., notamment : F. LEBOUCQ, « Quand des militaires français ont-ils participé pour la dernière fois au maintien de l'ordre dans le pays ? », *Libération* [En ligne], 20 mars 2019. Cette affirmation est encore d'actualité, même lorsque l'armée fut utilisée afin de sécuriser certains bâtiments publics lors des manifestations du mouvement des gilets jaunes. En effet, bien qu'une telle affirmation puisse faire

gendarmerie nationale, à travers sa troupe mobile, constitue-t-elle l'institution permettant de concilier exigences d'efficacité militaire et légitimation du statut civil pour intervenir en matière de maintien de l'ordre. Il semble aujourd'hui difficilement envisageable que les politiques utilisent les troupes armées pour rétablir l'ordre sur le territoire national. Précisons également que la dualité policière, apparue pendant la période révolutionnaire, résultait vraisemblablement la crainte de voir, en cas d'unité, la force de l'ordre se retourner contre le pouvoir en place. Une telle dualité permet ainsi de disposer d'une force pouvant participer à la protection du régime et ce, même en temps de crise. Ce cas de figure est toutefois peu envisageable aujourd'hui.

La transformation de la société et des institutions tend d'ailleurs vers un rapprochement – pour ne pas parler de fusion – entre les forces de police nationales. En effet, depuis 2009, la gendarmerie nationale a vu son rattachement migrer du ministère de la Défense au ministère de l'Intérieur. En effet, la principale évolution entre les deux forces nationales de police, durant cette première décennie du XXI^{ème} siècle, s'illustre par ce rattachement – peu commun pour une force à l'origine entièrement militaire. Toutefois, l'article 3 du décret n^o 2002-889 du 15 mai 2002, relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur⁹¹¹, prévoyait déjà que « pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'Intérieur [...] est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale [...]. À cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la Défense, il définit les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire, il détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent ». Ainsi ce décret plaçait-il déjà l'institution sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, et ce parce que les activités relatives à la sécurité intérieure constituent l'essentiel de son activité. Nous noterons que la tutelle de droit est devenue juridiquement effective avec

l'objet de critiques, le ministère de la défense a clairement indiqué que les militaires « ne feront pas de maintien de l'ordre » : « [...] les militaires de Sentinelle remplaceront des policiers et des gendarmes qui iront, eux, renforcer le dispositif de maintien de l'ordre ». Une telle possibilité est toutefois prévue par l'art. L. 1321-1 du Code de la défense qui dispose : « Aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale. Le premier alinéa n'est pas applicable à la gendarmerie nationale. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article L. 214-1 du code de la sécurité intérieure, lorsque le maintien de l'ordre public nécessite le recours aux moyens militaires spécifiques de la gendarmerie nationale, leur utilisation est soumise à autorisation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ».

⁹¹¹ Décret n^o 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *JO*, n^o113 du 16 mai 2002 p. 9245, texte n^o 2.

la loi du 3 août 2009⁹¹². Les deux forces étatiques de police dépendent donc aujourd'hui, l'une et l'autre, de l'autorité du ministère de l'Intérieur qui endosse la pleine responsabilité de leur organisation, gestion, mise en condition d'emploi et infrastructure militaire⁹¹³, évitant ainsi une autre forme de concours pouvant nuire à l'efficacité du travail de ces agents. C'est donc bien au ministre de l'Intérieur qu'il incombe de fixer la répartition des missions, mais aussi celle de concours aux administrations entre la police nationale et la gendarmerie nationale⁹¹⁴. C'est encore ce même ministre qui déterminera la répartition des forces de police et gendarmerie affectées aux ports, aéroports, gares ferroviaires ou routières, voies autoroutières ...⁹¹⁵ C'est toujours ce ministre qui va déterminer les secteurs d'interventions des gendarmes mobiles et des CRS⁹¹⁶. La direction générale de la gendarmerie étant maintenant intégrée au ministère de l'Intérieur, le directeur de cette institution dispose d'une autorité conjointe, partagée avec son homologue de la police nationale, pour la direction de la coopération internationale et le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure.

Doit-on, dès lors, penser qu'à terme, cette dualité ne subsistera pas et laissera la place à une seule force de police nationale ? Une telle fusion s'est déjà produite chez certains de nos voisins. Il est ainsi possible de citer, à titre d'exemples, la Belgique qui, en 2001, procéda à une telle intégration de ces différentes forces de police à caractère national. C'est aussi le cas de l'Espagne⁹¹⁷. Pour l'heure, le législateur français s'en défend, en affirmant, notamment, la spécificité militaire de la gendarmerie et invoquant un simple rapprochement avec la police nationale⁹¹⁸. Cette assertion se trouve également confortée par l'existence de chaînes de commandement qui, pour ces deux forces, demeurent distinctes du fait de leurs directions générales spécifiques et

⁹¹² LOI n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, *JO* n°0180 du 6 août 2009 page 13112, texte n° 3.

⁹¹³ Art. L. 3225-1 du C. défense.

⁹¹⁴ Art. R. 431-5 du CSI.

⁹¹⁵ Art. R. 431-3 du CSI.

⁹¹⁶ Art. R. 431-7 du CSI.

⁹¹⁷ C. JOURNÈS, « La démilitarisation partielle de la Garde civile en Espagne », *RSC* 2007, p. 875.

⁹¹⁸ V., notamment l'annexe de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPPSI 2, *JO* n° 0062 du 15 mars 2011, p. 4582, texte n° 2.

autonomes. Cependant, force est de constater que les structures et les moyens, de plus en plus, se rapprochent et donc s'imbriquent les uns avec les autres.

Bien qu'inscrite dans les textes, cette dualité militaro-civile de la gendarmerie reste une particularité difficile à appréhender. L'on pourrait évidemment s'interroger sur d'éventuelles situations de concurrence entre la police et la gendarmerie – qui toutefois, resteront exclues de notre objet d'étude pour ne pas nous fourvoyer dans une analyse des relations police, gendarmerie, le plus souvent dépeinte et tranchée par l'expression de « guerre des polices ». Une telle approche, bien que s'analysant comme un « concours de police » nous semble en effet trop éloignée de notre problématique.

L'objectif de ce rapprochement était motivé par la volonté d'éviter une concurrence entre une force civile et son homologue militaire. Comme l'indique : « La dualité étant assimilée à la rivalité, la coexistence à la concurrence et la division à la désunion, la législation ambitionnait de pacifier les rapports entre forces de l'ordre en postulant que l'unité institutionnelle produit nécessairement l'harmonie opérationnelle, que l'efficacité sur le terrain naît de la volonté des cabinets ministériels »⁹¹⁹. Malgré son objectif certes fort louable, une telle situation peut-elle perdurer dans le temps et cette dualité de la gendarmerie nationale ne risque-t-elle pas, à terme, de poser des problèmes organisationnels ? Ne risque-t-on pas de vouloir, *in fine*, absorber la gendarmerie au sein de la police nationale ?

Ces problématiques sont pourtant contrebalancées par l'existence d'un ressort territorial spécifique conditionnant la gendarmerie nationale dans l'exercice de ses prérogatives.

⁹¹⁹ S. VICTORIEN, « La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, coacteurs de la sécurité publique sous la Troisième République (1870-1914) », Résumé de thèse, *Criminocorpus* [En ligne], 11 juillet 2012.

2. Les particularités du ressort territorial d'exercice de la gendarmerie nationale

« La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois [...]. [Elle] est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication »⁹²⁰. Le CSI donne donc des précisions intéressantes quant à la compétence territoriale de cette institution particulière. Contrairement à ce qu'une rapide lecture de la loi du 3 août 2009⁹²¹ pourrait laisser imaginer, le rapprochement de la gendarmerie et du ministère de l'Intérieur n'a pas, pour autant, modifié radicalement le statut de la gendarmerie nationale. Celle-ci reste donc toujours une force militaire – notamment en ce qui concerne son organisation.

Le lien entre le monde rural et la gendarmerie est historique. En effet, comme a pu le préciser le Professeur François Dieu : « [...] les prévôts des maréchaux et leurs archers se virent confier par l'ordonnance de 1536 des missions étendues de police militaire et civile [...] dans les campagnes et sur les grands chemins du royaume, fondement de la finalité spécifique assignée aujourd'hui encore à la gendarmerie »⁹²². L'édit du 9 mars 1720 marque le commencement de la réforme territoriale de l'institution – qui se poursuivra par l'ordonnance du 28 avril 1778. L'année 1720 est ainsi souvent considérée comme le point de départ du quadrillage territorial de la gendarmerie⁹²³. Sans considérer longuement ce qui, historiquement, a créé ce lien entre la campagne et l'institution, précisons, néanmoins, que cette répartition spatiale spécifique eut une conséquence non négligeable. En effet, alors qu'elle est présente sur la quasi-totalité du territoire national – métropolitain et outre marin –, la gendarmerie n'a, à sa charge, la protection que de 50% de la population. Pour reprendre les termes de Charles-Édouard Minet, « la gendarmerie veille sur la sécurité de 95% du territoire français, représentant 50% de la population »⁹²⁴. L'autre moitié des citoyens s'en

⁹²⁰ Art. L. 421-1 du CSI. Cet article est issu, à l'origine, de l'art. 1^{er} de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale modifiant l'art. L. 3211-3 du Code de la défense.

⁹²¹ Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, *JO* n°0180 du 6 août 2009 p. 13112, texte n° 3.

⁹²² F. DIEU, *La gendarmerie, secrets d'un corps*, Éditions complexes, coll. « Théorie politique », 2002, p. 53.

⁹²³ V., notamment, J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, *op. cit.*, p. 178.

⁹²⁴ Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, coll. « Droit public », 2007, p. 139.

trouve ainsi confiée à la compétence de la police nationale qui, pourtant, dispose d'un ressort territorial largement plus retreint.

Ce schéma qui, de prime abord, peut paraître relativement simple se trouve, toutefois, complexifié par les possibilités dont disposent chacune de ces deux institutions d'intervenir sur le ressort territorial de l'une et de l'autre. Là encore, ces particularités ne sont pas récentes, le décret du 16 janvier 1791 prévoyant déjà que « le service de la gendarmerie est essentiellement destiné à la sûreté des campagnes ; et néanmoins, la gendarmerie nationale prêtera dans l'intérieur des villes toute main forte dont elle sera légalement requise »⁹²⁵. Ces hypothèses de concurrence territoriale, déjà évoquées précédemment, mettent en lumière les difficultés que génère, en pratique, une telle diversité des statuts et des prérogatives. Le rattachement, pour partie, de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur constitue certainement une solution permettant d'anticiper d'éventuelles situations concurrentielles, potentiellement préjudiciables au maintien de l'ordre public – et plus largement à la sécurité publique.

Il faut toutefois s'interroger sur la pérennité d'une telle dissociation territoriale des compétences, selon un modèle qui, selon nous, ne correspond plus vraiment aux exigences nouvelles et contemporaines, requises par l'évolution de la sécurité publique. Cette question est d'autant plus pertinente que le pilotage des forces de police et de gendarmerie nationales est aujourd'hui, en grande partie, confié au préfet de département, qui, selon le CSI a « la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations »⁹²⁶. Ainsi, il « anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure », « coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure » et « dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative »⁹²⁷. Il veille aussi à « la mise en œuvre des liaisons opérationnelles

⁹²⁵ V., notamment l'art. 12 du Titre 8 du décret du 16 janvier 1791.

⁹²⁶ Art. R. 122-52 du CSI pour le préfet de département ; art. R. 122-53, pour le préfet de police ; art. R. 122-54 pour le préfet des Bouches-du-Rhône issus du Décret n° 2013-112 du 4 décembre 2013, *JO* 6 décembre 2013 ; V. aussi Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, art. 11, *JO* 30 avril 2004, modifié par Décret n° 2010-146 du 16 février 2010, *JO* 17 février 2010.

⁹²⁷ Art. L. 122- 1 du CSI.

permanentes entre la police nationale et la gendarmerie nationale »⁹²⁸. Une partie de l'activité de police judiciaire sera donc définie par le préfet⁹²⁹. De plus, l'annexe de la LOPPSI 2 a affirmé la volonté de développer les états-majors de sécurité réunis sous la codirection du préfet et du procureur, pour impulser les politiques de sécurité dans chaque département. L'utilisation conjointe et simultanée de la gendarmerie et de la police fait donc l'objet d'une coordination étroite qui peut, sans doute, conduire à la fusion de ces deux institutions, à moyen terme. La gendarmerie se trouve ainsi dans une situation assez délicate. En effet, depuis son rattachement au ministère de l'Intérieur, elle est devenue une force militaire placée à l'extérieur de la sphère martiale et, de surcroît, soumise, sur le plan national et local, aux mêmes contraintes et réglementations que celles valant pour son homologue civile. Ces différents constats viennent renforcer des similitudes, de plus en plus évidentes, entre police et gendarmerie nationales. La mission de police judiciaire de la gendarmerie en constitue d'ailleurs le parfait exemple, puisqu'elle est scrupuleusement identique à celle de la police nationale. Ainsi, certains auteurs ne manquent-ils pas de s'interroger⁹³⁰ sur le bien-fondé du maintien du statut militaire de la gendarmerie, et ce malgré les atouts qu'il peut présenter. Peut-être la gendarmerie se verra-t-elle un jour débarrassée de la militarité de son institution ? C'est une des raisons pour lesquelles, selon Gildas Roussel, « le maintien de la spécificité de la gendarmerie pourrait s'avérer de plus en plus difficile »⁹³¹. À terme, d'aucuns pourront s'interroger sur la raison et la pertinence de conserver deux corps qui, bien que dotés de méthodes distinctes – résultant en partie de leur culture spécifique –, partagent les mêmes objectifs et remplissent des missions identiques avec des moyens et des matériels similaires. De plus en plus, la gendarmerie nationale tend à adopter, pour mener à bien ses actions, le modèle proposé par la police nationale. Comme le déclarent certains auteurs⁹³², le schéma inverse ne semble pas se vérifier et, dans sa conclusion, Gildas Roussel se montre

⁹²⁸ Art. R. 431-8, al. 2 du CSI.

⁹²⁹ V., notamment sur cette question : O. RENAUDIE, « Les préfets de zone de défense et de sécurité : quelles [r]évolutions ? », in, X. LATOUR et C. VALLAR, dir., *Le droit de la défense et de la sécurité en 2013*, AFSDS éd., PUAM, 2014.

⁹³⁰ V., notamment : O. GOHIN et X. LATOUR, « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA* 2009, p. 2270.

⁹³¹ G. ROUSSEL, « Police judiciaire », *Rép. Pén.*, 2014, n° 127.

⁹³² V., notamment : J.-H. MATELLY, C. MOUHANNA et L. MUCCHIELLI, « Feu la gendarmerie nationale », *Pouvoirs locaux*, n° 80, janvier 2009.

plutôt radical puisque selon lui : « Le système dual français témoigne d'une véritable policisation de la gendarmerie qui pourrait conduire à sa fusion avec la police et, donc, à sa disparition »⁹³³. Il tente cependant de tempérer ce constat en mettant en exergue les différents avantages que présente la gendarmerie. En effet, le statut militaire, de par ses caractéristiques intrinsèques, présente des avantages certains pour une institution visant à préserver la sécurité publique. La disponibilité rapide et en grand nombre de son personnel – tant de carrière, sous contrat ou de réserve – en fait une force sur laquelle on est certain de pouvoir compter en cas de besoin urgent. Les hommes de la gendarmerie sont également habitués à intervenir dans des zones de conflits armés et, à ce titre, sont entraînés au maniement de certains matériels de combat. De plus, son personnel est culturellement plus proche de la population en raison de son ancrage territorial dans les zones rurales.

Bien que certains auteurs que précédemment cités évoquent une possible unification entre gendarmerie et police nationales⁹³⁴, il nous semble cependant que leurs caractéristiques respectives et complémentaires constituent un atout dans l'accomplissement de leur mission de sécurité publique. En effet, les qualités et compétences spécifiques de l'une peuvent venir combler les faiblesses de l'autre en cas de besoin. Cette remarque semble d'autant plus vraie en ces périodes de mutations des besoins en matière sécuritaire. Le terrorisme ayant, à cet égard, engendré une complexification de la manière d'appréhender, efficacement, le maintien de l'ordre. Il faut cependant souligner que malgré les avantages que ce dualisme institutionnel peut présenter dans la mise en œuvre de la sécurité et pour la garantie d'une indépendance judiciaire⁹³⁵, la coexistence de deux forces de police nationales distinctes peut présenter des risques de concurrence. Ce risque est d'autant plus réel concernant la capitale. Comme vu précédemment, Paris bénéficie d'une organisation policière spécifique à travers la préfecture de police. Toutefois, la gendarmerie nationale y exerce également

⁹³³ G. ROUSSEL, « Police judiciaire », *op. cit.*

⁹³⁴ V., également : O. RENAUDIE, « Les évolutions institutionnelles contemporaines du droit de la police », in., X. LATOUR et P. MBONGO, dir., *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2012, p. 58.

⁹³⁵ M. DEMESSINE, J. FAURE, H. HAENEL, P. MADRELLE, C. PASQUA, Y. POZZO DI BORGO et A. ROUVIERE, *Quel avenir pour la gendarmerie ?*, Rapport d'information n° 271 (2007-2008) fait au nom de la commission des affaires étrangères, 10 avril 2008, p. 60 : « [...] la dualité des forces de sécurité constitue une garantie fondamentale d'indépendance pour l'autorité judiciaire ».

certaines compétences. À ce titre, les missions de la garde républicaine⁹³⁶ « consistent notamment à assurer la garde et la sécurité intérieure de la présidence de la République, du Parlement, de l'Hôtel Matignon, de l'Hôtel de Brienne et de l'Hôtel du quai d'Orsay. Elle participe aux services de sécurité et d'honneur mis en place à la demande de la présidence de la République et des présidents des assemblées parlementaires. Elle fournit enfin les piquets d'honneur prévus par le cérémonial militaire. Par ailleurs, la garde républicaine peut être engagée pour le maintien de l'ordre à l'intérieur des enceintes des assemblées parlementaires et dans la capitale »⁹³⁷. Ses prérogatives sont donc extrêmement spécifiques. Toutefois, elle peut aussi être utilisée pour remplir des missions de maintien de l'ordre lorsque les circonstances l'exigent et donc, potentiellement, entrer en concours avec les agents de la préfecture de police. D'autant que la concurrence entre les agents de police civils et militaires semble être une caractéristique française, comme l'indique Laurent López : « [...] les antagonismes entre policiers et gendarmes sont, déjà sous l'Empire, une caractéristique primordiale du système policier français »⁹³⁸.

Les forces de polices nationales ne sont cependant pas les seules à jouer un rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires. Il convient également de prendre en compte l'émergence et l'essor de nouveaux acteurs dans le domaine sécuritaire : les polices locales.

Section 2. Les forces de police locales

Évoquer une « police locale » semble, *a priori*, vague. Alain Bauer et André-Michel Ventre y ont cependant consacré un chapitre de leur ouvrage *Les polices en France*⁹³⁹. Ces derniers posent clairement le contexte et la problématique que sous-entend cette expression en précisant : « La liberté laissée à un maire de créer une police municipale, puis celle laissée au Gouvernement de l'étatiser et l'obligation faite par la loi d'intégrer les polices municipales dans un ensemble partenarial, révèlent les

⁹³⁶ V., notamment : R. LIZUREY, *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, PUF, coll. « Questions judiciaires », 2006, p. 137.

⁹³⁷ S. REYNE, « Gendarmerie », *Rép. pén.*, 2018, n°58.

⁹³⁸ L. LÓPEZ, Les relations entre policiers et gendarmes à travers leurs représentations mutuelles sous la Troisième République (1875-1914), *Société et représentation*, 2003/2, n° 16, p. 213.

⁹³⁹ A. BAUER et A.-M. VENTRE, *Les polices en France*, PUF, Coll. « Que sais-je », 2010, pp. 88-95.

tergiversations incessantes sur les modes d'organisation d'un véritable service public de la sécurité en France »⁹⁴⁰.

Quelques précisions s'imposent concernant le terme « locales ». Comme nous avons déjà pu l'évoquer à plusieurs reprises, le modèle policier français est particulièrement attaché au territoire. L'échelon territorial constitue, à ce titre, un des éléments déterminant la compétence d'une autorité de police. Comme chacun le sait, les gendarmes sont compétents pour le territoire rural, tandis que la police exerce, quant à elle, ses missions en zone urbaine.

Toutefois, culturellement, l'échelon local de référence correspond, en France, la commune⁹⁴¹. En effet, comme le précise le Professeur Xavier Latour, « en matière de sécurité, la commune est un échelon essentiel, le maire disposant depuis le XIX^e siècle de pouvoirs de police administrative »⁹⁴². Sans reprendre l'histoire de la police dans son ensemble, il nous faut cependant préciser que les forces de police locales sont principalement les forces de police municipales (§1). Toutefois, l'essor de l'intercommunalité a entraîné l'émergence d'une force de police intercommunale.

§I. LES POLICES MUNICIPALES

D'un point de vue organique, la police municipale voit ses missions définies dans le Code de la sécurité intérieure. A ce titre, l'article L. 511-1 précise notamment : « Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont chargés d'assurer

⁹⁴⁰ A. BAUER et A.-M. VENTRE, *Les polices en France*, op. cit., p. 88.

⁹⁴¹ V., notamment : J.-B. GRISON, *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?*, Thèse, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 2009, p. 5 : « L'institution communale est un des éléments fondateurs de la République Française. Depuis plus de deux siècles, elle constitue le cadre de référence de l'enracinement des citoyens ». V., également : P. BON, *La police municipale*, Thèse, Bordeaux, 1975. V., aussi : O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », in F. BAUDE et B. WARUSFEL, dir., *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2018, p. 295 : « [...] la police municipale apparaît très marquée par le territoire communal sur lequel elle s'exerce ».

⁹⁴² X. LATOUR, « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, n° 51-52. 21 décembre 2015.

l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés [...] »⁹⁴³.

De manière générale, on peut considérer que les éléments constitutifs de la police municipale sont au nombre de trois : un élément organique, un élément formel et un élément fonctionnel. Le premier correspond à l'autorité compétente pour exercer le pouvoir de police municipale et ce point a déjà été abordé dans la première partie de notre étude. L'élément formel correspond, quant à lui, aux décisions de police, à leurs modes d'élaboration et d'exécution pour en garantir l'efficacité. Cet élément est en lien étroit avec le premier point et a, lui aussi, été évoqué dans la première partie de notre travail. Enfin, l'élément fonctionnel correspond aux attributions de police municipale ainsi qu'aux moyens matériels et humains qui y sont affectés. C'est autour de ce dernier point que nous allons organiser nos prochains développements.

Étudier les forces de police municipale nécessite de s'intéresser à la place qu'elles occupent dans le paysage administratif français et aux contacts qu'elles nouent avec les forces nationales de police⁹⁴⁴. En effet, bien qu'étroitement liées à la protection de la sécurité publique en France, les polices municipales ont connu des périodes de disgrâce, avant de voir leurs prérogatives renforcées. Il nous semble ainsi nécessaire d'étudier leur ancrage historique (A), avant de nous intéresser à leur expansion récente (B).

A) L'ancrage historique des polices municipales

L'articulation des pouvoirs de police constitue un enjeu politique essentiel dans l'histoire de France. En effet, selon le Professeur Jean-Marc Berlière « depuis le Moyen Âge, pouvoir royal, bourgeois des communes et seigneurs [...] propriétaires d'offices de justice [...], prévôts des Marchands et Châtelet à Paris, corporations [...] se partagent et se disputent les pouvoirs, prérogatives et revenus attachés à ces fonctions [...] que sont la police et la justice »⁹⁴⁵. Profusion et confusion des autorités de police – mais aussi des forces – pourraient ainsi symboliser l'organisation de la police d'Ancien

⁹⁴³ Art. L. 511-1 du CSI.

⁹⁴⁴ V., notamment : P. BON, *La police municipale, op. cit.*, p. 345 et s.

⁹⁴⁵ J.-M. BERLIÈRE et R. LÉVY, *Histoire des polices en France. De l'ancien régime à nos jours*, Éditions le nouveau monde, 2011, p. 43.

régime. En dépit d'évolutions régulières, l'architecture policière française prérévolutionnaire se caractérise par une tradition décentralisatrice (1), marquées pourtant de quelques tentatives peu pertinentes (2).

1. *Une tradition française*

La création, en 1667, de la lieutenance de police traduit indéniablement la volonté de la monarchie de renforcer son ingérence dans l'organisation policière. Toutefois, cela caractérise également un développement des institutions locales, militant ainsi dans le sens d'un renforcement des forces de polices municipales. Si l'édit susmentionné confère au lieutenant de police certaines missions – telles que la lutte contre la délinquance, l'incendie, l'inondation, la police économique, des mœurs, ... –, il lui laisse également une grande marge de manœuvre pour l'organisation de son administration. On peut donc considérer que l'édit de 1667 eut pour conséquences de développer une nouvelle forme de police municipale qui va se révéler particulièrement efficace dans la capitale. En effet, face aux résultats obtenus sur la sécurité publique, cette organisation est appliquée à l'ensemble des grandes villes du royaume. Toutefois, à la veille de la Révolution française, comme le précise le Professeur Jean-Marc Berlière, « [...] le "modèle" parisien reste [...] une exception »⁹⁴⁶. L'Ancien régime a cependant encouragé le développement et le renforcement d'une organisation policière essentiellement articulée autour de la municipalité.

Dès la fin de la monarchie absolue, les premières mesures militent dans le sens d'une plus grande décentralisation. En effet, comme le précise le Professeur Grégoire Bigot, « les révolutionnaires confient l'essentiel de la police aux communes. Le décret du 14 décembre 1789 "relatif à la constitution des municipalités" [...] leur attribue comme "fonctions propres [...]" le soin "de faire jouir les habitants des avantages et d'une bonne police" [...] »⁹⁴⁷. Pour que la lettre des textes trouve un effet positif dans la pratique, encore faut-il que les détenteurs du pouvoir de police disposent d'une entité leur permettant de faire appliquer ces mesures. Comme le précise Georges Carrot, « une bonne police municipale ne se conçoit pas sans un minimum de forces.

⁹⁴⁶ J.-M. BERLIÈRE et R. LÉVY, *Histoire des polices en France. De l'ancien régime à nos jours*, op. cit., p. 45.

⁹⁴⁷ G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société*, t. 1, LexisNexis, 2014, p. 334.

Il faut au moins quelques hommes, armés ou non, auxquels on s'en remet sur le terrain pour surveiller l'application des lois, en imposer le respect par leur seule présence et appréhender ceux qui les enfreignent »⁹⁴⁸. Suivant cette même logique, et dans le but d'accroître son efficacité, la police parisienne va évoluer et renforcer son organisation administrative jusqu'alors alignée sur celle du droit commun municipal. Pour l'application de ses mesures, la municipalité parisienne est autorisée à employer la garde nationale, tel que le prévoit l'article 54 du Titre 1 du décret du 21 mai 1790⁹⁴⁹. Précisons, sur ce point, que la garde nationale est une institution armée, composée de citoyens âgés de dix-huit à soixante ans et obligés d'effectuer gratuitement leur service. La garde nationale existe en France de 1789 à 1871. Elle est essentiellement organisée au niveau local et joue un rôle important dans la préservation du bon ordre municipal⁹⁵⁰. Comme le précise Georges Carrot, les gardes nationaux fournissent, dès l'été 1789, des effectifs que les maires utilisent dans le but de protéger les bâtiments publics, d'effectuer des patrouilles nocturnes en ville ou en campagne, de protéger les commerçants, de dissoudre les attroupements, de rechercher les individus dangereux⁹⁵¹, ... Leur rôle est donc essentiel dans la protection de l'ordre public.

Le décret susmentionné va également permettre de développer les forces de police locales. Ainsi un poste de commissaire de police va-t-il apparaître dans chaque section de la capitale. Les gardes nationaux ont en charge la surveillance du territoire mais sont également chargés de seconder le commissaire en cas de besoin. Les commissaires sont également assistés de « secrétaires-greffiers de police » qui ont une mission de soutien et contribuent à préserver la sécurité des personnes et des biens. Toutefois, devant les difficultés à mettre en œuvre une réponse homogène au maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire national, les différents régimes qui se succèdent ne cesseront d'appliquer l'alternance entre renforcement de la centralisation et accentuation de la décentralisation. Ces successions de vision du modèle policier n'omettent toutefois jamais l'échelon local qui reste un enjeu essentiel dans la mise en

⁹⁴⁸ G. CARROT, « Police et révolution », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Laffont, 2005, p. 240-241.

⁹⁴⁹ Décret du 21 mai 1790, relatif à l'organisation de la municipalité de Paris, *Rec. Duvergier*, t. 1^{er}, p. 208-219.

⁹⁵⁰ V., sur ce point : G. CARROT, *La garde nationale : (1789-1871) : Une force publique ambiguë*, L'Harmattan, Coll. « Sécurité et société », 2003.

⁹⁵¹ G. CARROT, « Police et révolution », *op. cit.*, p. 241.

œuvre des politiques de sécurité. Le régime de Vichy va néanmoins chercher à retirer totalement leurs prérogatives de police aux maires, ce qui aura des conséquences sur l'organisation des polices municipales.

2. *Une tentative d'étatisation de la police française*

« On déplorait depuis longtemps en France que la police n'ait jamais reçu une organisation rationnelle. Paris et quelques zones étatisées mises à part, les polices locales échappaient en grande partie à l'autorité centrale »⁹⁵². Georges Carrot dresse un constat peu flatteur de la vision qu'ont, au milieu du XIX^e siècle, les dirigeants politiques français de l'organisation du système policier. Les premières mesures visant à étatiser des polices municipales datent de 1851. En effet, la loi du 19 juin 1851 donne au préfet du Rhône, pour l'agglomération lyonnaise, des pouvoirs de police identiques à ceux du préfet de police de Paris. Il bénéficiera d'ailleurs de l'assistance d'un secrétaire général pour la police. À l'instar du modèle parisien, certaines autres grandes villes voient leur police étatisée, comme ce fut le cas pour Marseille en 1908. Puis ce régime sera successivement étendu à d'autres villes, dont Toulon en 1918, à Nice en 1920, puis à Strasbourg, Mulhouse et Metz en 1925.

Ces premières hypothèses d'étatisation auront des répercussions sur les forces de police. En effet, la mise en place d'un régime de police d'État se caractérise tout d'abord par la constitution d'un corps de gardiens de la paix qui s'inspire de celui des sergents de ville de Paris, créé en 1829. Ce régime étatisé présente de nombreux avantages et permet, face à une délinquance en pleine évolution, de pallier les lacunes des polices municipales dont les modalités d'action demeurent souvent cantonnées à des ressorts géographiques restreints, sans aucune mobilité ni coordination. L'expérience lyonnaise constitue donc une tentative réussie qui avait pour principal objectif de répondre à une situation politique particulière. Les résultats obtenus conduisent dès lors à s'interroger sur la pertinence d'une extension d'un tel modèle à l'ensemble du territoire national.

⁹⁵² G. CARROT, *Histoire de la police française. Des origines à nos jours*, Tallandier, 1992, p. 160-161.

Or, bien qu'étatisées dans certaines villes de France, la majorité des forces de police n'en restent pas moins construites sur un modèle décentralisé. Comme le précise le Professeur Jean-Marc Berlière : « Hors les polices étatisées, la police spéciale, les brigades mobiles, tous les autres policiers sont "municipaux" »⁹⁵³. Ainsi, en pratique et dans les faits, même étatisées, les forces de police voient leurs actions commandées au niveau communal. La municipalité reste le cadre d'action de la lutte contre la délinquance et, plus généralement, du maintien de l'ordre.

Fort de l'expérimentation lyonnaise encourageante, la loi Darlan⁹⁵⁴ étend donc le régime de la police d'état à l'ensemble des villes de plus de dix mille habitants ainsi qu'à des secteurs considérés comme particulièrement sensibles. L'une des conséquences pour les maires sera la perte de la disposition des forces de police dont la direction est transférée à un agent de l'État : le secrétaire général auprès du ministre de l'Intérieur. C'est également sous le régime de Vichy que va se développer le rôle du Préfet de région. Ainsi, la mise en place d'une étatisation se traduit-elle, dans les faits, par la volonté de créer une « police régionale d'État »⁹⁵⁵. Il est donc difficile de contester qu'en pratique, les forces de police s'organisent efficacement au niveau local. Peu importe le pouvoir – central ou municipal – dont relève le décideur, son bras armé reste profondément ancré au territoire dans lequel il doit exercer sa mission. En effet, la création d'une police nationale n'exempte pas celle-ci d'adapter sa mission au territoire sur lequel elle est compétente pour exercer sa mission. La volonté d'une police d'État est née du sentiment de trop grandes disparités dans l'application des mesures de police sur le territoire national et d'une trop grande multiplicité des forces de police compétentes au niveau local. En effet, comme le précise Claude Charlot : « En 1939, c'était la diversité qui dominait. Trois types de police coexistaient : les polices municipales, rétribuées par les conseils municipaux et dont les maires, dans la pratique étaient les chefs [...] ; la Sûreté nationale, regroupant les polices étatisées, dont le nombre allait croissant depuis le début du XX^e siècle ; la préfecture de police, limitée

⁹⁵³ J.-M. BERLIERE, « La police sous la III^e République, la difficile construction », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Lafon, 2005, p. 405.

⁹⁵⁴ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, JO 6 mai 1941, p. 1922.

⁹⁵⁵ J.-M. BERLIERE, « La police sous la III^e République, la difficile construction », *op. cit.*, p. 406.

au département de la Seine mais qui en 1939 constituait en effectifs le premier organisme policier de France [...] »⁹⁵⁶. L'étatisation généralisée sous le régime de Vichy a pour effet de réduire cette diversité des forces de police. Toutefois, la France compte un grand nombre de villes et villages n'entrant pas dans le champ d'application de la loi relative à l'étatisation. Dès lors, les maires et, en pratique, leur corps de police municipale ou de garde champêtre continuent de jouer un rôle essentiel dans le maintien de la sécurité. Toutefois, dans les faits, nombreuses sont les villes qui voient s'affirmer une police nationale. Ainsi, selon Claude Charlot : « désormais, dans les grandes et moyennes villes, la police d'État fait partie du paysage institutionnel, non plus en tant que subordonnée du maire, mais bien en tant que représentante de l'État »⁹⁵⁷.

Cette volonté d'unifier la pratique policière sur l'ensemble du territoire national va néanmoins se heurter à l'opposition des maires des grandes villes. D'une part, une étatisation systématique générerait une dépense conséquente pour les finances de l'État et, d'autre part, allait à l'encontre de l'esprit décentralisateur de la loi de 1884. Les édiles locaux ne sont pas prêts à abandonner une partie de leurs prérogatives de police. C'est pourquoi la III^e République n'a jamais envisagé une étatisation générale. Les polices municipales vont perdurer dans l'ombre de la police nationale jusqu'au milieu des années 1970 et jusqu'à la montée d'un sentiment d'insécurité dans l'esprit des français.

B) L'expansion récente des forces de police municipale

« Le début des années quatre-vingt voit un retour en force des polices municipales »⁹⁵⁸. Cette précision apportée par Jérôme Millet indique que les forces de police municipales n'ont pas connu une expansion linéaire dans l'histoire des institutions policières françaises. On ne manquera d'ailleurs pas de constater que l'importance acquise par les polices locales n'est pas toujours du goût des responsables

⁹⁵⁶ C. CHARLOT, « La police de l'après-guerre (1946-1966) », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Lafon, 2005, p. 443.

⁹⁵⁷ C. CHARLOT, « La police de l'après-guerre (1946-1966) », *op. cit.*, p. 444.

⁹⁵⁸ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Éditions Mare et Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012, p. 72.

politiques. En effet, comme l'indique Christophe Le Berre, « la montée en puissance des polices municipales depuis le début des années 1980 a suscité d'intenses controverses, aussi bien quant au principe même de ces forces locales de sécurité, agissant en dehors du monopole étatique de la violence légitime, que des craintes de manipulation à des fins électorales dont elles pouvaient être l'objet »⁹⁵⁹. Ces « craintes » et « controverses » dont fait état l'auteur sont l'une des conséquences de l'expansion, en dehors de tout cadre légal, qu'a connu la police municipale (1). Face à une telle situation, le législateur intervient régulièrement sur cette question (2).

1. Une expansion en dehors de tout cadre légal

« Le mouvement d'étatisation, lancé en 1851, puisait sa justification dans le manque de moyens financiers des municipalités, et l'impossibilité où celles-là se trouvaient de faire face à leurs responsabilités. Par un retournement inattendu, ce sont les mêmes reproches, mais en sens inverse, que font maintenant les municipalités au ministère de l'Intérieur »⁹⁶⁰. La volonté politique de voir une étatisation des forces de police sur l'ensemble du territoire n'a pas perduré, comme le précise Georges Carrot. Ce mouvement inverse est le résultat des attentes et des revendications des administrés eux-mêmes qui se sentent de moins en moins en sécurité. En d'autres termes, ils reprochent aux forces de police nationales de ne pas être en mesure de répondre, de manière adéquate, à leur mission de protection des citoyens⁹⁶¹. Confrontés à cette attente de leurs administrés, et toujours détenteurs de leurs prérogatives en matière de police, les maires de certaines grandes villes décident de créer des forces de police municipales. Ces nouveaux personnels de police vont donc venir, à la fois, renforcer mais également concurrencer des personnels nationaux traditionnels.

Toutefois, la police locale semble donner satisfaction puisqu'entre 1984 et 1990, ses effectifs seront multipliés par deux. Les communes aisées n'hésitent d'ailleurs pas

⁹⁵⁹ C. LE BERRE, « Les polices municipales », in., P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, p. 239.

⁹⁶⁰ G. CARROT, *Histoire de la police française. Des origines à nos jours*, Tallandier, 1992, p. 164.

⁹⁶¹ Sur cette question, v., notamment : F. DIEU, *Réponses à la délinquance*, L'Harmattan, coll. « République et sécurité », 2016.

à richement doter leur bras armé, même s'il n'existe pas de règle en la matière. Comme le précise Georges Carrot : « Les missions, l'uniforme, l'armement, les moyens, souvent supérieurs à ceux de la police nationale, varient d'une municipalité à l'autre »⁹⁶². Les représentants de la police nationale, notamment les syndicats, se sont insurgés contre cette nouvelle concurrence des forces municipales. Le législateur a, quant à lui, tardé à prendre acte de cette montée en puissance des forces de police municipales. Comme le précise Georges Carrot, « on a longtemps hésité à légitimer cette néomunicipalisation de la police »⁹⁶³. Une telle situation ne pouvait perdurer sans intervention législative. En effet, comme le précise le Professeur Bertrand Seiller, bien qu'incontestablement renforcées, les polices municipales se trouvaient alors dans un « relatif et insatisfaisant non droit »⁹⁶⁴. Le début des années 1980 va néanmoins voir un retour important des forces de police locales. En 1987, dans son rapport, le préfet Louis Lalanne les définit comme « une pièce non négligeable du dispositif général de prévention et de sécurité »⁹⁶⁵.

Bien qu'hétérogènes, les polices municipales interviennent en complément des forces nationales. Ainsi, comme l'indique le Professeur François Dieu « la plupart des polices municipales ont construit le bien-fondé de leur action en occupant les volets de l'activité policière plus ou moins abandonnés ou délaissés par la police nationale et la gendarmerie, comme la surveillance et la présence dans les quartiers résidentiels, [...], le contact direct avec la population [...] »⁹⁶⁶. En d'autres termes, le développement rapide des forces de police municipales semble répondre à un besoin qui s'explique, en partie, par une insuffisance à la fois numérique et matérielle des forces nationales. D'ailleurs, selon Christophe Le Berre « l'utilité des polices municipales explique [...] leur rapide développement, compte tenu de forces régaliennes souvent insuffisantes pour assurer l'ordre et la sécurité dans des contextes urbains en évolution tout aussi rapide »⁹⁶⁷.

⁹⁶² G. CARROT, *Histoire de la police française. Des origines à nos jours*, Tallandier, 1992, p. 165.

⁹⁶³ G. CARROT, *Ibid.*

⁹⁶⁴ B. SEILLER, dir., *Les polices municipales en perspectives*, Paris, Ed. CNFPT, 1999, p. 15.

⁹⁶⁵ Cité par F. DIEU, « Les polices municipales dans les politiques publiques de sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2004/2, p. 179.

⁹⁶⁶ F. DIEU, *Réponses à la délinquance*, L'Harmattan, Coll. « République et sécurité », 2016, p. 253.

⁹⁶⁷ C. LE BERRE, *op. cit.*, p. 239.

2. Une intervention législative croissante

« La multiplication des polices municipales [...] a été telle que désormais, le terme “Police Municipale” n’évoque plus simplement une fonction exercée par le maire mais désigne plus précisément des agents placés sous son autorité et sa responsabilité [...] »⁹⁶⁸. Cette citation reflète bien la place importante qu’a su occuper la police municipale dans le paysage sécuritaire français. Le Livre V⁹⁶⁹ de la partie législative du Code de la sécurité intérieure est d’ailleurs exclusivement consacré aux « polices municipales ». Face au développement sans cadre réglementaire qu’elles connurent durant les années quatre-vingt-dix, la loi du 15 avril 1999⁹⁷⁰ viendra fixer un statut juridique pour les polices municipales. Le législateur va ainsi définir, de manière précise, les compétences et missions pouvant être confiées aux forces de police municipales. Jérôme Millet est plus nuancé quant à l’interprétation à donner à cette intervention du législateur. Il considère, en effet, qu’il ne s’agit que d’une « rénovation du cadre juridique »⁹⁷¹ et non pas de la création d’un véritable cadre juridique à part entière. Depuis cette date, il s’avère, toutefois, que le champ de compétences de ces forces locales se soit considérablement élargi. Un certain nombre d’auteurs⁹⁷² considèrent ainsi cette loi comme étant une véritable avancée dans la définition juridique des compétences des forces de police locales. En effet, comme l’indique Christophe Le Berre : « D’abord, d’un point de vue matériel, les polices municipales assument essentiellement des missions de police judiciaire [...]. Ensuite, ces missions débordent le strict cadre municipal pour s’exercer à une plus grande échelle, donnant ainsi lieu à une forme de territorialisation de ces polices »⁹⁷³.

Tel que précisé par Jérôme Millet, la loi du 15 avril 1999 « positionne les polices municipales “à leur juste place”, celle d’une force de proximité, complémentaire de la

⁹⁶⁸ T. CHETRIT, « Polices municipales : la fin des incertitudes ? », *Droit et Défense*, 1999/2, p. 16.

⁹⁶⁹ V., les art. L. 511-1 et s. du CSI.

⁹⁷⁰ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, *JO* n°89 du 16 avril 1999 page 5607.

⁹⁷¹ J. MILLET, *op. cit.*, p. 76.

⁹⁷² V., sur ce point notamment : B. LE ROUX, « Des polices municipales à leur juste place », *Après-Demain*, n° 426-427, juillet-septembre 2000, p. 37 ; T. CHETRIT, « Polices municipales : la fin des incertitudes ? ». *Droit et Défense*, 1999/2, p. 19 : « Ce texte attendu par les maires, les policiers municipaux, mais aussi souhaité par l’État depuis une dizaine d’années, fournit désormais un cadre clair à l’action des policiers municipaux et devrait permettre une meilleure articulation entre celles-ci, la police et la Gendarmerie nationales ».

⁹⁷³ C. LE BERRE, *op. cit.*, p. 241.

police et de la gendarmerie nationales »⁹⁷⁴. Cette loi est venue reconnaître et valider un élargissement des missions allouées aux forces locales de police. Elle pose également les conditions – strictes – de l’armement des agents de police municipale. Cette question se trouve d’ailleurs au cœur de l’actualité récente. En effet, face à l’insécurité et au terrorisme, Madame la maire de Paris, Anne Hidalgo, a évoqué la possible création d’une police municipale parisienne armée⁹⁷⁵. Cette éventualité prend tout son sens en raison de l’évolution croissante du rôle des agents de police municipale depuis les attentats de 2015. Le rapport des députés Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue intitulé « D’un continuum de sécurité vers une sécurité globale » et déposé le 11 septembre 2018 milite en faveur d’un assouplissement des conditions d’armement des policiers municipaux. Les auteurs du texte précisent en effet : « La mission considère que c’est une évolution logique qu’elle se propose d’amplifier. [...] Afin d’encourager la constitution de forces de police municipale armées, la mission propose de renverser la règle et d’acter le principe que, de base, une police municipale est armée sauf si le maire prend une décision motivée allant dans le sens contraire. Il [...] s’agira [...] d’acter le fait que tous peuvent être en situation de l’être »⁹⁷⁶. Il semble que la proposition de Madame Anne Hidalgo ait donc été entendue par les parlementaires. Reste à savoir si le législateur ira jusqu’à poser un principe d’armement général des policiers municipaux.

Cette extension des compétences des agents de police locale sera confirmée par d’autres interventions législatives. Par un décret du 24 mars 2000⁹⁷⁷, les agents de police municipale, voient ainsi leur pouvoir de verbalisation étendu à diverses infractions : excès de vitesse, refus de priorité, dépassement non autorisé, circulation sur voie interdite, ... La loi du 18 mars 2003⁹⁷⁸ place les agents de police judiciaire adjoints – APJ A – sur la liste des catégories d’agents pouvant avoir accès aux informations contenues dans le fichier national du permis de conduire. Le législateur

⁹⁷⁴ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale, op. cit.*, p. 76.

⁹⁷⁵ V., notamment : O. RENAUDIE, « La création d’une police municipale à Paris. Une perspective juridique », *JCP A*, n°6, 11 février 2019, act. 91.

⁹⁷⁶ J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D’un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, p. 73.

⁹⁷⁷ Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d’application de l’article L. 412-51 du code des communes et relatif à l’armement des agents de police municipale, *JO* n°73, 26 mars 2000 p. 4733, texte n° 12.

⁹⁷⁸ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (1), *JO* n°66 du 19 mars 2003 page 4761, texte n°1.

est également intervenu avec la loi du 23 janvier 2006⁹⁷⁹ – relative à la lutte contre le terrorisme – et qui permet aux APJ A de procéder à la fouille et à la visite des personnes, des bagages, du fret, des aéronefs et des véhicules pénétrant dans les aéroports ; celle du 31 mars 2006⁹⁸⁰ vient accroître les prérogatives des policiers municipaux. L'on peut aussi mentionner la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité datant du 14 mars 2011⁹⁸¹ - dite LOPPSI II.

Le développement des compétences et des pouvoirs de police municipale conduit à s'interroger sur la mise en place de polices intercommunales ou pluricommunales. En effet, l'essor des polices municipales est indéniable et semble devenir une étape obligatoire pour les élus locaux – quelle que soit la taille de la commune. Une telle croissance des forces de police locales nécessite ainsi de s'interroger sur de possibles associations par le biais de l'intercommunalité, ou simplement dans le cadre de mutualisation – des agents ainsi que du matériel.

§II. LES POLICES INTERCOMMUNALES

Alors que « pendant longtemps, il a été considéré comme impossible de créer une force de police intercommunale »⁹⁸², force est de constater que le législateur semble aujourd'hui, au contraire, encourager de telles créations.

La loi du 13 août 2004⁹⁸³ relative aux libertés et responsabilités locales, en introduisant l'article L. 5211-9-2 dans le CGCT a esquissé la possibilité d'un transfert, même partiel, du pouvoir de police à l'échelon intercommunal. Comme le précise le Professeur Jean-François Joye, « la loi a ouvert une brèche dans la forteresse jusque-là préservée d'un pré carré des maires qui avait jusqu'ici résisté aux attractions des

⁹⁷⁹ LOI n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JO* n°0020, 24 janvier 2006, p. 1129 texte n° 1.

⁹⁸⁰ LOI n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, *JO* n°79, 2 avril 2006, p. 4950, texte n° 1.

⁹⁸¹ LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (1), *JO* n°0062 du 15 mars 2011, p. 4582, texte n° 2.

⁹⁸² O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », *op. cit.*, p. 302.

⁹⁸³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* n° 190, 17 août 2004, p. 14545.

transferts »⁹⁸⁴. La loi du 27 février 2002⁹⁸⁵ avait déjà, quant-à-elle, autorisé les EPCI – FP à recruter des agents de police municipale.

Le législateur fait donc entrer les présidents d'EPCI – FP dans la sphère des autorités de police administrative. Leur rôle dans à la création d'une force locale va s'en trouver renforcé en raison des évolutions législatives précédemment évoquées. Outre cette évolution en matière fonctionnelle notons que l'intercommunalisation n'est pas sans conséquence du point de vue matérielle. Les forces de police locales peuvent ainsi être organisées au niveau supra-communal (A). Les mutations de cette représentation des forces de police au niveau local conduit d'ailleurs à s'interroger sur la mise en œuvre d'une police territoriale (B).

A) L'organisation d'une police supra-communale

Différents arguments militent en faveur d'une organisation supra-communale des forces de sécurité locale. Cette nouvelle façon de régir les forces de police locales semble présenter deux atouts majeurs. D'une part, cela permet de pallier l'exiguïté du territoire communal en matière de mise en œuvre des politiques sécuritaires. D'autre part, c'est un avantage économique puisque plusieurs communes pourront partager les coûts d'une force de police⁹⁸⁶. Toutefois, la mise en œuvre d'une police locale compétente sur le territoire de plusieurs communes comporte certaines spécificités. Tel est le cas notamment en matière de recrutement des agents de police intercommunaux (1). Le cadre légal des polices intercommunales est, lui aussi, soumis à des particularismes (2).

1. Le recrutement des agents de police intercommunaux

La première utilité de la création d'une police intercommunale concerne le recrutement mutualisé de différents agents. En effet, lorsque les maires de plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre⁹⁸⁷ le demandent, l'assemblée de

⁹⁸⁴ J.-F. JOYE, « Le nouveau pouvoir de police du président d'un EPCI », *AJDA* 2005, p. 21

⁹⁸⁵ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO*, 28 février 2002 page 3801, texte n°1.

⁹⁸⁶ O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », *op. cit.*, p. 295.

⁹⁸⁷ En pratique, il s'agit, d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

l'intercommunalité peut décider de recruter un ou plusieurs agents de police municipale – il peut également s'agir d'ASVP – pour les mettre à disposition de l'ensemble des communes. Cette demande peut s'inscrire dans le cadre d'un contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance.

D'un point de vue strictement procédural, la création d'une unité de police intercommunale doit être approuvée par les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population, ou par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. L'unanimité n'est donc pas requise et cela a son importance puisqu'un maire ne peut s'opposer au passage des policiers intercommunaux sur le territoire de sa commune dès lors que la création de la brigade intercommunale est acquise. Précisons d'ailleurs que les intercommunalités peuvent créer des brigades de gardes champêtres intercommunales par simple délibération du conseil communautaire. Dans ce cas de figure, le maire a toute latitude pour s'opposer à la venue des gardes champêtres communautaires sur le territoire de sa commune, chose qu'il ne peut faire vis-à-vis des policiers intercommunaux.

La mise en œuvre d'une police intercommunale présente, selon nous, un avantage certain en matière de concours de police. En effet, une intercommunalisation des forces de police locales permet d'éviter des situations concurrentielles entre les forces de police de municipalités voisines. En pratique, les policiers intercommunaux étant compétents sur l'ensemble du territoire des communes de l'intercommunalité, l'efficacité de leur action s'en trouve renforcée. Au-delà de la question du recrutement des agents de police intercommunaux, il est également nécessaire de s'intéresser au cadre légal règlementant l'action des forces de polices intercommunales.

2. *Le cadre légal des polices intercommunales*

La loi du 27 février 2002⁹⁸⁸, relative à la démocratie de proximité, n'a pas confié de pouvoirs de police aux présidents des EPCI. Ces derniers ne sont donc compétents,

⁹⁸⁸ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO*, 28 février 2002, p. 3801, texte n° 1.

à l'origine, que pour recruter⁹⁸⁹ les agents de police municipale qui seront mis à disposition des communes intéressées. Il faut donc distinguer deux structures différentes intervenant dans la mise en œuvre de la police intercommunale. L'EPCI. FP détient ainsi l'autorité de gestion administrative et la commune conserve l'autorité fonctionnelle. En matière de police intercommunale, on peut donc considérer qu'il existe une forme de concours entre l'intercommunalité et les communes qui la composent. En effet, chacune de ces structures agit pour ses propres intérêts qui pourront, éventuellement, entrer en opposition. Il est probable que la commune souhaite faire intervenir fréquemment les agents intercommunaux, tandis que l'EPCI. FP cherchera à optimiser les interventions dans un souci d'équilibre et de partage entre les communes de l'intercommunalité. Dès lors, conformément aux dispositions du CGCT, les agents,⁹⁹⁰ pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, sont placés sous l'autorité de son maire.

Au même titre que leurs homologues municipaux, les agents de police intercommunaux, pour pouvoir exercer leurs missions, doivent également être agréés. Ce double agrément, délivré à la fois par le préfet et le procureur de la République, vise à vérifier et garantir la moralité et l'honorabilité de l'agent. L'ECPI, qui détient l'autorité de nomination, devra en effectuer la demande. Il sera également consulté en cas de suspension ou de retrait de l'agrément et devra proposer au fonctionnaire territorial concerné un reclassement dans un autre cadre d'emploi. Le rôle du président de l'EPCI n'est donc pas à négliger. L'agrément est également une garantie de reconnaissance des agents municipaux de la part de leurs collègues des forces nationales de police.

Bien que leurs prérogatives policières tendent à évoluer, les présidents d'EPCI restent toutefois moins compétents que les édiles municipaux. En effet, comme le précise Laurence Martin : « Les présidents des communautés de communes, des

⁹⁸⁹ Art. L. 511-2 CSI : « Les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ils sont nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, agréés par le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République, puis assermentés [...] ».

⁹⁹⁰ Art. L.2212-5 du CGCT.

communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont désormais susceptibles d'exercer des pouvoirs de police, préalablement détenus par les maires dont la commune participe à cet EPCI, dès lors que les domaines concernés par ces pouvoirs de police relèvent des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives de l'établissement et que ce transfert a été accepté par les maires concernés ». En d'autres termes, la loi du 13 août 2004⁹⁹¹ a introduit la possibilité de transférer au président de l'EPCI certains pouvoirs de police traditionnellement détenus par le maire. Cette possibilité était initialement facultative et partielle dans la mesure où ces pouvoirs restaient partagés, les arrêtés de police étant pris conjointement par le maire concerné et le président de l'EPCI. La loi du 16 décembre 2010 va aller plus loin et inverser le principe posé en 2004. En effet, l'article 63 de la loi du 16 décembre 2010⁹⁹² est revenu sur le transfert des pouvoirs de police du maire au profit du président de l'EPCI dans trois domaines : l'assainissement, l'élimination des déchets et la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage. Ces champs d'intervention précédemment listés pouvaient, initialement, être transférés de manière facultative. Ils font aujourd'hui l'objet d'un transfert obligatoire à l'échelon intercommunal⁹⁹³. La voirie et la sécurité des manifestations culturelles et sportives continuent à bénéficier des règles du transfert facultatif en raison, notamment, de la pression exercée par l'association des maires de France - AMF. En effet, l'articulation entre les pouvoirs de police transférés et les pouvoirs de police générale du maire s'avérait très floue dans le projet de loi, en termes de partage de responsabilités. L'article L. 512-4 du CSI dispose, quant à lui, que les maires et les préfets sont les seuls signataires des conventions de coordination. Cette compétence est liée au pouvoir de police des maires et à leur statut d'autorité d'emploi fonctionnelle des agents de police municipale intercommunaux. Ces documents

⁹⁹¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* n°190, 17 août 2004, p. 14545, texte n° 1.

⁹⁹² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JO* n°0292, 17 décembre 2010, p. 22146, texte n° 1.

⁹⁹³ Dans les domaines déterminés par la loi (voirie, assainissement, déchets, aire d'accueil des gens du voyage et habitat) les pouvoirs de police attachés à l'exercice des compétences transférées sont automatiquement attribués au président de l'intercommunalité. La loi permet cependant au maire de s'opposer à ce transfert automatique. Il doit pour cela notifier son opposition au président de l'EPCI dans les 6 mois qui suivent l'élection de ce dernier ou dans les 6 mois qui suivent le transfert de la compétence justifiant le transfert des pouvoirs de police. Le transfert des pouvoirs de police « spéciale » n'a pas lieu dans les communes dont le maire a notifié son opposition.

restent donc signés par chacun des maires et non par le président de l'EPCI, ce qui vient confirmer cette expansion toute relative des prérogatives du président de l'EPCI. Il semble d'ailleurs que les propositions de lois à venir visent plutôt à renforcer les prérogatives municipales en matière de police administrative⁹⁹⁴.

Outre cette valorisation en demi-teinte de la place du président de l'EPCI, la police intercommunale fait toutefois l'objet d'évolutions récentes sur lesquelles il semble opportun de revenir.

B) Les évolutions récentes des polices intercommunales : vers une police territoriale ?

La possibilité de partager des forces de police au niveau intercommunal part d'une volonté fort louable. La mise en commun de forces de polices locales compétentes dans le ressort de différentes communes pourrait permettre d'améliorer leur efficacité, mais aussi, *a priori*, de répartir les coûts entre les différentes collectivités. Ainsi, en 2019, le nombre de polices intercommunales créées est-il révélateur d'un bilan de la police intercommunale mitigé (1). En effet, ne serait-il pas plus adéquat de parler d'une police territoriale (2) ?

1. Le bilan mitigé de la police intercommunale

« Malgré des assouplissements législatifs récents, les polices municipales se détournent encore pour la plupart de toute mutualisation au niveau intercommunal. Ce n'est pourtant pas le mode opératoire qui semble faire blocage mais davantage la volonté des maires de conserver entièrement la compétence »⁹⁹⁵. Cette citation de Pascal Weil illustre bien la complexité de la mise en place d'une telle institution en France. Ce constat récent était déjà partagé, il y a quelques années, par une partie de la doctrine. En effet, en 2015, le Professeur Xavier Latour précisait : « Malgré le bienfondé de la démarche consistant à pallier l'éclatement communal, [la police intercommunale] n'emporte pas la conviction. Elle est affaiblie par une évidente

⁹⁹⁴ V., sur ce point : H. JOUANNEAU, « Le gouvernement veut renforcer les pouvoirs de police du maire », *LGDC* [En ligne], 18 juin 2019.

⁹⁹⁵ P. WEIL, « polices intercommunales : un déploiement des forces en catimini », *www.lecourrierdesmaires.fr*, intercommunalité, 28 juin 2018.

complexité [...] ». L'auteur poursuit en indiquant que « les établissements publics de coopération intercommunale [...] n'ont pas permis de rationaliser les polices municipales. L'intercommunalité trouve [donc] difficilement sa place »⁹⁹⁶.

Cette observation se vérifie par les études statistiques menées sur le sujet. En effet, l'assemblée des communautés de France – AdCF – a réalisé, successivement en 2013 et en 2018, deux études sur le développement des forces de police intercommunales en France. Les résultats obtenus pour chacune d'entre elles sont similaires et démontrent une certaine réticence de la part des élus locaux. Ils mettent clairement en évidence que : « La majorité des communautés sondées n'ont pas souhaité mettre en place une police intercommunale à l'échelle du territoire communautaire (80 %). Seules deux communautés sur dix l'ont à ce jour mise en place (depuis 2005 pour certaines) »⁹⁹⁷.

Plusieurs raisons viennent justifier une telle situation. La première tient à la frilosité, voire la crainte, des maires. En effet, comme le précise le rapport de l'AdCF précédemment cité : « La réticence peut s'expliquer par la volonté des communes de ne pas partager cette compétence dite "régaliennne", considérant qu'elle appartient au seul maire sur son territoire »⁹⁹⁸. Les maires sont, en effet, très attachés à leurs prérogatives policières. Cela se traduit, dans les faits, par une volonté de conserver un maximum de pouvoirs de police administrative, mais aussi, de rester les véritables chefs de leur force de police municipale. Il s'agit d'ailleurs d'une hypothèse de concours tendant à complexifier la problématique de l'intercommunalisation policière⁹⁹⁹.

Les édiles locaux apportent également d'autres arguments en faveur d'un maintien en l'état de leurs compétences. En effet, ils invoquent qu'en pratique, une police intercommunale ne serait aucunement source d'économies pour les communes

⁹⁹⁶ X. LATOUR, « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, n° 51-52, 20 décembre 2015, 2375.

⁹⁹⁷ Association des communautés de France, *Police intercommunale & prévention de la délinquance. Enjeux & pratiques*, enquête juin 2018, p. 2.

⁹⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹⁹ O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », *op. cit.*, p. 304 : « La troisième question porte sur la possibilité pour les communes membres de l'EPCI d'utiliser les agents du service de police intercommunale pour mettre en œuvre les pouvoirs de police administrative, générale et spéciale, demeurés dans le giron des attributions municipales ».

membres. Plus précisément, l'étude de l'AdCF explique que la création d'une police intercommunale, par le biais d'un transfert des prérogatives à un EPCI à fiscalité propre, engendrerait « des coûts et charges de fonctionnement supplémentaires [...] »¹⁰⁰⁰. Au lieu de créer une police intercommunale dépendante d'un EPCI, il semble plus intéressant d'opter pour une autre solution, rendue possible par la loi du 5 mars 2007¹⁰⁰¹ et qui présente des avantages financiers certains. Le législateur a ainsi voulu répondre aux besoins des petites communes en créant l'article L. 2212-10 du CGCT. Celui-ci est désormais remplacé par l'article L. 512-1 du CSI qui dispose notamment que : « Les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. [...] Ces communes se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État dans les formes prévues par la section 2 du présent chapitre »¹⁰⁰². Cette disposition permet aux différentes communes qui le décident de mutualiser, par convention, un ou plusieurs agents de police municipale ainsi que les équipements nécessaires à la réalisation de leurs missions sur l'ensemble du territoire concerné. Cette faculté est strictement réservée aux communes qui ne font pas partie d'un EPCI. FP et pour lesquelles les règles susmentionnées s'appliquent. La double possibilité offerte aux communes amène Jérôme Millet à livrer son opinion sur l'objectif recherché par cette réglementation. En effet, il estime que « ce dispositif invite les communes à mutualiser leurs policiers en dehors d'un EPCI »¹⁰⁰³. Une telle alternative donne une plus grande flexibilité aux communes, réduisant, du même coup, leurs principales réticences. En choisissant cette option, les maires conservent leurs pouvoirs, et demeurent totalement libres d'aménager la mutualisation à travers la convention adéquate - et dont ils sont signataires. Cette plus grande marge de manœuvre dévolue aux municipalités conduit le Professeur Didier Jean-Pierre à se

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰⁰¹ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JO n°0056, 7 mars 2007 p. 4297, texte n° 1.

¹⁰⁰² Art. L. 512-1 CSI.

¹⁰⁰³ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale, op. cit.*, p. 400.

demander si le législateur ne souhaiterait pas remplacer la police intercommunale par une police pluri-communale¹⁰⁰⁴.

Plus largement, et face au peu d'enthousiasme suscité par la création de polices intercommunales, cette question posée par le Professeur Didier Jean-Pierre, amène à s'interroger sur la possible apparition d'une police territoriale.

2. *La possible apparition d'une police territoriale*

*De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*¹⁰⁰⁵. Le titre de ce rapport réalisé pour le Sénat met en avant différents objectifs propres à l'architecture de la police municipale. Tout d'abord, il semble aujourd'hui nécessaire de penser l'organisation de la police locale à un niveau supracommunal. Toutefois, l'expérience des années écoulées semble démontrer qu'un passage par l'intercommunalité semble difficile. D'ailleurs, le rapport de 2018 relatif à la sécurité ne règle pas la question de l'articulation des forces locales de police à l'échelon supracommunal. En effet, comme le précise le Professeur Xavier Latour : « Le texte reprend la thématique des polices municipales intercommunales, tout en soutenant les mutualisations entre polices municipales. Parmi les obstacles, le rapport pointe des réticences financières que compenserait une péréquation pilotée par le préfet (p. 59). Néanmoins, sans mesure plus énergique, la crainte des maires de perdre une nouvelle compétence pourrait perdurer »¹⁰⁰⁶. Si la police intercommunale ne semble pas séduire les maires, comment appréhender juridiquement la police territoriale ?

C'est le rapport Ambrogianni¹⁰⁰⁷ qui, pour la première fois, évoque la création d'une police territoriale. Il indique que cette dernière résulte de la fusion des cadres d'emplois de gardes champêtres et de policiers municipaux. L'objectif visé étant une simplification et une harmonisation de leur statut juridique – mais aussi, par

¹⁰⁰⁴ D. JEAN-PIERRE, « Formation au tir et mise à disposition des agents de police municipale », *JCP A*, n° 39, 24 septembre 2007, 2240, p. 28.

¹⁰⁰⁵ MM. F. PILLET et R. VANDIERENDONCK, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, 26 septembre 2012.

¹⁰⁰⁶ X. LATOUR, « Continuum de sécurité : quoi de nouveau ? », *JCP A*, n° 40, 20 octobre 2018, 2257.

¹⁰⁰⁷ J. AMBROGIANNI, *Rapport sur les polices municipales*, p. 18.

conséquent, de leurs compétences et déroulement des carrières. L'Observatoire national des polices municipales est même allé plus loin dans un projet¹⁰⁰⁸ présenté le 7 février 2013. Il a, en effet, proposé d'intégrer à la police territoriale les agents de surveillance de la voie publique. Toutefois, aucune fusion de cadre d'emploi n'a connu de traduction législative. En effet, l'article L. 522-1 CSI dispose toujours, en 2019, que : « Les gardes champêtres sont nommés par le maire, agréés par le procureur de la République et assermentés ».

Le terme même de police territoriale prête cependant à diverses interrogations. Tout d'abord, celui-ci ne doit pas être compris dans son seul sens relatif au cadre d'emploi. En effet, derrière cette volonté d'harmoniser les différents corps de la police locale, apparaît le projet de voir se développer les mutualisations. L'adjectif « territorial » peut également résonner comme synonyme d'une autonomie de cette nouvelle institution sécuritaire. Ce problème sémantique, bien qu'essentiellement symbolique, constitue en réalité le principal frein à un développement des polices territoriales, communales ou mutualisées. En effet, les maires craignent de se voir dépossédés d'une partie de leurs prérogatives au profit d'un autre acteur qui serait chargé de diriger cette police supra-communale. Face à cette volonté d'une grande partie des maires de conserver leurs pouvoirs de police municipale, la police intercommunale peine à véritablement trouver sa place en France.

En guise de synthèse, nous citerons Jérôme Millet selon qui, « de 1995 à 2007, le législateur a clairement mis au cœur des politiques publiques de sécurité le partage des compétences et des responsabilités que l'on peut résumer par la notion de coproduction de la sécurité »¹⁰⁰⁹. Cette coproduction de sécurité illustre donc une volonté de voir se développer les situations de coopérations institutionnelles entre les différentes forces de polices municipales. Nous verrons qu'il existe des exemples singuliers de mutualisation en matière de sécurité locale. Toutefois la police territoriale, telle que nous l'avons évoquée, semble demeurer lettre morte pour l'instant.

¹⁰⁰⁸ ONPM, « Projet de création des polices territoriales », 7 février 2013.

¹⁰⁰⁹ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, op. cit. p. 402.

La question posée par la possible création d'une police territoriale amène dès lors à s'interroger sur le choix du territoire le plus approprié à la mise en place d'une force de police municipale et à l'efficacité de son action.

Conclusion du Chapitre 1

Diversité et complexité : tels sont les deux principaux constats que l'on peut faire sur l'étude des forces de police françaises.

Diversité du nombre d'acteurs composant les forces de l'ordre. Le modèle sécuritaire français se caractérise ainsi par la coexistence de plusieurs entités à la fois au niveau national et au niveau local. Cette spécificité française n'est pas sans créer d'importantes situations de concurrence. Comme l'indique Guy Fougier, il résulte de cette organisation « [...] des problèmes dont les plus importants concernent la délimitation des zones territoriales d'exercice des compétences au sein de la police nationale, l'organisation des services, leurs rapports réciproques, les carrières des fonctionnaires, les conditions d'exercice de la police judiciaire, sans oublier, naturellement, les questions financières et matérielles nécessitées par le fonctionnement des services [...] »¹⁰¹⁰. Cette multiplicité des acteurs est donc source de possibles concours entre eux. Alors que le rapprochement des forces de police nationales tend à se renforcer dans la pratique¹⁰¹¹, on peut également s'interroger sur la possible pérennité, au niveau local, de modèles aussi diversifiés : polices municipales, polices intercommunales, mutualisation, polices territoriales ... Une réforme poursuivant un objectif de simplification de l'organisation de la sécurité nous semble dès lors nécessaire.

Complexité dans l'appréhension de la réglementation qui encadre chacune de ces forces de police - nationale ou locale - ainsi que dans les règles régissant les éventuelles situations de concours. Cette difficulté se retrouve, notamment, dans l'analyse des forces de police locales pouvant être organisées soit au niveau communal, soit au niveau intercommunal. L'analyse est ainsi rendue difficile, selon le Professeur Olivier Renaudie, « en raison de la fréquence des interventions législatives contemporaines sur le sujet », mais aussi « [...] parce que les pouvoirs publics pensent séparément les questions relatives aux autorités et aux forces de police ». Il conclut

¹⁰¹⁰ G. FOUGIER, « L'impossible réforme de la police », *Pouvoirs*, 2002/3, n° 102, p. 97.

¹⁰¹¹ V., sur ce point : J.-F. NATIVITÉ, « De la collaboration des forces de police et de gendarmerie : chronique annoncée d'un nécessaire rapprochement ? », *Gendifo* [en ligne], 7 juin 2019.

finalement : « [...] pour des raisons de cohérence, d'intelligibilité et d'efficacité, on ne peut que [...] regretter »¹⁰¹² cette situation. Nous partageons son point de vue.

Ces différentes possibilités de choix pour la mise en œuvre d'un modèle sécuritaire local mettent en lumière les difficultés à déterminer un territoire pertinent en matière sécuritaire. L'échelon territorial constitue aussi un enjeu essentiel en matière de concours fonctionnel de police car il s'agit d'un élément justifiant les compétences des autorités de police administrative. Le territoire est également une strate géographique essentielle de la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative telle qu'envisagée dans la première partie de notre travail. En matière organique, le territoire constitue la base sur laquelle les agents de police mettent en œuvre leurs prérogatives. C'est donc un des critères de distinction entre les acteurs locaux et nationaux.

¹⁰¹² O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », *op. cit.*, p. 307.

CHAPITRE 2

LA DIFFICULTE DE CHOISIR UN TERRITOIRE PERTINENT

« Principal échelon de l'action des administrations déconcentrées de l'État, le département est devenu, depuis le début des années 1990, le territoire d'élection des politiques de sécurité conduites au plan local. [...] Pour autant, en se plaçant au niveau de l'acteur de terrain, l'ancrage territorial semble également se situer, en matière de sécurité, au niveau de la commune [...] »¹⁰¹³. Cette citation du Professeur François Dieu illustre parfaitement cette difficulté que l'on peut rencontrer dans le choix d'un territoire adapté au respect de la sécurité publique. Une question reste alors en suspens : l'application de la règle de police sur le territoire français doit-elle rester l'apanage exclusif du pouvoir central ? C'est à partir de cette interrogation que toute réflexion sur la coexistence des institutions policières doit débiter. Juridiquement, la question ne se pose plus de manière aussi radicale depuis quelques années. En effet, l'État ne dispose plus du monopole exclusif du contrôle de l'application de la mesure de police sur le territoire national. Nous verrons que, dans le domaine sécuritaire, les forces municipales se sont considérablement développées depuis plusieurs années. Ainsi l'organisation de la sécurité en France est-elle passée d'une logique d'administration - commandée par le pouvoir central et caractérisée par une méthodologie d'ordre public - à une logique de négociation entre différents acteurs. Cette évolution se distingue par la multiplication des arrangements entre les différentes organisations et une meilleure coopération entre les différentes forces de

¹⁰¹³ F. DIEU, « Les nouveaux territoires de la sécurité. Présentation », *Cahiers de la sécurité* n° 8, avril-juin 2009, p. 12.

police¹⁰¹⁴.

Quoi qu'il en soit, les débats n'ont pas pour autant disparu. La problématique a aujourd'hui quelque peu évolué et consiste à s'interroger sur les compétences que l'une et l'autre de ces forces nationale et municipale peuvent exercer. En d'autres termes, laquelle des deux est la plus compétente pour exercer telle ou telle mission de police ? Ne risque-t-on pas également, dans certaines circonstances et situations, d'être éventuellement confronté à des problèmes de concurrence entre ces différents acteurs de la sécurité ? De manière plus large, dans quels sens ont évolué les prérogatives des agents de police municipale et quelle peuvent être leurs perspectives pour les années à venir ? Peut-on imaginer une remise en question du modèle de police étatisée, tel qu'appliqué en France ? Ces questions guideront nos prochains développements.

Il est ainsi extrêmement difficile de déterminer clairement quel territoire se prête le mieux à la mise en œuvre d'une institution policière. Il est effectivement possible d'attribuer au pouvoir central comme aux pouvoirs locaux, des points positifs et des points négatifs. A noter que le pouvoir local est constitué par la commune et son représentant : le maire. Le pouvoir central, quant à lui, ne doit pas être simplement vu comme une entité abstraite située, de manière peu précise, dans la capitale parisienne. En matière de police, il convient de le matérialiser par sa branche déconcentrée : le département et le représentant de l'État qui a la charge de veiller au respect de la bonne application des règles nationales sur son territoire : le préfet. Cette question du choix du territoire pertinent est donc intimement liée à la décentralisation ainsi qu'à la déconcentration. Elle passe également nécessairement par une étude des acteurs de l'institution policière incarnant cette dualité local/central : le préfet (Section 1) et le maire (Section 2).

¹⁰¹⁴ J. DE MAILLARD, « De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité », *Cahiers de la sécurité* n° 8, avril-juin 2009, p. 15.

Section 1. Le préfet, un acteur central concurrencé

Le préfet constitue la « clé de voute du système administratif français »¹⁰¹⁵, sur laquelle repose la structure territoriale propre à l'État. Bien qu'il ait déjà fait l'objet de développements dans notre première partie, il est utile d'aborder également le rôle du préfet en sa qualité d'autorité matérielle de police. Comme l'a précisé le Président de la République François Hollande, « le département en tant que cadre de l'action publique restera une circonscription de référence essentielle pour l'État, autour des préfets et de l'administration déconcentrée avec les missions qui sont attendues de lui : assurer le respect des lois et protéger les citoyens »¹⁰¹⁶. La place et le rôle des préfets ont été une nouvelle fois précisés par le nouveau Président de la République Emmanuel Macron, dans un discours du 5 septembre 2017. Concernant le rôle des préfets, Jean-Marc Pastor nous précise qu'« [...] Emmanuel Macron les invite à être des “entrepreneurs de l'État” qui administrent le pays de manière efficace. À commencer par la sécurité [...] »¹⁰¹⁷.

Les domaines de compétences du préfet ont toutefois évolué au fil des années. Ainsi, sous l'empire du Code d'instruction criminelle¹⁰¹⁸, il disposait même de certains pouvoirs de police judiciaire¹⁰¹⁹. Cette solution consistant à lui confier des prérogatives de police judiciaire n'était cependant pas tenable au regard du principe de séparation des pouvoirs. En effet, comment justifier qu'une autorité administrative de nature politique puisse disposer de telles attributions ? Cela crée nécessairement un conflit d'intérêt entre le pouvoir exécutif – dont le préfet est le représentant déconcentré et dont il tient ses fonctions – et le pouvoir judiciaire. Quoi qu'il en soit, le préfet

¹⁰¹⁵ H. OBERDORFF, J.-Ch. FROMENT, « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in, J.- J. GLEIZAL, dir., *Le retour des Préfets ?*, Grenoble, PUG, 1995, p. 20.

¹⁰¹⁶ F. HOLLANDE, « Réformer les territoires pour réformer la France », texte paru dans la presse, 3 juin 2014.

¹⁰¹⁷ J.-M. PASTOR, « Emmanuel Macron appelle les préfets à devenir des “entrepreneurs de l'État” », *Dalloz actualité*, 8 septembre 2017.

¹⁰¹⁸ V., notamment, l'art. X du Code d'instruction criminelle. Sur la perte de leur compétence judiciaire, v., Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993, portant réforme de la procédure pénale, *JO* n°0003 du 4 janvier 1993 p. 215.

¹⁰¹⁹ V., sur cette question, notamment : P. LAUTECAZE, *Les pouvoirs de police judiciaire des préfets (article 10 du Code d'instruction criminelle)*, thèse de doctorat, Droit, Bordeaux, 1938 ; J.-M. BERLIÈRE, « Une menace pour la liberté individuelle sous la République. L'article 10 du code d'instruction criminelle », *Criminocorpus* [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2008 ; J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Mare et Martin, 2012, p. 316.

constitue, indéniablement, une figure policière historique à part entière dans le paysage administratif français. À vrai dire, il serait plus approprié de parler des préfets. Nous verrons, en effet, que le corps préfectoral a fortement évolué depuis sa création par la loi du 28 pluviôse an VIII¹⁰²⁰. Il se trouve qu'aujourd'hui, coexistent les préfets de droit commun mais aussi des préfets que l'on peut qualifier de spécialisés.

Le préfet constitue donc l'un des maillons essentiels de la sécurité dans le système juridique français. Il est, conformément à ce que l'on vient de préciser, le bras armé de l'État pour la mise en œuvre, au niveau local, des politiques publiques relatives à la sécurité. En d'autres termes, le préfet est donc le garant de la bonne application de la politique sécuritaire dans son département (§1). Le préfet de département est toutefois une autorité de police qui ne dispose pas de réel de relais matériel sur le terrain. En effet, contrairement aux autorités de police nationales et locales, le responsable de la police dans le département ne dispose d'aucune force policière lui permettant de mettre en œuvre les règles dont il est censé assurer la bonne application. De plus, le préfet de département n'est pas la seule autorité de police préfectorale locale (§2)

§I. LE PRÉFET, GARANT DE LA SÉCURITÉ DANS SON DÉPARTEMENT

« Historiquement, les préfets de département constituent la colonne vertébrale de l'administration française »¹⁰²¹. Cette citation du Professeur Xavier Latour met parfaitement en lumière la place essentielle qu'occupent encore aujourd'hui les préfets. Cette autorité administrative est absolument indissociable du territoire sur lequel elle exerce ses missions. Le rôle du département, en tant que territoire essentiel en matière de politique sécuritaire, doit être vu comme le principal garant du maintien de l'ordre sur cette portion géographique. Depuis sa création par Napoléon Bonaparte, l'institution préfectorale est essentiellement départementale, sauf pour le sous-préfet qui veille sur son arrondissement.

¹⁰²⁰ Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire de la République et l'administration.

¹⁰²¹ X. LATOUR, « Territorialité et extraterritorialité dans l'action des préfets », in. P. MBONGO et X. LATOUR, *Préfets, procureurs et maires. L'autorité publique au début du XXI^{ème} siècle*, PUAM, 2011, p. 52.

Cette articulation traditionnelle, selon laquelle le préfet constitue le relais du pouvoir exécutif dans le département, n'a pas ou guère évolué. Le préfet de département demeure toujours un personnage central dans le département et dispose d'un fort ancrage historique (A). Ce personnage emblématique de la déconcentration a toutefois connu d'importantes mutations au fil des années (B).

A) L'ancrage historique du préfet de département

« [...] le préfet est le premier et le principal représentant du Gouvernement placé à la tête de chaque département. Ses pouvoirs dominent ceux des autres institutions locales puisqu' [...] "il sera chargé seul de l'administration" »¹⁰²². Cette citation du Professeur Grégoire Bigot exprime très précisément l'étendue des prérogatives accordées du préfet lors de la création de cette fonction en 1800. Il est intéressant de prêter une attention particulière à l'évolution historique de cet acteur de la déconcentration française.

Après la chute de l'Ancien régime, la France est confrontée à des choix déterminants dans ses orientations : faire table rase du passé et empêcher l'absolutisme de revenir au pouvoir, tout en veillant à ne pas confier de trop larges prérogatives au peuple et ainsi éviter que la France ne retrouve un découpage calqué sur son passé féodal. Le Consulat va, dès lors, chercher à mettre en place un pouvoir politique fort et une administration basée sur la hiérarchie et la centralisation dont les préfets sont la parfaite illustration¹⁰²³. Ces derniers constituent alors l'œil et le relais du pouvoir central au niveau local. Ils permettent ainsi de garantir la bonne application des réglementations nationales dans le département. Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est le responsable de la sécurité publique à l'échelon départemental. Cette facette de ses attributions est toujours d'actualité¹⁰²⁴, quand bien même elle ait connu, au fil de l'histoire, certains revirements. Jérôme Millet met bien en lumière ce rôle de pilote de la sécurité qu'occupe, aujourd'hui, le préfet en

¹⁰²² G. BIGOT, *L'administration française*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2^{ème} éd., 2014, t. 1, p. 171.

¹⁰²³ V., sur ce point : P. BERNARD, *Le préfet de la République*, Economica, 1992, p. 24-25.

¹⁰²⁴ Par exemple, le préfet du Rhône fut démis de ses fonctions par le ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb suite à l'attaque au couteau de la gare Saint Charles. V., sur ce point : E. VINCENT, « Attaque de Marseille : le préfet du Rhône démis de ses fonctions par Gérard Collomb », *LeMonde.fr*, 10 octobre 2017.

précisant : « la fonction de pilotage des politiques départementales de sécurité intérieure est clairement affirmée par le législateur qui charge le préfet d'animer et coordonner la prévention de la délinquance et l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure »¹⁰²⁵. Un tel rôle peut d'ailleurs être perçu comme un moyen de limiter les risques de concours entre les différentes forces de police exerçant leurs missions à l'échelle départementale.

Après la chute de l'Empire, la mise en place de la République donnera naissance à une centralisation extrême qui, *de facto*, entrainera une mise en sommeil du rôle et de l'action des préfets. C'est au Second Empire, avec le décret du 25 mars 1852¹⁰²⁶ visant à parfaire le modèle centralisé de l'an VIII, que l'on va procéder à une nouvelle déconcentration administrative, redonnant ainsi sa pleine effectivité au corps préfectoral. Comme le souligne le Professeur Michel Bergès, « la période du Second Empire a constitué un âge d'or pour les préfets »¹⁰²⁷. Le préambule du décret de 1852 est d'ailleurs révélateur de la vision qu'a le pouvoir politique de l'époque de la centralisation et de ses implications. Celui-ci précise en effet que l' « On peut gouverner de loin, mais [...] on administre bien que de près ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative »¹⁰²⁸. Grâce à ce décret, les pouvoirs des préfets sont considérables, surtout en matière policière. Comme l'indique le Professeur Michel Bergès, « en matière de police, [...], chaque préfet devenait le responsable de l'ordre public départemental, le chef des commissaires et le contrôleur de la gestion des différents services, urbains, ruraux, départementaux et "spéciaux" »¹⁰²⁹. La fin de cette seconde expérience impériale sera marquée par un amoindrissement de la portée du rôle du préfet dans le département. En matière

¹⁰²⁵ J. MILLET, « Préfets, procureurs et maires : des contrats locaux de sécurité aux stratégies territoriales de sécurité », in., X. LATOUR et P. MBONGO, dir., *Préfets, procureurs et maires. L'autorité publique au début du XX^e siècle*, PUAM, 2011, p. 95.

¹⁰²⁶ Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, *Rec., Duvergier*, t. 52, p. 253.

¹⁰²⁷ M. BERGES, « Les maîtres des territoires et du secret. La stratégie préfectorale de captation de la police (1851-1870). Partie I », *Cahiers de la sécurité* n° 8, avril-juin 2009, p. 156.

¹⁰²⁸ Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, *op. cit.*, p. 253.

¹⁰²⁹ M. BERGES, « Les maîtres des territoires et du secret. La stratégie préfectorale de captation de la police (1851-1870). Partie I », *op. cit.*, p. 156.

policrière notamment, la loi du 29 juillet 1867¹⁰³⁰ abroge celle du 5 mai 1855¹⁰³¹ qui conférait au préfet, dans les villes de 40 000 habitants, les responsabilités et fonctions de préfet de police. Les maires seront les bénéficiaires de cette disposition législative, et retrouveront ainsi leurs prérogatives policières – tout en néanmoins restant soumis à un contrôle étatique dans l'exercice de leurs fonctions. Cette loi de juillet 1867 atténue donc l'exercice de la tutelle exercée par le préfet, mais également le régime de l'approbation préalable des actes des collectivités locales. Malgré cette tendance qui vise à réévaluer les pouvoirs du corps préfectoral, le préfet demeure l'élément essentiel de la mise en œuvre des politiques sécuritaires à l'échelon départemental. A ce titre, l'on peut citer les propos d'Adolphe Thiers, selon qui « l'ordre n'a pas cessé de régner, pas plus que la justice, depuis que cette belle et simple institution existe parmi nous [...] »¹⁰³². Le préfet, en dépit de périodes plus ou moins fastes quant à l'étendue de ses responsabilités, n'en reste pas moins une figure essentielle de notre paysage politico-administratif contemporain. Fort de plus de deux cents ans d'existence, il est l'une des plus anciennes institutions encore présente aujourd'hui dans notre pays et constitue ainsi une figure historique française, tel que l'a souligné Laurent Bouchard. Selon lui : « Aux côtés du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, le préfet fait ainsi figure de référence incontournable de l'organisation administrative française pour la période contemporaine. Pour preuve, peut-on simplement avancer ses deux cents ans d'histoire presque ininterrompus, traversant les bouleversements politiques du Consulat à la V^{ème} République »¹⁰³³. Au cours de l'histoire, il n'y aura, en fait, que deux périodes durant lesquelles le préfet disparaîtra du paysage politique et administratif. D'abord, brièvement au début de la II^{ème} République¹⁰³⁴ - puis entre 1982 et 1988, ils se verront remplacés par les Commissaires de la République¹⁰³⁵. Cette stabilité peut-elle

¹⁰³⁰ Loi des 24 et 29 juillet 1867 sur les sociétés, *Rec., Duvergier*, t. 67, p. 208.

¹⁰³¹ Loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale. V. notamment sur ce point : J. - B. - L. TAILLEFER, *Commentaire de la loi du 5 mai 1855 et des articles 18, 19, 21, 22 et 23 de la loi du 24 juillet 1867 sur l'organisation municipale*, Paris, *Durand et Pedone Lauriel*, 538 p.

¹⁰³² A. THIERS, *Histoire du Consulat*, Paris, L'Heureux et Compagnie, 1865, p. 58.

¹⁰³³ L. BOUCHARD, « Le préfet : un instrument de domination devenu outil de dialogue ? », *Gestion et management public*, 2015/4, n°2, p. 142.

¹⁰³⁴ V., notamment sur ce point : V. AZIMI, « De la suppression des préfets ; Chronique d'une mort ajournée », in., M. - O. BARUCH et V. DUCLERC, *Serviteurs de l'État, Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 246.

¹⁰³⁵ V., notamment sur ce point : G. MARCOU, « II. Bilan et avenir de la déconcentration », in *Annuaire des collectivités locales*, 2002, t. 22, p. 28.

alors être perçue comme la cause de l'efficacité et de l'importance du rôle qu'ont les préfets, notamment en matière policière ? Cette place prépondérante du préfet de département sera d'ailleurs confirmée par la loi *LOPPSI* du 14 mars 2011. Ainsi, selon le Professeur Nicolas Kada, « [...] chaque préfet de département anime une réunion hebdomadaire qui rassemble autour de lui les responsables des services de l'État compétents en matière de sécurité publique [...] »¹⁰³⁶. Une telle place est donc censée prévenir les situations de concours entre les différentes forces de police agissant sur le territoire départemental.

Ces rappels historiques nous montrent ainsi la place et la durabilité de l'institution préfectorale, dont le rôle est particulièrement important en matière sécuritaire. Nous verrons toutefois que les évolutions récentes et le développement des aspirations décentralisatrices de l'État entraînent une diversification des protagonistes impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité. Ces mutations du corps préfectoral se sont particulièrement accentuées ces dernières années, tout en veillant à lui conserver la place qui est la sienne dans le domaine de la sécurité.

B) Les évolutions contemporaines du préfet de département

« Les réformes menées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix ont clairement repositionné le préfet comme le patron des acteurs locaux de la sécurité »¹⁰³⁷. Cette citation de Jérôme Millet montre que le corps préfectoral a connu des évolutions qui, tout en modifiant ses prérogatives, le désignent, encore et toujours, comme étant une autorité à part entière – pour ne pas dire « chef de file » – en matière de sécurité publique. Le rôle de pilote des politiques sécuritaires dans le département accordé au préfet revêt des significations pratiques différentes à travers la lecture du Code de la sécurité intérieure. En effet, l'article L. 122-1 du CSI prévoit explicitement que le préfet « anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure »¹⁰³⁸

¹⁰³⁶ N. KADA, « Quelle organisation pour la sécurité publique à l'heure de la métropolisation ? », in., P. LALLE, dir., *La police de sécurité publique en France*, Éditions du Cerf, 2019, p. 97-98.

¹⁰³⁷ J. MILLET, « Préfets, procureurs et maires : des contrats locaux de sécurité aux stratégies territoriales de sécurité », in., X. LATOUR et P. MBONGO, dir., *Préfets, procureurs et maires. L'autorité publique au début du XX^e siècle*, PUAM, 2011, p. 97-98.

¹⁰³⁸ Art. L. 122-1, al. 1^{er} du CSI.

dans le département. Depuis la loi du 18 mars 2003, le préfet est également compétent pour fixer, sur son ressort territorial, les missions des différents services et forces de l'État en matière de sécurité intérieure¹⁰³⁹. Sans détailler les différentes missions sécuritaires confiées au préfet, il nous semble néanmoins utile de nous intéresser à l'une de ses fonctions – qui n'est pas sans conséquences sur les concours de police. Comme le précise le Professeur Olivier Renaudie, « [...] le préfet est l'autorité hiérarchique des services départementaux de police »¹⁰⁴⁰. Ce constat est d'ailleurs confirmé par le Code de la sécurité intérieure dont l'article L. 122-1 indique que : « [Le préfet] dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative »¹⁰⁴¹. Cela signifie donc que les autorités de police responsables à l'échelon départemental sont soumises au préfet et, en pratique, cette soumission implique que les responsables institutionnels départementaux rendent compte de leurs activités à l'autorité préfectorale¹⁰⁴².

Cette nouvelle configuration des pouvoirs préfectoraux peut prêter à interrogation, notamment en ce qui concerne les rapports entre forces de polices nationales et locales. En effet, le préfet dirige l'action des services de police et de gendarmerie nationales mais peut aussi, sous certaines conditions, intervenir sur la mise en œuvre de polices municipales. Ainsi, dans certaines hypothèses déjà évoquées dans la première partie de notre étude, le préfet peut-il se substituer au maire en tant qu'autorité de police administrative, position d'autorité – de substitution – qui pourra avoir des conséquences sur l'activité des forces de police municipale. C'est donc en utilisant leurs prérogatives que les autorités de police administratives peuvent engendrer, en pratique, des situations concurrentielles dans l'exercice matériel de la police. Cette problématique peut toutefois être appréhendée de manière positive en considérant qu'une seule autorité pilotant l'action des forces de police nationales et

¹⁰³⁹ V., notamment : F. CHAUVIN, « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *AJDA* 2003, p. 667.

¹⁰⁴⁰ O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », in., N. DANTONEL-COR, *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, l'Harmattan, 2015, p. 122.

¹⁰⁴¹ Art. L. 122-1, al. 3 du CSI.

¹⁰⁴² V., notamment sur ce point : F. CHAUVIN, « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *op. cit.*, p. 668 et J. MILLET, « Préfets, procureurs et maires : des contrats locaux de sécurité aux stratégies territoriales de sécurité », *op. cit.*, p. 95-96.

locales sera gage d'uniformité dans la mise en œuvre des pratiques sécuritaire – et permettra ainsi d'éviter d'éventuels concours.

Il convient, quand on s'intéresse à la compétence du préfet dans le domaine sécuritaire, de mentionner la place particulière qu'occupe le préfet de police¹⁰⁴³. Apparu, lui aussi, grâce à la loi du 28 pluviôse an VIII, il est le premier membre du corps préfectoral à disposer de compétences propres en matière sécuritaire. Le risque d'un dédoublement des responsabilités sur les forces nationales et municipales de police est d'autant plus vrai s'agissant du préfet de police. En effet, comme le souligne le Professeur Olivier Renaudie, « depuis sa création, le préfet de police exerce deux grands types d'attributions »¹⁰⁴⁴. Il est, à ce titre, autorité de police administrative générale et spéciale compétent dans le ressort territorial de la ville de Paris. Les pouvoirs du préfet de Paris sont donc extrêmement larges. Comme l'a rappelé le Conseil d'État¹⁰⁴⁵, le préfet de police est compétent, par principe, tant en matière de police générale municipale que de police générale étatique. Cette prérogative lui vient de l'arrêté du 12 messidor an VIII¹⁰⁴⁶. En d'autres termes, dans Paris, le préfet de police cumule les compétences du maire et du préfet de département en matière de police administrative. Outre cette place d'autorité de police administrative particulière, le préfet de police assume également les responsabilités de chef de police. Comme le prévoit l'arrêté du préfet de police de 2006¹⁰⁴⁷ relatif à l'organisation de la préfecture de police, il est donc le supérieur hiérarchique de bon nombre de services compétents en matière de sécurité publique. Ainsi le préfet de police est-il, théoriquement, le supérieur de la police locale, mais également des forces de police nationale dans la capitale. La ville de Paris ne dispose toutefois pas encore¹⁰⁴⁸, à proprement parler, d'une police municipale et le préfet est longtemps resté en charge de l'ensemble des agents exerçant une mission de police administrative sur le territoire parisien. C'est notamment le cas concernant les agents de surveillance de la ville de Paris – ASP¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴³ V., notamment sur ce point : O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, op. cit, 2008.

¹⁰⁴⁴ O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », op. cit, p. 123.

¹⁰⁴⁵ CE, Sect., 4 mai 1984, *Préfet de police c/M. Guez*, AJDA 1984, p. 393, concl., Dutheillet de Lamothe.

¹⁰⁴⁶ Arrêté des Consuls du 12 Messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris, *Rec., Duvergier*, p. 251.

¹⁰⁴⁷ Arrêté du préfet de police n° 2006-21576 relatif à l'organisation de la préfecture de police.

¹⁰⁴⁸ Cette spécificité va changer à compter du 1^{er} janvier 2020, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment.

¹⁰⁴⁹ V., notamment, art. L. 532-1 CSI, ainsi que l'art. R. 532-1 CSI.

Il faut néanmoins préciser que depuis le 1^{er} janvier 2018, les ASP sont placés sous l'autorité du maire de Paris. En outre, depuis cette même date, a été créé, au sein de la ville de Paris, un corps de contrôleurs exerçant dans les spécialités « voie publique » et « fourrières ». Une telle évolution constitue-t-elle les prémises de la mise en place d'une véritable police municipale parisienne ? Si tel est le cas, cela marque-t-il le point de départ d'une harmonisation du modèle parisien sur le modèle applicable au reste du territoire national ? Bien qu'une force de police municipale soit effectivement sur le point de voir le jour à Paris, il est fort probable que les spécificités propres à Paris nécessitent de conserver un système policier spécifique.

Après ces quelques lignes consacrées aux spécificités parisiennes, il nous faut revenir au reste du territoire national. Bien que personnage administratif et politique essentiel du bassin départemental, le préfet de département n'est pas le seul membre du corps préfectoral à disposer de compétences sécuritaires au niveau local. Il existe, en effet, d'autres préfets ayant, eux-aussi, une place importante dans la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité.

§II. LES AUTRES PRÉFETS

Nous venons, dans la partie précédente, d'évoquer les fonctions essentielles des préfets de département et du préfet de police. Ces derniers, bien que membres historiques du corps préfectoral, ne sont plus les seuls à jouer un rôle stratégique. Il convient à présent de consacrer quelques lignes de nos développements aux autres protagonistes que sont les préfets de région (A), et les préfets de zone de défense et de sécurité (B).

A) Les préfets de région

Précisons tout d'abord que la région constitue à la fois une circonscription administrative de l'État - à la tête de laquelle se trouve le préfet de région assisté d'un certain nombre d'organes régionaux étatiques - et une collectivité territoriale dotée

d'un président de conseil régional. La loi du 16 janvier 2015¹⁰⁵⁰, relative à la délimitation des régions aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, réduit, à compter du 1^{er} janvier 2016, le nombre de régions métropolitaines de vingt-deux à douze. Les nouvelles régions sont constituées par l'ajout de régions sans modification des départements qui les composent.

Mais recentrons-nous, après cette brève parenthèse, sur l'objet même de notre étude, le préfet de région. D'un point de vue historique, l'institution des préfets de région fut créée par le régime de Vichy pour remédier au désordre consécutif à défaite endurée. Mise en place par un acte – dit loi – du 19 avril 1941¹⁰⁵¹, les préfets de région seront progressivement remplacés, après la Libération, par des commissaires de la République qui, eux aussi, disparaîtront peu après. Puis, de 1948 à 1964, de grandes régions seront créées afin de coordonner les préfets départementaux – ainsi que les régions militaires : les igamies. Ainsi, un décret du 30 juin 1955¹⁰⁵² crée vingt-et-une régions économiques de programme et celui du 7 janvier 1959¹⁰⁵³ les transforme en circonscriptions d'action régionale, cadre obligatoire et unique de l'action décentralisée. Dans chacune des régions, une conférence interdépartementale réunit les préfets – sous la présidence de l'un d'eux, appelé coordonnateur – pour émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement, après avoir consulté les comités régionaux d'expansion. Ce sont les décrets du 14 mars 1964¹⁰⁵⁴ qui créent officiellement vingt-et-un préfets de région. Le préfet de région résulte donc d'un héritage régional riche et ancien.

¹⁰⁵⁰ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JO* n°0014 du 17 janvier 2015 p. 777, texte n° 1.

¹⁰⁵¹ Loi du 19 avril 1941, Institution des préfets régionaux, *JO*, 22 avril 1941 p. 1722.

¹⁰⁵² Décret n°55-873, 30 juin 1955, relatif à l'établissement de programme d'action régionale, *JO*, 2 juillet 1955, p. 6638.

¹⁰⁵³ Décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, *JO*, 11 janvier 1959, p. 761.

¹⁰⁵⁴ Décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale, *JO*, 20 mars 1964, p. 2589.

Les attributions du préfet de région sont actuellement régies par le décret du 29 avril 2004¹⁰⁵⁵, modifié par celui du 16 février 2010¹⁰⁵⁶. Comme le précise Marie-Christine de Montecler, « c'est à une refonte en profondeur de l'équilibre des pouvoirs au sein des services déconcentrés de l'État que procède le décret n° 2010-146 du 16 février 2010. La publication de ce texte s'inscrit dans la réforme de l'administration territoriale de l'État et [...] il renforce considérablement les pouvoirs du préfet de région »¹⁰⁵⁷. Par le texte susmentionné, le préfet de région se voit attribuer une autorité sur les préfets de département, sauf pour quelques matières spécifiquement énumérées, à savoir les questions liées au contrôle des collectivités territoriales, à la sécurité publique et à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile. Pour ces différentes thématiques, le préfet de département reste pleinement compétent. Pour le reste, il doit prendre ses décisions conformément aux instructions qui lui sont adressées par le préfet de région.

Le préfet de région a donc autorité sur les préfets de département, sauf pour les exceptions évoquées ci-dessus, et se voit, de plus, attribuer un pouvoir d'évocation « pour une durée limitée » et « à des fins de coordination régionale » d'une compétence du préfet de département. Cela permet au préfet de région d'intervenir en cas de conflit entre différents préfets de département dans l'application de certaines mesures et d'assurer ainsi une certaine cohérence de la politique de sécurité régionale. L'on peut donc considérer qu'il contribue à empêcher la survenance de concours de police.

Il faut toutefois nuancer la place accordée au préfet de région – notamment en matière de police administrative. En effet, comme le précise le Professeur Xavier Latour : « bien que tenu à l'écart de l'essentiel de l'ordre public, le préfet de région ne demeure pas totalement inactif en matière de prévention et de lutte contre la

¹⁰⁵⁵ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, *JO* n°0102 du 30 avril 2004, p. 7755, texte n° 6.

¹⁰⁵⁶ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, *JO* n°0040 du 17 février 2010, texte n° 12.

¹⁰⁵⁷ M.-C. DE MONTECLER, « La montée en puissance des préfets de région », *Dalloz actualité*, 22 février 2010.

délinquance »¹⁰⁵⁸. Le préfet de région n'est donc certes pas un acteur essentiel en matière de police administrative mais joue cependant un rôle véritable et sans cesse croissant –en matière de sécurité publique. Comme le souligne le Professeur Xavier Latour, « la montée en puissance du préfet de région illustre l'évolution de la déconcentration. La région est le niveau de droit commun des politiques de l'État. Désormais, le préfet de région a autorité sur les préfets de département »¹⁰⁵⁹. Précisons néanmoins que cette autorité ne s'applique pas en matière de droit des étrangers, de police administrative et de contrôle de légalité sur les collectivités territoriales. Bien qu'il ne participe pas directement au maintien de l'ordre public en région, il y participe néanmoins de manière indirecte et ce, pour les raisons suivantes. Il est, en premier lieu, garant de l'ordre public dans le ressort territorial du département dont il est préfet. Il est également chargé de la cohérence de l'action de l'État dans la région en tant que préfet de région. Il dirige les services déconcentrés régionaux de l'État. Il est aussi responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région et des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État. Précisons aussi qu'il préside le comité de l'administration régionale – CAR – qui réunit les préfets de département et les chefs de services déconcentrés régionaux de l'État. C'est après consultation de ce comité qu'il arrêtera tout projet d'action stratégique de l'État dans la région.

Le préfet de région est un acteur essentiel de la sécurité publique en France, mais n'est toutefois pas le seul. En effet, une autre forme de préfet participe également à cette mission sécuritaire : le préfet de zone de défense et de sécurité.

B) Les préfets de zone de défense et de sécurité

C'est par la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009¹⁰⁶⁰ que fut instituée cette nouvelle autorité préfectorale. Notons également que deux décrets du 4 mars

¹⁰⁵⁸ X. LATOUR, « Territorialité et extraterritorialité dans l'action des préfets », in., P. MBONGO et X. LATOUR, dir., *Préfets, procureurs et maires. L'autorité publique au début du XXI^{ème} siècle*. PUAM, 2011, p. 60.

¹⁰⁵⁹ X. LATOUR, « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A n° 51-52*, 21 Décembre 2015, p. 2375.

¹⁰⁶⁰ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JO n°0175* du 31 juillet 2009, p. 12713, texte n° 1. V. notamment, l'art. 5 de ladite loi.

2010¹⁰⁶¹ – portant exclusivement sur le préfet de zone de défense – vinrent compléter ladite loi. « Sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres et dans le respect des compétences des préfets de département, le préfet de zone de défense et de sécurité est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité »¹⁰⁶². Cette citation du Code de la sécurité intérieure pose la définition juridique du préfet de zone de défense et de sécurité. Plus largement, les dispositions relatives à cet organe de l'État sont prévues à la fois dans le CSI et dans le Code de la défense, tel que le prévoit l'article R. 1311-3 du Code de la défense¹⁰⁶³. Ils sont, pour reprendre les termes du Professeur Olivier Renaudie, « [...] les héritiers des préfets de zone de défense »¹⁰⁶⁴, qui, rappelons-le, furent créés en 1959¹⁰⁶⁵. Ce sont les décrets 2010-224 et 225, précédemment évoqués, qui ont confirmé l'importance du niveau zonal, en développant et en précisant les compétences des préfetures de zone de défense et de sécurité. Il existe désormais, en métropole, sept préfetures de zone de défense et de sécurité. Elles coexistent avec l'organisation militaire qui désigne un officier général de zone de défense. A leur tête sont placés un préfet de zone de défense et de sécurité, ainsi qu'un préfet délégué pour la défense et la sécurité. Ce dernier est en charge de la direction des services de la zone de défense et de sécurité – et, en pratique, assiste le préfet de zone de défense et de sécurité. Les compétences dont bénéficie le préfet de zone de défense sont destinées à faciliter la gestion d'un événement calamiteux ou d'une situation de crise dépassant le cadre départemental.

La zone de défense constitue ainsi un découpage géographique dont l'importance ne cesse de croître. Comme le précise le Professeur Xavier Latour : « dépassant le cadre des circonscriptions ordinaires, la zone de défense et de sécurité est

¹⁰⁶¹ Décret n° 2010-224 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, *JO* n°0054, 5 mars 2010, p. 4557 texte n° 14 et décret n°2010-225 portant modifications de certaines dispositions du Code de la défense relatives aux préfets délégués pour la défense et la sécurité, *JO* n°0054, 5 mars 2010 p. 4562, texte n° 15.

¹⁰⁶² Art. 122-4 CSI.

¹⁰⁶³ Art. R. 1311-3 du Code de la défense : « Les pouvoirs du préfet de zone de défense et de sécurité en matière de sécurité nationale sont définis par le présent code en ce qui concerne le comité de défense de zone et par la section 1 du chapitre II du titre II du livre Ier du code de la sécurité intérieure ».

¹⁰⁶⁴ O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 127.

¹⁰⁶⁵ Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, *JO*, 10 janvier 1959, p. 691.

de plus en plus valorisée »¹⁰⁶⁶. Le premier alinéa de l'article 1^{er} du décret du 16 janvier 2002 posait clairement que « le représentant de l'État dans la zone de défense est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de celle-ci. Il porte le titre de préfet de zone ». Il nous semble utile de souligner que le Préfet de police est également préfet de zone, ce qui, en raison de sa place particulière, n'entraîne aucune situation conflictuelle. Ce cumul des fonctions de préfet de département et de préfet de zone de défense, ne crée pas, *a priori*, d'interférence sur l'exercice des missions de l'un ou de l'autre. Comme l'écrit le Professeur Xavier Latour : « si la fonction de préfet de zone est confiée au préfet de département, [...], elle est bien distincte des attributions départementales¹⁰⁶⁷. Ses missions sont plus spécifiquement prévues – certes, de manière assez large –, à l'article L. 122-4 du CSI qui dispose : « Le représentant de l'État dans le département du siège d'une zone de défense et de sécurité coordonne l'action des représentants de l'État dans les départements de cette zone pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou y faire face, lorsque ces événements intéressent au moins deux départements de cette même zone ». Il est cependant bien évident que, dans la pratique, les attributions du préfet de zone peuvent, pour le territoire sous sa responsabilité, avoir un impact sur l'articulation entre ses pouvoirs propres et ceux des préfets de département ou de région et donc influencer le travail des forces de l'ordre sur le terrain. Le Professeur Xavier Latour résume cette situation en précisant que « [...] la zone est privilégiée afin de concilier une relative proximité avec la menace et l'organisation des moyens à une échelle assez vaste pour être efficace [...]. Il est ainsi en charge de l'attribution de moyens supplémentaires et ponctuels [...] demandés par un préfet de département »¹⁰⁶⁸. Cette consolidation du rôle du préfet de zone de défense et de sécurité a également été soulignée par le Professeur Olivier Renaudie pour qui « depuis leur création, les préfets de zone de défense et de sécurité ont vu leurs attributions se diversifier de manière aussi efficace, que discrète »¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁶ X. LATOUR, « Territorialité et extraterritorialité dans l'action des préfets », in., P. MBONGO et X. LATOUR, *Préfets, Procureurs et maires. L'autorité publique au début du XXI^{ème} siècle*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, p. 61.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*

¹⁰⁶⁹ O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 127.

Celles-ci peuvent être classées en trois catégories. En effet, ces préfets spécifiques exercent, tout d'abord, des compétences en matière de défense non militaire et que l'on qualifiera de mesures relatives à la sécurité intérieure. Il exerce par ailleurs des missions relevant à la fois de la sécurité civile et du maintien de l'ordre public¹⁰⁷⁰. Enfin, il endosse le rôle de coordinateur de l'action des préfets de département, tel que nous l'avons précédemment indiqué. Ses multiples charges sont plus spécifiquement énumérées par le Code de la sécurité intérieure¹⁰⁷¹. Il participe ainsi, et entre autres, à la bonne application et à la cohérence de l'application des règles relatives au maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire de sa zone. Pour mettre en évidence le renforcement de la place du préfet de zone de défense et de sécurité opéré par le législateur, il convient de citer le Professeur Olivier Renaudie, selon qui : « En quelques années, les préfets de zone de défense et de sécurité se sont imposés dans le paysage de la sécurité intérieure.

Au regard des compétences exercées aujourd'hui par ceux-ci et des services progressivement placés sous leur autorité, il n'apparaît plus possible de considérer la zone de défense et de sécurité comme un simple échelon de gestion de crise et de planification stratégique : il s'agit d'une véritable circonscription administrative [...] »¹⁰⁷².

Le préfet, dans son terme générique, représente donc un intervenant essentiel dans la bonne application pratique de la police administrative, ainsi que de la coordination des différentes forces de polices nationales ou locales. Toutefois, comme nous venons de le montrer, il s'agit d'un acteur aux rôles multiples, avec des compétences diverses et un ressort territorial parfois hétérogène. Dès lors, constitue-t-il toujours une autorité policière efficiente ? Dans sa thèse, Jérôme Millet précise ainsi : « Le sociologue Pierre Gremion souligne [...] la nécessité pour le préfet, sous peine de faillir à sa mission, de prendre en compte les réalités locales »¹⁰⁷³. Ces diverses facettes de l'autorités préfectorale ne constituent-elles pas, dès lors, un risque de voir se développer des situations de concours dans le pilotage des différents acteurs de la

¹⁰⁷⁰ V. notamment l'art. R1311-1 à 4° du Code de la défense.

¹⁰⁷¹ V. notamment les art. R. 122-4 à R. 122-7 du CSI.

¹⁰⁷² O. RENAUDIE, « Préfet(s) et sécurité », *op. cit.*, p. 129.

¹⁰⁷³ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, *op. cit.*, p. 27.

sécurité. Selon cette logique, il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'échelon départemental – ou régional – pour garantir la bonne mise en œuvre des mesures de police administrative par les forces de l'ordre. En effet, ne faut-il pas être au plus proche du territoire – et des citoyens – pour déterminer la réponse la mieux adaptée à une situation, un endroit, un instant donnés ? Ainsi, pour symboliser la proximité, existe-t-il une autre autorité de police administrative majeure en France : le maire.

Section 2. Le maire, acteur historique de la sécurité locale

« C'est le maire qui, par hypothèse, est le plus proche des circonstances constitutives des troubles à l'ordre public et lui, qui, par conséquent, peut être le mieux placé pour y apporter une réponse »¹⁰⁷⁴. Cette citation de Jérôme Millet met en exergue l'importance du rôle joué par le maire dans la mise en œuvre de la police administrative à l'échelon local. Cette spécificité est confirmée par le Professeur Xavier Latour selon qui : « en matière de sécurité, la commune est un échelon essentiel, le maire disposant depuis le XIXe siècle de pouvoirs de police administrative ». L'auteur poursuit en précisant qu' « il est également devenu le pivot de la lutte contre la délinquance, depuis la loi du 5 mars 2007, sans négliger ses compétences en matière de sécurité civile »¹⁰⁷⁵.

La doctrine se montre donc relativement unanime sur le rôle du maire en matière sécuritaire. S'il semble en effet difficile de remettre en question la place du premier magistrat de la commune – et du secteur géographique sur lequel il exerce ses pouvoirs – (§1), il ne faut toutefois pas omettre d'évoquer les limites relatives au ressort territorial communal (§2).

¹⁰⁷⁴ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale, op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁷⁵ X. LATOUR, « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, n°51-52, 2015, p. 2375.

§I. L'IMPORTANCE DE L'ÉCHELON LOCAL EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Comme nous avons déjà pu l'évoquer, il a toujours été difficile de choisir un territoire pertinent pour l'application de la fonction policière en France. Comme a pu le souligner le Professeur Jean-Marc Berlière, « [...] à qui la police doit être *confiée* : un problème récurrent qui touche à *la nature* de ces pouvoirs et aux libertés municipales. Or dans ce domaine, deux conceptions s'affrontent depuis la Révolution. Pour les uns, la police est essentiellement un attribut du pouvoir local : c'est la conception qui triomphe dans la loi municipale de décembre 1789 par méfiance et hostilité au pouvoir royal. Pour d'autres, au contraire la police est essentiellement une attribution et une prérogative du pouvoir central, du gouvernement, de l'État : c'est la tendance jacobine qui l'emporte notamment sous le Directoire et l'Empire »¹⁰⁷⁶.

L'importance de l'échelon local en matière sécuritaire s'explique en premier lieu par l'histoire (A). En effet, la place et le rôle des communes constituent une caractéristique essentielle du paysage administratif français – ce qui est d'autant plus vrai depuis la Révolution. Cette place particulière accordée à l'échelon local a également des conséquences sur l'autorité détentrice du pouvoir de police au niveau communal. Le maire est un chef à part entière de la police dans sa commune (B).

A) L'héritage historique

« Rares sont les institutions administratives qui peuvent se targuer d'un enracinement historique et d'un degré de légitimité chez les citoyens aussi fort que la commune [...] »¹⁰⁷⁷. L'échelon local a toujours eu une importance certaine dans les rapports politiques et juridiques en France. Déjà au Moyen-Âge, le pouvoir central devait composer avec les seigneuries locales afin de pouvoir pleinement exercer son autorité. Notre étude n'étant pas une analyse historique de l'exercice géographique du pouvoir de police, nous prendrons l'année 1789 comme point de départ de notre approche.

¹⁰⁷⁶ J.-M. BERLIERE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus* [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 14 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259>.

¹⁰⁷⁷ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale, op. cit.*, p. 60

Il convient, pour mettre en exergue la problématique du choix d'un territoire pertinent dans la mise en œuvre de la police, de citer le Professeur Jean-Marc Berlière pour qui, « alors que pendant longtemps il avait semblé admis que le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique était l'affaire du pouvoir local, on va voir s'opposer, au fur et à mesure du développement du pouvoir central, deux conceptions de la police »¹⁰⁷⁸. La première de ces conceptions tend à renforcer la centralisation policière alors qu'à l'inverse, la seconde met l'accent sur la décentralisation. La période postrévolutionnaire se caractérise par un renforcement alternatif de la place de l'échelon communal (1). Bien que renforcée, la place des municipalités dans le paysage policier est longtemps restée ambiguë. Il faudra attendre la seconde moitié du XX^e siècle pour voir la place et le statut des communes se renforcer et s'affirmer (2).

1. *Le timide renforcement postrévolutionnaire de la commune*

La période post révolutionnaire est marquée par une volonté impérative de changement par rapport à l'Ancien régime. Les assemblées constituantes vont donc, initialement, avoir pour ambition de confier plus d'autonomie à l'échelon communal, notamment en matière de sécurité. Il faut toutefois distinguer l'époque antérieure à la loi municipale de 1884 (a) qui est une période d'incertitude, de celle qui lui est postérieure – et qui se traduira par une expansion du rôle des localités dans le maintien de l'ordre (b).

a) La période antérieure à 1884

L'article 50 de loi du 14 décembre 1789 commande aux municipalités « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». La loi des 16 et 24 août 1790¹⁰⁷⁹ charge les communes de la mise en œuvre de la police municipale et du financement des commissaires de police, ce qui renforce plus encore

¹⁰⁷⁸ J.-M. BERLIERE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus* [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 14 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259>.

¹⁰⁷⁹ Loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, *Recueil Duvergier* p. 361.

le rôle de l'échelon local en matière d'application de la sécurité publique. Une telle mesure marque également la confusion entre forces locales et nationales de police. Après cette première montée en puissance du maire, l'ère napoléonienne apportera, quant à elle, le développement de la fonction préfectorale. S'en suivra une accentuation des désaccords entre les préfets et les maires, notamment en ce qui concerne l'emploi des forces de l'ordre. En effet, comme a pu le préciser Édouard Ebel : « [...] le point de tension se situait au niveau de l'utilisation de la police : les municipalités entendaient employer les commissaires pour les missions de police municipale, les préfets pour l'intérêt général et les fonctions publiques »¹⁰⁸⁰. Vont dès lors s'affronter deux conceptions opposées : la vision centripète de la sécurité et la décentralisation. Comme a pu le souligner le Professeur Jean-Marc Berlière, « la tendance centralisatrice [...] l'emporte sous la Convention, le Consulat et les deux Empires, alors que la tendance décentralisatrice [...], avait été confirmée par la législation de la Constituante et notamment par la loi municipale du 14 décembre 1789 »¹⁰⁸¹. En matière policière, la Constituante a effectivement mis en place un système largement décentralisateur, voir « émietté »¹⁰⁸². Elle confie, en effet, de larges attributions de police aux municipalités. Ces nouvelles compétences sont toutefois restreintes par un étroit contrôle du pouvoir central sur les autorités de police décentralisées. Cette organisation largement décentralisée, telle qu'issue des lois de 1789 et 1790 susmentionnées, ne perdura que quelques années. Le Consulat et l'Empire auront pour conséquences de traduire juridiquement les aspirations largement centralisatrices du futur Empereur dans le droit commun. Comme l'a précisé le Professeur Jean-Marc Berlière : « [...] c'est surtout la législation de l'an VIII qui marque une date importante dans l'histoire des rapports entre les communes et l'État central en matière de police : elle atteint le maximum de centralisation de la police municipale. [...]. C'est avec l'arrivée au pouvoir de Bonaparte que le premier dessaisissement des

¹⁰⁸⁰ E. EBEL, *Les préfets et le maintien de l'ordre public, en France, au XIXe siècle*, La Documentation française, 1999, p. 45.

¹⁰⁸¹ J.-M. BERLIERE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus* [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 14 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259>.

¹⁰⁸² *Ibid.*

pouvoirs de police au profit de l'État et aux dépens de l'autorité municipale commence »¹⁰⁸³.

Cette recentralisation des pouvoirs de police subira des retours en arrière. C'est le cas, par exemple, de la monarchie de juillet qui reconnaîtra aux communes un droit de police¹⁰⁸⁴, les pouvoirs du maire restant toutefois contrôlés par l'autorité préfectorale. La seconde période consulaire sera marquée par une résurgence de la volonté centralisatrice. En effet, avec l'arrivée au pouvoir de Louis Napoléon Bonaparte, on assiste, selon les propos du Professeur Jean-Marc Berlière « [...] à une nouvelle réaction autoritaire visant à dépouiller les maires de toute autorité efficace »¹⁰⁸⁵. Il faudra attendre la loi municipale du 5 avril 1884¹⁰⁸⁶ relative à l'organisation municipale pour voir s'opérer un véritable renforcement de la place des communes dans la mise en œuvre de la sécurité publique. Cette nouvelle législation vient ainsi poser le régime juridique de la décentralisation en matière sécuritaire.

b) La situation postérieure à la loi municipale du 5 avril 1884.

« La volonté du gouvernement est de restituer aux maires de toutes les communes les pouvoirs de police municipale et générale qui leur étaient dévolus par la législation de l'Assemblée constituante [de 1789], avec le droit de nomination des agents, sous la condition que ceux-ci soient agréés et assermentés »¹⁰⁸⁷. Cette déclaration, faite par le rapporteur de la loi de 1884, montre bien la volonté décentralisatrice du législateur de l'époque en matière d'organisation policière.

La mise en place d'une législation favorable à la décentralisation de la police fait suite à un mouvement apparu dès la proclamation de la République en 1870, et qui a fait l'objet de vastes débats avant la proclamation de la loi du 5 avril 1884. Cette loi eut, tout d'abord, pour effet de trancher fermement en faveur de la décentralisation des pouvoirs de police et mit ainsi fin à des années d'oppositions entre les différentes

¹⁰⁸³ *Ibid.*

¹⁰⁸⁴ V. sur ce point la loi du 18 juillet 1837 Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale, *Recueil Duvergier*, p. 227.

¹⁰⁸⁵ J. - M. BERLIÈRE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*

¹⁰⁸⁶ Loi du 5 avril 1884, relative à l'organisation municipale, JO, 6 avril 1884, p. 1557.

¹⁰⁸⁷ A. CHANDERNAGOR, *Les maires en France XIX-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1993, p. 58-59. Déclaration du député E. de Marcère, rapporteur de la loi du 5 avril 1884.

options retenues par les gouvernements successifs. Pour reprendre les termes du Professeur Jean-Marc Berlière : « de fait la législation adoptée contient d'incontestables avancées libérales et décentralisatrices [...] »¹⁰⁸⁸. Les articles 94, 97 et 98 de ladite loi énumèrent les pouvoirs de police des maires qui disposent ainsi d'un pouvoir réglementaire¹⁰⁸⁹, à savoir celui de prendre des arrêtés. L'article 97 détermine les objets de la police municipale en reprenant la formule de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 qui demeure d'actualité et précise que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques ». Enfin, l'article 98 définit quant à lui les compétences dévolues aux édiles municipaux sur les routes nationales, départementales et autres voies de communication dans l'intérieur des agglomérations. Cette plus grande liberté à l'égard de l'échelon local se traduit par un transfert, à la commune, de la responsabilité mais aussi de la charge financière de la police¹⁰⁹⁰.

L'article 91 de la loi de 1884 susmentionnée confère d'importantes prérogatives policières à l'échelon communal. En effet, le texte donne à la seule personne du maire – désormais élu et non plus nommé – la charge et la responsabilité de la police municipale et rurale. Ce sont ces aspects novateurs du texte qui, selon le Professeur Jean-Marc Berlière, « [...] confèrent à cette loi de 1884 un caractère incontestablement décentralisateur et libéral »¹⁰⁹¹. L'auteur poursuit en insistant sur « l'autonomie considérable des polices municipales qui en résulte »¹⁰⁹².

Malgré cette incontestable élan de décentralisation de l'organisation policière insufflé par le législateur de 1884, il n'en demeure pas moins que ladite loi fixe des limites aux pouvoirs de police des maires. L'État garde, en effet, un pouvoir de contrôle sur les prérogatives conférées aux édiles locaux. Cette caractéristique, toujours en vigueur aujourd'hui, aura pour effet de relancer les débats sur la décentralisation policière à la fin du XIX^e siècle. Une citation du député Georges Graux illustre d'ailleurs parfaitement combien il est complexe d'appréhender l'organisation de la police de l'époque. Selon lui : « il ne faut pas toucher aux libertés communales.

¹⁰⁸⁸ J. – M. BERLIÈRE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*

¹⁰⁸⁹ V., à ce titre l'art. 94 de la loi municipale du 5 avril 1884.

¹⁰⁹⁰ V., notamment les art. 106 à 109 ainsi que l'art. 136 de la loi municipale du 5 avril 1884.

¹⁰⁹¹ J.-M. BERLIÈRE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*

¹⁰⁹² *Ibid.*

Mais ne faut-il pas sauvegarder les droits et les devoirs de l'État ? Assurer la sûreté publique est le premier de ses devoirs »¹⁰⁹³.

Ainsi, en dépit des aspirations largement décentralisatrices de la loi du 5 avril 1884, la III^{ème} République laisse-t-elle, dans la pratique, se manifester une étatisation de la police – par l'intermédiaire des préfets. Il s'agit là, selon nous, d'un mécanisme de décentralisation au profit des municipalités, assorti d'un pouvoir de contrôle de l'État qui se donne le droit de veiller, grâce à la vigilance de ses préfets, à l'uniformité de la mise en œuvre du maintien de l'ordre au niveau local. Nous partageons, à ce propos, la vision du Professeur Laurent Bouchard, selon laquelle le préfet constitue « [...] un instrument de domination devenu outil de dialogue »¹⁰⁹⁴.

La III^{ème} République sera donc marquée par l'avancée considérable de la place et du rôle des polices municipales dans le paysage sécuritaire français. Toutefois le maire n'en reste pas moins un acteur controversé. Tanguy Le Goff résume cette position particulière du premier magistrat de la commune en précisant : « patrons sous surveillance, les maires sont aussi des patrons de polices municipales vigoureusement critiqués [...] »¹⁰⁹⁵.

L'objet de notre étude n'est certes pas de retracer en détails l'histoire de la police française, mais il nous semble toutefois opportun de préciser que les deux premiers tiers du XX^{ème} siècle furent marqués par une nouvelle montée en puissance du pouvoir central en matière sécuritaire – qui sera fortement accentué avec le gouvernement de Philippe Pétain. L'échelon local ne sera pourtant jamais totalement délaissé et retrouvera un nouvel élan dans les politiques publiques de sécurité à partir des années 1970. Durant cette période, le phénomène sécuritaire tiendra une place de plus en plus importante dans la sphère politique. En effet, en 1974, le ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski se déclare être le ministre de la « sécurité des Français »¹⁰⁹⁶. De plus, comme le précise Tanguy Le Goff, « le retour des maires sur le terrain de la sécurité, délaissé au profit d'autres préoccupations au lendemain de la Seconde guerre, s'opère

¹⁰⁹³ G. GRAUX, « La police à Paris et la réorganisation de la police parisienne », *Revue politique et parlementaire*, Avril 1896, p. 68.

¹⁰⁹⁴ L. BOUCHARD, « Le préfet : un instrument de domination devenu outil de dialogue ? », *Gestion et management public*, 2015/4, Volume 4, n° 2, p. 31.

¹⁰⁹⁵ T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?*, PUR, 2008, p. 21.

¹⁰⁹⁶ Cité par J.-J. GLEIZAL, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, p. 147.

à la fin des années 1970 par le biais de la prévention de la délinquance »¹⁰⁹⁷. L'intérêt suscité par le sentiment d'insécurité dans l'opinion publique a ainsi participé à la réaffirmation du maire en tant qu'acteur essentiel de la police. L'édile va donc rapidement être perçu comme un personnage central dans la mise en œuvre des politiques publiques locales de sécurité. Cette approche du rôle du maire semble cohérente puisque, de par ses attributions, il a, *a priori*, toute latitude pour mettre en œuvre des politiques publiques dans son ressort territorial. Qui, sinon le maire, détient une excellente connaissance du territoire communal, de ses problématiques et de ses enjeux ? Dans une même logique, il apparaît également comme étant le plus compétent pour répondre et satisfaire aux attentes de ses administrés. Il s'agit là de l'enjeu de la proximité¹⁰⁹⁸. Ainsi a-t-on pu rapidement voir les édiles locaux mettre le thème de l'insécurité au cœur des différents débats politiques¹⁰⁹⁹. Il en résultera la présentation, aux plus hautes autorités de l'État, de différents rapports visant à définir des axes d'amélioration relatifs à la sécurité publique et à sa mise en œuvre. C'est donc en mai 1982 que sera mise en place la commission dite des maires, présidée par Gilbert Bonnemaïson. Elle remettra un rapport¹¹⁰⁰ d'une portée essentielle dans l'histoire de la réaffirmation de la place des polices municipales en France. Il fait suite et reste dans la ligne du rapport Peyrefitte de 1977¹¹⁰¹. En effet, comme a pu le préciser Jérôme Millet : « L'apport du rapport Bonnemaïson est fondamental puisqu'il est la première pierre d'un édifice appelé plus tard le modèle français de prévention de la délinquance [...] »¹¹⁰².

Le début des années 1980 est marqué par deux grandes lois de décentralisation¹¹⁰³ venant renforcer la place des maires. Cette tendance va donc

¹⁰⁹⁷ T. LE GOFF, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁹⁸ V., notamment : T. LE GOFF, « Les maires et la sécurité quotidienne : rhétoriques et pratiques de proximité », in., C. LE BART et R. LEFEBVRE, dir., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2005, p. 197.

¹⁰⁹⁹ V., notamment : L. BONELLI, *La France a peur, une histoire sociale de « l'insécurité »*, La Découverte Poche, coll. « Sciences humaines et sociales », 2010 et T. LE GOFF ; V. MALOCHET, coord., « Les villes face à l'insécurité », *Les Cahiers de l'IAU*, n°155, juin 2010.

¹¹⁰⁰ G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier ministre de la commission des maires sur la sécurité, Paris, La documentation française, 1983.

¹¹⁰¹ A. PEYREFITTE, *Réponses à la violence*, Rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité, Paris, Pocket, 1977.

¹¹⁰² J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, *op. cit.*, p. 357.

¹¹⁰³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO*, 3 mars 1982, p. 730 couramment appelée l'« acte I de la décentralisation » et Loi n° 92-125

inciter les pouvoirs publics à confier la prévention de la délinquance aux collectivités territoriales et notamment aux communes. Le décret du 8 juin 1983 concrétisera cette nouvelle réalité en instaurant le Conseil national de prévention de la délinquance – CNPD – ainsi que ses divisions locales – que sont les Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance : CDPD et CCPD. L’avancée essentielle réside dans le rôle confié au maire dans ce nouveau dispositif. En effet, en sa qualité de président du CCPD, le maire a donc aussi la mission essentielle d’animer l’action des acteurs locaux de la sécurité. Cette nouvelle entité sécuritaire communale est d’ailleurs qualifiée par Monsieur Michel Marcus de pièce maitresse¹¹⁰⁴ du nouveau dispositif de prévention de la délinquance. L’objectif affiché par ce nouvel organe est d’impliquer l’ensemble des acteurs locaux concernés par la sécurité et la prévention de la délinquance : gendarmerie et police nationales, justice, éducation nationale, ...

L’intérêt du rapport *Bonnemaison* est donc de montrer l’importance attribuée à l’échelon local dans la prévention de la délinquance et, plus largement, dans la politique sécuritaire. Il représente l’un des éléments déclencheurs d’une plus grande prise en considération de la préservation du bon ordre à l’échelon local. La sécurité des citoyens à travers le prisme de la localité devient un enjeu essentiel des politiques publiques à partir des années 1980. Cette période sera également marquée par une augmentation croissante du nombre des rapports et des textes consacrés à ces questions.

2. *L’intérêt grandissant porté à la sécurité publique locale*

Avec le rapport *Bonnemaison*, le maintien du bon ordre au niveau local est devenu une problématique récurrente qui n’a plus jamais réellement quitté la scène politique et juridique. En effet, les édiles locaux souhaitent voir leur rôle s’accroître en matière de maintien du bon ordre dans leur commune et ainsi retrouver leur fonction « traditionnel[le] d’animateurs de la vie locale »¹¹⁰⁵. Suite aux lois de décentralisation

du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République, JO n°33, 8 février 1992, p. 2064 venant renforcer la décentralisation, la déconcentration ainsi que la coopération locale. .

¹¹⁰⁴ M. MARCUS, « Un outil pour la politique criminelle : les conseils communaux de prévention », RSCDPC, 1984, p. 46.

¹¹⁰⁵ Rapport Guichard, *La commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La Documentation française, septembre 1976, p. 27.

précédemment évoquées, les maires vont militer pour que la prévention de la délinquance relève de leur compétence. Toutefois, depuis l'étatisation des polices locales en 1941, les maires ne disposent plus, en pratique, des pouvoirs pour réaliser leurs ambitions. En effet, comme le précise Tanguy Le Goff, il existe un problème de fond, déjà pointé par le rapport Guichard et qui, jusqu'à aujourd'hui, va influencer le discours des maires quant à leurs marges de manœuvre en matière de lutte contre l'insécurité : celui de l'inadéquation entre les pouvoirs dont ils disposent juridiquement depuis la loi de 1884 et l'impossibilité pratique d'en faire usage dans toute leur latitude, en raison de l'étatisation par la loi de 1941 des polices locales¹¹⁰⁶.

La politisation de la sécurité va s'affirmer plus encore lors des élections municipales de 1983. Celles-ci consacrent l'insécurité comme le principal enjeu politique. Cette nouvelle place accordée au maintien de l'ordre et à la sécurité des administrés sera renforcée par la création, par voie réglementaire, de nouveaux organes locaux de prévention de la délinquance. En effet, comme précédemment évoqué, le décret du 8 juin 1983¹¹⁰⁷ crée le Conseil national de prévention de la délinquance - CNPD - ainsi que ses démembrements locaux- les conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance : CDPD et CCPD. Ces conseils réunissent l'ensemble des acteurs de la prévention. On y retrouve ainsi des juges des enfants, des éducateurs, des représentants des associations d'insertion, des policiers... Cette avancée n'a toutefois pas pour conséquence de donner aux maires plus de compétences en matière de police. Celle-ci restera donc de la compétence de la police nationale à qui la population va faire le reproche de ne pas répondre de manière adaptée aux problématiques sécuritaires. Il en résulte un mouvement des populations locales qui vont se tourner vers leur maire pour qu'il intègre leurs revendications et leurs craintes. Pour reprendre les termes de Tanguy Le Goff : « le citoyen tend [...] à attribuer au maire un pouvoir "quasi magique" de faire régner l'ordre dans sa ville »¹¹⁰⁸. Face à ces besoins et aux attentes que la population place sur leurs épaules, les maires sont obligés d'inventer de nouvelles politiques sécuritaires en s'appuyant

¹¹⁰⁶ T. LE GOFF, « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique* 2005/3, Vol. 55, p. 422.

¹¹⁰⁷ Décret n°83-459 du 8 juin 1983, portant création d'un conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance, JO, 9 juin 1983, p. 1727.

¹¹⁰⁸ T. LE GOFF, *op. cit.*, p. 423-424.

sur des acteurs locaux. Les policiers municipaux vont, dès lors, voir leur rôle se développer. De nouveaux professionnels vont également faire leur apparition sur la scène communale et vont se voir chargés de missions de surveillance de l'espace public. C'est le cas, par exemple, des agents locaux de médiation sociale, des médiateurs urbains, des agents de surveillance de la voie publique ...

Cette nouvelle prise en compte par les maires des attentes sécuritaires de leurs administrés se caractérise, dans les faits, par un renforcement des polices municipales. A ce propos, Tanguy Le Goff estime que « parmi tous les outils que les maires mobilisent, le plus significatif et le plus visible de leur intervention sur le terrain de la sécurité, est la mise en place d'une police municipale armée ou non »¹¹⁰⁹. Avec ce développement des forces de police municipales, le maire apparaît comme le véritable chef d'une force de sécurité de plus en plus reconnue et investie de missions diverses.

B) La figure du maire, chef de police municipale

Le rapport « Bonnemaison » précédemment évoqué, en préconisant la mise en œuvre de politiques locales de sécurité, entend redonner un rôle significatif aux polices municipales, qui seront placées sous l'autorité directe du maire. Ce dernier représente, au niveau communal, un personnage central de l'application de la police administrative. Bien qu'historiquement reconnu, le maire n'a pas toujours bénéficié d'une telle aura en matière sécuritaire. Comme le précise Jérôme Millet, « le retour des maires sur le terrain de la sécurité s'opère à la fin des années soixante-dix sous la pression croissante des administrés [...] »¹¹¹⁰. Toutefois, il est difficile de contester l'enracinement historique du maire dans l'imaginaire collectif. Comme a pu le préciser Pierre-Paul Nicolas Henrion de Pansey, cité par le Professeur Géraldine Chavier : « personne ne peut avoir des notions plus exactes sur l'esprit général de la commune, sur le caractère des habitants, sur les éléments de discordes qui peuvent exister entre eux. Personne n'est plus à même de distinguer l'habitant paisible de celui dont les habitudes turbulentes sont de nature à compromettre la tranquillité publique ; seuls ils ont les données nécessaires pour juger quelles sont les mesures de répression qui

¹¹⁰⁹ T. LE GOFF, « Les maires : nouveaux patrons de la sécurité ? », PUR, 2008, p. 79.

¹¹¹⁰ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, op. cit., p. 355.

conviennent le mieux aux circonstances du moment »¹¹¹¹.

Cette place essentielle qu'il occupe va ainsi permettre au maire de devenir, progressivement, le véritable chef d'orchestre de la doctrine sécuritaire locale (1). Néanmoins, face au développement croissant des prérogatives dont disposent les forces de polices municipales, il est possible de s'interroger sur le véritable rôle du maire en la matière (2).

1. *Le maire coordinateur de la doctrine sécuritaire locale*

« Que le maire redevienne en France le patron de la sécurité locale, voilà une idée qui travaille notre démocratie depuis une bonne trentaine d'année ». Cette citation de Frédéric Ocqueteau¹¹¹² suscite l'interrogation quant à la place occupée par le maire dans la mise en œuvre des politiques publiques locales de sécurité. Cette problématique quant à la place que doivent occuper les élus locaux résulte d'une conception française selon laquelle les questions sécuritaires relèvent nécessairement de l'État¹¹¹³. Ceci est parfaitement illustré par ce que sont les relations entre maires et préfets dans l'application des mesures de police administrative. En effet, le représentant de l'État dans le département dispose, conformément aux dispositions de l'article L. 2215-1 CGCT¹¹¹⁴, d'une forme de pouvoir de contrôle du maire sur l'usage de ses prérogatives en matière de police administrative.

Dès le début des années 2000, certains hommes politiques émettent l'idée d'un renforcement de la place des maires dans la mise en œuvre des politiques sécuritaires en France. C'est par exemple le cas de Nicolas Sarkozy pour qui « ce serait [...] une grande et fort utile réforme que celle qui permettrait d'identifier un véritable responsable des questions de sécurité, au moins au niveau de chacune de nos villes. [...]. Ce responsable ne peut être que le maire, démocratiquement élu et ayant la charge

¹¹¹¹ P.-P. N. HENRION de PANSEY, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, in., G. CHAVRIER, « Le rôle du maire dans la lutte contre la délinquance et la prévention des émeutes urbaines », *BJCL* 2006/1, pp. 2-8.

¹¹¹² F. OCQUETEAU, « Préface », in., T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?*, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 7.

¹¹¹³ V., sur ce point : M. MARCUS, « Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°61, 2006/2, p. 131.

¹¹¹⁴ V. également l'art. L. 2215-3 CGCT.

quotidienne de la bonne marche de la cité »¹¹¹⁵. Pour autant, cette idée n'est pas nouvelle. Rappelons, en effet, que le rapport *Bonnemaison*¹¹¹⁶ de 1983 militait déjà en faveur d'un renforcement des pouvoirs de police du maire. Le législateur intervient depuis, et de manière régulière, pour renforcer le rôle et la place du maire quant à la sécurité publique. Pour certains, il est d'ailleurs, aujourd'hui, un véritable gestionnaire des politiques locales de sécurité¹¹¹⁷ et joue un rôle à part entière dans la mise en œuvre des politiques sécuritaires aux côtés des acteurs étatiques tels que les préfets, commissaires de police, ... Cette nouvelle architecture est donc à l'origine du terme de *coproduction de sécurité*. Virginie Gautron définit ce qu'il faut entendre par une telle notion. Selon elle : « Ensemble, les acteurs doivent évaluer les problèmes d'insécurité, définir des orientations communes, mutualiser leurs savoir-faire, leurs ressources et coordonner leurs actions. Cette synergie institutionnelle est recherchée au plus près du terrain, essentiellement au niveau municipal et intercommunal, de façon à produire un meilleur ajustement aux besoins, une gestion adaptée aux réalités et contraintes locales, ainsi qu'un suivi plus fin des programmes »¹¹¹⁸. Le maire constitue donc le maillon qui permet de faire le lien entre les mesures sécuritaires prises par le gouvernement ou le législateur et les attentes de la population.

Le législateur va progressivement renforcer la place du maire quant à la mise en œuvre des mesures sécuritaires. L'on pourra citer, par exemple, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995¹¹¹⁹, la loi de 2001¹¹²⁰ relative à la sécurité quotidienne ou bien encore la loi du 5 mars 2007¹¹²¹ relative à la prévention

¹¹¹⁵ N. SARKOZY, *Libre*, Paris, Robert Laffont, 2001, p. 200.

¹¹¹⁶ G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier ministre de la commission des maires sur la sécurité, Paris, La Documentation française, 1983, p. 32.

¹¹¹⁷ T. LE GOFF, « Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain. Réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité », *Revue politiques et management public*, vol. 20, n° 1, mars 2002, pp. 105-119.

¹¹¹⁸ V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, consulté le 15 janvier 2019. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/7719> ; DOI : 10.4000/champpenal.7719.

¹¹¹⁹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *JO* n°0020, 24 janvier 1995, p. 1249. L'article 7 de ladite loi dispose notamment : « Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique ».

¹¹²⁰ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *JO* n°266, 16 novembre 2001, p. 18215, texte n° 1. Voir notamment l'article 2 selon lequel : « [...] le représentant de l'État dans le département associe le maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, et l'informe régulièrement des résultats obtenus ».

¹¹²¹ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, *JO* n°0056, 7 mars 2007, p. 4297, texte n° 1.

de la délinquance. La spécificité de cette dernière apparaît clairement dans la réécriture de l'article L. 2211-1 CGCT. Il résulte de cette modification que : « Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance ». Cette loi susmentionnée va plus loin en modifiant l'article L. 2211-4 CGCT selon lequel : « [...] le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre [...] »¹¹²². Cette loi de 2007 renforce donc le maire dans son rôle central pour la mise en œuvre des politiques locales. La nouveauté semble être la transposition moderne de l'ancrage historique du maire dans le paysage local français. En effet, évoquant la Troisième République, Tanguy Le Goff précise qu' « il est [...] une période non lointaine où les maires s'affichaient, et étaient reconnus, comme les patrons de la sécurité dans l'espace communal »¹¹²³. Ne serait-ce pas là, une parfaite illustration du rôle que peut avoir un élu local dans la connexion entre l'État et les citoyens ? Il est ainsi possible de reprendre les termes de Faten Ben Hassine qui considère que « par sa proximité et sa polyvalence, le maire apparaît comme l'élu local le mieux placé pour exercer la politique de prévention de la délinquance »¹¹²⁴. Jérôme Millet dresse le même constat en indiquant que « le maire cumule [...] deux qualités particulièrement utiles dans le cadre de la prévention de la délinquance : la proximité et la polyvalence »¹¹²⁵. Ce n'est donc pas étonnant que le maire soit qualifié, par certains auteurs, de « pivot de la prévention de la délinquance »¹¹²⁶.

S'il est vrai que les différentes interventions législatives précédemment évoquées permirent de renforcer les prérogatives des élus locaux, il ne faut toutefois pas y voir une émancipation des maires sur le plan sécuritaire. En effet, les différentes lois successives ont pour effet de placer les maires au centre du débat relatif à la mise en œuvre des politiques publiques. L'objectif souhaité est certainement d'inciter les

¹¹²² V. désormais : art. L. 132-4 CSI : « [...] le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre. A cette fin, il peut convenir avec l'État ou les autres personnes morales intéressées des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance ».

¹¹²³ T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?*, op. cit., p. 9.

¹¹²⁴ F. BEN HASSEN, *Les pouvoirs du maire en matière de prévention de la délinquance. Police, prévention et répression de la délinquance, contrôle social et familial depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*, Thèse, droit, Université d'Evry-Val-d'Essonne, 2014, p. 9.

¹¹²⁵ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, op. cit., p. 365.

¹¹²⁶ V., notamment : T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?*, op. cit., p. 66 ; J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, op. cit., p. 363.

citoyens, par l'intermédiaire de leur représentant local, à prendre part aux problématiques de sécurité les concernant. Un rapport de 2018 œuvre dans le même sens en proposant : « [...] d'élargir les compétences des maires et des policiers municipaux, dans un souci de mise en cohérence et de recherche d'efficacité »¹¹²⁷. Il poursuit : « Ainsi, sous le contrôle du préfet, [...], le maire pourrait s'appuyer sur des pouvoirs accrus pour faire respecter ses arrêtés de police ou pour fermer certains établissements ». Le rapport ne propose donc, en réalité, aucune réelle nouveauté concernant les pouvoirs confiés aux maires et précise d'ailleurs que « [...] dans l'ensemble, les dispositions actuellement en vigueur constituent un cadre satisfaisant pour délimiter les compétences que peuvent exercer les maires. [...]. De ce fait, la mission ne propose pas une révision profonde du droit en vigueur »¹¹²⁸.

La place et le rôle du maire en matière de mise en œuvre des directives sécuritaires ne sont donc pas contestables. L'élu local, en tant que détenteur de pouvoirs de police propres, est ainsi compétent pour réclamer à son conseil municipal la création d'une police municipale et ce, même si sa commune est sous régime de police d'État¹¹²⁹. Le Professeur Xavier Latour met également en lumière la place centrale qu'occupe le premier magistrat de la commune en la matière. Selon lui, en effet : « Traditionnellement garants de l'ordre public dans la commune, les maires participent activement à la prévention de la délinquance »¹¹³⁰. Son pouvoir est toutefois strictement encadré et soumis à un contrôle étroit de la part du préfet, représentant de l'État dans le département. L'évolution croissante des forces de police municipales en France, ainsi que l'augmentation des moyens qui leur sont accordés par les maires, conduit à s'interroger sur de nouvelles problématiques. Malgré l'importance du maire dans la mise en œuvre des politiques sécuritaires, est-il toutefois juridiquement légitime de qualifier le maire de pivot de la prévention de la délinquance en France ? Ne serait-il pas plus juste de parler de maillon ? Le maire est, certes, un rouage essentiel d'une mise en œuvre efficace des politiques sécuritaires.

¹¹²⁷ J.-M. FAUVERGUE, A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire, septembre 2018, p. 6.

¹¹²⁸ J.-M. FAUVERGUE, A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *op. cit.*, p. 80.

¹¹²⁹ A. BAUER et A.-M. VENTRE, *Les polices en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2010, p. 88. Cette possibilité est prévue par l'art. L. 2212-5 CGCT.

¹¹³⁰ X. LATOUR, « Continuum de sécurité : quoi de nouveau ? », *JCP A*, n° 40, 08 octobre 2018, 2257.

Toutefois, une sécurité efficace ne peut s'envisager qu'avec l'action conjointe de différents acteurs.

2. *Le maire, maillon d'exécution de la politique sécuritaire locale*

En matière de sécurité publique, le maire dispose d'une position antinomique. Bien qu'il soit une autorité de police à part entière, la mise en œuvre de ses décisions reste complexe puisqu'il s'appuie sur des forces de police municipales dont les pouvoirs – malgré leur élargissement fréquent – restent strictement encadrés et limités. Ainsi, comme l'indique Jérôme Millet : « face à l'accroissement de l'insécurité, nombre de maires regrettent le paradoxe [...] entre l'ampleur de leur responsabilité en matière de police et la faiblesse des prérogatives des agents de police municipale »¹¹³¹. Les maires sont, de par leur positionnement géographique, les principaux et premiers interlocuteurs de leurs administrés. Ces derniers interpellent ainsi régulièrement leurs élus sur les problématiques d'insécurité qu'ils rencontrent au quotidien. Cette fonction de pivot du maire est, selon Tanguy Le Goff, le résultat d'une surestimation des pouvoirs du maire par la population¹¹³².

Face à ces alertes, de plus en plus fréquentes, sur une montée de l'insécurité en France, il a même été question de transférer au maire la direction de l'ensemble des forces de police – même nationales – opérant sur le territoire communal¹¹³³. Cette possibilité, qui aurait véritablement renforcé le rôle de l'élu local, a rapidement été abandonnée en raison du risque de troubler la cohérence du système local de sécurité¹¹³⁴. Les édiles locaux sont toutefois confrontés à un dilemme. Un certain nombre d'entre eux – notamment les maires des grandes communes – revendiquent davantage de pouvoirs sur les forces de police. Mais, dans le même temps, une telle avancée les priverait « du rôle commode de bouc émissaire que joue la police

¹¹³¹ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, op. cit., p. 372.

¹¹³² V., en ce sens : T. LE GOFF ? « L'insécurité "saisie" par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de sciences politiques*, juin 2005, vol. 55, n° 3, pp. 415-444.

¹¹³³ B. LE ROUX, rapport n° 3177 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à la sécurité quotidienne, juin 2001, p. 11.

¹¹³⁴ M. WATIN-AUGOUARD, « La "militarité" de la gendarmerie », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 201, décembre 2001, p. 25.

nationale »¹¹³⁵. La question de l'étendue des pouvoirs des maires sur les forces de police est donc particulièrement complexe. Elle met en lumière la place essentielle de l'édile dans la mise en œuvre des politiques publiques, mais représente également un danger pour l'équilibre de l'organisation sécuritaire au niveau local. La légitimité du maire, en tant qu'interlocuteur privilégié de ses administrés, provient de son ressort géographique. Toutefois, sauf exception, les maires français ne sont pas des spécialistes de la sécurité publique. André-Michel Ventre résume parfaitement cette idée : « On imagine difficilement le maire, bien qu'il soit OPJ, procéder alors à la rédaction d'une procédure, rendre compte au procureur de la République et éventuellement recevoir les observations de ce dernier »¹¹³⁶. Cet élément nous semble donc militer en faveur d'une coopération entre les acteurs étatiques et locaux, sans pour autant préconiser un éparpillement des compétences – qui risquerait de créer la confusion et nuirait, par conséquent, à l'efficacité du maintien de l'ordre en France.

Plutôt que pivot des politiques sécuritaires, le maire est un partenaire, garant de la mise en œuvre efficace, à l'échelon local, de ces politiques. En effet, le législateur est fréquemment intervenu pour renforcer les partenariats entre les différents acteurs de la sécurité publique et, de ce fait, garantir une meilleure protection de l'ordre public. Le maire se voit ainsi strictement encadré dans son action par un contrôle étroit du préfet. Ce dernier intervient notamment dans les demandes d'armement des policiers municipaux. Ce pouvoir de décision du représentant de l'État est vivement contesté par Maître Jean-Paul Le Moigne, selon qui : « [...] le préfet joue en cette matière un rôle excessif au regard du principe de la libre administration des collectivités territoriales »¹¹³⁷ tel qu'il ressort de l'article 72 de la Constitution.

Indéniablement, l'équipement des policiers municipaux s'est considérablement développé, concomitamment à l'expansion des forces de police municipales. L'armement des agents de police municipale fait d'ailleurs débat depuis plusieurs années et oblige les maires à concilier enjeux électoraux et réglementation applicable. Ainsi, jusqu'à la loi de 1999, l'armement des policiers municipaux était fixé par un

¹¹³⁵ J. FERRET, « Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 59, 2002/4, p. 11.

¹¹³⁶ A.-M. VENTRE, « Les polices en France », *Pouvoirs*, n°102, La police, septembre 2002, p. 39.

¹¹³⁷ J.-P. LE MOIGNE, « L'armement des policiers municipaux : les moyens d'une profession à risque », *AJCT*, 2010, p. 152.

décret de 1995¹¹³⁸ dont les conditions étaient assez libérales. C'est désormais l'article L. 511-5 du CSI¹¹³⁹ qui régleme cette question et pose des règles plus précises en la matière. Un décret de mars 2000¹¹⁴⁰, confirmé par le Conseil d'État¹¹⁴¹ puis modifié en 2010¹¹⁴², est ainsi venu durcir la réglementation. Comme l'indique Christophe Le Berre : « au principe de liberté, le législateur a donc substitué un régime d'autorisation préalable et individuelle qui relève de la compétence du préfet »¹¹⁴³. Une telle possibilité d'armement n'est cependant possible que si une certaine procédure est correctement respectée et sur laquelle nous ne reviendrons pas¹¹⁴⁴.

Le maire joue donc, dans la mise en application des politiques locales sécuritaires, un rôle singulier qui reste toutefois subordonné à un contrôle de la part du représentant de l'État dans le département. De plus, tous les élus locaux ne se trouvent pas, sur l'ensemble du territoire national, dans des situations similaires. En effet, certains maires de communes importantes ont fait de la sécurité un enjeu particulièrement important. C'est le cas, par exemple, du maire de Nice, Christian Estrosi, qui accorde un intérêt spécifique à sa police municipale, et ce depuis plusieurs années¹¹⁴⁵. Il fut d'ailleurs nommé président de la Commission consultative sur les

¹¹³⁸ Art. 25 du décret 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, *JO*, n°108, 7 mai 1995, p. 7458.

¹¹³⁹ Art. L. 511-5 CSI : « Les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'État dans le département, sur demande motivée du maire, à porter une arme, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, prévue par la section 2 du chapitre II du présent titre. Lorsque l'agent est employé par un établissement public de coopération intercommunale et mis à disposition de plusieurs communes dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 512-2, cette demande est établie conjointement par l'ensemble des maires des communes où il est affecté [...] ».

¹¹⁴⁰ Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, *JO*, n°73, 26 mars 2000, p. 4733, texte n° 12.

¹¹⁴¹ CE 19 juin 2002, *Commune de Marcq-en-Baroeul et autres*, *Lebon* T. 831 ; *BJCL* 2002. 259, concl. D. Chauvaux et obs. B.P. ; *AJDA* 2002. 852, note F. Aubert

¹¹⁴² Décret n° 2010-544 du 26 mai 2010 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, *JO*, n°0120, 27 mai 2010 p. 9598, texte n° 22. Décret confirmé par : CE, 1^{er} juin 2011, *Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme*, n° 341917, *AJDA* 2011. 1760.

¹¹⁴³ C. LE BERRE, « Les polices municipales », in. P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, coll. Les grands concours, 2014, p. 245.

¹¹⁴⁴ Précisons cependant que le rapport de 2018 sur la sécurité propose que les polices municipales soient armées par principe, sauf décision contraire du maire. La contrepartie de cette nouveauté est la volonté de renforcer la formation des agents de police municipale.

¹¹⁴⁵ V., notamment : L. MUCCHIELLI, « L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'état vouée à l'échec ? », *Déviance et Société*, 2017/2 Vol. 41, p. 248 : « [...] Nice, commune phare du modèle substitutif (par opposition au modèle que l'on dira complémentariste) en police municipale ».

polices municipales. En tant que chef de la police municipale, le maire est, dès lors, un élément essentiel des politiques publiques locales de sécurité. Il constitue un maillon de la mise en œuvre des politiques sécuritaires à l'échelon local et doit agir avec les autres acteurs participant à la sécurité publique. Il lui faut ainsi veiller à ce que les missions qu'il confie à ses agents de police locale n'entrent pas directement en concours avec celles traditionnellement dévolues aux forces nationales de police. Il coopère donc étroitement avec les responsables de la police ou de la gendarmerie nationale afin que le travail des agents soit le plus efficace possible. Le maire est certes le garant de la protection de ses administrés sur le territoire communal. Toutefois, la pertinence quant à l'adéquation des limites communales avec les nouveaux enjeux sécuritaires n'est plus aussi évidente que par le passé.

§II. LES LIMITES DU TERRITOIRE COMMUNAL

« La commune est le territoire de référence de la police municipale ; aussi étendue soit-elle, ses frontières garantissent un espace d'intervention somme toute limité »¹¹⁴⁶. Virginie Malochet souligne ainsi la difficile conciliation entre tradition et nécessité d'évolution en matière d'organisation territoriale des polices municipales françaises. Ainsi, en ce début de XXI^e siècle, le cadre géographique communal ne semble-t-il plus être aussi pertinent. Ce constat s'explique, notamment, par l'accroissement général de la coopération intercommunale. Ce déploiement de l'intercommunalité se développa au début du XX^e siècle, sans pour autant concerner le domaine de la sécurité.

Cette première brèche dans le modèle communal français tend à démontrer les limites du territoire communal ; celui-ci peut, en effet, s'avérer trop restreint pour répondre aux attentes d'efficacité actuelles (A). Cette observation doit être mise en parallèle avec le développement de l'intercommunalité sous toutes ses formes et les conséquences qui peuvent en résulter sur la mise en œuvre de la sécurité publique (B).

A) Un territoire parfois trop étroit

¹¹⁴⁶ V. MALOCHET, *Les policiers municipaux*, PUF, coll. « Partage du savoir », 2007, p. 26.

En 2018, la France compte plus de 35 000¹¹⁴⁷ communes dont la taille, la population, ainsi que les ressources financières varient fortement. La plupart des communes françaises sont de petite taille. Cette caractéristique est, dès lors, génératrice d'inégalités pour les administrés, en fonction de leur lieu de résidence. Pour certains auteurs comme Igor Lefèvre, l'évolution de la répartition de la population française, depuis les années 1960, conduit nécessairement à se poser « la question de la pertinence du critère du territoire dans l'appréhension et la réponse à l'insécurité »¹¹⁴⁸. Il se demande ainsi si la ville « constitue [...] l'échelon le plus pertinent pour prévenir la délinquance et le phénomène criminel » ? Cela conduit à s'interroger sur les disparités entre les différentes communes (1), mais aussi sur les solutions mises en place par certaines d'entre elles, notamment la territorialisation des cadres d'action (2).

1. *Un territoire communal trop disparate*

Historiquement, les communes françaises se caractérisent par une grande hétérogénéité¹¹⁴⁹. Ce constat vaut également pour les forces de police municipales. Il en résulte une articulation propre à la France qui voit travailler, sur un même territoire, des forces de police nationales – de nature civile et militaire – avec des forces de police locales. Cette diversité entre les communes françaises est parfois la source d'arguments allant à l'encontre de la création de forces de police municipale. Il s'agit plus spécifiquement d'un argument financier (a) et d'un argument relatif à l'efficacité des missions de police municipale (b).

¹¹⁴⁷ B. DELSOL, dir., *Les collectivités locales en chiffres*, Direction générale des collectivités locales, p. 18 : 35443 communes en 2018.

¹¹⁴⁸ I. LEFEVRE, « La commune : échelon naturel de la prévention de la délinquance et du phénomène criminel ? », in, F. DEBOVE et O. RENAUDIE, dir., *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, p. 121.

¹¹⁴⁹ V. sur cette question : A. DELAMARRE, « La carte des 36 000 communes », *Mappe Monde*, 89/4, p. 12 : « En 1958, J. Bertin [...] livrait la première représentation unifiée et exhaustive du maillage communal, sous la forme d'une carte [...]. Les "36 000 communes" en une seule image [...] Une telle carte révèle immédiatement les deux traits essentiels du maillage français : une extrême finesse d'ensemble et une hétérogénéité de détail ».

a) L'argument financier

La taille de la commune constitue l'un des principaux arguments mis en avant, par certains maires ou autres élus politiques, pour souligner les risques d'inégalités que peut engendrer la création d'une force de police municipale¹¹⁵⁰. Plusieurs d'entre eux déplorent ainsi qu'une montée en puissance des polices municipales puisse entraîner le risque d'une sécurité à deux vitesses. Les communes riches pourraient prendre en charge la sécurité de leurs administrés alors que celles à la fiscalité plus faible n'en auraient pas la capacité financière. Autre élément paradoxal, les communes aisées financièrement sont souvent moins confrontées aux problèmes de sécurité publique. Pourtant, elles sont souvent dotées d'une police municipale richement fournie, tant sur le plan humain que matériel. Citons, par exemple, la commune de Neuilly-sur-Seine qui compte 48 agents de police municipale intervenant de 6h30 à 3h en semaine, et de 9h à 3h les samedis, dimanches et jours fériés. Depuis 2012, les policiers municipaux sont armés de revolver 38 SP¹¹⁵¹. A titre de comparaison, la ville de Clichy-sous-Bois ne compte aucun agent de police municipale et seulement six agents de surveillance de la voirie publique – ASVP¹¹⁵².

Outre la dangerosité propre au secteur géographique, la taille de la commune constitue également un critère essentiel. En effet, il est, *a priori*, logique qu'une petite commune hésite à investir une partie de son budget dans le recrutement et l'équipement d'un, ou plusieurs, agents de police municipale. Ainsi en résulte-t-il aujourd'hui que des policiers municipaux qui « exercent leurs fonctions sur le territoire communal »¹¹⁵³, peuvent toutefois être amenés à intervenir dans des cadres territoriaux plus étendus.

Les motifs financiers sont donc souvent avancés par les élus pour justifier leur réticence à créer ou développer leur police municipale, alors même que l'État les y encourage. En effet, la mise en œuvre de l'action policière nécessite des moyens

¹¹⁵⁰ V., par ex : F. PILLET et R. VANDIERENDONCK, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information, 26 septembre 2012, p. 35 et s.

¹¹⁵¹ Informations à retrouver sur : <https://www.neuillysurseine.fr/police-municipale>.

¹¹⁵² Informations à retrouver sur : <http://www.clichy-sous-bois.fr/Prevention-et-securite/Le-service-Prevention-securite-et-tranquillite-publiques>.

¹¹⁵³ Art. L. 511-1 CSI.

humains ce qui, immanquablement, engendre des couts de fonctionnement¹¹⁵⁴. L'État se trouve d'ailleurs, lui aussi, confronté aux difficultés de financement de ses forces de police¹¹⁵⁵. Ainsi, comme le précise Christian Mouhanna, « les maires hésitent à s'engager dans des politiques inflationnistes en termes d'agents, surtout quand ce choix au profit de la police municipale implique de sacrifier d'autres missions incombant à la commune »¹¹⁵⁶. Selon lui, le développement de la vidéosurveillance se fait donc généralement dans le but de réaliser une économie de frais de personnel. Le déploiement de caméras dans les villes aurait, dès lors, pour conséquence, une réduction des besoins en termes d'effectif physique¹¹⁵⁷.

Cette diversité des forces de police municipale fait partie des constats mis en avant par le rapport « d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale » précédemment évoqué. En effet, ledit rapport précise : « [...] les polices municipales demeurent [...] une réalité extrêmement hétérogène »¹¹⁵⁸. Cette disparité entre les diverses polices municipales françaises peut, par conséquent, être source d'inégalité entre les citoyens face à la sécurité publique. Il est donc essentiel que les forces de polices locales et nationales continuent à développer des partenariats afin d'améliorer l'efficience de leurs missions. Cette volonté de renforcer l'efficacité de la police municipale est également un argument parfois développé pour justifier les limites du cadre communal dans l'application contemporaine des politiques publiques de sécurité.

¹¹⁵⁴ Sur les couts de fonctionnement d'un service de police municipale : v. notamment : H. JOUANNEAU, « Sécurité publique. Les budgets locaux très sollicités », Dossier, *La Gazette*, 18 février 2008.

¹¹⁵⁵ V. l'avis du Sénat appelant le ministère de l'Intérieur à une plus grande vigilance pour mieux maîtriser les dépenses de l'État en matière de sécurité : H. LEROY, *Sécurités*, Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2019, Tome XIII, 22 novembre 2018.

¹¹⁵⁶ C. MOUHANNA, « De l'échec de la police nationale à l'avènement incertain des polices municipales », *Archives de politique criminelle*, 2011/1, n° 33, p. 107.

¹¹⁵⁷ *Ibid.*

¹¹⁵⁸ J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, op. cit., p. 27.

b) L'argument de l'efficacité

« La notion d'efficacité est aujourd'hui très souvent utilisée pour mesurer l'impact du droit sur les pratiques sociales »¹¹⁵⁹. Le fonctionnement des polices municipales n'échappe pas à cette tendance de recherche de la performance. Une institution, dont les coûts de fonctionnement sont relativement élevés pour la collectivité locale, se doit, en effet, d'être la plus efficace possible. Ce critère de la recherche du résultat peut rapidement être mis à mal par la taille du territoire communal. Juridiquement, les policiers municipaux ne disposent de leurs prérogatives policières que sur leur territoire de compétence ; c'est-à-dire, la commune. Cependant, sur le terrain, se pose, fréquemment, le problème de la cohérence géographique de leurs actions. Il s'agit d'un argument pragmatique, partant du principe que l'insécurité ne s'arrête pas aux limites territoriales de la commune. Peut-on, dès lors, considérer une force de police municipale comme étant efficace si elle se voit contrainte d'interrompre sa mission au motif que les délinquants, pourtant surpris en flagrant délit¹¹⁶⁰, passent sur le territoire de la commune voisine – et donc, hors du champ légal d'intervention de l'agent ? Le strict respect de cette compétence *ratione loci* est ainsi compliqué si l'on poursuit un objectif d'efficience de la police municipale. Il risquerait en effet de placer les agents dans une insécurité juridique permanente pendant l'exercice de leur fonction, et se retrouve, de ce fait, difficilement applicable dans la pratique. Cette compétence territoriale constitue, de plus, une différence essentielle avec les forces de l'ordre nationale. Ces dernières étant elles-mêmes soumises au respect de frontières administratives différentes¹¹⁶¹ dans le cadre de leurs missions¹¹⁶².

Cette contrainte géographique, au demeurant fort réductrice, peut, de plus, s'avérer paradoxale dans certains cas de figure. En effet, les agents de police

¹¹⁵⁹ P. LASCOUMES et E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société* n°2, 1986, p. 101.

¹¹⁶⁰ Il peut s'agir, par exemple, d'une infraction au Code de la route.

¹¹⁶¹ Les limites territoriales des agents des forces de l'ordre nationale sont plus vastes que celles de leurs homologues des polices municipales.

¹¹⁶² Sur cette question : A. CHOPLIN et M. REDON, « Gendarmes, policiers : quelles pratiques spatiales ? », *EchoGéo* [En ligne], 28, 2014. Classiquement, la Gendarmerie nationale est organisée au niveau local et suit le découpage administratif français. Une brigade par canton, une compagnie par arrondissement, un groupement par département et une légion par région. La police nationale est quant à elle organisée afin de couvrir le tissu urbain de son ressort de compétence.

municipale sont régulièrement amenés à sortir de leur territoire de compétence – en tenue et avec un véhicule de service – notamment pour des formations, exercices ou déplacements administratifs et ils ne disposent alors d’aucun pouvoir de police. Toutefois, le code de déontologie de la police municipale les oblige à intervenir en tout lieu et tout temps, y compris dans ces situations où ils ne détiennent aucune autorité pour le faire¹¹⁶³. Ce contexte peut s’avérer difficile à appréhender pour le citoyen qui peinera à identifier les hypothèses dans lesquelles les agents municipaux peuvent pleinement exercer leur mission ou non. Cette incompréhension est d’ailleurs exacerbée, notamment, par l’ambiguïté des règles relatives à l’armement¹¹⁶⁴.

Il est également nécessaire de préciser que le territoire communal, du fait de son hétérogénéité, ne permet pas aux services municipaux de police de disposer d’une vision globale de enjeux locaux de sécurité. Une meilleure appréhension de ces phénomènes sécuritaires pourrait donc résulter d’une redéfinition d’un territoire rendu, de ce fait, plus pertinent. L’objectif est ainsi d’envisager, de manière plus globale, les politiques locales de sécurité à mettre en œuvre pour répondre efficacement aux problèmes de délinquance au sens large. Cela se matérialise, en pratique, par une nouvelle territorialisation de la sécurité publique.

2. *Une territorialisation comme remède ?*

La police municipale est une force de police historiquement attachée à l’échelon communal. Ainsi, comme l’indique le Professeur Pierre Bon, « [...] de tout temps, il a existé un pouvoir de police, non seulement à l’échelon central, mais également à l’échelon local »¹¹⁶⁵. Il poursuit en précisant que cette caractéristique s’explique par la nécessité « qu’une autorité locale, non seulement assure l’exécution des mesures de police prises par les autorités supérieures, mais également les adapte aux circonstances

¹¹⁶³ V., notamment les articles R. 515-12 et R. 515-13 du CSI.

¹¹⁶⁴ L’art. R. 511-27 du CSI dispose que les armes des agents de police municipale ne doivent jamais quitter le territoire communal, sauf à l’occasion des entraînements de tir et de l’entretien. Cette subtilité pose notamment la question des hypothèses d’une intervention en dehors du territoire communal sur réquisition d’un officier de police judiciaire, de la police ou de la gendarmerie nationale. Une réquisition suppose un besoin urgent de la part de l’agent de la force nationale. Bien que marginale, une telle hypothèse pose la question d’un éventuel ralentissement ou une complexification de la procédure et aboutissant ainsi à amoindrir l’efficacité des services de police au sens large.

¹¹⁶⁵ P. BON, *La police municipale*, thèse, Bordeaux, 1975, p. 9.

de lieu voire, tout simplement, agisse de sa propre initiative lorsque les circonstances locales l'exigent »¹¹⁶⁶. Depuis une trentaine d'années, les polices communales se sont développées et structurées. Elles sont désormais reconnues comme une véritable force de police, intervenant de concours avec les institutions nationales. Elles sont considérées, par certains auteurs, comme de véritables acteurs de la coproduction de la sécurité¹¹⁶⁷. Les communes disposent aujourd'hui de différentes possibilités pour la mise en commun leurs forces de polices municipales. Ces divers montages reposent tous sur le territoire communal – ou intercommunal (a). Il est toutefois possible de s'interroger sur une nouvelle territorialisation reposant sur un autre secteur géographique (b).

a) Une territorialisation élargie mais reposant toujours sur l'échelon communal

Cette montée en puissance des polices municipales, que nous venons de rappeler, résulte de la mise en place de mécanismes leur permettant de développer des actions conjointes. Cette nouveauté leur a permis de gagner en crédibilité, tant auprès de la population que de leurs homologues nationales. Il est dès lors possible, pour plusieurs communes, et tel qu'évoqué précédemment, de mettre en place une force de police locale agissant sur le territoire de différentes bourgades.

Le mécanisme de la mutualisation, qui a été précisé ces dernières années, n'est cependant pas une nouveauté car différents textes l'envisagent depuis plusieurs années. C'est le cas, par exemple, de la loi *Chevènement* du 15 avril 1999 – déjà citée – qui avait envisagé une réforme des polices locales. Cette première avancée fut suivie d'effet grâce à la loi du 27 février 2002¹¹⁶⁸ qui permit aux établissements publics de coopération intercommunale – EPCI – de recruter des agents de police municipale et de les mettre à la disposition de l'ensemble des communes membres. Une telle mise

¹¹⁶⁶ *Ibid.*

¹¹⁶⁷ V., par ex : V. MALOCHET, « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 26, décembre 2013, p. 30.

¹¹⁶⁸ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO*, 28 février 2002, p. 3801.

en œuvre est toutefois strictement encadrée par les textes qui imposent, notamment, la conclusion de conventions¹¹⁶⁹, que nous étudierons dans des développements ultérieurs. La mutualisation ainsi envisagée se met en place, dans la pratique, par l'intermédiaire de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Il s'agit d'instances locales de concertation et d'échange d'informations entre les acteurs étatiques et les autorités décentralisées¹¹⁷⁰. Une telle démarche renforce l'échelon communal dans son rôle de premier plan en matière de mise en œuvre de politiques sécuritaires et le place au rang des partenaires essentiels des forces nationales de police. Le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002¹¹⁷¹ – relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance – permet le regroupement de plusieurs communes entre elles ou avec un EPCI, afin de créer un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance. Cette politique de sécurité constitue une véritable politique partenariale, associant l'ensemble des acteurs locaux et nationaux dont les compétences conjointes contribuent pleinement à la sécurité. L'échelon communal, à travers l'hypothèse d'une possible mutualisation des forces de police municipales, constitue donc un véritable niveau de référence en matière d'application des politiques sécuritaires. Nous verrons, dans les prochains développements, que le législateur a tenté de faire évoluer les textes dans le but d'instaurer une nouvelle coopération des polices locales au niveau des intercommunalités.

L'étude des hypothèses de mutualisation des forces locales de police nécessite donc d'opérer une distinction entre les communes concernées, selon qu'elles se sont, ou non, regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre. En effet, pour l'un et l'autre de ces cas, les règles et les procédures de coopération seront différentes. Pour schématiser, considérons que deux formes de polices intercommunales coexistent aujourd'hui. Citons, tout d'abord, celle dont les agents sont recrutés par les EPCI – qui gèrent leurs carrières et fournissent les équipements - et qui ont signé une clause de

¹¹⁶⁹ Art. L. 512-1, al. 4 CSI : « Ces communes se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État dans les formes prévues par la section 2 du présent chapitre ».

¹¹⁷⁰ Les différentes instances de partenariats entre différentes forces de police feront l'objet d'une étude plus approfondies dans les développements ultérieurs.

¹¹⁷¹ Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *JO*, n°166 du 18 juillet 2002, p. 12256, texte n° 3.

mise à disposition. L'autre hypothèse est celle des forces de police « mutualisées » ou « pluricommunales ». Dans cet autre cas de figure, les effectifs, communs à plusieurs villes, restent dédiés à leur territoire d'origine mais peuvent intervenir sur le territoire des différentes communes signataires. Les maires de chacune d'entre elles demeurent toutefois les donneurs d'ordre et fixent les missions de leurs effectifs. C'est essentiellement l'hypothèse d'un partenariat hors EPCI à fiscalité propre qui va nous intéresser ici, avec la mise à disposition d'agents de police municipales entre différentes communes.

Le législateur envisage une telle possibilité à l'article L. 512-1 du CSI¹¹⁷² dans le but de remédier aux difficultés que connaissent les communes de petite et moyenne taille dans la gestion de leurs services de police locale. Le Code prévoit, en outre, un régime spécifique de mise à disposition permettant aux collectivités, par souci de rationalisation, de mettre en commun leurs services. Il s'agit de la mutualisation¹¹⁷³. Celle-ci désigne d'ailleurs une technique qui s'est fortement développée dans l'ensemble de la fonction publique territoriale.

La mutualisation des forces de police municipale est toutefois envisagée de différentes façons par le législateur. En effet, celui-ci permet, en premier lieu, une mise en commun temporaire d'agents de police municipale sur le territoire de plusieurs communes de petite taille et ce, dans différentes hypothèses strictement définies et encadrées. Trois conditions devront de plus être remplies. Ainsi, cette mise en commun ne peut-elle être décidée que dans trois hypothèses précises : en cas de manifestation exceptionnelle ; à l'occasion d'un afflux important de population¹¹⁷⁴ ; ou bien encore, en cas de catastrophe naturelle. D'autre part, seules les communes strictement limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent mettre en commun leurs services de police. Cependant, elles ne devront pas nécessairement

¹¹⁷² Art. L. 512-1, al. 1^{er} CSI : « Les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles ».

¹¹⁷³ La notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communautés mais ne bénéficie pas d'une définition juridique précise. Elle regroupe à la fois la mise à disposition de services entre communes et communautés dans le cadre des compétences transférées à cette dernière et la création de services communs qui peuvent être créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence.

¹¹⁷⁴ C'est le cas pour une forte concentration de vacanciers ou de festivaliers par exemple.

appartenir juridiquement à un même groupement de communes. Enfin, cette utilisation commune doit être validée par un arrêté préfectoral. Outre les désagréments et carences liés aux pouvoirs des agents, la principale critique porte surtout sur la limitation dans le temps de l'utilisation d'une telle mutualisation. En effet, cette mise en commun devra avoir une durée déterminée, fixée par l'arrêté préfectoral. Les modalités d'interventions des agents seront également déterminées par l'arrêté, selon les propositions émises par les maires des communes concernées.

Face au manque d'efficacité d'un tel système, le législateur est de nouveau intervenu par la loi du 5 mars 2007¹¹⁷⁵, ouvrant ainsi la possibilité d'une mise à disposition pérenne des agents de police municipale. En effet, l'article L. 512-1 CSI envisage un dispositif permettant à plusieurs communes, sous certaines conditions, de mettre en commun, sur le long terme, leurs agents de police municipale. Seules les communes de moins de 20 000 habitants et formant, entre elles, un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants, sont autorisées à mettre en place une telle police mutualisée. De plus, d'un point de vue formel, ces communes doivent conclure, ensemble, d'une part une convention de mise à disposition des agents concernés, mais aussi une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

Deux avancées législatives majeures doivent être soulignées en la matière. Tout d'abord, la loi *Savary* du 22 mars 2016¹¹⁷⁶, relative à la sécurité dans les transports, a permis une évolution considérable des compétences attribuées aux agents de police municipale. En effet, elle donne la possibilité, aux agents affectés à des missions de maintien de l'ordre au sein des transports publics qui traversent des villes formant un ensemble d'un seul tenant, de constater certaines infractions énumérées dans le Code des transports. La loi du 28 février 2017¹¹⁷⁷ relative à la sécurité publique entend également encourager le développement des polices mutualisées car elle a modifié, en l'augmentant, le seuil permettant aux villes d'avoir des agents en commun. En effet,

¹¹⁷⁵ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, *JO*, n°0056 du 7 mars 2007, p. 4297, texte n° 1.

¹¹⁷⁶ Loi n°2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *JO*, n°0070, 23 mars 2016, texte n° 2.

¹¹⁷⁷ Loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, *JO*, n°0051 du 1^{er} mars 2017, texte n° 3.

auparavant réservée aux agglomérations de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant, cette loi s'applique désormais aux ensembles pouvant atteindre 80 000 hab.

Ces différentes interventions législatives, qui encouragent la mutualisation des polices municipales, ont permis de placer la commune au centre de la mise en œuvre des politiques sécuritaires. Toutefois, il est nécessaire de s'interroger sur la pérennité de l'effectivité du territoire communal. En d'autres termes, l'échelon communal est-il encore adapté aux exigences contemporaines de sécurité ? Cette question rejoint les propos du Professeur Nicolas Kada pour qui, « l'adaptation de l'organisation de la sécurité publique aux réformes territoriales est [...] une réalité [...] »¹¹⁷⁸ qui le pousse à s'interroger sur la pertinence de l'échelon de la métropole comme nouveau cadre géographique de référence en matière de sécurité. Le Professeur Didier Perroudou évoque, quant à lui le « bassin »¹¹⁷⁹.

b) La possible mise en œuvre d'une nouvelle territorialisation

Envisager un nouveau territoire, éventuellement plus pertinent, en matière d'application des politiques locales sécuritaires nécessite, au préalable, d'établir un bilan de la mutualisation des forces municipales de police, telle qu'on vient de l'évoquer. En effet, après la mise en place, non sans difficultés¹¹⁸⁰, au cours des quinze dernières années, d'une mutualisation, peut-on encore considérer la commune et ses extensions comme un échelon pertinent de la sécurité ?

En matière policière, procéder à une mutualisation présente deux intérêts. Tout d'abord, cela autorise une coordination efficace entre forces nationales et forces locales, ainsi qu'une harmonisation de la sécurité sur l'ensemble du territoire concerné¹¹⁸¹. La

¹¹⁷⁸ N. KADA, « Quelle organisation pour la sécurité publique à l'heure de la métropolisation ? », in., P. LALLE, dir., *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éditions du cerf, 2019, p. 102.

¹¹⁷⁹ D. PERROUDON, « Regards sur la sécurité publique », in., P. LALLE, dir., *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éditions du cerf, 2019, p. 155.

¹¹⁸⁰ Faut-il rappeler que le rapport *Clauzel* sur le devenir des polices municipales de 1990 ainsi que les projets de loi *Quillès* de 1993 et *Pasqua* de 1995 sur la police municipale excluaient fermement toute forme de mutualisation en la matière.

¹¹⁸¹ V., notamment : F. CROUZATIER-DURAND, « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA*, 2013, p. 1961.

mutualisation offre également la possibilité d'éviter, sur le terrain, de trop grandes disparités de moyens entre les différentes communes disposant de forces de police municipales. Par extension, elle va aussi faciliter les échanges avec les forces nationales de police. Un tel système présente donc un avantage d'ordre organisationnel. De plus, il permet d'atténuer considérablement l'une des principales craintes des édiles locaux : la perte de leur compétence traditionnelle en matière de police. En effet, dans ce système mutualisé, les forces de police sont mises à la disposition des maires des différentes communes et se trouvent donc soumises à leurs directives lorsqu'elles exercent leurs missions sur leurs territoire respectifs. De ce fait, et comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, un certain nombre d'élus locaux considèrent que leurs prérogatives policières ne se partagent pas. Dans un tel système, les agents, pendant l'exercice de leurs fonctions, se trouvent donc sous l'autorité du maire de la commune du territoire sur lequel ils interviennent. On parle alors d'autorité opérationnelle. La mutualisation constitue, dès lors, une étape modérée en matière de partage de compétences. Ainsi, certaines communes – le plus souvent de petites taille – ont-elles été séduites par cette forme de coopération pluri-communale, y voyant un intérêt opérationnel et le moyen d'assurer un niveau de sécurité équivalent sur les territoires concernés. Luc Strehaino, maire de Soisy-sous-Montmorency et vice-président délégué du Conseil départemental du Val-d'Oise, dresse un bilan positif de ce travail d'équipe : « Nous avons aussi harmonisé les pratiques et les formations, et uniformisé nos matériels de radiocommunication, par exemple. Le partenariat avec les forces de l'ordre s'est renforcé »¹¹⁸². Une telle mutualisation peut aussi être considérée comme le prolongement de l'exercice en commun, par plusieurs maires, de certaines compétences de police administrative. En effet, dans les agglomérations limitrophes, certaines compétences municipales doivent être mutualisées. C'est le cas, par exemple, pour les voies intercommunales, comme l'a précisé le Conseil d'État¹¹⁸³. Le juge administratif a ainsi précisé que « la police de la circulation sur une voie communale dont l'axe délimite les territoires de deux communes doit être exercée en commun par les maires de ces communes et que la réglementation doit être édictée sous forme soit

¹¹⁸² P. WEIL, « Polices intercommunales : un déploiement des forces en catimini », *Le courrier des maires et des élus locaux*, [En ligne], <http://www.courrierdesmaires.fr/76217/polices-intercommunales-un-dploiement-des-forces-en-catimini/>, 28 juin 2018.

¹¹⁸³ CE, 9 mai 1980, *Commune Champagne-de-Blanzac, Charente* : Rec. p. 221 ; DA 1980, comm. 208.

d'arrêtés concordants signés par chacun d'eux, soit d'un arrêté unique signé par les deux maires ».

Le second intérêt d'une mutualisation semble être, pour les collectivités concernées, la réalisation de substantielles économies. En effet, on peut légitimement considérer que l'utilisation, par plusieurs communes, d'une force de police municipale déjà créée et opérationnelle présente, pour l'ensemble des collectivités qui en profitent, un avantage financier non négligeable. La commune à l'initiative de l'organe pourra voir les frais de fonctionnement de sa police diminuer et les communes qui en bénéficient devront apporter une participation pécuniaire, sans pour autant devoir assumer l'intégralité de la charge financière qu'implique la création d'une force de police locale. C'est le cas, par exemple, à Ennery, en Moselle, où, depuis 2008, les policiers municipaux ont signé une convention de mise à disposition et interviennent dans huit communes de 300 à 2 000 habitants. Pour Pascal Hoelter, chef de la police municipale de la commune d'Ennery, une telle mutualisation « [...] permet à chacune [des communes] de disposer d'agents sans en payer le prix fort. Notre présence est répartie entre elles avec un service rendu identique »¹¹⁸⁴. Certains auteurs considèrent également qu'une telle organisation présente un intérêt financier certain pour les collectivités concernées. Jérôme Millet précise, à ce titre, qu'un tel système « [...] permet à des communes de réaliser des économies d'échelle en ayant un service qu'elles ne peuvent pas assumer seules »¹¹⁸⁵. Sa conclusion sur ce type de montage est d'ailleurs plutôt favorable car, selon lui, c'« [...] est [...] le moyen mis en œuvre pour pallier les carences, en matière d'administration locale »¹¹⁸⁶.

Bien qu'une telle mise en commun des effectifs semble très intéressante sur le papier, force est de constater qu'en pratique, peu de communes y ont eu recours. La mutualisation, comme évoquée ci-dessus, est pourtant peu contraignante d'un point de vue procédural. De plus, il semble réellement avantageux, pour plusieurs villes de petite taille, de prendre en charge, de manière collective, le financement de leur sécurité. Le constat de certains auteurs est néanmoins assez mitigé quant à la faible

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Mare et Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012, p. 378.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

utilisation de la mutualisation par les communes et les conséquences qui en découlent semblent bien négatives. Ainsi, comme l'indique Yann-Cédric Quéro : « Les maires fondamentalement attachés à posséder leur police municipale se privent par leur non-mutualisation d'une approche stratégique de la sécurité locale »¹¹⁸⁷.

Il est alors possible de se demander si un autre échelon territorial ne serait pas plus adapté à la mise en œuvre de la sécurité en France ? Pourrait-on envisager des forces de police au niveau départemental ou régional ? Doit-on privilégier une certaine rationalisation administrative en s'appuyant sur les nouvelles régions, au détriment de la proximité induite par le territoire communal ? Ces questions mériteraient d'être posées et devraient faire l'objet d'une véritable étude de fond. Toutefois, il est fort probable que les maires s'y opposeraient en invoquant leurs prérogatives en matière de police.

Les rédacteurs du rapport de 2018 sur la sécurité militent en faveur d'un périmètre « [...] adapté pour favoriser la coordination entre les services [soit] le bassin de vie »¹¹⁸⁸. Ils souhaitent ainsi « encourager le développement des polices municipales intercommunales ». Le législateur espère voir se développer une véritable police intercommunale qui, elle, s'avère beaucoup plus rigide dans ses conditions de mise en œuvre.

B) L'importance croissante des nouvelles formes d'intercommunalités et leurs conséquences sur la sécurité publique

En France, aujourd'hui, l'un des principaux enjeux de la réforme des politiques publiques de sécurité implique le développement d'une force de police locale. Toutefois, comme nous l'avons montré précédemment, l'échelon communal ne semble plus correspondre aux standards actuels. D'un point de vue terminologique, l'intercommunalité désigne les différentes formes de coopération pouvant exister entre les communes. Plus précisément, une telle structure supra-communale permet aux collectivités d'exercer des compétences qu'il leur serait beaucoup plus difficile d'assumer individuellement.

¹¹⁸⁷ Y.-C. QUERO, « La police territoriale de proximité », *Cahiers de la sécurité*, n°8, avril-juin 2009, p. 88.

¹¹⁸⁸ J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, p. 154.

Nous avons étudié, dans nos précédents développements, la mutualisation des moyens matériels et humains de police municipale, entre différentes communes. Il nous faut désormais envisager l'intercommunalisation des forces de police locales. Une telle démarche requiert d'évoquer le développement de l'intercommunalité dans l'organisation de la police locale (1), puis de s'intéresser au faible développement de cette forme de territorialisation des forces de sécurité (2).

1. *Le développement de l'intercommunalité dans l'organisation de la police locale*

Dans le langage courant, évoquer les forces de police locale organisées à l'échelon intercommunal revient à parler, plus simplement, de la police intercommunale. Toutefois, ce terme de police intercommunale n'a pas de valeur juridique propre. Comme l'indique le Professeur Renaudie, « l'expression "police intercommunale" ne figure dans aucun texte mais est communément utilisée pour dénommer le service commun géré par un EPCI à fiscalité propre, comprenant un certain nombre d'agents »¹¹⁸⁹. Les avancées législatives tendent à renforcer l'intercommunalité en France et vont, inévitablement, impacter l'organisation des forces de police locales. Cela se traduit, notamment, par l'augmentation des pouvoirs de police attribués au président de l'EPCI, ce qui, *de facto*, met en évidence les limites du territoire communal en la matière. Ainsi, comme le précise Florence Crouzatier-Durand, « la possibilité de transférer une partie des pouvoirs de police du maire au président d'un EPCI apparaît dès le début des années 2000, traduisant l'idée de territorialisation »¹¹⁹⁰. En effet, la loi du 13 août 2004¹¹⁹¹, prévoit, en matière policière, un dispositif de coopération plus large entre les maires et les présidents de communautés. Le transfert de certains pouvoirs de police municipale s'effectue alors sur proposition d'un ou plusieurs maires concernés, après accord de tous les maires des communes membres de la communauté. Un tel transfert ne nécessite aucune délibération et se trouve officialisé

¹¹⁸⁹ O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », in., F. BAUDE et B. WARUSFEL, dir., *Du droit de la sécurité et de la défense*, Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense, Mare et Martin, 2018, p. 302-303.

¹¹⁹⁰ F. CROUZATIER-DURAND, « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA* 2013, p. 1961.

¹¹⁹¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* n°190, 17 août 2004, p. 14545, texte n° 1.

par arrêté préfectoral. Une limite est toutefois prévue par le texte. En effet, les transferts ainsi envisagés ne peuvent concerner que certains domaines devant nécessairement relever de la compétence de l'EPCI. Il s'agit de l'assainissement, de l'élimination des déchets, de la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage pour les gens du voyage ou bien encore, de la sécurité liée à l'organisation de manifestations sportives et culturelles dans les établissements communautaires. Cela concerne également la voirie. Ainsi, les pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire sont-ils transférés au président de l'EPCI. Les parlementaires ont donc choisi de ne pas dessaisir les maires de leur pouvoir de police administrative générale.

Le législateur va de nouveau intervenir sur cette question en 2007¹¹⁹² et octroyer au président d'EPCI un rôle d'animation et de coordination. Cela signifie, en d'autres termes, que les représentants du peuple ambitionnent de renforcer l'échelon intercommunal en donnant la possibilité, aux EPCI à fiscalité propre, de jouer accru dans la mise en œuvre des politiques sécuritaires¹¹⁹³.

Trois ans plus tard, la loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010¹¹⁹⁴ permet, sauf en cas d'opposition expresse d'un ou plusieurs maires, le transfert automatique de certains aspects du pouvoir de police au président d'un EPCI à fiscalité propre. Ce transfert automatique devait intervenir au plus tard le 1^{er} décembre 2012, date au-delà de laquelle les maires ne pouvaient plus s'y opposer. Cette règle connaît toutefois une exception s'agissant des communautés urbaines. Ces dernières se voient, en effet, appliquer un régime plus souple. La majorité qualifiée¹¹⁹⁵ donne alors la possibilité de transférer ledit pouvoir de police. Cependant, pour être valable, un tel transfert doit être autorisé par arrêté préfectoral.

¹¹⁹² Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, *JO* n°0056, 7 mars 2007, p. 4297, texte n° 1.

¹¹⁹³ L'EPCI à fiscalité propre peut alors avoir un rôle en matière de vidéosurveillance urbaine. Peuvent ainsi être mis en place des centres de supervision urbaine intercommunaux.

¹¹⁹⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JO* n°0292, 17 décembre 2010, p. 22146, texte n° 1.

¹¹⁹⁵ Une telle majorité qualifiée est constituée des deux tiers des maires des communes membres dont la population est supérieure à la moitié de la population totale ou de la moitié des maires des communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.

Plus récemment, la loi du 28 février 2017¹¹⁹⁶ a tenté de dynamiser le développement des forces de police locales. Toutefois, cette nouvelle intervention législative a mis l'accent plutôt sur la mutualisation que sur le renforcement des polices intercommunales. Cela traduit le manque d'intérêt – ou la crainte – dans l'esprit des élus, que suscite l'échelon intercommunal comme socle de l'organisation des forces de police locale.

2. *Le faible développement des forces de police intercommunales*

L'intercommunalisation des forces de police municipale semble, *a priori*, présenter des avantages. En effet, outre les économies réalisées en termes de coûts¹¹⁹⁷ – qui se vérifient également dans le cadre d'une mutualisation de services de police municipale –, Florence Crouzatier-Durand insiste sur les intérêts que présente une telle structuration intercommunale en matière d'efficacité. Elle précise ainsi que « les arrêtés municipaux pris dans le domaine de la police de la tranquillité et de la sécurité publiques [...] seraient plus efficaces s'ils étaient pris à l'échelle intercommunale »¹¹⁹⁸. Dès lors, par extension, il est possible de considérer qu'une force de police intercommunale appliquera avec une efficacité accrue des arrêtés pris à un même échelon territorial. Toutefois, force est de constater que les polices intercommunales n'ont pas réussi à séduire les élus locaux¹¹⁹⁹. En effet, une étude menée en 2018 par l'Assemblée des communautés de France – et relayée par *la Gazette des communes* – dénombre la création de seulement 22 polices intercommunales sur les 113 communautés et métropoles qui ont pris part au sondage. Il semble donc qu'il soit difficile de faire évoluer les choses en matière d'organisation des forces locales de police. Le même argument revient systématiquement pour justifier les réticences des maires. En effet, comme le précise l'étude de l'Assemblée des communautés de France, il s'avère que « la crainte de perte de pouvoir des maires vis-à-vis des présidents de

¹¹⁹⁶ Loi n° 2017-258 relative à la sécurité publique, *JO*, n° 0051, 1^{er} mars 2017, texte n° 3.

¹¹⁹⁷ Réduction des coûts de matériels notamment.

¹¹⁹⁸ F. CROUZATIER-DURAND, « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA* 2013, p. 1961.

¹¹⁹⁹ O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », in., F. BAUDE et B. WARUSFEL, dir., *Du droit de la sécurité et de la défense*, Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense, Mare et Martin, 2018, p. 304 : « [...] le nombre des polices intercommunales demeure relativement faible : il y en aurait seulement 31 ».

communautés » soit plus forte que la mise en place d'une force intercommunale de police. N'est-ce pas là un bon motif pour tenter d'identifier un autre territoire qui permettrait la création d'une force de sécurité supracommunale en prenant en compte les craintes des maires français ? D'autant que les intercommunalités, de par leur extrême diversité en termes de taille, de population, mais aussi de richesse ne seraient peut-être pas les mieux adaptées pour répondre également à des objectifs sécuritaires.

Conclusion du chapitre 2

Évolution et tradition. À l'issue de cette analyse sur les forces locales de sécurité, le premier constat porte sur l'hétérogénéité de l'organisation des forces de police locales sur le territoire français.

Évolution. Les auteurs s'accordent aujourd'hui pour considérer comme dépassée la conception selon laquelle le territoire communal serait l'assise la mieux adaptée à l'organisation policière locale. Il est donc nécessaire de trouver un nouveau ressort géographique permettant de répondre aux nouvelles contraintes induites par les politiques de sécurité contemporaines. C'est là qu'apparaît un paradoxe. Alors que le modèle intercommunal occupe une place grandissante dans l'administration locale¹²⁰⁰ et que les pouvoirs publics souhaitent voir se développer des polices intercommunales, celles-ci peinent à se développer. Ce constat est d'autant plus contradictoire que les réformes précédentes ont eu pour effet de conférer aux présidents d'EPCI.FP des pouvoirs de police administrative toujours plus importants, sans, toutefois, en faire des autorités de police administrative dédiées, lorsqu'une police intercommunale est envisagée. Cela apparaît pourtant comme une nécessité pour le Professeur Jacqueline Montain-Domenach selon qui, « une telle évolution relative à l'exercice du pouvoir de police ne peut que conduire à la création d'une police intercommunale, placée sous l'autorité du président de la communauté pour assurer le respect des attributions transférées par les communes membres »¹²⁰¹. Il est vrai que le système de transfert, tel que nous l'avons évoqué, complexifie la bonne compréhension de la législation en vigueur et n'encourage pas à créer une force de police intercommunale au risque de se retrouver avec des agents compétents sur un territoire mais disposant de plusieurs donneurs d'ordre en fonction de la matière dans laquelle ils interviennent. Une évolution est donc nécessaire, et bien que la classe

¹²⁰⁰ V., notamment : J.-M. PONTIER, « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain » : *JCP A* 2010, 2240.

¹²⁰¹ V., notamment : M.-C. DE MONTECLER, « Faut-il armer tous les policiers municipaux ? », *Dalloz actualité* [En ligne], 14 septembre 2018 : À propos du rapport Thourot-Fauvergue : « À l'évidence conscient que certaines de ces propositions vont créer la polémique, le premier ministre a prudemment annoncé « une concertation approfondie » sur les suites qui seront données au rapport ».

politique l'appelle de ses vœux, force est de constater qu'elle tarde à s'enclencher car difficile à mettre en œuvre.

Tradition. En France, l'échelon communal demeure, encore aujourd'hui, une strate territoriale essentielle à laquelle les citoyens et les élus prêtent une importance particulière. Cet attachement pour la commune¹²⁰² est le fruit d'une longue tradition historique centrée sur la municipalité. En matière d'organisation policière et, plus largement, de mise en œuvre des politiques de sécurité publique, les maires sont également des acteurs centraux, dotés de prérogatives de police auxquelles ils sont très attachés. Ces différents éléments expliquent, en partie, les craintes que suscite le développement de la police intercommunale – et le transfert d'autorité qui en découle.

Sans totalement remettre en question cette compétence municipale, il apparaît, toutefois, que la bonne application de nos politiques publiques doit aujourd'hui être nécessairement appréhendée à un autre échelon géographique. Bien que le législateur ait mis en place et tenté de favoriser le développement d'une intercommunalité policière, l'expérience semble démontrer que cet échelon n'est pas le mieux adapté à un fonctionnement efficace des forces de polices locales. La question se pose, dès lors, de savoir quel serait le niveau territorial le plus approprié à la mise en œuvre d'une force de police locale performante et qui puisse mener à bien ses actions, en coopération avec les forces de l'ordre nationale. Répondre à cette question s'avère difficile tant les maires restent attachés à leur pouvoir de police. Toutefois, de manière globale et comme l'indique Éric Morvan, « on peut considérer comme un impératif le fait que l'on s'intéresse à la qualité du service délivré à la population »¹²⁰³ en matière policière. Une telle question nécessite de s'interroger sur l'échelon le mieux adapté à la mise en œuvre d'un système de police locale efficace, homogène et rationalisé.

¹²⁰² V., notamment : M. FOUCAULT, « Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF. Synthèse et analyse des résultats », AMF [En ligne], 2016.

¹²⁰³ E. MORVAN, « Rapprochement police-population et culture de l'évaluation », in., P. LALLE, réal., *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éditions du cerf, p. 239.

CONCLUSION TITRE 1^{er}

L'objet de ce titre était de présenter l'organisation des forces de police en France, en prenant en considération leurs dimensions nationales et locales. Cette diversité des acteurs de la sécurité se caractérise par une certaine complexité dans les rapports qu'ils entretiennent. Les forces nationales de police sont ainsi dotées de statuts différents. La police nationale est une force civile alors que la gendarmerie nationale appartient, pour sa part, à la force militaire¹²⁰⁴. L'une et l'autre, bien que dites nationales, sont articulées, d'un point de vue strictement organisationnel, selon un découpage territorial spécifique duquel résulte un dualisme typiquement caractéristique du modèle policier français¹²⁰⁵. Bien que la gendarmerie nationale ait été placée sous la direction du ministère de l'Intérieur, cette dualité est pourtant, aujourd'hui, remise en question¹²⁰⁶. D'autant que la coexistence de ces deux forces de police doit également laisser une place à la préfecture de police, chargée de la sécurité dans la capitale. Tout ceci renforce la question de la territorialité de la sécurité et de la complémentarité d'action entre les différents acteurs.

Outre cette dichotomie entre les forces nationales de police, d'autres acteurs occupent actuellement une place essentielle dans la mise en œuvre des politiques sécuritaires : les forces de police locales. Traditionnellement organisées au niveau municipal, elles cherchent aujourd'hui un nouveau cadre territorial qui leur permettrait de mieux répondre aux nouvelles problématiques de sécurité. Les dirigeants politiques souhaitent voir se développer de nouvelles forces de police dites « intercommunales », ce qui ne semble toutefois pas convaincre les élus locaux, particulièrement attachés à leurs prérogatives en matière policière. Pour reprendre les propos du Professeur François Dieu : « Ce constat conduit à poser la question plus

¹²⁰⁴ Distinction qui s'est, certes réduite, depuis que les deux forces dépendent du ministère de l'Intérieur. Sur ce point, voir notamment : loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, *JO*, n°0180, 6 août 2009, p. 13112, texte n° 3

¹²⁰⁵ F. DIEU, *Réponse à la délinquance*, L'Harmattan, coll. « République et sécurité », 2016, p. 156.

¹²⁰⁶ D. LE BARS, dir., « Article JDD "Les policiers sont en attente d'un signal fort" », *La tribune du commissaire*, n° 141, juin 2019, p. 56.

fondamentale de la pertinence du critère du territoire dans l'appréhension et la réponse à l'insécurité »¹²⁰⁷.

Face au nombre conséquent d'autorités participant à la mise en œuvre des politiques de sécurité, il est nécessaire de s'interroger sur les rapports qu'entretiennent ces différentes forces de police – nationales et locales – entre elles. A l'instar du constat que l'on a pu faire dans nos précédents développements, nous verrons que les relations qu'établissent les différents acteurs sont parfois complexes.

¹²⁰⁷ F. DIEU, *Réponse à la délinquance*, *op. cit.*, p. 156.

TITRE SECOND

L'ARTICULATION DES RAPPORTS ENTRE LES DIFFERENTES FORCES DE POLICE

« D'après ses artisans et ses partisans, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur [...] devait mettre un terme à la [...] question des relations entre policiers et gendarmes, le plus souvent dépeinte et tranchée par l'expression [...] "guerre des polices". La dualité étant assimilée à la rivalité, la coexistence à la concurrence et la division à la désunion, la législation ambitionnait de pacifier les rapports entre forces de l'ordre [...] »¹²⁰⁸. Cette citation illustre parfaitement les difficultés qui peuvent résulter d'une coopération entre différentes forces de police – disposant, de plus, de statuts différents. La diversité des acteurs assurant la sécurité des citoyens permettrait donc d'améliorer l'efficacité du maintien de l'ordre en France. Cet objectif, particulièrement ambitieux, se heurte néanmoins à la difficile coopération entre des intervenants aussi différents les uns des autres. En effet, la coexistence de plusieurs acteurs, tous compétents dans le même domaine – la sécurité – est à l'origine d'inévitables conflits et de concurrence. Ce constat se vérifie, à la fois entre les forces

¹²⁰⁸ S. VICTORIEN, « La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, coacteurs de la sécurité publique sous la Troisième République (1870-1914) Résumé de thèse », *Criminocorpus*, 11 juillet 2012, consulté le 19 février 2019, <https://criminocorpus.hypotheses.org/4710>

nationales de police, entre les forces locales, mais également entre les forces nationales et locales. Une telle multiplicité des forces de l'ordre est donc source de possibles situations de concours grandement préjudiciables à l'efficacité des politiques de sécurité. Éviter ces situations concurrentielles ne peut être envisagé qu'en conciliant les spécificités de chacune des forces de police en présence, tout en veillant à ce qu'ambitions individuelles et habitudes ne desservent pas la qualité de leur collaboration. Une telle harmonie ne se conçoit, pour le moment, que de manière théorique.

Les relations contemporaines entre les différentes forces de police françaises peuvent être appréhendées de différentes manières. Il n'était pas envisageable de les évoquer de manière exhaustive, et il nous fallut donc procéder à des choix. Ainsi étudierons nous les relations entre les forces de polices nationales et locales (Chapitre 1) et les interactions des polices locales entre elles (Chapitre 2).

CHAPITRE 1

LES RAPPORTS ENTRE LES FORCES DE POLICE NATIONALES ET LOCALES ET LES RISQUES DE CONCOURS

Les politiques publiques de sécurité se caractérisent par une évolution qui cherche à renforcer la place de l'échelon local. La sécurité est ainsi, peu à peu, perçue comme l'affaire de tous et, de ce fait, ne doit plus être le monopole des seules forces de police étatiques. Tel que le souligne le Professeur Jean-Marie Pontier : « Le terme de partenariat paraît résumer la nouvelle symbolique des rapports entre l'État et les collectivités locales. Le partenaire, c'est celui avec lequel on affronte des adversaires, celui sans lequel on ne peut pas [...] exister »¹²⁰⁹. Dès lors, un possible partenariat entre les forces de l'ordre doit faire l'objet, selon les termes du législateur, d'une contractualisation entre les différents acteurs en présence. En effet, comme l'indique l'article L. 512-4 du CSI¹²¹⁰, cette contractualisation prendra la forme d'une convention entre les forces étatiques et municipales. Elle sera obligatoire pour les communes dont

¹²⁰⁹ J.-M. PONTIER, « La décentralisation et le temps », *RDP*, septembre-octobre 1991, p. 1224.

¹²¹⁰ Art. L. 512-4 CSI : « Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 512-2, une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République.

Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale ».

les forces de police locales comptent au moins cinq agents et facultative dans les autres cas.

Les relations entre les forces nationales et locales ne sont toutefois pas toujours aussi simples à appréhender. Souvent des divergences existent entre ce que prévoient les textes et leur application concrète sur le terrain. Ainsi les rapports entre forces de police nationales et locales sont-ils variables en fonction des époques mais, plus encore, en fonction des situations et du lieu (Section 1). Le législateur a néanmoins mis en place un système visant à développer un véritable partenariat entre les acteurs nationaux et locaux (Section 2).

Section 1. Les relations entre les forces de police étatiques et locales

« Dans la tradition juridique française, dont le droit public est porteur, une compétence ne se partage pas et donc ne s'adjectivise pas »¹²¹¹. Comme l'indique Vincent De Briant, le droit français de la sécurité publique est encore largement imprégné par la culture du monopole de la puissance étatique. Ainsi, dans l'esprit de beaucoup d'élus, il incombe à l'État d'assurer la sécurité grâce, notamment, à ses forces de l'ordre. Cette conception peut interpeller et sembler paradoxale puisque, comme nous l'avons évoqué précédemment, les maires français sont vivement attachés à leurs prérogatives en matière policière.

Les relations entre forces nationales et municipales vont donc évoluer et passer d'une répartition exclusive des compétences (§I), à une première tentative de partage entre les différents acteurs en présence (§II)

¹²¹¹ V. DE BRIANT, « Police nationale et police municipale : une compétence mal partagée ? », in. N. DANTONEL-COR, *Les politiques publiques locales de sécurité intérieures*, L'Harmattan, 2015, p. 161.

§I. UNE RÉPARTITION COMPLEXE DES COMPÉTENCES ENTRE LES FORCES DE POLICE ÉTATIQUES ET LOCALES

Depuis l'étatisation de la police et la loi du 23 avril 1941¹²¹², l'organisation de la police française se veut principalement axée autour de la police nationale. Toutefois, les forces municipales n'ont pas totalement disparu. L'existence de plusieurs acteurs différents vient alors poser de nombreuses interrogations quant à la mise en œuvre efficace des questions de sécurité publique. La diversité des intervenants, à la fois locaux et nationaux, constitue l'une des raisons de la complexité dans les rapports et dans la répartition des compétences entre ces différentes forces (A). Cette pluralité est également source nombreuses interrogations (B).

A) Une répartition complexe des compétences en raison d'une pluralité d'acteurs et d'un déni envers les polices municipales

Sans détailler à nouveau les différentes forces de police de France, il convient de souligner la diversité des acteurs policiers opérant sur un même territoire. En effet, les forces nationales de police doivent exercer leurs compétences conjointement avec les forces locales, qui peuvent, elles-mêmes, prendre différentes formes. Il pourra s'agir d'une police municipale, d'une police intercommunale ou d'un garde champêtre. Toute la difficulté va alors consister à faire travailler, ensemble et efficacement, sur un même territoire, ces différentes institutions - avec pour objectif commun, la préservation de la sécurité publique. La première limite au développement harmonieux des rapports entre ces différentes institutions résulte des préjugés négatifs vis-à-vis des forces municipales (1). À ce premier handicap s'ajoute également la difficile articulation des compétences - parfois entrecroisées - entre agents nationaux et municipaux (2).

¹²¹² *Loi du 23 avril 1941* portant organisation générale des services de police en France, *JO* n° 1803, 6 mai 1941.

1. La difficile réaffirmation des polices municipales françaises

La résurgence et le renforcement progressif des forces de police municipales dans les années 1970 ne firent pas, d'emblée, l'unanimité. En effet, comme l'indique le Professeur Jean-Marc Berlière, « cette montée en puissance [...] des polices municipales a d'abord été controversée, tant la conception "régalienne" de la fonction policière s'était imposée dans les esprits, frappant d'illégitimité toute initiative communale dans ce domaine »¹²¹³. Comment, dès lors, envisager des relations sereines entre des forces de police nationales et municipales, lorsque ces dernières pâtiennent d'un *a priori* aussi négatif ? Cette interrogation concerne également la perception de la population vis-à-vis de ses forces de l'ordre.

Rappelons, au préalable, que les maires peuvent se doter d'un service de police municipale depuis la loi du 5 avril 1884. Toutefois, près d'un siècle plus tard, le Conseil d'État a dû statuer sur la création d'une telle institution dans les villes où une police d'État avait été instituée. En effet, dans son arrêt *Sieur Chabassier et autres*¹²¹⁴, le juge administratif a considéré que « la circonstance que la police d'une ville a été étatisée, la plupart des membres du personnel de police de ladite ville ayant été reclassés dans les cadres de la police d'État, ne fait pas obstacle à ce que subsistent dans les villes des agents de police ayant le caractère d'employés municipaux ». Ainsi, en d'autres termes, les agents de police municipale se voyaient-ils considérés comme de simples agents communaux.

C'est l'arrêté du 22 septembre 1965¹²¹⁵ qui a permis aux municipalités de plus de 2000 habitants de se doter d'une force de police municipale. Un certain nombre de communes va donc profiter de cette opportunité pour mettre en place une force de police locale. Toutefois, son statut n'a été défini pour la première fois par décret qu'en 1994¹²¹⁶, puis remanié en profondeur en 2006¹²¹⁷. Ce décret détermine, au sein de la

¹²¹³ J.-M. BERLIERE, R. LEVY, *Histoire des polices en France. De l'ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde Éditions, 2011, p. 534.

¹²¹⁴ CE, Sect., 11 mai 1950, *Sieur Chabassier et autres*, *Rec.*, p. 260.

¹²¹⁵ Arrêté du 22 septembre 1965 relatif aux conditions de recrutement des gardiens de police et gardes champêtres, *JO*, 13 octobre 1965, p. 9033.

¹²¹⁶ Décret n° 94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, *JO* n° 198, 27 août 1994, p. 12444.

¹²¹⁷ Décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, *JO* n° 267, 18 novembre 2006, p. 17324, texte n° 4.

fonction publique territoriale, les différents cadres d'emploi des agents de police municipale. Cela signifie qu'avant 1994, les policiers municipaux exerçaient leur mission en dehors de tout cadre légal, ou presque. Face aux conséquences de cette lacune législative, les études ministérielles relatives à cette nouvelle force de police n'étaient guère élogieuses. A ce propos, un rapport de l'IGPN de 1985 évoquait un « développement irrationnel des polices communales »¹²¹⁸.

Toutefois, l'affirmation d'un véritable statut propre aux fonctions de policier municipal n'apparaît qu'avec la loi du 15 avril 1999, ce qui signifie qu'antérieurement, les policiers municipaux étaient des agents de la fonction publique territoriale de droit commun. Ainsi, en raison de cette carence de cadre et de définitions précis les concernant, seule la catégorie C leur était ouverte. Malgré les évolutions statutaires non négligeables de 1994¹²¹⁹, ces différents textes restent toutefois insuffisants pour rendre pleinement compte de la particularité de cette profession. En effet, les interventions du législateur tendent à professionnaliser l'activité de policier municipal en créant un concours dédié, une formation spécifique, un cadre d'emploi particulier ... Ces différents éléments participent d'ailleurs à un mimétisme de l'organisation de cette institution locale sur les caractéristiques intrinsèques de la police nationale.

Malgré cette difficile réaffirmation des polices municipales dans le paysage sécuritaire français, il semble qu'aujourd'hui les choses se soient rationalisées et que les rapports entre les forces de police, bien qu'encore complexes dans certaines situations, se sont stabilisés. De même, la structuration et la professionnalisation du métier de policier municipal se sont accentuées à la suite des différentes interventions législatives. Ces changements sont en effet clairement perceptibles au vu de l'évolution des textes. C'est d'ailleurs dans cette dynamique que fut adoptée la loi du 15 avril 1999

¹²¹⁸ P. ROUX, *Rapport d'enquête sur les polices municipales*, Paris, Ministère de l'Intérieur, Direction générale de la Police nationale, Inspection générale de la police nationale, 1985.

¹²¹⁹ A cette date, la particularité de ces policiers commence à être prise en compte dans un certain nombre de textes. Ainsi, le décret n° 94-731, du 24 août 1994 publié au JO du 27 août, édicte un statut particulier du cadre d'emploi des agents de police municipale. Le décret n° 94-733 du même jour porte échelonnement indiciaire applicable aux brigadiers chefs principaux et aux chefs de la police municipale. Le décret n° 94-932 du 25 octobre 1994 publié au JO, le 29 octobre fixe, quant à lui les modalités d'accès et d'organisation du concours pour le recrutement des policiers municipaux. Un arrêté du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 25 octobre 1994, publié au JO le 29 octobre – modifié par l'arrêté du 20 janvier 2000 –, fixe le programme des matières des épreuves dudit concours. Le décret n° 94-933 du 25 octobre 1994 organise quant à lui la formation initiale d'application des agents de police municipale.

précédemment évoquée. Il en résulte, notamment, que le policier municipal accédera obligatoirement au statut de fonctionnaire territorial, recruté sur concours et spécifiquement formé, tout ceci dans le but d'harmoniser les pratiques et, par conséquent, faciliter les relations professionnelles avec les forces nationales de police. La filière s'est également vu attribuer un Code de déontologie émanant des dispositions du décret du 1^{er} août 2003¹²²⁰ qui énoncent les devoirs, droits et modalités de contrôle des agents. Cette professionnalisation est également renforcée par la standardisation des tenues ainsi que le marquage des uniformes¹²²¹ et des véhicules¹²²².

Ces éléments participent également à une forme d'harmonisation – à tout le moins dans l'imaginaire collectif – entre les agents des forces de police nationale et municipales. Ces différentes réglementations traduisent la nécessité de légiférer qu'exige l'expansion du nombre de policiers locaux. Toutefois, outre ces différentes interventions du législateur relatives à la déontologie, aux tenues et aux véhicules des policiers municipaux, *quid* des compétences de ces différents agents ?

2. *La difficile articulation des compétences entre agents nationaux et municipaux*

Il vient d'être montré que les agents de police municipale, au fil des années et de leur ancrage dans le paysage communal, ont vu leurs règles de fonctionnement institutionnel se rapprocher, indéniablement, de celles applicables à la police nationale. Toutefois, étudier les rapports entre les différentes forces de police nécessite, au préalable, de s'interroger sur leurs compétences respectives. À ce propos nous noterons l'apport du législateur, venu préciser les modalités d'intervention des policiers municipaux et donc mieux structurer la répartition des compétences entre les

¹²²⁰ Décret n° 2003-735 du 1^{er} août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale, *JO*, n°180 du 6 août 2003, p. 13548, texte n° 6.

¹²²¹ Décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale pris en application de l'article L. 412-52 du code des communes, *JO*, n°28, 3 février 2004, p. 2360, texte n° 1.

¹²²² Décret n° 2005-425 du 28 avril 2005 relatif à la signalisation des véhicules de service des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 412-52 du code des communes, *JO*, n°105, 7 mai 2005, p. 7906, texte n° 6.

agents locaux et nationaux. La principale distinction que l'on peut opérer entre ces différents policiers réside dans leur champ de compétences. Il convient donc d'évoquer les prérogatives des agents de police municipale, en les confrontant à celles des agents des forces nationales.

Par définition, les agents de police municipale sont titulaires d'une compétence d'attribution. Ils ont, en effet, pour rappel, une mission de police administrative visant, tout d'abord, à préserver l'ordre public communal. L'art. L. 2212-5, al. 1^{er} CGCT dispose ainsi : « Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques ». Ce texte confirme donc le rôle complémentaire de la police municipale dans la préservation de l'ordre public communal. Nous verrons que des conventions sont parfois signées pour, autant que possible, éviter les problèmes d'interférence entre forces locales et nationales dans l'exécution de leurs missions respectives.

La police municipale dispose également de prérogatives en matière de police judiciaire. Avant la loi du 15 avril 1999 déjà évoquée, les agents de police municipale ne disposaient, en matière de police judiciaire, que de rares pouvoirs de verbalisation. Leurs compétences se limitaient alors, pour l'essentiel, aux infractions de stationnement payant, au stationnement gênant, au défaut d'affichage du certificat d'assurance de véhicules, à la circulation et au stationnement dans les cours de gares, à quelques contraventions relevant de polices spéciales, telles que la salubrité, les bruits de voisinage, ... Au-delà, leurs prérogatives se limitaient à rendre compte des infractions constatées, par le biais de simples rapports. Étaient d'ailleurs concernées les contraventions aux arrêtés de police du maire. L'art L. 131-5, al. 2 du Code des communes, tel qu'issu de la loi du 21 janvier 1995¹²²³, précisait ainsi que les policiers municipaux « [...] sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire ». Ils n'étaient donc pas compétents pour verbaliser les infractions auxdits arrêtés qu'ils

¹²²³ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *JO*, n°0020, 24 janvier 1995, p. 1249.

constataient. C'est la loi du 15 avril 1999 qui est venue combler ce vide législatif, en modifiant l'art. L. 2212-5 CGCT ¹²²⁴. Les policiers municipaux se voient ainsi reconnaître un pouvoir de verbalisation, en application de l'article R. 610-5 C. pén. qui punit d'une contravention de première classe, soit 38 € au plus¹²²⁵, « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictés par les décrets et arrêtés de police [...] ».

Le législateur a, de plus, attribué des compétences spécifiques aux agents de police municipale. En effet, ces derniers sont notamment compétents pour constater et verbaliser les contraventions au Code de la route¹²²⁶. L'article 1^{er} de ladite loi de 1999 indique que ces derniers : « [...] constatent également par procès-verbaux, les contraventions aux dispositions du code de la route, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ». Ainsi, un décret du 24 mars 2000 est venu ajouter, dans la partie réglementaire du Code de la route, un nouvel article actualisant les contraventions pour lesquelles les policiers municipaux sont compétents. Il s'agit, notamment, des contraventions prévues aux articles R. 644-2 et R. 653-1 C. pén. En ce qui concerne plus spécifiquement le Code de la route, l'art. R. 130-2 pose le principe d'une compétence générale en matière de contravention – sauf pour certaines spécificités¹²²⁷.

Le décret du 15 octobre 2002, en modifiant l'article R. 130-2 du Code de la route, est venu étendre, une nouvelle fois, le champ des prérogatives des agents de police municipale. En effet, ces derniers ont désormais le pouvoir de constater, par procès-verbal, les contraventions commises par les piétons. Les policiers communaux sont habilités à dresser les contraventions issues des articles R. 121-1 à R. 121-5 du Code de la route, relatifs aux contraventions de cinquième classe, et concernant la

¹²²⁴ L'al. 2 dispose alors : « Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés ». Cet article se retrouve aujourd'hui à l'art. L. 511-1 CSI.

¹²²⁵ Art. 131-13 C. pén.

¹²²⁶ Antérieurement à la loi de 1999 déjà évoquée, leur pouvoir de verbalisation se limitait aux infractions de stationnement payant, au stationnement gênant, au défaut d'affichage du certificat d'assurance de véhicule, à la circulation et au stationnement dans les cours de gares.

¹²²⁷ Au terme des modifications engendrées par le décret n° 2001-751 du 27 Août 2001, sont notamment exclues de leur compétence, les contraventions aux articles R. 222-2 et R. 222-3 relatifs aux permis de conduire étrangers ; à l'article R. 314-2 traitant de la vente de pneumatique non conforme ; de l'article R. 317-29 relatif à la fabrication, importation, détention en vue de la vente, vente, distribution à titre gratuit des dispositifs destinés à augmenter la puissance des cyclomoteurs ...

responsabilité des employeurs ou donneurs d'ordres en matière d'excès de vitesse, de durée du travail et de surcharge des véhicules.

L'objectif du législateur est ainsi de permettre aux policiers municipaux de verbaliser les infractions les plus préjudiciables à la sécurité routière en agglomération¹²²⁸, et de sanctionner les manquements qui apparaîtraient à l'occasion de leur contrôle¹²²⁹, notamment ceux liés au port d'équipements de sécurité. En revanche, leur compétence se limite aux seules transgressions évidentes, excluant donc celles qui exigeraient des investigations. Ainsi, bien que leurs prérogatives tendent à se rapprocher de celles de leurs homologues nationaux, il ne faut toutefois pas assimiler la police municipale à une police parallèle. Au contraire, ne devrait-on pas considérer cet élargissement de prérogatives comme un moyen d'alléger la charge de travail pesant sur les forces nationales. Ces dernières restent, d'ailleurs, pleinement compétentes dans des situations plus complexes - et nécessitant, de fait, des techniques spécifiques. De plus, soulignons que la compétence territoriale des agents municipaux est beaucoup plus limitée que celle de leurs homologues nationales. L'article R. 130-2 du Code de la route restreint, en effet, la compétence des policiers municipaux au territoire de la commune, exception faite des autoroutes. La raison de cette exclusion résulte des conditions particulières de circulation sur ces voies, nécessitant des techniques et des moyens spécifiques que seuls certains services spécialisés possèdent¹²³⁰.

Il nous faut, bien évidemment, ajouter que les policiers municipaux ont également la faculté d'agir dans d'autres domaines, conformément à certaines dispositions législatives, comme, par exemple celles du Code de l'environnement qui

¹²²⁸ Cela concerne, par exemple, la vitesse, les feux, le non-marquage des « stop », les dépassements dangereux, ...

¹²²⁹ C'est le cas par exemple de la découverte de l'usure trop importante des pneumatiques sur le véhicule contrôlé.

¹²³⁰ V. notamment : J.-N. LUC, *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie*. Guide de recherche, service historique de la Gendarmerie nationale, 2005. C'est le cas notamment des Équipes rapides d'intervention de la Gendarmerie nationale ou des CRS autoroutières de la Police nationale. Pour information, c'est en 1963 que la surveillance des autoroutes de liaison est confiée à la gendarmerie nationale. La police nationale se voit, quant à elle, confier la surveillance des autoroutes urbaines et périurbaines. Face aux exigences que de telles missions impliquent, les premiers pelotons motocyclistes sont créés quelques mois plus tard. La législation routière se renforçant, ces différents organes spécialisés vont, eux-aussi, voir leur statut et prérogatives évoluer.

attribue certaines prérogatives à ces agents¹²³¹. L'article 47 de la loi du 15 novembre 2001¹²³² leur reconnaît aussi un pouvoir de verbalisation concernant les animaux dangereux. Ils ont également compétence pour constater, par rapport, le délit d'occupation abusive¹²³³, régi par l'art. L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation. Ils sont également compétents pour constater, par procès-verbaux, les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif¹²³⁴. De plus, les agents de police municipale, lorsqu'ils sont affectés par le maire à la sécurité d'une manifestation sportive ou culturelle organisée dans un complexe réunissant plus de 300 personnes, peuvent être autorisés à « procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille »¹²³⁵. Cette mission dévolue aux agents de police municipale a été renforcée dans le cadre de la loi du 15 octobre 2017 visant à augmenter la sécurité intérieure et à lutter contre le terrorisme. Toutefois, leurs prérogatives restent limitées en la matière puisqu'en cas de refus de la part de la personne souhaitant accéder au bâtiment, il n'existe pas d'infraction et l'agent ne peut donc pas procéder à sa verbalisation. Néanmoins, lorsqu'une personne refuse de présenter son sac à l'agent, ce dernier peut lui interdire d'accéder au lieu. Mais si la personne force le passage, l'agent ne pourra pas procéder à des mesures de coercition. Faire appel aux forces de l'ordre ne lui sera possible que si les personnes présentent une menace réelle au regard du plan Vigipirate ou en cas de faits graves – crime ou délit flagrant – tels que prévus par les art. 53 et 73 du CPP.

Les compétences de verbalisation des agents de police municipale et leurs champs d'intervention ayant été abordés, il convient maintenant de s'intéresser aux conséquences que cet élargissement pourra avoir sur les compétences de leurs

¹²³¹ Les policiers municipaux ont ainsi une compétence pour verbaliser en matière d'espace naturel (art. L. 332-20 C. de l'environnement), de protection de la faune et de la flore (art. L. 415-1 du même Code), de chasse (art. L. 428-20), de pêche en eau douce et gestion des ressources piscicoles (art. L. 437-1), d'élimination des déchets et récupération des matériaux (art. L. 541-44), de la protection du cadre de vie (art. L. 581-40).

¹²³² Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, JO, n°266, 16 novembre 2001, p. 18215, texte n°1.

¹²³³ Ce délit consiste à occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation et d'en empêcher délibérément l'accès ou d'y entraver la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité.

¹²³⁴ Art. R. 3512-1 et R. 3512-2 C. santé publique.

¹²³⁵ Art. L. 511-1, al. 6 du CSI. Voir également l'art. L. 613-3 du CSI.

homologues nationaux et sur les rapports que ces forces pluri-territoriales entretiennent entre elles.

B) Les conséquences sur les rapports entre les forces locales et nationales de police

« Partout où il existe une police municipale, la police nationale voit s'alléger ses tâches indues et ses tâches de nature administrative »¹²³⁶. Comme l'indique Nicole Chambron, la première conséquence d'une telle expansion des prérogatives accordées aux agents de police municipale est donc le recentrage des missions de la police nationale sur des activités plus régaliennes. Cet élargissement des compétences allouées aux forces municipales engendre donc une plus grande complexité dans l'identification des missions de chaque organe (1). Un tel constat est d'ailleurs renforcé par une organisation municipale cherchant à imiter la nationale (2).

1. La difficile identification des missions de chaque force de police

Notre objectif n'est pas d'aborder, dans le détail, les compétences des agents des forces nationales de sécurité. Il nous semble, au contraire, plus opportun d'étudier les relations qui existent entre les agents locaux et nationaux. Conformément à l'article 21 CPP, les policiers municipaux, mais aussi les autres agents de police judiciaire adjoints - APJA - que cet article mentionne, ont pour mission « de seconder, dans l'exercice de leur fonction, les officiers de police judiciaire ». En pratique, il semble donc tout à fait possible, pour un officier de police judiciaire - OPJ - de la Police nationale ou de la Gendarmerie nationale territorialement compétent, de demander à un agent de police municipale de le seconder et d'accomplir, sous son autorité, des actes sur le territoire de la commune à laquelle cet employé municipal est rattaché. Ainsi, au-delà de l'élargissement de leurs prérogatives, les agents de police municipale peuvent également participer à des actions menées par les forces nationales de police, sous l'autorité d'un OPJ.

¹²³⁶ N. CHAMBRON, « Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ? », *Politiques et management public*, vol. 13, n°4, 1995.

De plus, les agents locaux de police municipale, à l'instar de n'importe quel citoyen, ont qualité pour appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant et le conduire devant un OPJ¹²³⁷. *A priori*, les agents municipaux entretiennent donc une relation déséquilibrée avec leurs collègues nationaux. C'est également le constat que font certains auteurs. En effet, selon Christophe Le Berre « le législateur ne reconnaît aux agents de police municipale qu'une compétence d'attribution »¹²³⁸. Il nous semble cependant nécessaire de nuancer une telle affirmation, dans la mesure où les évolutions législatives successives tendent à considérablement élargir les compétences des agents de police municipaux. Cet essor de leurs prérogatives est d'ailleurs l'une des principales raisons du rapprochement entre les forces nationales et locales. Christophe Le Berre fait d'ailleurs, lui aussi, ce constat en affirmant : « [...] l'évolution de leurs prérogatives a conféré un tour répressif aux missions et aux pouvoirs des policiers municipaux qui sont davantage engagés dans la lutte contre la délinquance. Un tel mouvement n'est [...] pas sans ambiguïté, étant donné que ceux-ci transmettent directement au Procureur de la République les procès-verbaux qu'ils établissent [...] »¹²³⁹. C'est donc sur le plan des pouvoirs judiciaires que les rapports peuvent se complexifier entre les différentes forces de polices.

En effet, le policier national ou le gendarme agit tout d'abord en matière judiciaire, ce qui l'habilite notamment à mener des enquêtes lors de la commission d'infractions. En ce domaine, son collègue municipal ne dispose que d'une compétence très limitée et ne peut intervenir qu'en cas de « flagrant délit de délit ou de crime »¹²⁴⁰ ou pour apporter son concours à l'OPJ. Toutefois, cette judiciarisation des missions dévolues aux agents de police municipale n'est pas sans limite puisque le Conseil constitutionnel est intervenu sur la question. En effet, par décision du 10 mars 2011¹²⁴¹, les Sages de la rue de Montpensier sont venus censurer les dispositions de la loi LOPSI II conférant aux directeurs de police municipale la qualité d'APJ, ainsi que celles permettant aux agents d'effectuer des contrôles d'identité. Le Conseil

¹²³⁷ Art. 73 CPP.

¹²³⁸ C. LE BERRE, « Les polices municipales », in P. MBONGO, *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, p. 241.

¹²³⁹ C. LE BERRE, *op. cit.*, p. 242.

¹²⁴⁰ Art. 73 CPP.

¹²⁴¹ C. const., n°2011-625 DC, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*. V., notamment les considérants 60 et 78 de la décision.

constitutionnel a ainsi jugé que la disposition en question méconnaissait l'article 66 de la Constitution ¹²⁴², car elle confère la qualité d'APJ aux directeurs de police municipale, relevant des autorités communales, sans toutefois les mettre à la disposition des OPJ.

Bien que le juriste puisse distinguer les subtilités de la répartition des compétences et des missions attribuées aux agents municipaux et nationaux de police, il est évident, qu'en pratique, le citoyen lambda éprouve parfois quelques difficultés à clairement identifier les fonctions de chacun. Ce constat est renforcé par une organisation municipale calquant fortement celle de leurs homologues nationaux.

2. *Une organisation des forces locales et nationales parfois très proche*

Sans aborder les aspects spécifiques que sont l'uniforme, les véhicules sérigraphiés, le Code de déontologie, l'éventuel port d'arme ... il semble important de consacrer quelques développements à la formation des policiers municipaux. Elle est le corollaire de cette harmonisation organisationnelle et participe également à une meilleure coopération entre les forces nationales et municipales. L'on peut ainsi considérer que le développement de la formation des agents municipaux concourt à une bonne coordination des pratiques. Celle-ci constitue d'ailleurs le fondement de cet enseignement qui vise, *in fine*, à faciliter la complémentarité opérationnelle des actions des forces de sécurité étatiques et des polices municipales. Cette formation est en effet assurée dans le cadre d'un protocole conclu entre le centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT - et les forces nationales de police et de gendarmerie. Le rapport sur la sécurité publique de 2018, précédemment cité, évoque, lui aussi, un renforcement de la formation des agents municipaux.

Outre les éléments communs à la formation de l'ensemble des agents reçus au concours de policier municipal, il semble que des partenariats se mettent également en place localement, entre certaines municipalités et les forces étatiques. L'objectif étant pour ces dernières d'assurer des formations ou de mettre à disposition leurs ressources en personnels ou matériels pour assurer la tenue de sessions régulières

¹²⁴² Art. 66 C : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

d'enseignements. Certaines directions départementales de la sécurité publique – DDSP – proposent ainsi leur stand de tir à la police municipale de leur ville d'implantation ou assurent la formation des motards municipaux, ce qui est notamment le cas à Strasbourg. Autre exemple emblématique : à Nice, la gendarmerie nationale a contribué à la sensibilisation des agents de police municipaux sur la négociation avec des personnes retranchées alors que la police nationale a, pour sa part, participé à leur formation en matière de renseignement et d'interventions en milieu hostile¹²⁴³. Ces enseignements spécifiques prennent tout leur sens dans le contexte de menace terroriste que connaît la France depuis 2015.

La vidéosurveillance constitue également un outil de coopération entre les forces locales et nationales car ce sont les forces locales qui sont en charge des systèmes de vidéosurveillance urbains. En effet, le visionnage d'images de systèmes de vidéo protection de la voie publique ne peut, en aucun cas, être délégué par le maire à des tiers prestataires privés. Il doit donc, impérativement, être confié à des agents communaux investis de missions de police administrative. Sont donc concernés les agents de police municipale, les gardes champêtres, les assistants temporaires des agents de police municipale en poste dans les communes touristiques ou bien encore, pour la capitale, les agents de la ville chargés d'un service de police et les agents de surveillance de Paris. L'exploitation des images peut également, pour une commune, passer par l'intermédiaire d'un centre de supervision urbaine – CSU –, lequel sera éventuellement raccordé aux services de police et de gendarmerie, favorisant ainsi un partenariat plus efficace et une meilleure coopération entre les agents locaux et nationaux¹²⁴⁴. Les forces nationales auront, quant à elles, pour mission d'exploiter les images en cas de besoin. La vidéosurveillance constitue donc un enjeu sécuritaire de premier ordre. En effet, comme l'indique Tanguy Le Goff : « Objet de fascination pour certains, symbole par excellence d'une politique sécuritaire pour ses plus fervents opposants, la vidéosurveillance s'est, au cours des dix dernières années, fortement développée dans les ville françaises »¹²⁴⁵.

¹²⁴³ L. CAYREL, O. DIEDERICH, D. LUDWIG, M. CHABALLIER, P. LUNET, J.-F. CARRILLO F. LACOSTE, R. GARREAU, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, 2010.

¹²⁴⁴ Art. L. 251-1 et s. du CSI.

¹²⁴⁵ T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?*, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 118.

Cette pluralité d'acteurs oblige les intervenants concernés à améliorer leurs relations afin de renforcer leur efficacité. Toutefois, cette diversité n'est pas sans générer quelques interrogations. Il est par conséquent possible de réfléchir sur les hypothèses de responsabilité pouvant être mises en œuvre en cas de préjudice résultant de l'action concomitante d'agents locaux et nationaux¹²⁴⁶. Ainsi, pour optimiser l'efficacité de forces de police hétérogènes, le législateur a-t-il tenté de mettre en place un partage encadré des compétences.

§II. LES PRÉMISSSES D'UN PARTAGE DES COMPÉTENCES ENCADRÉ ENTRE LES FORCES DE POLICE NATIONALES ET LOCALES

Comme l'indique Vincent De Briant, « l'idée même d'un partage de compétences entre police nationale et police municipale comme corps constitués, mais néanmoins séparés, d'agents de l'État ou des collectivités territoriales chargés l'un et l'autre d'assurer la "sécurité publique", est encore aujourd'hui une idée neuve en matière d'administration du territoire »¹²⁴⁷. Une telle répartition est, en effet, imposée par le législateur depuis la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales¹²⁴⁸ et sera renforcée par les interventions législatives ultérieures.

L'idée d'un partage des compétences en matière policière repose sur l'idée selon laquelle le maire ne peut, ni ne doit, agir seul. Une politique de prévention de la délinquance doit ainsi se construire dans le cadre d'une collaboration regroupant l'ensemble des partenaires. C'est pourquoi l'idée de coproduction de sécurité va progressivement être transposée en droit positif (A). Toutefois, cette coproduction va, dans un premier temps, s'avérer imparfaite (B) ce qui nécessitera certains ajustements.

¹²⁴⁶ Cette hypothèse, en pratique, doit être réglée au cas par cas, en appliquant les règles classiques en matière de responsabilité publique. Toutefois, de telles situations peuvent complexifier les situations et in fine, risquer de nuire à l'efficacité de la mission initiale des agents.

¹²⁴⁷ V. DE BRIANT, « Police nationale et police municipale : une compétence mal partagée ? », *op. cit.*, p. 159.

¹²⁴⁸ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, JO n°89, 16 avril 1999, p. 5607.

A) L'institution de la coproduction de sécurité

La sécurité publique mobilise un certain nombre d'acteurs parmi lesquels les forces de police nationale, municipale et les militaires de la gendarmerie nationale. Afin d'obtenir une harmonisation des pratiques et, *de facto*, une meilleure efficacité du système sécuritaire français, l'idée de coproduction de sécurité a rapidement émergé. Ainsi, selon Virginie Gautron, « ensemble, les acteurs doivent évaluer les problèmes d'insécurité, définir des orientations communes, mutualiser leurs savoir-faire, leurs ressources et coordonner leurs actions. Cette synergie institutionnelle est recherchée au plus près du terrain, essentiellement au niveau municipal et intercommunal, de façon à produire un meilleur ajustement aux besoins, une gestion adaptée aux réalités et contraintes locales, ainsi qu'un suivi plus fin des programmes »¹²⁴⁹. Les méthodes de coproduction, instaurées depuis les années 1980, ont, dès lors, permis d'insuffler une dynamique partenariale entre les différents acteurs participant à la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires en France. Évoquer cette coproduction de sécurité nécessite donc d'évoquer ses outils opérationnels (1), avant de s'intéresser à ses avantages (2).

1. Les outils de la coproduction de sécurité

Dès les débuts de la coproduction de sécurité, les exemples de partenariats, d'une grande diversité, se sont multipliés sur le territoire national. Différentes structures ont ainsi été créées dans le but de structurer et d'organiser la collaboration sécuritaire. Il convient ainsi d'évoquer les anciens dispositifs (a), puis d'étudier la nouvelle organisation structurelles issue de la loi du 29 août 2002 (b).

a) Les anciens outils de la coproduction de sécurité

Développer une politique partenariale entre les différentes forces de l'ordre françaises nécessite de renforcer la coordination des moyens locaux et étatiques. Une telle démarche s'est tout d'abord traduite, en pratique, par la création de dispositifs

¹²⁴⁹ V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. VII, 2010.

tels que le conseil communal de prévention de la délinquance – CCPD –, le conseil départemental de prévention de la délinquance – CDPD –, le contrat local de sécurité – CLS –¹²⁵⁰, ...

Ainsi, le CCPD était-il déjà évoqué par le rapport *Bonnemaison*¹²⁵¹ qui considérait d'ailleurs la commune comme « étant le lieu privilégié où la prévention devient opérationnelle [...] ». Bien que la commune apparaisse comme l'échelon territorial le mieux adapté pour appliquer les politiques publiques sécuritaires, elle n'a toutefois aucune obligation d'avoir un CCPD¹²⁵². De plus, si celui-ci est créé, sa composition n'est pas précisément définie par les textes¹²⁵³ qui laissent pourtant transparaître une volonté de voir s'opérer une coopération entre les acteurs locaux et nationaux. En pratique, le rôle du CCPD consiste plutôt à faire remonter une réalité de terrain à l'instance nationale alors qu'il devrait constituer un véritable dispositif d'action et de décision. En pratique, le CCPD ne bénéficie d'aucune structure juridique lui permettant d'agir.

Le décret susmentionné met en exergue le faible rôle du CDPD qui n'est qu'une instance de concertation entre l'État et la commune. Pourtant, on a pu, dans le cadre de notre étude, déceler une volonté de renforcer le partenariat entre les acteurs locaux et nationaux de la sécurité publique. Le CDPC constitue donc, à sa manière, un outil de prévention de la concurrence entre les forces de police nationales et locales.

Le législateur a également mis en lumière sa volonté d'organiser une politique partenariale. Ainsi, l'annexe de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation sur la sécurité susmentionnée dispose, notamment, que s'il revient à l'État « d'utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre, il lui appartient aussi de veiller à ce que les autres acteurs de la sécurité, que sont les maires et leurs services

¹²⁵⁰ Ce dispositif fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans nos prochains développements.

¹²⁵¹ G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : Prévention, Répression, Solidarité. Documentation Française*, 1982.

¹²⁵² Art. 15 décret 83-469 du 8 juin 1983.

¹²⁵³ *Ibid.* Le CCPD est présidé par le maire et comprend nécessairement autant de représentants de l'État que de représentants communaux – désignés par le Conseil municipal. Les représentants de l'État se composent de fonctionnaires désignés par le préfet ou le procureur de la République. De plus des magistrats ainsi que des personnes qualifiées et des représentants d'associations peuvent être appelés à participer à titre consultatif. En ce cas, ils sont désignés pour moitié par le préfet et pour moitié par le Conseil municipal.

d'une part, et d'autre part, les professions de sécurité, exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités »¹²⁵⁴. Les parlementaires imposent donc que les rapports entre les forces nationales et locales de police soient strictement encadrés et ce, dans un souci d'efficacité. La loi du 15 novembre 2001, relative à la sécurité au quotidien, déjà évoquée précédemment, précise que « l'État associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité... »¹²⁵⁵.

Enfin, la loi du 29 août 2002¹²⁵⁶ marque une nouvelle étape dans la coopération, en indiquant qu' « il appartient [...] à l'État de veiller à ce que les maires et leurs services exercent leurs fonctions dans un cadre qui organise la complémentarité avec les services de l'État. Les maires pourront prendre l'initiative de faire des suggestions au préfet ou au procureur de la République ». Dès lors, les maires semblent bénéficier d'une plus grande considération de la part des acteurs centraux, en devenant de véritables partenaires des acteurs nationaux de la sécurité.

Cette intervention législative pose les bases de la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure française. Cette évolution de l'organisation des institutions policières nous intéresse particulièrement car elle est marquée par un renforcement de l'échelon local, et engendre un nombre croissant de dispositifs opérationnels en la matière.

b) Les nouveaux outils de la coproduction de sécurité

Cette nouvelle architecture de la sécurité intérieure, telle qu'issue de la loi du 29 août 2002 susmentionnée, est structurée en fonction du niveau géographique considéré. Ainsi, à l'échelon départemental, le décret du 17 juillet 2002¹²⁵⁷ évoque-t-il

¹²⁵⁴ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *JO*, n°0020, 24 janvier 1995 p. 1249, Annexe I, I)

¹²⁵⁵ Art. 1^{er}, al. 3 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne – *JO*, n°266, 16 novembre 2001 p. 18215, texte n° 1.

¹²⁵⁶ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *JO*, 30 août 2002, p. 14398, texte n° 1. V., notamment : Annexe I, I).

¹²⁵⁷ Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *JO*, n°166, 18 juillet 2002 p. 12256, texte n° 3.

deux organes. Il s'agit, tout d'abord, de la conférence départementale de sécurité, coprésidée par le préfet et le procureur de la République. Celle-ci est composée des principaux responsables départementaux des services de l'État impliqués dans le domaine de la sécurité. Son rôle est prioritairement opérationnel et nous intéresse tout particulièrement puisqu'il consiste à coordonner l'action des services de l'État en matière de sécurité, évaluer les actions entreprises et en rendre compte dans un rapport annuel¹²⁵⁸. Il s'agit, ensuite, du conseil départemental de prévention, présidé par le préfet et coprésidé par le président du conseil général ou son représentant et par le procureur de la République ou un procureur de la République désigné par le procureur général en cas de pluralité de tribunaux de grande instance - TGI - dans le département¹²⁵⁹. Il compte quatre collèges. Le premier d'entre eux, est composé d'élus tels que des conseillers généraux et des maires, le second fait appel à des magistrats, le troisième implique des représentants des services de l'État ou du département et le quatrième, des personnalités qualifiées¹²⁶⁰. Ce conseil a un rôle d'examen, de bilan, de communication et de conseil auprès des instances publiques ou privées chargées de la prévention de la délinquance¹²⁶¹.

Au niveau local, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance - CLSPD -, dont la compétence peut être communale ou intercommunale, sont créés par l'article 2 du décret du 17 juillet 2002 susmentionné. Le CLSPD est présidé par le maire ou, en cas d'intercommunalité, un maire ou le président de l'EPCI. Le préfet et le procureur de la République en sont membres de droit. Il est composé de trois collèges : un collège d'élus, un collège de chefs de services de l'État, un collège de représentants des professions confrontées aux manifestations de la délinquance, de responsables de services sociaux, de représentants d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes¹²⁶². Le CLSPD devient ainsi le lieu de la coopération locale en matière de sécurité entre l'État, les collectivités, le secteur social et économique. L'objectif est d'en faire le siège de réflexion et de définition des politiques sécuritaires et de prévention de la délinquance. À ce titre, il

¹²⁵⁸ Art. 15 du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

¹²⁵⁹ Art. 5 du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

¹²⁶⁰ Art. 8 du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

¹²⁶¹ Art. 6 du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

¹²⁶² Art. 3 du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

remplace le comité de suivi des CLS et les CCPD. Il participe à l'élaboration à l'évaluation et au suivi du CLS¹²⁶³. Il est, enfin, régulièrement informé, par les responsables locaux de la Police et de la Gendarmerie nationales de l'État, des caractéristiques et de l'évolution de la délinquance sur son ressort territorial¹²⁶⁴. Il constitue donc un organe de pilotage partenarial entre les différents acteurs de terrain participant à la mise en œuvre des politiques sécuritaires. Précisons, au surplus, que Paris, de par son organisation spécifique, est dotée d'un organe particulier¹²⁶⁵.

La question se pose alors de savoir si ce type d'organisme fonctionne efficacement ? Le rapport *d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* de 2018, évoque la construction d'une « coproduction de sécurité de demain »¹²⁶⁶ ce qui laisse à penser que la coproduction telle qu'elle existe actuellement est perfectible. Force est de constater que l'existence de conseils de coordination à différents échelons territoriaux est la source d'une complexification des rapports entre les acteurs de la sécurité, ce qui, *in fine*, risque de renforcer les situations de concours. Dans ce domaine aussi, la question de la pertinence territoriale se pose. En pratique, dans les communes où de tels dispositifs se sont développés, on observe des améliorations dans l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, selon Virginie Gautron : « Parce qu'ils intègrent et structurent les interdépendances entre secteurs d'intervention, les dispositifs de coordination assurent une meilleure polyvalence de l'action publique »¹²⁶⁷. Elle poursuit en précisant que de tels procédés permettent une meilleure exploitation des informations sur la délinquance par les différents acteurs. Il semble, en effet, que lorsque de tels partenariats sont développés, l'on puisse, dans la pratique, obtenir des améliorations indiscutables.

¹²⁶³ Art. 1^{er} du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

¹²⁶⁴ Art. 4 du décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

¹²⁶⁵ Le conseil parisien cumule les fonctions du CLSPD de et du CDP de province. Il est coprésidé par le préfet de police, le maire de Paris et le procureur de la République du TGI de Paris. On constate la même volonté de voir les instances locales et nationales renforcer leur coopération.

¹²⁶⁶ J.-M. FAUVERGUE, A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, La documentation française, p. 33.

¹²⁶⁷ V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *op. cit.*

2. Les avantages de la coproduction de sécurité

L'existence même d'une coproduction de sécurité résulte de la multiplication d'acteurs différents, aux compétences pourtant parfois très proches dans des domaines similaires, ce qui a grandement complexifié certaines situations. Les dispositifs de coproduction permettent donc de sortir d'un modèle d'organisation éclaté entre de multiples combinaisons, afin de mutualiser l'expertise, les ressources et les savoir-faire des différents intervenants, et engendrer ainsi une meilleure rationalité de la sécurité publique. L'objectif consiste aussi à réduire le sentiment de méfiance que nourrissent mutuellement les différents acteurs de la mise en place d'une politique locale sécuritaire. Pour certains auteurs, tel que Jacques de Maillard, cela permet « de produire une véritable synergie institutionnelle »¹²⁶⁸. L'expertise apportée par chacun des organes constitue donc un vecteur de rationalité qui contribue à une meilleure cohérence de l'action publique.

Au-delà de cet aspect fondé principalement sur une recherche de la performance et issu de la doctrine du *new management public*, il semble que les dispositifs partenariaux permettent aussi de faciliter et d'accroître considérablement la recherche de renseignements au niveau local¹²⁶⁹. Ainsi, grâce au partage de leurs expertises et compétences respectives, les différentes forces de l'ordre réussissent à progressivement mettre en place un cadre commun d'analyse et, plus généralement, de travail. Une telle démarche participe à la mise en œuvre améliorée des politiques publiques sécuritaires, puisqu'en pratique, elle permet aux acteurs nationaux et locaux d'harmoniser leur mode de fonctionnement pour aboutir à une efficacité accrue.

Ces divers avantages permettent de justifier l'augmentation croissante des hypothèses partenariales depuis le milieu des années 1980. Ces résultats expliquent également que la coproduction de sécurité soit, depuis deux décennies, largement évoquée et développée par une partie de la doctrine spécialisée. A l'heure actuelle, le débat relatif à la coproduction de sécurité s'intéresse à l'accentuation du rôle joué par

¹²⁶⁸ J. DE MAILLARD, *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée : institutions, réseaux et apprentissages*, Thèse, science politique, Bordeaux, 2000, p. 408.

¹²⁶⁹ J. FRENAIS, F. OCQUETEAU et P. VARLY, *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, IHÉSI, La documentation française, 2002.

les acteurs privés dans la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires¹²⁷⁰. Finalement, malgré tous les atouts d'une telle coproduction de sécurité, ce n'est pas la panacée universelle ni l'alternative parfaite. Elle comporte, en effet, un certain nombre de caractéristiques, ou points faibles, aisément critiquables.

B) Une coproduction de sécurité toutefois imparfaite

En dépit des avantages qu'elle semble *a priori* présenter, la coproduction de sécurité, pour être pleinement efficace, nécessite que les acteurs de la sécurité publique fassent preuve d'une certaine volonté à travailler de manière conjointe. Or, dans la pratique, il apparaît que l'État, tout en louant les mérites du partenariat, souhaite néanmoins garder la main en matière sécuritaire (1). De plus, les différents acteurs de la sécurité publique demeurent également fort attachés à leurs prérogatives et acceptent difficilement de voir se mettre en place une politique de coopération durable (2).

1. L'État chef de file de la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires

Par définition, la mise en place d'une coproduction entraîne, de facto, une perte de monopole étatique en matière sécuritaire. Pour reprendre les termes de Virginie Gautron, une telle « [...] méthode d'action publique traduirait le passage d'un État-providence interventionniste et *propulsif* [...] à un État *modeste* [...]. Celui-ci n'imposerait plus le changement social par le biais d'un droit autoritaire mais fédérerait les initiatives, initierait des coopérations, expérimenterait de nouvelles modalités d'action, informerait, conseillerait et coordonnerait l'ensemble des interventions »¹²⁷¹. Ainsi, certains auteurs parlent-ils d'« État animateur »¹²⁷² ou bien encore d'« État pédagogue »¹²⁷³. Une telle démarche laisserait donc penser que l'État

¹²⁷⁰ V., par ex : M. LENA, « La sécurité privée doit-elle redevenir un oxymore ? », *AJ pénal*, 2018, p. 53 ; X. LATOUR, « Continuum de sécurité : quoi de nouveau ? », *JCP A*, n° 40, 8 Octobre 2018, 2257.

¹²⁷¹ V. GAUTRON, *op. cit.*

¹²⁷² J. DONZELOT et P. ESTEBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éditions Esprit, Coll. « Ville et société », 1994.

¹²⁷³ J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po, 1999, p. 68.

devienne, en la matière, non plus le chef de file, mais plutôt un simple accompagnateur, voire un coordinateur dont la mission serait de piloter le développement d'une politique partenariale efficace et rationnelle. Toutefois, le domaine sécuritaire étant particulièrement sensible, ce développement de la coproduction sécuritaire ne se traduit pas, sur le terrain, par une perte d'autorité du pouvoir central. En effet, dans les différents textes incitant à la mise en place d'une politique partenariale, l'État garde un rôle de premier ordre. Assez logiquement, l'État entend conserver un rôle majeur dans la définition des objectifs et des priorités d'action publique¹²⁷⁴. Ainsi, d'un point de vue purement procédural, l'État formule-t-il les objectifs et les orientations de la politique envisagée, avant d'élaborer des normes et des dispositifs à mettre en œuvre sur le terrain, avec une prise en compte des spécificités locales. De ce fait, selon la localité considérée, les concours entre les forces de police ne seront pas appréhendés de manière uniforme. En effet, comme nous l'avons déjà précisé, dans certaines villes, les polices municipales sont richement dotées et sont alors des partenaires majeurs des forces nationales¹²⁷⁵.

De plus, l'État dispose également du pouvoir d'accréditer les acteurs qu'il souhaite associer à la politique partenariale de sécurité publique. C'est donc lui qui garde la maîtrise de l'attribution des compétences dans le domaine sécuritaire. Ainsi, le partenariat instauré en matière sécuritaire met-il essentiellement en relation les maires – acteurs locaux, mais néanmoins représentant de l'État de par leur statut d'officier d'état civil – et les procureurs, préfets ou autres responsables des forces nationales de police¹²⁷⁶. Nous y reviendrons ultérieurement, mais précisons déjà que ce sont également ces acteurs étatiques – préfets et procureurs -- qui sont chargés de l'élaboration d'un véritable partenariat local contractuel. Il convient ainsi d'évoquer Jean-Claude Thoenig pour qui les acteurs régaliens, tels que le préfet, le parquet, et les deux forces de police nationales, forment l'épicentre du système d'action des

¹²⁷⁴ V., notamment : Y. PAPADOPOULOS, « Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique », *Politiques et management public*, 19, 1, 2001, p. 165-184.

¹²⁷⁵ A titre d'exemple, la police municipale de Nice est deuxième en termes d'effectifs sur le plan national avec 386 agents recensés en 2016 : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>

¹²⁷⁶ Sur cette question, se référer au Chapitre 2 du Titre III du Livre 1^{er} de la partie législative du CSI. Notamment les articles L. 132-8 et s. du même Code sur le rôle du procureur et du préfet en matière de prévention de la délinquance.

politiques publiques sécuritaires¹²⁷⁷. L'État entend donc conserver le monopole dans l'articulation des rapports entre forces nationales et locales de police en matière de sécurité publique. Pour certains auteurs comme Sébastien Roché, l'État a toujours travaillé à la conservation des symboles d'un monopole du pouvoir de punir par le pouvoir central¹²⁷⁸. Les différentes tentatives de renforcement d'un partage des compétences entre forces nationales et locales ne doivent toutefois pas faire illusion. Bien que l'on assiste à plus de coopération sécuritaire, il n'en demeure pas moins que les forces nationales restent prépondérantes dans ce domaine.

Outre ce constat d'une volonté centralisatrice de la part de l'État, il faut également évoquer une certaine résistance, de la part des acteurs locaux et nationaux, dans la mise en œuvre d'une politique partenariale durable.

2. *La résistance des acteurs au développement d'une politique partenariale pérenne*

A l'origine, les tentatives de développement d'un véritable partenariat entre forces de police nationales et locales répondent à un besoin de proximité ressenti par les citoyens et que les forces nationales ont du mal à satisfaire. Les ébauches de réponse à cette problématique aboutissent rapidement à une situation ambiguë ; police nationale et polices municipales ne sachant pas répondre efficacement à la demande sécuritaire. Ainsi, comme l'indique Anne Wyvekens, « l'organisation centralisée et le fonctionnement de la police nationale rendent celle-ci incapable de faire face à des problématiques locales parfois difficiles [...]. Une forme de "proximité policière" réapparaît toutefois - à doses homéopathiques [...]. Quant aux polices municipales, "tentées" par la proximité, elles tendent néanmoins à ressembler de plus en plus à leur grande sœur nationale »¹²⁷⁹. Les forces de police sont donc intimement liées dans

¹²⁷⁷ J.-C. THOENIG, « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue Française de Sociologie*, 15, 1994, p. 357-392.

¹²⁷⁸ S. ROCHE, *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2004.

¹²⁷⁹ Anne WYVEKENS, « La sécurité urbaine, affaire d'État ou problème local ? », *Métropolitiques.eu*, *Métropolitiques*, 2012, <http://www.metropolitiques.eu/La-securite-urbaine-affaire-d-Etat.html>. <halshs-00673473>. Il semble toutefois nécessaire de rappeler que cette question de la proximité est moins problématique concernant la gendarmerie nationale. En effet, de par sa compétence territoriale - principalement en milieu rural - cette dernière est, par définition, au contact de la population locale.

l'exercice de leurs missions. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient favorables à un développement de leurs rapports sur la base d'un partenariat accru.

En effet, il semble qu'en pratique, les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires ne soient pas toujours très favorables à une amplification du modèle coopératif dans leurs relations professionnelles. Les raisons sont parfois institutionnelles. D'ailleurs, comme l'indiquent Jacques Donzelot et Anne Wyvekens, les différentes forces de polices nationales et locales sont assez critiques sur les activités de leurs homologues.

Selon eux, plutôt qu'engager une réflexion globale sur leurs méthodes d'action et tenter ainsi d'améliorer l'efficacité de l'action publique en matière sécuritaire, ils se contentent de dénoncer les faiblesses de leurs collègues¹²⁸⁰. De plus, selon certains auteurs, tel Tanguy Le Goff, la police nationale accepte difficilement le développement législatif de la concurrence des forces municipales¹²⁸¹. Ce constat semble résulter d'un attachement particulier de nos institutions à leur modèle historique. A l'instar des maires qui tiennent à conserver leurs prérogatives policières, les différents acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires perçoivent la dynamique partenariale comme une sorte d'intrusion d'organes concurrents dans leurs domaines respectifs de compétence. Dès lors, ils ressentent tout champ de compétences commun comme une contestation de leur professionnalisme¹²⁸².

Il ne faut toutefois pas penser que ce climat de tension se ressente de manière linéaire sur l'ensemble du territoire national. Au contraire, il semble que chacune des forces de police soit convaincue de l'utilité d'un tel partenariat et considère cette complémentarité comme un atout.

Virgine Gautron se montre cependant plus critique sur ces rapports et estime que « malgré le poids des logiques corporatistes et professionnelles, les acteurs évitent les

¹²⁸⁰ J. DONZELOT, A. WYVEKENS, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La documentation française, 2004.

¹²⁸¹ V., notamment : T. LE GOFF, *Le maire garant de la tranquillité publique. Réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique en matière de sécurité quotidienne*, Thèse, Rennes, Université de Rennes I, 2003.

¹²⁸² Sur cette question, v., notamment : S. ROCHE, *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2004.

situations de confrontation directe et privilégient une stratégie d'évitement »¹²⁸³. Nous sommes plus optimistes quant à la volonté partenariale entre les acteurs locaux et nationaux. En effet, malgré une persistance clairsemée des craintes ou des réticences vis-à-vis d'une force homologue, les acteurs de la sécurité publique paraissent, aujourd'hui, s'être plutôt bien adaptés au travail conjoint. Il est évident que dans les communes ¹²⁸⁴ disposant d'une police municipale richement dotée, les agents municipaux constituent de véritables atouts pour faciliter le travail quotidien des policiers nationaux. C'est d'ailleurs l'argument avancé par la mairie de Paris sur son site internet pour présenter les objectifs et les avantages de la création de la police municipale de la capitale. L'on peut ainsi y lire : « [...] la police municipale parisienne permettra à la police nationale de se recentrer sur ses missions prioritaires et donc de faire davantage pour la sécurité des Parisiens (lutte contre la délinquance, le trafic de stupéfiants, les cambriolages, les agressions, etc.) »¹²⁸⁵.

Force est donc de constater qu'en pratique, les agents des forces de police nationales et locales réussissent à tirer profit de la nécessaire coopération induite par les dispositions du CSI¹²⁸⁶. Ajoutons, de plus, que la mise en œuvre et le renforcement d'une réelle collaboration entre acteurs locaux et nationaux passent inmanquablement par l'incitation à une contractualisation véritable entre les parties concernées.

¹²⁸³ V. GAUTRON, *op. cit.*

¹²⁸⁴ Tel est le cas par exemple de Marseille, Nice, ...

¹²⁸⁵ <https://www.paris.fr/actualites/tout-savoir-sur-la-future-police-municipale-6447>.

¹²⁸⁶ V., notamment les articles L. 411-1 et s. du CSI.

Section 2. La mise en place d'un véritable partenariat contractuel entre les forces de police étatiques et locales afin de prévenir les hypothèses de concours

« Sans porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ni à la liberté du maire dans la définition de sa police municipale, votre commission recommande que soit impulsée au niveau local, le cas échéant sous l'égide du préfet, la négociation de conventions de coordination plus approfondies »¹²⁸⁷. La commission d'enquête du Sénat, dans son rapport sur l'état des forces de sécurité intérieure, fait un constat assez critique à l'égard des mécanismes contractuels de coopération des forces de police locales et nationales. Elle leur reproche, notamment, de ne pas faire l'objet de négociations suffisamment poussées – ce qui est contraire à l'objectif que lesdites conventions poursuivent. En effet, leur objectif est de permettre une plus grande implication des polices locales dans la mise en œuvre des politiques de sécurité publique – en favorisant un partenariat mieux défini entre les différentes forces présentes sur le terrain.

Les dernières études relatives aux polices municipales militent en faveur d'un rapprochement entre les communes et services étatiques en matière de sécurité publique¹²⁸⁸. Ces réflexions, relatives aux rapports entre les forces de police, concernent, plus spécifiquement, les protocoles liant les forces étatiques à leurs homologues nationales. Le législateur prévoit, en effet, plusieurs mécanismes contractuels visant à favoriser le renforcement de la collaboration entre les différents acteurs de la sécurité publique au niveau local. Toutefois, il n'est pas possible de tous les étudier. En 1997, les contrats locaux de sécurité¹²⁸⁹ sont créés et constituent alors un

¹²⁸⁷ F. GROSDIDIER, *Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête n° 612, t. I (2017-2018), p. 105.

¹²⁸⁸ V., par ex : J.-M. FAUVERGUE, A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, La documentation française, 2018, p. 6 : « [...] de renforcer les moyens qui permettront aux polices municipales de travailler dans les conditions les plus efficaces avec les forces de sécurité de l'État ».

¹²⁸⁹ V., notamment : Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *JO*, n°253, 30 octobre 1997, p. 15757. Ladite circulaire définit les contrats locaux de sécurité comme « l'outil principal d'une politique de sécurité privilégiant l'éducation à la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme objectif de redéploiement de la police et de la gendarmerie et l'efficacité par un renforcement de l'action conjointe de l'ensemble des services de l'État ».

exemple de relation contractuelle¹²⁹⁰ poursuivant un objectif collaboratif entre les acteurs de la sécurité. Il s'agissait donc d'une première volonté de limiter les concours entre les forces de sécurité. Bien que ces contrats n'existent plus aujourd'hui, une telle démarche est encore d'actualité par le biais des conseils locaux de prévention de la délinquance¹²⁹¹. Ces mécanismes relationnels locaux mettent ainsi en relation divers acteurs de terrain qui jouent un rôle essentiel dans la sphère sécuritaire, mais qui n'intéressent qu'à la marge les rapports entre forces de l'ordre. Il nous semble dès lors plus opportun de nous attacher aux conventions de coordination en évoquant, dans un premier temps, leur développement (§1), et en soulignant leur insuffisance pour favoriser et développer des relations partenariales renforcées (§2).

§I. LE DÉVELOPPEMENT DES CONVENTIONS DE COORDINATION

Ce sont les articles L. 512-4 à L. 512-7 du CSI qui régissent désormais la réglementation relative aux conventions de coordination. Les dispositions réglementaires sont, quant à elles, insérées dans la partie réglementaire du CGCT¹²⁹². Le Professeur Jean-Marie Pontier a mis en exergue l'importance quantitative de ces conventions en précisant : « Il existe en France [...] environ 2230 conventions de coordination entre services de police municipale et forces de sécurité de l'État »¹²⁹³. Au-delà de l'intérêt que ces conventions semblent susciter auprès des professionnels, précisons que le décret n° 2012-2 du janvier 2012, relatif aux conventions-types de

¹²⁹⁰ V., notamment sur cette question : V. LEWANDOWSKI, « Les contrats locaux de sécurité sont-ils de véritables contrats, ou des actes réglementaires cachés sous une façade contractuelle ? », *Droit administratif*, n°1, 2002, chron. 2. L'auteur considère que les textes les définissant, ainsi que leur contenu milite en faveur du caractère contractuel de ces dispositifs. Pour une interprétation contraire, voir : N. PANNIER, « Les contrats locaux de sécurité et la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, 2001/3, p. 127. Selon lui, « [...] le contrat local de sécurité n'est pas juridiquement un contrat au sens classique du droit civil [...]. C'est alors un accord de volontés [...] sur une action commune afin d'atteindre une efficacité optimale. Ainsi, l'ambiguïté du mot contrat doit être dissipée dès le départ auprès de tous les partenaires ».

¹²⁹¹ V., par exemple : Art. L. 132-4 et L. 132-5 CSI ainsi que D. 132-7 et s. CSI.

¹²⁹² Art. R. 2212-1 CGCT.

¹²⁹³ J.-M. PONTIER, « Conventions types de coordination en matière de police municipale », *JCP A*, n° 1213, 18 mars 2013, 244.

coordination en matière de police municipale¹²⁹⁴, est venu réformer la réglementation en matière de partenariats locaux. Dans un souci d'exhaustivité, il convient d'évoquer les conventions de coordination d'un point de vue général (A), puis d'analyser les évolutions des nouvelles conventions-types de coordination depuis 2012 (B) tout en insistant sur leur rôle dans le règlement des difficultés liées aux concours.

A) Les principes généraux des conventions de coordination et la limitation des situations de concours

« L'une des exigences découlant de la reconnaissance [législative des polices municipales] est la coopération entre la police et la gendarmerie nationales et la police locale. L'expression la plus significative de cette coopération est constituée par les conventions de coordination, prévues par la loi »¹²⁹⁵. Cette citation du Professeur Jean-Marie Pontier montre que les conventions de coordination constituent un outil pensé par le législateur dans le but d'instaurer une dynamique partenariale entre les acteurs locaux et nationaux de la sécurité publique.

La loi du 15 avril 1999 déjà évoquée prévoit, dans son article 2, l'existence de ce type de conventions. Le législateur a ainsi inséré l'article L. 2212-6 au CGCT¹²⁹⁶ qui

¹²⁹⁴ Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale, *JO*, n°0003, 4 janvier 2012, p. 112, texte n° 2.

¹²⁹⁵ J.-M. PONTIER, « Conventions types de coordination en matière de police municipale », *JCP A*, n° 1213, 2013, 244.

¹²⁹⁶ « Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République. Un décret en Conseil d'État détermine les clauses d'une convention type. Cette convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. À défaut de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre six heures et vingt-trois heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune. Une convention de coordination peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale »

sera complété par plusieurs autres décrets¹²⁹⁷ et circulaires¹²⁹⁸. Cette loi de 1999 relative aux polices municipales accorde une place essentielle à ces conventions de coordination, ce qui conduit Didier Perroudon à les considérer comme « la pierre angulaire » de ladite loi¹²⁹⁹. L'auteur donne également la ligne directrice de ces nouvelles conventions. Il considère que « la convention de coordination organise la complémentarité entre la police municipale et la force étatique, Police nationale ou Gendarmerie nationale, présente dans la commune »¹³⁰⁰. Il semble que cette volonté du législateur d'organiser les rapports entre les forces nationales et locales soit l'une des causes de l'extension des prérogatives des polices municipales – et ce, depuis la loi de 1999 précédemment citée. La signature de ces conventions de coordination doit permettre de rationaliser la répartition des acteurs de la sécurité publique sur le terrain et, par conséquent, de renforcer leur efficacité d'action ce qui participe, *in fine*, à limiter les risques de concours entre les différentes forces de police nationales et locales.

Il convient d'indiquer que le caractère obligatoire de la signature d'une telle convention dépend du nombre d'agents de police municipale que compte la commune. En effet, l'article L. 2212-6 CGCT l'impose aux communes disposant d'au moins cinq agents¹³⁰¹. À l'inverse, lorsque ce seuil n'est pas atteint, la convention est, dès lors, facultative et laissée à l'appréciation de l'élu local. Précisons également que le projet initial de la loi prévoyait qu'en l'absence de convention conclue entre le maire et le préfet, ce dernier pouvait, de manière individuelle, édicter un règlement de

¹²⁹⁷ V., notamment : Le décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, déterminant les clauses de la convention type de coordination prévue à l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales, *JO*, n° 73, 26 mars 2000, p. 4731, texte n° 11. Il détermine les clauses de la convention de coordination et contient en annexe une convention type. Le décret n° 2000-1329 du 26 décembre 2000, relatif à la commission consultative des polices municipales et modifiant le code général des collectivités territoriales, *JO*, n° 302, 30 décembre 2000, p. 21026, texte n° 88. Il modifie la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales et abroge, le décret précédemment cité.

¹²⁹⁸ V., par ex : circulaire du 16 avril 1999, Circulaire du 16 avril 1999 relative à l'application de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, *BO du ministère de l'Intérieur*, n° 99/2 p. 167-173 ; Circulaire du 6 avril 2000 relative aux polices municipales, décret n° 2000-277 du 24 mars 2000 fixant la liste des contraventions au code de la route prévue à l'article L. 2212-5 CGCT, *BO du ministère de l'Intérieur*, n° 2000/2 p. 164-167, Circulaire du 20 septembre 2000 relative aux polices municipales. Points particuliers appelant des précisions, *BO ministère de l'Intérieur*, n° 2000/3 p. 97-99.

¹²⁹⁹ D. PERROUDON, « Police municipale », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* [en ligne], 2003, actualisation 2018, Ch. 3, §2.

¹³⁰⁰ *Ibid.*

¹³⁰¹ Il est utile de préciser que ce seuil de cinq agents constitue l'effectif à partir duquel il est possible de considérer qu'il s'agit d'un service de police municipal organisé et permettant ainsi le travail de nuit. Le calcul du nombre d'agent est pris en compte par la circulaire du 6 avril 2000 précédemment évoquée.

coordination. Les débats parlementaires ont fait disparaître cette disposition de la loi, permettant ainsi aux maires de disposer d'une marge d'appréciation supplémentaire dans la mise en place -- ou non -- d'une convention de coordination entre forces de l'ordre. La circulaire du 20 septembre 2000, précédemment mentionnée, spécifie d'ailleurs que la signature de la convention de coordination est un pouvoir propre du maire, en sa qualité d'autorité de police administrative. Cela signifie que le maire n'a pas à obtenir une autorisation du conseil municipal pour signer ce type d'acte¹³⁰². Toutefois, sous l'empire de la loi de 1999, ne pas conclure de convention avait deux conséquences. Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 2212-6 CGCT, dans sa rédaction initiale, prévoyait en effet deux conséquences dans une telle hypothèse. La première est l'impossibilité, pour les agents de police municipale, d'effectuer leurs missions entre 23h00 h et 6h00. La seconde est l'interdiction pour ces mêmes agents de disposer d'une arme dans l'exercice de leurs fonctions. Ici, « arme » s'entend au sens large du terme, et correspond à l'ensemble des armes pouvant équiper les policiers municipaux. En d'autres termes, pour armer ses policiers municipaux et leur permettre de patrouiller la nuit, une convention de coordination entre la police municipale et les forces de sécurité doit être signée. Imposer une telle démarche a pour objectif de renforcer la complémentarité entre les agents locaux et nationaux, et donc d'améliorer l'efficacité de la police en limitant les hypothèses de concours. Il semble essentiel que les forces de police nationales soient informées des spécificités de travail de leurs homologues locaux.

Dans les communes n'atteignant pas le seuil de cinq agents de police municipale¹³⁰³, la signature d'une telle convention est facultative. Elle n'est donc pas nécessaire pour mettre en place un service de police municipale nocturne. En revanche, la convention de coordination reste un préalable obligatoire pour toute autorisation de port d'arme par les policiers municipaux. Dès lors, l'élu local, s'il souhaite armer ses agents de police municipale, sera tenu de signer une telle convention, et ce quels que soient la taille du service, le nombre d'agents et les armes

¹³⁰² Rien n'interdit toutefois au conseil municipal de formuler des vœux, quant à l'opportunité de signer une telle convention afin de coordonner les rapports et missions entre les forces locales et nationales de police.

¹³⁰³ C'est-à-dire dans les communes comptant entre 1 et 4 agents.

envisagées. Le législateur tente ainsi d'inciter les maires disposant d'agents de police municipale à conclure de telles conventions. Le 4^{ème} alinéa de l'article L. 2212-6 CGCT dans sa rédaction initiale prévoit que, dans les communes de moins de cinq agents de police municipale, la charge de la demande de signature d'une convention de coordination pèse sur le maire.

En 1999, le législateur n'a rien prévu quant à la durée de la convention de coordination. Seule la convention type insérée dans une annexe du CGCT¹³⁰⁴ évoquait une durée de cinq ans qui n'avait, alors, aucune valeur législative ou réglementaire. La circulaire du 6 avril 2002 retiendra toutefois la même durée, considérant ainsi que la stabilité des rapports entre les forces de l'ordre nécessite que les conventions de coordination soient conclues pour une durée permettant la mise en œuvre de moyens d'actions efficaces et pérennes, sans pour autant risquer de tomber dans l'immobilisme. En effet, comme l'indique Didier Proudhon : « Une validité trop courte de la convention nuirait au bon fonctionnement des services, une durée trop longue pourrait être source d'inadaptation ». La circulaire précédemment citée prévoit également que la rupture avant terme de la convention peut être prononcée, à condition de respecter un délai de préavis de six mois lorsque celle-ci résulte d'une volonté unilatérale. L'objectif étant alors de prendre en considération les conséquences que pourront avoir la suppression des accords de coordination des forces de l'ordre au niveau local.

Ces dispositions générales, relatives aux conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, n'ont pas subi de modifications particulières depuis leur création. Elles figurent cependant désormais aux articles L. 512-4 à L. 512-7 du CSI. Outre ces précisions d'ordre général, il convient d'ajouter que le législateur est progressivement intervenu pour proposer des conventions types.

¹³⁰⁴ V., annexe IV-I sous l'art. R. 2212-1 CGCT.

B) Les conventions types de coordination nouvelle génération

Comme nous l'avons déjà indiqué, le législateur de 1999 n'avait pas initialement prévu de convention type à portée législative ou réglementaire. Une telle convention type fut tout d'abord annexée au décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, avant d'être abrogée par l'article 4 du décret du 26 décembre 2000. Le modèle type d'une convention de coordination est désormais envisagé à l'annexe IV-I, sous l'art. R. 2212-1 du CGCT. C'est le décret du 2 janvier 2012¹³⁰⁵ qui apportera une première clarification concernant ces conventions types (1). La circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 janvier 2013¹³⁰⁶ va, quant à elle, fournir certaines précisions quant à la réglementation applicable en la matière (2).

1. Les conventions types issues du décret du 2 janvier 2012

Le décret du 2 janvier 2012 modifie la réglementation relative aux conventions types de coordination et les subdivise en deux sous catégories, en fonction du ressort territorial sur lequel la police locale exerce ses missions : communal ou intercommunal. Lors d'un comité directeur de l'Association, le 9 juin 2011, le président de l'AMF¹³⁰⁷ appelait de ses vœux une clarification des responsabilités de l'État et des communes en matière de sécurité.

Malgré l'intérêt qu'elle présente, cette convention-type, telle qu'insérée en annexe du CGCT, ne comporte toutefois pas de caractère obligatoire pour les communes. En effet, la circulaire du 6 avril 2000, évoquée ci-dessus, montre que le législateur n'a pas voulu créer un rapport de conformité entre ladite convention type et les conventions devant être signées par les communes. Il s'agit, tout simplement, de proposer un exemple de convention de coordination dont les signataires pourront s'inspirer afin de cadrer les rapports entre les forces de police nationales et locales.

¹³⁰⁵ Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale, *JO*, n°0003, 4 janvier 2012, p. 112, texte n° 2.

¹³⁰⁶ Circulaire NOR INTK1300185C du 30 janvier 2013 relative aux nouvelles conventions de coordination, *JCP A* 2013, act. 157.

¹³⁰⁷ Il s'agissait à l'époque de Jacques PELISSARD.

L'objectif étant, *in fine*, de voir la négociation entre le maire et le préfet aboutir à l'élaboration d'une convention pleinement adaptée aux besoins de la commune. Seront notamment pris en compte, de manière factuelle, les modalités d'action des différentes forces de police en présence sur le territoire communal, et ce afin d'assurer une meilleure efficacité de tous les agents sur le terrain. La convention type constitue ainsi une première ébauche, à retravailler localement par les intéressés afin qu'elle réponde, au mieux, à leurs besoins spécifiques. Outre le préfet et le maire, différents responsables du maintien de l'ordre – dont les directeurs départementaux de la sécurité publique – pourront également apporter leur contribution. Le processus de discussion relatif à l'élaboration d'une telle convention s'achève par la demande d'un avis au procureur de la République.

Bien que le formalisme de la convention type n'ait pas à être repris intégralement par les signataires, il est intéressant de souligner l'importance donnée à la coordination entre les services nationaux et locaux. En effet, la structure de la convention type est articulée autour d'un préambule et de trois parties distinctes qui évoquent la nécessaire coopération entre les forces de l'ordre. Ainsi le préambule rappelle-t-il le principe selon lequel la coordination entre les forces de l'État – Police ou Gendarmerie nationale d'une part et police municipale d'autre part – ne constitue pas un démembrement du territoire municipal. Chacune des forces en présence reste donc compétente, dans le respect de ses attributions et prérogatives propres, sur l'ensemble de la commune. Ce vade-mecum permet de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales¹³⁰⁸. Outre le respect dudit principe constitutionnel, une telle approche permet aussi de tendre vers une harmonisation du partage territorial entre les différentes forces en présence en évitant, *de facto*, la création d'une rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Les autres éléments de la convention-type font également référence à la nécessaire coordination entre les forces locales et nationales. L'art. 2 dernier alinéa de la convention type prévoit, lui

¹³⁰⁸ V., notamment l'art. 72 C : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». V., également l'art. L. 1111-1 CGCT : « Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ».

aussi, la possibilité de contractualiser et donc d'encadrer préalablement l'exercice de missions conjointes menées par les différentes forces de police. Cette disposition prévoit ainsi : « Le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la police municipale peuvent décider que des missions pourront être effectuées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État, ou de son représentant ». Toutefois, cet élan de coopération fut freiné par la réponse du ministre de la Défense, Alain Richard. Interrogé sur ce qu'il fallait entendre par mission conjointe, celui-ci a précisé que « la coordination dans l'action est difficile à mettre en œuvre entre les personnels de statuts différents, notamment en cas d'intervention résultant de l'application de savoir-faire techniques et opérationnels propres à chaque service. C'est pourquoi il convient de se limiter au cadre défini par la convention en privilégiant la complémentarité des actions menées par les différents services et la coordination des dispositifs plutôt que de constituer des équipes communes en organisant des patrouilles mixtes »¹³⁰⁹.

Précisons également que le décret du 2 janvier 2012 susmentionné opère une distinction entre les conventions-types communales et leurs homologues intercommunales. L'objectif d'une telle dissociation est de spécifiquement prendre en compte les particularités engendrées par la création d'une force de police intercommunale et leur impact sur les rapports avec les forces nationales. Cette nouvelle forme de convention fait également émerger l'idée d'un diagnostic local de sécurité afin de prendre en considération les lieux et la nature des interventions des forces locales.

La circulaire du ministre de l'Intérieur - Manuel Valls - du 30 janvier 2013 précédemment citée viendra toutefois apporter quelques précisions sur l'architecture des conventions types.

¹³⁰⁹ A. RICHARD, réponse à la question du député A. VALLINI, *JOAN*, 30 octobre 2000, p. 6232.

2. Les précisions issues de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 janvier 2013

Une nouvelle circulaire, datée du 30 janvier 2013¹³¹⁰, précise les conditions et le champ d'application de ces conventions types. Ladite circulaire modifie, sur quatre points particuliers, la réglementation existante. Tout d'abord, les nouvelles conventions doivent faire l'objet d'un état des lieux préalable. La durée des conventions est, quant à elle, revue à la baisse, avec une possibilité de reconduction, par voie expresse, pour la même durée. La reconduction n'est donc plus tacite. Ces nouvelles conventions permettent également aux signataires d'instituer une coopération opérationnelle renforcée dans différents domaines, tels que le partage d'informations, la vidéo-protection, la formation au profit de la police municipale ... On ne peut donc que saluer cette volonté des autorités de voir se développer, plus encore, ce type de convention pour favoriser de meilleures relations de travail entre les forces de sécurité. Sur le plan opérationnel, la position adoptée dans la circulaire relève du bon sens. Toutefois, sur le plan juridique, les policiers municipaux restent des agents de police judiciaire adjoints, au sens de l'article 21 CPP. À ce titre, ils « ont pour mission de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ». Cette possibilité mérite d'être prise en compte car elle permet de mieux planifier, en amont, les rapports entre forces de l'ordre.

C'est surtout en ce qui concerne le champ d'application des dites conventions que la circulaire de 2013 est intéressante. En effet, à l'instar de ce qui a été évoqué précédemment, ce texte fait ressortir la nécessité d'opérer une distinction entre conventions communale et intercommunale. La convention communale est obligatoire dans un certain nombre de circonstances énumérées à l'art. L. 512-4 CSI. C'est, par exemple, le cas lorsque le service de police municipale compte au moins cinq postes d'agent de police municipale, y compris d'agents mis à la disposition de la commune par un EPCI dans les conditions prévues à l'art. L. 512-2 CSI. Dans les hypothèses qui ne sont pas rendues spécifiquement obligatoires par le Code de la sécurité, la conclusion d'une convention communale est alors facultative. Il incombera alors au

¹³¹⁰ Circulaire NOR INTK1300185C du 30 janvier 2013 relative aux nouvelles conventions de coordination, *op. cit.*

maire d'en faire la demande. Cela s'appliquera, notamment, lorsque le service de police municipale compte moins de cinq agents de police municipale. Bien que facultative, la signature de la convention devient obligatoire si le maire souhaite que certains de ses agents soient armés. De ce fait, les règles en matière de conventions communales ne subissent pas de modifications particulières en ce qui concerne leurs modalités générales.

La convention intercommunale est, quant à elle, envisagée pour les services de police municipale composés d'agents de police municipale recrutés directement par un EPCI et mis à disposition de plusieurs communes du ressort territorial de l'établissement public. Les maires des communes concernées peuvent signer une telle convention, à condition de trouver un accord entre eux, avec le Président de l'EPCI, et le préfet du département – après avis du procureur de la République¹³¹¹. Dans cette hypothèse, aucun seuil minimum d'effectifs n'a été prévu. Toutefois, l'initiative de la mise en œuvre d'une telle convention revient aux maires des communes de l'EPCI qui bénéficient d'agents de police municipale recrutés par l'EPCI. Ainsi, ladite convention intercommunale de coordination peut être conclue, à la demande de l'ensemble des maires concernés, en substitution des conventions communales existantes. L'acte est alors signé par les maires, le président de l'EPCI et le ou les préfets dans le département, après avis du ou des procureurs de la République territorialement compétents. Cette convention supra-communale permet ainsi de prévenir les hypothèses de concours entre les forces de police nationales et locales participant à la sécurité au sein de l'intercommunalité.

Malgré leurs différences, ces conventions-types, communales et intercommunales, possèdent une architecture commune. Le titre II est ainsi consacré à la possible coopération opérationnelle renforcée déjà évoquée. Nous pouvons, toutefois, constater que les maires sont à l'origine de l'élaboration de ces conventions, alors que l'objectif final consiste à renforcer le travail en commun des forces nationales et locales. Dès lors, tout en partageant les remarques du Professeur Jean-Marie Pontier selon lesquelles « Ce renforcement de la coopération est d'autant plus souhaitable que

¹³¹¹ Art. L. 512-5 CSI.

des ambiguïtés subsistent sur les attributions des agents de police municipale »¹³¹², nous nous interrogeons sur l'utilité d'une meilleure discussion en amont, entre les responsables territoriaux des forces de polices nationales et locales. Concernant « les attributions des agents de police municipale » dont le Professeur Jean-Marie Pontier fait état, il nous faut souligner la volonté de Christian Estrosi de voir les compétences de ces derniers renforcées, comme il l'a évoqué dans un communiqué de presse du 8 avril 2019¹³¹³. Si les attributions des agents de police municipale étaient effectivement accrues, les conventions de coordination seraient encore plus utiles pour optimiser l'articulation des missions des différentes forces de police en présence sur le territoire communal ou intercommunal. Cette question, relative à la répartition des prérogatives entre police locale et forces nationales, revêt une importance particulière s'agissant de la mise en œuvre de la responsabilité en cas de dommage subi par une victime. L'enjeu de cette problématique fut rappelé par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 20 juillet 2011. Il précisait en effet : « Je souhaite [...] que soient rappelées [...] aux maires de votre département les limites des compétences des agents de police municipale afin de leur éviter d'exposer la responsabilité administrative de la commune, voire leur propre responsabilité civile ou pénale »¹³¹⁴.

Selon le Professeur Jean-Marie Pontier, on dénombre en France « environ 2230 conventions de coordinations entre services de police municipale et forces de sécurité de l'État »¹³¹⁵ pour 3500 services de police locale. Malgré tout l'intérêt que présente un renforcement de la coopération entre ces différents services et l'attrait qu'a apparemment suscité ce développement de l'interaction entre les forces de police, il n'en demeure pas moins que ces conventions semblent insuffisantes pour pleinement

¹³¹² J.-M. PONTIER, « Conventions types de coordination en matière de police municipale », *JCP A*, n° 1213, 2013, 244.

¹³¹³ H. JOUANNEAU, « Police municipale : Christian Estrosi presse le gouvernement d'agir », *LGDC* [en ligne], 10 avril 2019. Il cite Christian Estrosi selon qui : « « Depuis la dernière réunion de la CCPM, notre pays a traversé de nombreux événements qui ont mis nos forces de sécurités intérieures à l'épreuve, souligne le communiqué. Une nouvelle réunion de la CCPM doit être l'occasion d'étudier les moyens concrets renforçant les compétences des Polices municipales, permettant ainsi, à nos policiers nationaux et à nos gendarmes, de concentrer leur force sur le maintien de l'ordre public ».

¹³¹⁴ Circulaire NOR IOCD1119121C du 20 juillet 2011 relative à l'interdiction des missions de maintien de l'ordre aux agents de police municipale, *BOMI* 2011/7, texte 122/128.

¹³¹⁵ J.-M. PONTIER, « Conventions types de coordination en matière de police municipale », *op. cit.*

répondre aux besoins actuels de sécurité publique, prévenir les éventuels problèmes et assurer des concours de police efficaces.

§II. L'INSUFFISANCE DES CONVENTIONS DE COORDINATION

Il ressort de l'étude de la commission d'enquête sur les moyens des forces de sécurité, pilotée par les députés Jean-Michel Fauvergue et Christophe Naegelen, que certains syndicats de police municipale déplorent un manque de coopération avec les forces de police étatiques¹³¹⁶. Ce constat a pu être dressé alors même que le renforcement de la complémentarité entre les forces policières semble avoir aujourd'hui remporté l'adhésion des différents acteurs de la sécurité publique. Certains personnels des forces nationales militent d'ailleurs pour une meilleure répartition des missions confiées à leurs homologues locales. En effet, un rapport parlementaire mentionne les propos d'un représentant syndical de la police nationale, selon qui : « il est impératif de fluidifier les relations entre les forces de sécurité nationales et municipales en créant des synergies »¹³¹⁷.

Bien que l'aspiration à une meilleure complémentarité entre les différentes forces de police ne soit pas contestée, son implémentation reste toutefois complexe dans la pratique. Cela tient notamment à l'ambivalence du caractère obligatoire de ces conventions de coordination (A), mais aussi à la nécessité de réformer certains aspects de leur mise en œuvre (B).

A) Le caractère obligatoire ambivalent des conventions de coordination

Comme nous avons pu le préciser dans nos développements précédents, le législateur impose aux communes ayant au moins cinq agents de police municipale d'établir une convention de coordination. Malgré la volonté mise en œuvre pour voir

¹³¹⁶ V., notamment : M. ELIE, « Police municipale : les syndicats déplorent le manque de coopération avec les forces de l'État », *LGDC* [en ligne], 4 avril 2019.

¹³¹⁷ F. GROSDIDIER, *Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine*, op. cit., p. 104.

cet outil se développer, il convient toutefois de formuler quelques remarques quant à la méthode utilisée.

Le dispositif législatif prévu à l'article L. 512-4 CSI laisse une marge de manœuvre aux édiles municipaux. En effet, la conclusion d'une convention de coordination n'est imposée qu'aux communes comptant au moins cinq agents de police municipale – et facultative pour les autres. Or, selon le recensement des services de police municipale¹³¹⁸, les forces de police locales comptant moins de cinq agents sont nombreuses sur le territoire français. Pour ces services, la conclusion d'une telle convention sera donc laissée à l'appréciation du maire. Le législateur a toutefois tenté d'inciter à la signature de cette convention. En effet, l'article L. 512-6 CSI précise que si le maire ne souhaite pas mettre en place une convention de coordination, ses agents de police municipale ne pourront pas être armés, ni exercer leur mission entre 23 heures et 6 heures. Or, on peut s'interroger sur l'impact d'une telle mesure pour les plus petites communes. Les petites communes sont-elles réellement intéressées par la mise en place d'un service de police municipale nocturne ? L'insécurité dans une municipalité de taille réduite justifierait-elle qu'un agent dispose d'une arme ? L'instauration de tels dispositifs représenterait une charge financière considérable et bien trop lourde pour des communes de taille réduite.

De plus, lorsqu'elle est obligatoire ou quand il décide de la mettre en place, le maire dispose d'une large marge de manœuvre quant au contenu de la convention de coordination. Les signataires pourront ainsi choisir une convention axée sur une forte coordination entre les services présents sur le terrain ou bien se contenter de la convention type proposée, sans chercher à l'adapter au territoire ou aux articulations entre les différentes forces de police agissant dans la localité. Il est donc regrettable que les pouvoirs publics ne cherchent pas à imposer une démarche coopérative dans la création des conventions de coordination.

L'ambiguïté du caractère obligatoire de la mise en œuvre de ces conventions de coordination ayant été exposée, il est également possible de s'interroger sur certaines

¹³¹⁸ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>

des spécificités qu'il conviendrait de réformer afin de renforcer la coopération entre les différents services de police locaux et nationaux.

B) Des conventions de coordination à moderniser ?

Les conventions de coordination constituent, *a priori*, une formidable opportunité pour mettre en pratique et promouvoir, de manière effective, l'idée de coproduction de sécurité, telle que nous l'avons abordée précédemment. Toutefois, dans cette optique, la mise en œuvre hétéroclite des conventions de coordination n'est pas encore pleinement satisfaisante. En effet, l'on constate que si certaines communes se sont effectivement engagées, grâce à ces conventions, dans la mise en place d'une politique étroite de coopération avec les forces nationales de police et de gendarmerie, d'autres se sont limitées au strict minimum imposé par le législateur, sans véritablement chercher à dynamiser un partenariat entre les différentes forces de polices en présence. Les premières auditions, menées par les députés Jean-Michel Fauvergue et Christophe Naegelen, dressent un bilan peu satisfaisant des relations entre forces locales et nationales, notamment en raison d'une mauvaise utilisation de l'outil convention de coordination. Il en ressort qu'« à la question "quelles sont vos relations avec les forces de l'État ?", la réponse est claire : peut mieux faire. "Il n'y a pas de complémentarité effective sur le terrain. Les conventions de coordination ne sont globalement pas satisfaisantes car très peu appliquées, et parfois même inconnues du partenaire étatique" [...] "Ces conventions sont déséquilibrées et placent les policiers municipaux et leurs responsables en situation de subordination vis-à-vis de l'État [...] »¹³¹⁹. Les professionnels de la sécurité locale soulignent, à travers les propos de leurs représentants syndicaux, les difficultés pour appliquer, de manière effective, les conventions de coordination. Dès lors, on peut légitimement se demander si ces dernières ne complexifient pas les rapports entre les forces de l'ordre, au lieu de renforcer leur coordination ?

¹³¹⁹ M. ELIE, « Police municipale : les syndicats déplorent le manque de coopération avec les forces de l'État », *LGDC* [en ligne], 4 avril 2019.

Les nouvelles conventions types, issues de la réforme de 2012, offrent la possibilité de mettre en place une « coopération opérationnelle renforcée »¹³²⁰. Toutefois, malgré une volonté avérée de voir se renforcer un travail collaboratif entre les différentes forces de l'ordre, l'incitation est laissée à libre appréciation des décideurs. Cette latitude décisionnelle est, selon nous, l'une des principales sources de modernisation à prendre en compte. En effet, l'article L. 512-4 CSI susmentionné précise, lui aussi, que l'instauration d'une telle convention dépend uniquement de la volonté du maire – ou du président d'EPCI –. Ainsi conviendrait-il de déterminer si la création de cette convention de coordination ne devrait pas résulter d'une volonté partagée entre les responsables des différentes forces de police, tant locales que nationales. Le développement d'une véritable coordination entre les différents services requiert nécessairement une décision commune et non pas unilatérale. Cela éviterait, très certainement, que les forces nationales ne soient pas informées de la mise en place de tels dispositifs, comme le déplorait l'un des professionnels auditionnés par la commission d'enquête présidée par le député Jean-Marc Fauvergue et chargée de réaliser un état des lieux de la situation, des missions et des moyens des forces de sécurité.

De plus, les agents de police municipale semblent craindre d'être subordonnés aux forces nationales de police. Il serait dès lors utile de prévoir des dispositifs précis et concertés, permettant aux personnels sur le terrain de voir leurs tâches et la coordination de leurs actions précisément et préalablement définies. Ce prérequis est dicté par l'évolution des impératifs sécuritaires. Il est ainsi possible de citer un rapport de l'Inspection générale de l'administration – sur le maire et la sécurité intérieure – précisant que les menaces terroristes auxquelles fait face la France doivent amener une nouvelle répartition des compétences policières. Il précise que : « le contexte de risque terroriste, qui a vocation à perdurer à moyen terme, appelle une nouvelle appréhension au plan territorial des responsabilités de chacun. L'État doit ainsi

¹³²⁰ L'art. 16 de la convention type prévoit les différents domaines de cette coopération renforcée. Il s'agit du partage d'information sur les moyens disponibles en temps réel et leurs modalités d'engagement et de mise à disposition, le prêt exceptionnel de matériel radio permettant à la police municipale de partager les mêmes réseaux de communication que les forces nationales, de l'élaboration conjointe d'une stratégie locale de contrôle en matière de sécurité routière, de l'encadrement des manifestations sur la voie publique ...

renforcer ses moyens de sécurité étatiques sur des missions prioritaires de protection de la population et de répression des formes de délinquance les plus criminogènes »¹³²¹.

Actuellement, et sauf pour les cas de missions conjointes, la convention type implique que les forces communales de police soient, non pas sous les ordres de gradés des forces nationales de police, mais sous ceux du maire et de leurs hiérarchies. Cette articulation est régie par le principe de libre administration des collectivités locales¹³²². Il résulte de ce principe que les relations entre les forces de police nationales et locales ne peuvent pas être basées sur des rapports de subordination. Toutefois, comme le précise le Professeur Pierre Bon, « l'intérêt d'une bonne administration de la police impose qu'il y ait des relations de collaboration [...] »¹³²³ entre les acteurs de la sécurité publique. Le dispositif mis en place tente de prévoir et d'inciter à l'établissement de rapports vertueux. Toutefois, il semble nécessaire de renforcer plus encore et de consolider les mécanismes partenariaux. À cet effet, le législateur prévoit des réunions périodiques obligatoires entre le responsable des forces de sécurité de l'État et celui de la police municipale, pour échanger des informations et organiser des missions matérielles. Pourquoi ne pas tenter de développer un partenariat et un partage permanent de données ? Plutôt qu'imposer des rencontres ponctuelles, il faudrait favoriser un véritable travail d'équipe, entre les acteurs locaux et nationaux, afin d'instituer une réelle et solide relation professionnelle partenariale¹³²⁴.

Il semble que l'évolution des risques engendrés par les manifestations de gilets jaunes ait favorisé une certaine mutation des pratiques. On a pu ainsi constater que, dans certaines communes, des agents de police municipale ont pris part à des opérations de maintien de l'ordre ce qui leur est, normalement, strictement interdit¹³²⁵.

¹³²¹ *Ibid.*

¹³²² V., notamment : B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Précis », 2018, p. 31 et s.

¹³²³ P. BON, « Police municipale : forces d'exécution », *Encyclopédie des collectivités locales* [En ligne], 2019-1, Sect. 2.

¹³²⁴ V., notamment : M. ELIE, « Police municipale : les syndicats déplorent le manque de coopération avec les forces de l'État », *LGDC, op. cit.*

¹³²⁵ La question de la participation des forces de police municipale aux missions de maintien de l'ordre n'est pas nouvelle. V., notamment : V. MALOCHET, « De la "surveillance du bon ordre" au "maintien de l'ordre", l'action des polices municipales en question », *Journal du droit des jeunes*, 2010/10, n° 300, p. 28. L'auteur y donne des exemples d'emploi des agents municipaux à des missions de maintien de l'ordre : « [...] lorsqu'à l'occasion des récentes manifestations, "des articles de journaux, clichés photographiques à l'appui, montrent des policiers municipaux armés de matraques, munis de boucliers et de

Les modèles-types de conventions communale ou intercommunale de coordination annexés à l'art. R. 512-5 CSI précisent expressément que la police municipale ne peut se voir confier des missions de maintien de l'ordre. Celles-ci relèvent exclusivement des forces de sécurité étatiques qui disposent de la formation adéquate, des effectifs adaptés et des équipements appropriés¹³²⁶.

Toutefois, la pratique, ainsi que les évolutions envisagées dans le rapport Thourot-Fauvergue précédemment évoqué, obligent à s'interroger sur les évolutions qui pourraient être envisagées pour les forces de police locales. Ainsi, peut se poser la question d'une réforme des rapports entre les forces de l'ordre et des missions des agents de police municipale. Serait-il opportun d'étendre leurs prérogatives ? Faudrait-il, dans le même temps, renforcer la coordination de leurs activités avec les forces nationales de police, permettant, de ce fait, à ces dernières de pleinement se consacrer à leur cœur de métier et à des missions spécifiques.

Une révision des règles en la matière apparaît donc indispensable afin d'améliorer la coopération entre les différents acteurs de la sécurité publique, la rendre plus efficace, tout en évitant que ne se réalisent des situations de concours entre les forces de police nationales et locales. Un tel objectif ne pourra être atteint que si l'on favorise et perfectionne la mise en œuvre de conventions de coordination pleinement adaptées à l'environnement dans lequel elles doivent s'appliquer. Cela implique une nécessaire réforme de la législation relative à ces conventions dont l'esprit devrait reposer sur un renforcement des rapports et des échanges entre les acteurs intéressés.

casques face à des manifestants, sans aucune ambiguïté, il ne peut s'agir de faciliter une circulation perturbée», les agents sont bel et bien employés à des fins de maintien de l'ordre ». L'auteur prend aussi l'exemple des émeutes de 2005. La question s'est également posée dans le cadre des manifestations du mouvement des « gilets jaunes » : F. LÉBOUCQ, « La police municipale de Reims était-elle déployée illégalement lors d'une manifestation de gilets jaunes ? », *Libération* [En ligne], 2 juin 2019. V. également : C. CASTANER, « Réponse à la question écrite n° 06484 de M. Vincent Capo-Canellas », *JO Sénat*, 25 avril 2019, p. 2287.

¹³²⁶ C'est la raison pour laquelle les casques de protection, (hormis pour les équipages motorisés) et les boucliers anti-émeutes en polycarbonate ne font pas partie de l'équipement de l'agent de police municipale.

Conclusion du Chapitre 1

Méfiance et coopération sont les mots qui résument l'évolution des relations entre les forces de police nationales et locales.

Méfiance quant à la vision que l'on a des unes et des autres et *méfiance* de la vision que les unes ont des autres. Les forces municipales sont, en effet, longtemps restées perçues comme une police subsidiaire de la police nationale, et dont le rôle était de décharger cette dernière de certaines de ses missions secondaires¹³²⁷. Ce sont cette disparité et ce sentiment d'infériorité de l'une des forces par rapport à l'autre qui créent des situations de concours nuisant, *in fine*, à l'efficacité de la coopération entre les services étatiques et décentralisés. Face au développement des polices municipales par les maires, les pouvoirs publics ont rapidement cherché à limiter ces hypothèses de concours en incitant le développement d'une complémentarité entre les forces nationales et locales.

Coopération dans l'élaboration de nouveaux outils visant à prévenir la survenance de concours entre ces différents acteurs de la sécurité. Les conventions de coordination constituent un levier du partenariat entre les forces de sécurité locales et nationales et contribuent à prévenir la survenance de concours entre les différentes forces de police en action sur un même territoire. Il semble toutefois nécessaire de réformer leurs conditions de mise en œuvre afin d'accroître leur efficacité. En effet, ces conventions sont trop souvent mises en place par défaut, sans une véritable motivation partenariale. Il nous apparaît donc indispensable de modifier les règles en la matière, dans le but de renforcer la coopération entre polices municipales et nationales.

Une telle démarche doit également prendre en considération le souhait des acteurs locaux de voir leurs prérogatives policières élargies, afin que la police municipale devienne un véritable partenaire de travail des forces nationales. Le gouvernement du Premier ministre Édouard Philippe semble poursuivre un objectif similaire. Celui-ci appelle en effet de ses vœux la création d'une « police de sécurité du

¹³²⁷ J.-M. BERLIÈRE, R. LÉVY, Histoire des polices en France : de l'ancien régime à nos jours, Nouveau Monde, coll. « Histoire », p. 534.

quotidien »¹³²⁸. La mise en place de cette nouvelle organisation fait cependant réagir les policiers eux-mêmes. En effet, comme l'indique Hervé Jouanneau : « Alors que la présentation de la police de sécurité du quotidien est annoncée le 8 février prochain, l'influent syndicat des commissaires de la police nationale pose des conditions au succès de cette vaste réforme. Dans un entretien à la Gazette, son secrétaire national, Jérémie Dumont, estime que le renforcement de l'efficacité policière passe notamment par un transfert de compétences administratives aux polices municipales et par un toilettage du partenariat local »¹³²⁹. Une implication accrue des forces de police municipales semble donc essentielle à la réussite de cette nouvelle police, pour éviter que ne se reproduise l'échec de la police de proximité¹³³⁰ mise en place en 1998 par le gouvernement de Lionel Jospin. En effet, si l'on se réfère à la définition donnée par Serge Rayne, « La police de sécurité du quotidien a pour rôle de mieux prendre en compte la spécificité des besoins au sein de la population en fonction notamment des territoires »¹³³¹, ce qui passe nécessairement par un renforcement du rôle des polices locales.

Outre cette coopération territoriale entre des spécialistes nationaux et locaux de la sécurité, il est également nécessaire de prendre en considération les dispositifs visant à favoriser les relations entre plusieurs forces de police municipales.

¹³²⁸ V., notamment : D. JOUBERT, « Les défis de la sécurité quotidienne », *AJ pénal*, 2018, p. 240.

¹³²⁹ H. JOUANNEAU, « Sécurité locale : ce que les commissaires de police veulent changer », *LGDC*, [en ligne], 5 février 2018.

¹³³⁰ V., notamment : A. BAUER et C. SOULLEZ, *Les politiques publiques de sécurité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011, Ch. 3 : La gauche de retour au pouvoir : entre réalisme et contradictions plurielles ? (1997-2002), pp. 58-82 ; N. CAZORLA, *La police de proximité. Entre réalités et mythes*, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2009 ; M. CHALOM et L. LÉONARD, *Insécurité police de proximité et gouvernance locale*, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2001 ; S. ROCHE, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005.

¹³³¹ S. RAYNE, « Gendarmerie », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Sect. 2, 86.

CHAPITRE 2

LES RAPPORTS ENTRE PLUSIEURS FORCES DE POLICE LOCALES

Le cinquième alinéa de l’art. L. 511-1 CSI précise que les agents de police municipale « [...] exercent leurs fonctions sur le territoire communal [...] ». Toutefois, afin d’atténuer les difficultés que connaissent certaines communes de petites et moyennes tailles dans la gestion de leurs services de police municipale, le législateur a prévu différents régimes particuliers de mise à disposition, leur donnant ainsi la possibilité de mutualiser leurs forces. Cela signifie que, dans certaines hypothèses spécifiquement prévues par le législateur, les agents de police municipale peuvent également intervenir sur le territoire d’autres communes. La mutualisation¹³³² constitue une technique managériale relativement fréquente dans les politiques publiques et s’applique désormais, plus largement, à la gestion du personnel territorial dans sa globalité – et non plus seulement aux agents des forces de sécurité locales. La mutualisation des agents de police locale est ainsi prise en compte par l’art. L. 512-1 CSI qui dispose notamment, dans son troisième alinéa : « Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l’emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l’État dans le département. Cette convention, conclue entre l’ensemble des communes intéressées, précise les modalités d’organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements ».

Cette mise en commun du personnel policier suppose, toutefois, une démarche volontaire des élus et s’exerce différemment selon qu’un EPCI est créé ou non. Il

¹³³² V., notamment sur cette question : F. CROUZATIER-DURAND, « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA* 2013, p. 1961.

convient dès lors de parler de coopération intercommunale ou de mise en commun de forces pluri-communales. Nous verrons que le dispositif législatif prévoyant ces différents systèmes sous-entend, dans tous les cas, le respect d'un formalisme strict de la part des élus intéressés par cette mise en commun. Suivant la distinction opérée par le législateur, il nous paraît opportun d'étudier les hypothèses de concours entre plusieurs polices municipales (Section 1), avant d'évoquer cette même situation dans le cadre intercommunal (Section 2).

Section 1. Le concours entre plusieurs polices municipales

« Il a [...] été constaté que le développement des polices municipales a entraîné un traitement différencié de l'offre de sécurité selon les territoires, ce qui est contraire au code de la sécurité intérieure en vertu duquel : "L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République au maintien de la paix et de l'ordre publics [...]" »¹³³³. Cette observation de Florence Crouzatier-Durand constitue l'une des motivations visant à renforcer les partenariats entre plusieurs forces de polices municipales distinctes. L'objectif est alors d'opérer une mutualisation des services de polices municipales afin que plusieurs communes en bénéficient et, de facto, jouissent d'une harmonisation des pratiques policières sur un même secteur. Une telle démarche va donc dans le sens du respect du principe d'égalité des citoyens quant à la mise en œuvre des politiques publiques locales sécuritaires.

L'autre raison justifiant le développement de la mise en commun des agents de police municipale est d'ordre financier. En effet, en mutualisant leurs effectifs, les communes – et surtout celles de petites tailles – peuvent espérer réaliser des économies non négligeables.

Il convient, dès lors, d'évoquer la mise en commun d'agents (§1), avant de s'intéresser à leur mise à disposition (§2).

¹³³³ F. CROUZATIER-DURAND, « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA* 2013, *op. cit.*

§I. LA MISE EN COMMUN D'AGENTS DE POLICE MUNICIPALE ENTRE PLUSIEURS COMMUNES

A l'origine, la mise en commun des agents et des moyens de police municipale fut limitée par le législateur afin de pouvoir la tester (A). Il faudra attendre la loi Chevènement de 1999 pour que cette technique soit déployée sur l'ensemble du territoire national (B).

A) Une mise en commun initialement circonscrite

Le déroulé de la mise en commun des agents municipaux intervenant en matière policière comporte deux étapes essentielles. En effet, le législateur s'est d'abord intéressé aux gardes champêtres (1), avant de transposer la réglementation les régissant aux policiers municipaux (2).

1. La législation relative aux gardes champêtres

Initialement, une telle mise en commun n'était admise que pour les départements d'Alsace - Haut-Rhin et Bas-Rhin - et de la Moselle¹³³⁴. La loi du 5 janvier 1988¹³³⁵, relative à l'amélioration de la décentralisation va, par le biais de la modification du Code des communes¹³³⁶, permettre, à un groupement de collectivités, de posséder un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble des communes du groupement considéré. Il s'agit donc d'une spécificité du droit d'Alsace-Moselle qui impose à chaque commune concernée de disposer d'un garde champêtre sur son territoire. Ainsi, cette possibilité de mettre en commun des agents évite aux petites communes la contrainte de recruter du personnel, si cela n'est pas absolument nécessaire. La loi du 8 janvier 1993¹³³⁷ vient poser les règles relatives au recrutement

¹³³⁴ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Mare et Martin, *op. cit.*, p. 387.

¹³³⁵ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *JO*, 6 janvier 1988, p. 208.

¹³³⁶ Art. L. 181-46 du Code des communes. Repris par l'art. L. 2542-9 CGCT. Art. L. 523-1 CSI aujourd'hui.

¹³³⁷ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *JO*, n°7, 9 janvier 1993, p. 503. Voir notamment l'art. 8 de ladite loi.

des gardes champêtres par un organisme surpa-communal. La loi du 2 février 1995¹³³⁸ s'intéressera, quant à elle, au recrutement intercommunal des gardes champêtres.

Ce développement de la législation relative à la mise en commun des gardes champêtres – et qui précède la loi Chevènement de 1999 – constitue donc un terreau d'idées qui favorisera l'émergence des dispositions concernant les agents de police municipale.

2. *La transposition aux policiers municipaux*

La réglementation relative au statut des gardes champêtres évoquée ci-dessus, va être, en partie, transposée à la gestion des agents de police municipale. Parallèlement au perfectionnement de la législation touchant les gardes champêtres, le député Dominique Bussereau présente, en 1993, une proposition de loi visant à favoriser le regroupement intercommunal et la mise en commun des policiers municipaux. Tout d'abord rejetée, cette loi sera de nouveau soumise au vote des parlementaires en 1998. S'agissant de la mise en commun des agents, Dominique Bussereau en fait une présentation empirique. En effet, il pose la problématique de la manière suivante : « Imaginons qu'une ville comme Belfort [...] reçoive une étape du Tour de France, et que le maire de Belfort demande un coup de main au maire de Vesoul. [...] je ne vois pas pourquoi une entraide ne serait pas possible, à condition que les maires la demandent, que ce soit d'un commun accord [...] »¹³³⁹.

Toutefois, la période antérieure à la loi de 1999 précédemment évoquée n'est pas propice à l'adoption de telles propositions, et ce en raison des incertitudes juridiques qui planent sur la réglementation applicable aux polices municipales. En découlait, dès lors, la crainte de certains auteurs de voir les questions de répartition des compétences entre les différentes forces en présence – mais aussi entre les autorités de police locales – se complexifier et ainsi rendre la réglementation afférente encore plus difficile à appréhender¹³⁴⁰. De plus, une telle proposition de mise en commun d'agents se heurte au principe de compétence *rationae territoriae*, initialement posé dans l'art. L.

¹³³⁸ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JO*, n° 29, 3 février 1995 p. 1840.

¹³³⁹ D. BUSSEREAU, *Polices municipales*, Discussions d'une proposition de loi, assemblée nationale, 30 janvier 1998.

¹³⁴⁰ V., pour exemple : M. WATIN-AUGOUARD, « Polices municipales : la fin des incertitudes ? », *Droit et Défense*, 1994/1, p. 61.

2212-5 CGCT – dans sa version issue de la loi du 15 avril 1999. En raison du peu d'effectivité concrète d'un tel cloisonnement, le législateur a rapidement prévu des exceptions à la rigueur du principe de territorialité. Ainsi, cette même loi de 1999 va-t-elle créer des dispositions spécifiques permettant, dans certaines hypothèses strictement énumérées, une mise en commun des agents de police municipale.

B) Un élargissement progressif de la mise en commun

La loi du 15 avril 1999, relative aux polices municipales a, en complément de l'art. L. 2212-5 CGCT, ajouté l'art. L. 2212-9 au même code. Cette disposition supplémentaire prévoit la possibilité, pour les maires de communes limitrophes, de mettre en commun leurs agents de police municipale « lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle ». Ce partage d'agents, tel que prévu par l'article cité ci-dessus, est donc strictement borné par le législateur¹³⁴¹. En effet, la mise en commun du personnel est tout d'abord limitée à certaines hypothèses précises, notamment face à un afflux de population sur le territoire d'une commune, ou en raison d'un risque nécessitant l'action de nombreux agents sur le terrain. De plus, une telle mutualisation des forces locales est également restreinte dans le temps et ne concerne que les missions relatives à la police administrative. L'article susmentionné précise également, dans son second alinéa, qu'un tel montage doit recevoir l'aval du préfet chargé de fixer les conditions de mise en œuvre de ce partage de personnel, en fonction des propositions qu'il a reçues des maires intéressés. En d'autres termes, une telle mutualisation des services de police municipale n'est possible que dans des circonstances de temps et de lieux bien particulières. Ainsi, initialement, dans l'esprit du législateur, une telle particularité n'a pas vocation à perdurer mais doit simplement

¹³⁴¹ Art. L. 2212-9 CGCT : « Lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative.

Cette utilisation en commun des moyens et effectifs est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires des communes concernées ».

permettre de répondre, ponctuellement, à un besoin accru de personnel en un endroit donné.

Le premier alinéa de l'art. L. 2212-9 CGCT – dans sa version issue de la loi de 1999 – pose une autre question quant aux municipalités pouvant mettre en commun leurs agents de police municipale. En effet, cet alinéa précise que sont concernées les « communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération ». S'il est assez aisé d'identifier les communes limitrophes, il semble toutefois plus compliqué de déterminer quelles communes appartiennent à une même agglomération. Face à cette difficulté, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement a, dans une circulaire, donné des instructions aux représentants de l'État dans le département afin de pallier d'éventuelles divergences interprétatives. Il laisse, toutefois, aux préfets une marge de manœuvre puisqu'il considère que l'appréciation des communes appartenant à une même agglomération se fait *in concreto*. Il développe son argumentaire en indiquant qu' « il n'est pas envisageable, [...], que des communes ne formant pas un seul tenant puissent mettre en commun leurs moyens et effectifs de police municipale, et que ceux-ci puissent se déplacer en dehors des communes concernées »¹³⁴².

Alors que certains députés¹³⁴³ avaient soulevés l'idée d'une éventuelle police intercommunale, le ministre de l'Intérieur leur donne, dans cette même circulaire, une réponse claire en précisant que : « La mise en commun s'entend uniquement au sens organique du terme. La loi ne modifie en rien les pouvoirs de police du maire, qui ne peuvent faire l'objet d'un exercice intercommunal »¹³⁴⁴. L'art. L. 512-1 CSI n'est pas revenu sur cette caractéristique et dispose, en effet, que « pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune ». Les agents de police municipale mis à disposition se retrouvent donc dans une situation particulière car ils dépendent de plusieurs autorités hiérarchiques, en fonction du lieu d'exercice de leur mission ; chaque élu

¹³⁴² Circulaire NOR/INT/D99/00095/C du 11 mai 1999 relative à la mise en œuvre de la loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, p. 9-10.

¹³⁴³ V., par exemple : Rapport n° 857 du député Jacky DARNE, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 815) relatif aux polices municipales, avril 1998.

¹³⁴⁴ Circulaire NOR/INT/D99/00095/C du 11 mai 1999 relative à la mise en œuvre de la loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, p. 10.

local restant, toutefois, seul compétent en matière de police municipale sur le territoire de sa commune. Un tel scénario requiert donc une bonne entente entre les maires concernés, en matière de politique sécuritaire.

Le législateur est également intervenu en 2017 pour faciliter les hypothèses d'implémentation de cette mise à disposition. En effet, alors qu'initialement, les possibilités de mettre en commun des agents de police municipale concernaient les seules « communes de moins de 20.000 habitants formant un ensemble de moins de 50.000 habitants d'un seul tenant », la loi du 28 février 2017¹³⁴⁵ a quelque peu assoupli ces conditions. Désormais, plusieurs communes limitrophes peuvent mutualiser des agents de police municipale, sans minimum d'habitants et avec un seuil maximum passant de 50 000 à 80 000 habitants pour l'ensemble des communes concernées¹³⁴⁶. Malgré l'assouplissement apporté par le législateur, la mise en œuvre de ce mécanisme de mise en commun obéit encore à des conditions relativement strictes.

§II. LA MISE À DISPOSITION D'AGENTS DE POLICE MUNICIPALE

Afin de réaliser cette mutualisation des services de police municipale, il est nécessaire de conclure une convention entre l'ensemble des communes intéressées. Le décret du 28 août 2007¹³⁴⁷ vient, dès lors, compléter le dispositif permettant aux communes dotées d'un personnel de police municipale de le mettre à disposition d'une autre commune, et donne différentes précisions quant au contenu de ladite convention. Celle-ci est signée par l'ensemble des maires des communes concernées, après délibération de leurs conseils municipaux, pour une durée minimale d'un an. Les conditions de renouvellement, mais aussi les conséquences du retrait d'une commune, doivent être envisagées dans la convention qui sera obligatoirement transmise au représentant de l'État.

¹³⁴⁵ Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, *JO*, n°0051, 1^{er} mars 2017, texte n° 3.

¹³⁴⁶ V., à ce propos : art. 2 de la loi du 28 février 2017, modifiant l'art. L. 512-1 CSI.

¹³⁴⁷ Décret n° 2007-1283 du 28 août 2007 relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements, *JO*, n°200, 30 août 2007, p. 14320, texte n° 5.

Différents éléments doivent être pris en compte pour procéder à la rédaction d'une convention concernant la mise en commun des agents de police municipale. Il convient, tout d'abord, de s'intéresser aux éléments qui devront figurer dans ladite convention et à leurs conséquences (A), puis d'évoquer les limites d'un tel mécanisme (B).

A) La nécessité d'une convention

Comme étudié dans nos précédents développements¹³⁴⁸, la convention vise à régler les relations entre les différentes forces de polices municipales devant être mutualisées. Une telle démarche poursuit donc de prévenir la survenance de situations de concours entre plusieurs agents appartenant à des forces de police municipales distinctes. À cette fin, la convention doit répondre à un formalisme spécifique.

L'article L.512-1 CSI dispose que « chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention ». Ladite convention doit impérativement être transmise au préfet. De plus, selon les termes de l'art. R.512-2 CSI, elle sera « signée par l'ensemble des maires des communes intéressées, après délibération de leurs conseils municipaux ». La démarche de mise en commun des agents de police municipale est donc soumise à des conditions de forme assez strictes. En effet, le législateur a également prévu une durée d'engagement minimum à respecter pour la signature de la convention. L'article R. 512-2 CSI dispose aussi que cette dernière est conclue « pour une durée minimale d'un an », ce qui permet de pérenniser la mutualisation. Dans le même esprit, doivent également y figurer les modalités de renouvellement de la convention et celles liées au retrait d'une commune. Dans cette dernière hypothèse, le législateur impose un préavis minimum de 3 mois avant de pouvoir dénoncer la convention.

¹³⁴⁸ V., notamment le Chapitre précédent.

La convention doit également préciser « les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements »¹³⁴⁹. La partie réglementaire du CSI impose également que la convention de mise à disposition comporte un minimum obligatoire ¹³⁵⁰ d'indications sur l'organisation et le financement du service ainsi mutualisé. Doivent figurer, par exemple, le nombre total, par grade, des fonctionnaires relevant de cadres d'emplois de police municipale et mis à disposition par chaque commune, la répartition du temps de présence des agents de police municipale mis à disposition, ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions. Sont également à indiquer, les modalités de conduite des opérations lorsque plusieurs agents interviennent sur un même territoire, la désignation de la commune chargée d'acquiescer, détenir et conserver les armes, – et les éléments d'armes et munitions dans les conditions prévues par le décret du 24 mars 2000 et utilisés par les agents de police municipale mis en commun. Concernant les questions relatives au financement de la mise à disposition, la convention doit prévoir, entre autres, les modalités de répartition, entre chaque commune partie à la convention, des charges financières en personnels, équipements et fonctionnement.

Cette mise à disposition d'agents de police municipale nécessite également « [...] un arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination après avis de la Commission Administrative Paritaire »¹³⁵¹. Une copie de la convention de mise à disposition est ainsi annexée à cet arrêté individuel. La mise à disposition implique ainsi un formalisme relativement strict, pleinement justifié par l'impact d'une telle mesure sur le ressort territorial des compétences de l'agent concerné. Cet encadrement législatif est renforcé par l'art. 512-1 CSI dont le 4^{ème} alinéa impose que les communes parties à une convention de mise à disposition « se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale avec les services de l'État dans les formes prévues par la section 2 du même chapitre du dit code (soit les articles L

¹³⁴⁹ Art. L. 512-1 CSI.

¹³⁵⁰ Il ne s'agit que d'un minimum n'empêchant pas les communes intéressées à insérer toute disposition utile au bon fonctionnement d'un service de police municipale mutualisé.

¹³⁵¹ Art. R. 512-3 CSI. On peut également préciser que les commissions administratives paritaires sont des instances de représentation des personnels titulaires de la fonction publique. Elles traitent des sujets relatifs aux carrières individuelles. Elles sont obligatoirement saisies pour donner un avis sur les actes ayant un impact sur la gestion du corps de l'agent et sur la carrière de chaque agent de ce corps.

512-4 et suivants du code) ». Cette rigueur est toutefois à relativiser, dans la mesure où l'obligation de recourir à une convention est finalement peu contraignante, tant il est aisé de se conformer à une convention déjà pré-remplie. Un tel régime connaît cependant des limites qui semblent freiner sa mise en œuvre sur le terrain.

B) Les limites de la mise à disposition

Pour envisager ces limites, il est nécessaire de distinguer les problématiques en fonction du mode de mise à disposition choisi, et qui pourra être soit ponctuel, soit pérenne. Dans le cas d'une mise à disposition ponctuelle, une première restriction est directement liée au champ de compétence dont disposent les agents ainsi mutualisés. En effet, la mise à disposition, telle qu'elle ressort de l'art. L. 512-3 CSI, est strictement restreinte à l'exercice des pouvoirs de police administrative. Cela signifie donc, selon Jean-Baptiste Chevalier que « les agents de police intervenant en dehors de leur commune de rattachement se trouvent cantonnés aux missions tendant à la préservation l'ordre public, sans pouvoir exercer de mission de police judiciaire. En pratique, ils ne peuvent, [...], constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés municipaux ailleurs que dans leur commune d'emploi »¹³⁵². De plus, par définition, dans une telle configuration, l'utilisation commune des agents de police est bornée, tant dans la durée que dans l'espace. Ces restrictions se comprennent toutefois aisément en raison de l'objectif visé par ce type de mutualisation : répondre à un besoin spécifique et ponctuel.

Une mise à disposition vouée à s'inscrire dans la durée soulève également certains questionnements. En effet, malgré la pertinence de l'argument financier, et de celui concernant l'harmonisation de la politique sécuritaire au niveau de toutes les communes concernées, un tel partage des effectifs est-il pleinement efficace en pratique ? Une telle mutualisation a-t-elle pour conséquence directe le fractionnement du temps de travail des agents de police municipale impliqués. Ceux-ci seraient, dès lors, moins présents sur leur zone de travail initiale.

¹³⁵² J.-B. CHEVALIER, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJCT*, 2014, p. 367.

Malgré ces quelques limites, une mutualisation directe des agents de police municipale entre plusieurs communes constitue une réelle opportunité pour les petites collectivités qui disposeront, de ce fait, d'agents contribuant à la mise en œuvre – si minime soit-elle – d'une politique sécuritaire sur le territoire municipal. Outre la possibilité donnée à des communes de disposer d'une force de police locale, une telle mesure permet aussi d'éviter la survenance de concours entre les agents concernés. Des hypothèses de concours sont, néanmoins, susceptibles d'apparaître car, comme nous l'avons précisé précédemment, chaque maire conserve ses propres pouvoirs de direction sur tout agent en mission sur le territoire dudit maire. Outre cette mise à disposition conventionnelle, prévue et mise en œuvre directement entre plusieurs communes, les agents peuvent également intervenir sur un ressort géographique pluri-communal dans le cadre de l'intercommunalité.

Section 2. Le concours entre forces de polices municipales dans le cadre intercommunal

Selon Jean-Baptiste Chevalier : « La police municipale et la coopération intercommunale ont longtemps paru antithétiques »¹³⁵³ en raison, notamment, de l'imbrication étroite entre police municipale et territoire communal. En effet, historiquement, cette police locale est intimement liée à l'échelon géographique municipal. Toutefois, les enjeux sécuritaires évoluant, certains acteurs de la scène politique ont appelé à des changements en la matière.

Face à la demande des députés, plusieurs dispositions législatives récentes reconnaissent aux communautés des compétences en matière de prévention de la délinquance et de sécurité. Le législateur est donc intervenu, à plusieurs reprises, sur cette problématique afin de perfectionner son dispositif. Il est ainsi nécessaire d'étudier le développement des partenariats intercommunaux (§1), avant de s'interroger sur l'avenir – et les évolutions possibles – du modèle sécuritaire local (§2).

¹³⁵³ J.-B. CHEVALIER, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJCT*, 2014, p. 367.

§I. LE DÉVELOPPEMENT DE PARTENARIATS LOCAUX DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL

Malgré « une corrélation très forte entre la commune et la police [...] », le Professeur Vincent Aubelle précise que « [...] plusieurs dispositions autorisent aujourd'hui d'appréhender la question de la police à l'échelle intercommunale »¹³⁵⁴. Bien que les policiers municipaux « exercent leurs fonctions sur le territoire communal »¹³⁵⁵, leurs missions s'intègrent désormais dans un cadre territorial plus étendu. Il est en effet possible, pour certaines intercommunalités, à certaines conditions, de procéder au recrutement et à la gestion de personnel de police municipal. Cette faculté a toutefois fait l'objet d'une évolution législative récente. Ainsi, le dispositif initial de recrutement des policiers municipaux par l'intercommunalité (A) fut-il renforcé et complété par un second procédé plus abouti (B).

A) Le recrutement initial des policiers municipaux par l'intercommunalité

L'article 43 de la loi du 27 février 2002¹³⁵⁶, codifié à l'art. L. 2212-5 CGCT, énonce qu'à « la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes. Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition ». Ainsi, il résulte de cette disposition législative que les communautés peuvent recruter des policiers municipaux dont la compétence s'étend à l'ensemble des communes impliquées dans

¹³⁵⁴ V. AUBELLE, « La lente émergence du lien entre la police et l'intercommunalité », in., N. DANTONEL-COR, *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 190.

¹³⁵⁵ Art. L. 511-1 CSI.

¹³⁵⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO*, 28 février 2002 p. 3801, texte n° 1.

la structure intercommunale. Cette innovation permet donc d'aller plus loin que la simple mutualisation des agents. En effet, avec ce mécanisme intercommunal, les agents peuvent intervenir sur le territoire de plusieurs communes qui ne sont pas nécessairement contiguës. De plus, l'objectif d'une telle nouveauté est nourri par la volonté de prendre en compte les besoins de certaines communes rurales dont les finances ne permettent pas de créer un poste de garde champêtre ou de policier municipal. Comme l'indique Jérôme Millet « [...] il s'agit de pallier les difficultés des communes rurales qui, parfois, sont confrontées à des manifestations exceptionnelles ou des afflux touristiques conséquents, et ne disposent que d'un seul agent de police municipal »¹³⁵⁷. Les dispositions de l'art. L. 2212-5 CGCT figurent aujourd'hui à l'art. L. 512-2 CSI.

Une fois encore, les conditions de mise en œuvre de ce recrutement intercommunal sont soumises à différentes conditions – notamment en termes de quorum¹³⁵⁸ – prévues par l'article susmentionné. Il faut également ajouter que la loi du 27 février 2002 n'a pas confié de pouvoirs de police générale aux présidents des communautés. Il en résulte donc que, pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents de police municipale recrutés à l'échelle intercommunale restent placés, de manière classique, sous l'autorité du maire de la commune – ce dernier conservant, *de facto*, ses pouvoirs de police. L'EPCI ne constitue, dès lors, que l'autorité de gestion administrative des agents de police municipale intercommunaux, tandis que le maire demeure leur autorité d'emploi fonctionnelle pour les matières qui n'ont pas été transférées au président de l'EPCI. C'est ainsi que les agents peuvent se retrouver dans une situation ambiguë. En effet, comme l'indique le Professeur Olivier Renaudie, lorsqu'une convention est signée entre l'EPCI et les communes membres, « les agents de la police intercommunale seront placés soit sous l'autorité fonctionnelle des maires, lorsqu'ils exerceront leurs missions pour mettre en œuvre ces pouvoirs de police, soit sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI, lorsqu'ils exerceront leurs missions pour mettre en œuvre les pouvoirs de police

¹³⁵⁷ J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale, op. cit.*, p. 391.

¹³⁵⁸ La délibération de l'EPCI doit avoir été prise par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Il s'agit de la règle dite de la majorité qualifiée.

spéciale transférés au président »¹³⁵⁹. Une telle spécificité est appelée à évoluer, selon certains auteurs. Sur ce point, le Professeur Didier Jean-Pierre s'interroge : « Comment ne pas croire que les EPCI et leurs directeurs gérant la carrière des policiers municipaux ne réclameront pas à terme des pouvoirs de police ? »¹³⁶⁰. Cette question est particulièrement pertinente en raison de la faculté offerte par l'art. L. 5211-9-2 CGCT¹³⁶¹, selon laquelle il est possible, sous certaines conditions, de transférer au président de l'EPCI à fiscalité propre, la compétence relative à la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires.

Cette dualité d'autorité entraîne une complexification de la réglementation, source fréquente de réflexion sur une possible évolution. Ainsi, dans un souci de cohérence, il serait certainement préférable de créer une seule autorité de police administrative dans le cadre des police intercommunales. Toutefois, une telle réforme risquerait d'heurter la sensibilité des élus locaux, qui y verraient l'amorce d'un amoindrissement de leurs prérogatives auxquelles ils sont particulièrement attachés.

B) Le renforcement du dispositif initial de recrutement et de gestion des policiers municipaux par l'intercommunalité

Outre la question du recrutement *stricto sensu*, l'intercommunalité est également compétente pour répondre aux questions relatives à l'armement de ses agents de police municipaux intercommunaux. Le législateur prévoit – encore aujourd'hui – la condition d'une demande motivée du maire en vue de l'armement d'un ou plusieurs policiers municipaux. Cette compétence de l'édile local est conservée, même en cas d'agent recruté par un EPCI à fiscalité propre. À ce titre, l'art. L. 511-5 CSI dispose :

¹³⁵⁹ O. RENAUDIE, « Intercommunalité et police administrative », *op. cit.*, p. 304.

¹³⁶⁰ D. JEAN-PIERRE, « A propos du recrutement intercommunal des policiers municipaux et des gardes champêtres », *JCP A*, 10 mars 2003, n° 1237, p. 307.

¹³⁶¹ Art. L. 5211-9-2 CGCT : « [...] B) Les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent transférer au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article 23 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité pour assurer la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires [...] ».

« Lorsque l'agent est employé par un établissement public de coopération intercommunale et mis à disposition de plusieurs communes dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 512-2, cette demande est établie conjointement par l'ensemble des maires des communes où il est affecté ». Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble des maires de l'intercommunalité ne formulent pas une demande dans ce sens, l'agent ne pourra être armé que sur le territoire des communes dont les élus auront sollicité une autorisation. Pour l'agent concerné, cela impliquerait donc, juridiquement, qu'il laisse – ou ramène – son arme au poste de police municipale – en cas d'intervention sur le territoire d'une commune dont le maire n'aurait pas expressément demandé à ce qu'il bénéficie d'une arme. Cette réflexion a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une réponse ministérielle selon laquelle : « dans le cadre intercommunal, chaque maire qui le souhaite doit solliciter un port d'arme pour chacun des policiers intercommunaux »¹³⁶². Ainsi, la solution la plus simple semble être soit d'armer les agents de police municipale sur l'ensemble des communes de l'intercommunalité, soit de ne pas les armer – pour aucune des dites communes. Face à cette problématique de mise en œuvre risquant de nuire à l'efficacité des agents de police intercommunaux, le législateur a apporté trois précisions relatives à la procédure de demande de port d'arme dans le cadre intercommunal. En effet, l'article 119 de la loi de simplification et de clarification du droit de 2009¹³⁶³ modifie tout d'abord l'art. L. 2212-6 CGCT afin de permettre au président de l'EPCI d'être partie à la convention de coordination, dès lors qu'au moins un des policiers municipaux concernés par le texte est agent intercommunal. L'art. L. 2212-8 CGCT a, lui aussi, été modifié par la loi de 2009 susmentionnée afin de permettre au président de l'EPCI, tout comme à n'importe quel maire, de demander au ministre de l'Intérieur qu'une vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale soit diligentée. Enfin, la même loi de 2009 a également opéré une modification de l'art. L. 412-51 du Code des communes, permettant ainsi à l'EPCI d'acquérir et de conserver directement les armes utilisées par les policiers intercommunaux, évitant par conséquent que cette tâche incombe à l'une des communes de l'intercommunalité.

¹³⁶² Rép. min. n° 52636, JO AN, 22 février 2005, p. 1951.

¹³⁶³ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, JO, n°0110, 13 mai 2009, p. 7920, texte n° 1.

Afin de prévenir une superposition et donc un risque de concours entre les différentes forces de police agissant au niveau local, le législateur a tenté de mettre des limites au dispositif policier dans le cadre de l'intercommunalité. En effet, l'avant dernier alinéa de l'art. L. 512-1 CSI dispose qu'« une commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale lorsque cet établissement met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 512-2 ». Cette disposition constitue une tentative de garantie visant à éviter une éventuelle collision entre « police intercommunale » et police municipale mise en commun – ou « pluri-communale » – telle que nous l'avons évoquée précédemment. Il est donc impératif que les communes intégrées à un EPCI à fiscalité propre fassent un choix entre les modèles intercommunal ou pluri-communal. Bien qu'une telle obligation limite nécessairement les risques de concours entre les différentes forces mutualisées, il n'en demeure pas moins que le modèle de la police locale, dans sa forme actuelle, reste toujours incertain et donc perfectible. Cet état de fait résulte, en partie, de la diversité des autorités de police au sein des EPCI. Ainsi, comme l'indique Didier Perroudou : « Comment concevoir la sécurité juridique des policiers municipaux si la politique de chaque maire en matière de sécurité est différente ? Comment concevoir la possibilité d'armer les policiers municipaux sans imaginer un consensus préalable des maires ? Comment gérer les situations d'urgence et de crise sans recourir à une autorité intercommunale ? Toutes ces questions ne peuvent, de notre point de vue, trouver de solution que dans le transfert de pouvoir de police du maire au président de l'EPCI »¹³⁶⁴.

En guise d'illustration, il est possible de mentionner la police intercommunale de Roissy. Celle-ci fut, en 2002, la première de ce type. Le jeudi 22 novembre 2018, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France a signé une convention de coordination entre sa police municipale à caractère intercommunal et les forces nationales de police – police nationale et gendarmerie nationale. Suite à cette extension, la police municipale à caractère intercommunal de la communauté d'agglomération interviendra au niveau interdépartemental. En application de ladite

¹³⁶⁴ D. PERROUDON, « Police municipale », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, 2018, n° 23.

convention, et en accord avec le président de la communauté d'agglomération, le préfet du Val-d'Oise, la préfète de Seine-et-Marne et le vice-président délégué à la sécurité, sûreté et vidéo-protection ont convenu de renforcer la coopération opérationnelle entre la police municipale intercommunale et les forces de sécurité de l'État. L'intérêt de cette convention est donc de mutualiser les compétences des agents et d'améliorer la circulation de l'information entre eux. Au total, 21 communes sont concernées par cette nouvelle organisation. Une telle démarche participe ainsi à limiter les concours de police, à la fois entre les forces locales de police entre elles mais également entre les forces décentralisées et les forces nationales de police.

Malgré quelques exemples récents¹³⁶⁵ de création de polices intercommunales, cette organisation séduit peu les élus locaux et conduit à s'interroger sur l'avenir de l'organisation policière locale et donc sur l'échelon le mieux adapté aux nouvelles contraintes de la sécurité.

§II. L'AVENIR DE L'ORGANISATION POLICIÈRE LOCALE

Il n'est plus possible, à l'heure actuelle, d'envisager la police locale exclusivement au niveau communal. Comme nous l'avons montré, le législateur est intervenu à plusieurs reprises afin d'offrir aux élus locaux des moyens de mettre en œuvre des coopérations en matière de police municipale, lorsque certaines conditions sont remplies. Malgré des assouplissements législatifs récents et des incitations gouvernementales, les polices municipales peinent, toutefois, à se développer dans le cadre intercommunal. En effet, selon Jean-Baptiste Chevalier, « en dépit de ces évolutions, l'intercommunalisation de la police municipale demeure limitée. Si son développement a été vivement encouragé par le ministre de l'Intérieur [...], une étude réalisée en mai 2013 a révélé que seulement 8% des communautés sondées disposaient actuellement d'une police intercommunale »¹³⁶⁶.

¹³⁶⁵ On peut citer, par exemple, la création, en avril 2019, d'une police à caractère intercommunal par la communauté de communes Vendée Sèvre Autise. Cette force de police intercommunale sera ainsi la deuxième en Vendée, après celle des Terres de Montaigu. En février 2019, la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien s'est également dotée d'une police intercommunale.

¹³⁶⁶ J.-B. CHEVALIER, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJCT*, 2014, p. 367.

La police intercommunale ne séduit pas les maires qui restent, dans leur grande majorité, réticents à cette forme de mutualisation des services de police locale. Une tentative d'explication peut être trouvée dans les limites que présente la police intercommunale (A). Toutefois, le dernier rapport relatif aux polices municipales encourage le développement de forces de polices à un échelon supracommunal (B).

A) Les limites de la police intercommunale

L'intercommunalité est devenue un échelon d'intervention des pouvoirs de police. Il peut s'exprimer par un transfert des attributions des maires au président de l'EPCI à fiscalité propre et par la création d'une police intercommunale. Néanmoins, ce développement récent de l'intercommunalité policière n'est pas exempt de limites. Celles-ci résultent à la fois d'une multiplication des autorités de police compétentes (1), mais aussi du développement de réglementations spécifiques tendant à renforcer l'intercommunalisation de la police dans certains domaines (2).

1. La multiplication d'autorités de police source d'éventuels concours

Comme précédemment évoqué, les agents de la police intercommunale sont soumis à une double autorité fonctionnelle et matérielle. Ils sont, en effet, recrutés et gérés administrativement par le président de l'EPCI. FP en vue de leur mise à disposition des communes membres souhaitant disposer d'une force de police locale. Le président de l'EPCI. FP détient donc l'autorité de gestion administrative des policiers intercommunaux et a notamment la charge des recrutements, nominations, traitement, avancement, équipements des policiers intercommunaux ... Toutefois, malgré cette compétence du président de l'EPCI. FP, pendant l'exercice de leurs missions, les agents concernés sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire de la commune sur laquelle ils interviennent¹³⁶⁷. Cela signifie donc, d'un point de vue fonctionnel, que les agents ont autant de responsables que le nombre des communes dans leur rayon d'action. Cette multiplicité des autorités de direction des agents intercommunaux constitue donc une première limite à l'efficacité des polices

¹³⁶⁷ Art. L. 512-2 CSI.

intercommunales. Cela signifie, en pratique, qu'à chaque changement de territoire communal lors d'une patrouille, les policiers intercommunaux ne sont plus soumis aux ordres de la même autorité¹³⁶⁸.

Cet éparpillement du pouvoir de police entre plusieurs autorités est, de plus, accentué par le développement des prérogatives confiées aux présidents d'EPCI. FP. En effet, dans le cadre intercommunal, les élus ne sont plus les seules autorités de police et exercent certaines de leurs prérogatives – en matière de police spéciales – conjointement avec les présidents d'EPCI. FP. Dans son article L5211-9-2 CGCT, le législateur a ainsi établi une liste des matières qui leur sont automatiquement transférées. Il s'agit de l'assainissement, des déchets ménagers, de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage, de la voirie et de l'habitat. Ce texte laisse également la possibilité, sur la base du volontariat, d'autres transferts : la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements communautaires ainsi que la défense extérieure contre l'incendie. Toutefois, les transferts obligatoires peuvent faire l'objet d'une opposition d'un ou plusieurs maires de l'intercommunalité. Bien que le président de l'EPCI. FP ne soit pas une autorité de police générale de principe – mais spéciale par dérogation –, lorsqu'il est compétent dans un des domaines susmentionnés, les agents de police municipale intercommunaux se retrouvent avec une autorité supplémentaire auprès de qui prendre leurs ordres.

Ces différents mécanismes complexifient donc les rapports qu'entretiennent entre elles les forces de police locales. D'autres dispositifs ont également été imaginés par le législateur afin d'élargir les compétences des polices locales, tout en tentant de simplifier leurs interactions. C'est le cas par exemple de l'intercommunalisation de la police des transports.

¹³⁶⁸ Comme nous l'avons précédemment évoqué, une telle situation a des conséquences pratiques : c'est le cas de l'utilisation des armes sur le territoire intercommunal par exemple.

2. *Le particularisme de l'intercommunalisation de la police des transports*

La loi du 22 mars 2016¹³⁶⁹, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, a pour objectif essentiel d'accroître les moyens de lutte contre la fraude et les incivilités. Il en résulte, pour les communes et les EPCI. FP, un renforcement des moyens et des missions de police municipale dans les transports publics.

Rappelons que, selon l'article L. 511-1 CSI, les agents de police municipale ont pour principales missions de veiller au bon ordre, en garantissant la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire communal - ou intercommunal. De plus, leur qualité d'APJA¹³⁷⁰ leur donne compétence pour verbaliser certaines infractions que nous avons déjà mentionnées. Avec l'entrée en vigueur de la loi de 2016 susmentionnée, les policiers municipaux pourront être affectés par le maire, en parallèle d'éventuels services de sécurité internes aux opérateurs de transports publics, à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs parcourant le territoire communal¹³⁷¹. On peut, dès lors, s'interroger sur un possible concours entre les forces de police communale et les forces de sécurité des opérateurs privés. En application de la loi de 22 mars 2016, les agents de police municipale - et /ou intercommunale - agissant en matière de police des transports sont compétents pour constater, par procès-verbaux, les infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du code des transports et commises sur le territoire de la commune ou, le cas échéant, dans le périmètre des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'art. L. 512-1-1 CSI. Ces agents ne pourront toutefois pas excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment. De même, dans un souci d'efficacité, le législateur a prévu la possibilité de signer des conventions locales de sûreté des transports collectifs, permettant notamment d'habiliter les polices municipales de communes contiguës et desservies par un ou

¹³⁶⁹ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, JO, n°0070 du 23 mars 2016, texte n° 2.

¹³⁷⁰ Art. 21 CPP.

¹³⁷¹ Art. 20 de la loi n° 2016-339 susmentionnée.

plusieurs réseaux de transports publics, à exercer indistinctement leurs compétences sur toutes les parties de réseaux qui traversent ces communes.

Il s'agit là d'une avancée majeure du point de vue des compétences dont disposent les agents de police municipale – intercommunale ou non. Toutefois, ces nouvelles attributions sont à concilier avec celles des autres effectifs dédiés à la police des transports¹³⁷² – policiers nationaux, gendarmes, agents de la sûreté ferroviaire, ... Cela peut donc nécessiter une formation spécifique pour les agents qui y seront spécifiquement affectés, ainsi que le développement d'étroites relations avec leurs homologues. La mise en place d'une coordination des différents acteurs de la sécurité sur les territoires constitue donc un enjeu essentiel qui conditionne le succès des politiques publiques et territoriales de sécurité. La création d'une police municipale intercommunale des transports pourrait, dès lors, être la solution pour satisfaire ces nouveaux besoins. Elle semble d'ailleurs déjà séduire certaines grandes agglomérations¹³⁷³. Ces nouvelles avancées, en faveur d'une intercommunalisation de la police des transports, se ressentent également d'un point de vue plus général.

B) Les récentes tentatives de développement des polices municipales intercommunales

Le rapport de 2018, établi par Alice Thourot et Jean-Marie Fauvergue, milite en faveur d'un renforcement de l'intercommunalité policière, sans toutefois proposer de réelles nouveautés en la matière. En effet, comme l'indique le Professeur Xavier Latour : « Le texte reprend la thématique des polices municipales intercommunales, tout en soutenant les mutualisations entre polices municipales. [...] Néanmoins, sans mesure plus énergique, la crainte des maires de perdre une nouvelle compétence pourrait perdurer ». Peut-on, dès lors, envisager qu'un tel rapport et que de telles propositions puissent faire se multiplier, en France, les créations de polices intercommunales ? Ainsi, bien que ledit rapport considère l'EPCI comme étant périmètre de référence de l'expansion contemporaine des polices municipales (1), il ne

¹³⁷² Art. L. 2241-1 Code des transports.

¹³⁷³ V., par ex : S. BORDIER, « Melun Val-de-Seine : une police intercommunale des transports opérationnelle en juin », Le Parisien [En ligne], 27 janvier 2019.

prend pas en compte, de manière claire, les éventuels conflits de compétences avec les autres forces de sécurité agissant sur le même ressort géographique.

1. *L'EPCI, échelon privilégié du développement des polices municipales*

Les auteurs du rapport susmentionné ont considéré qu'il fallait revoir le champ d'action territorial des polices municipales. Ils estiment, en effet, que les problématiques sécuritaires contemporaines nécessitent de trouver un territoire plus adapté que l'échelon communal. Ainsi, précisent-ils que « le niveau pertinent de coordination et d'articulation entre les forces de sécurité de l'État et les personnels des polices municipales doit être le bassin de vie. Or, le ressort des polices municipales est, par nature, celui de la commune. Pour être pleinement efficace, leur périmètre devrait dépasser ce cadre pour embrasser celui des établissements publics de coopération intercommunale [...], qui correspondent davantage à l'objectif cible »¹³⁷⁴.

A priori, le rapport laisse sous-entendre une volonté de développer la création de police intercommunale. Après avoir dressé un bilan des dispositifs législatifs relatifs à la mise en œuvre de telles polices supra-communales, le rapport évoque de possibles modifications des textes dans ce sens, mais reste toutefois mesuré quant aux mesures à prendre. En effet, on peut y lire : « Un cadre juridique existe donc. Il pourrait certes être approfondi, en ouvrant la possibilité de transférer au président d'EPCI le pouvoir de police général d'un maire. Sans aller jusque-là, il pourrait être possible de confier au président de l'EPCI, et non plus aux seuls maires, la capacité d'initier la création et le recrutement d'une police municipale intercommunale. D'autres compétences en matière de police administrative spéciale pourraient être transférées au président d'EPCI. Une telle évolution serait particulièrement opportune pour les présidents de métropoles, dont les compétences excèdent celles des autres présidents d'EPCI »¹³⁷⁵. S'il nous semble effectivement justifié d'envisager un nouveau de transfert de compétences vers les présidents d'EPCI, une telle évolution doit être prévue en partenariat avec les maires afin qu'ils ne se sentent pas arbitrairement dépouillés de

¹³⁷⁴ J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, op. cit., p. 61.

¹³⁷⁵ J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, op. cit., p. 62.

leurs compétences traditionnelles –auxquelles ils sont tout particulièrement attachés et qui « constituent [ainsi] le symbole des prérogatives »¹³⁷⁶ historiquement détenues par les élus locaux. Pour tenter de lever ce frein au développement des polices intercommunales, la mission parlementaire préconise la mise en œuvre d’une action pédagogique visant à encourager les maires à transférer, volontairement, une partie de leurs compétences en matière de police. Les propositions émises par les auteurs du rapport militent dans le sens d’un large développement des polices locales intercommunales, sans toutefois réussir à proposer un modèle qui remporterait l’adhésion des élus locaux. De plus, de sérieuses interrogations subsistent quant aux relations entretenues par les différentes polices municipales voisines.

2. *Les questions relatives aux situations concurrentielles*

Outre ses propositions pour développer les polices intercommunales, le rapport souligne également les difficultés pouvant perdurer en matière de coordination des forces de police municipales de différentes villes voisines. Les auteurs indiquent en effet qu’ « indépendamment des cas de mutualisation voire de regroupement des polices municipales, il sera toujours indispensable d’assurer la coordination entre des polices municipales voisines, notamment lorsque plusieurs coexistent au niveau d’un bassin de vie. [...] il appartiendra alors aux services de sécurité de l’État d’assurer le pilotage du travail de coordination. Ce sera le moyen d’affirmer la prééminence de l’État en matière de sécurisation du territoire et des populations, en même temps que cela illustrera le rôle renforcé dévolu aux responsables opérationnels sur le terrain »¹³⁷⁷. L’idée d’une tutelle étatique -- afin de prévenir d’éventuelles situations concurrentielles entre des acteurs locaux chargés d’exercer une mission municipale à laquelle les maires sont particulièrement attachés – devra certainement être amenée avec beaucoup de diplomatie pour ne pas froisser la sensibilité des édiles concernés. Bien qu’une telle mesure semble difficile à mettre en œuvre au regard de l’attachement des maires à leurs pouvoirs de police, il est fort louable que la commission ait cherché une solution visant à mieux prendre en considération les possibles situations

¹³⁷⁶ *Ibid.*

¹³⁷⁷ J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D’un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, op. cit., p. 63.

concurrentielles entre des forces de polices municipales de communes voisines. C'est, une fois encore, le bassin de vie qui semble servir de fil conducteur aux auteurs du rapport. Cette réflexion sur les bassins de vie doit également prendre en considération la différenciation territoriale¹³⁷⁸. Les auteurs du rapport souhaitent que toutes les forces de police agissant dans ce ressort géographique travaillent de concert afin d'optimiser la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires. Les prérogatives des forces locales se développant progressivement vers l'exercice de missions traditionnellement régaliennes, les députés concernés par ces questions prônent un pilotage étatique. Igor Lefèvre précise ainsi : « les forces de sécurité de l'État n'accomplissent plus seules les missions de sécurisation », [...] l'État doit impérativement diriger la manœuvre : « Quelles que soient les compétences qui sont aujourd'hui et seront demain dévolues à leurs partenaires, les forces de l'État continueront à constituer la clé de voûte qui garantira le bon fonctionnement du dispositif pris dans son ensemble »¹³⁷⁹.

Reste à définir ce que recouvre exactement cette notion de « bassin de vie ». À cette question, Virgine Malochet répond de manière critique, puisque selon elle : « Si volatile soit-elle, cette idée de bassin vient donc légitimer des approches qui s'affranchissent des périmètres administratifs en vigueur. Dans certains cas, elle soutient la mise en place de dispositifs supra-communaux à des niveaux infra-EPCI. [...] Dans d'autres cas, cette même idée de bassin peut au contraire motiver le développement de démarches supra-EPCI ». Elle poursuit son analyse en l'illustrant d'exemples concrets avant de conclure en évoquant « la labilité de la notion de bassin : celle-ci est utilisée pour désigner des espaces à géométrie variable, aux contours fluctuants selon les types de problèmes considérés et les types d'acteurs

¹³⁷⁸ V., notamment : J.-R. CASENEUVE, *Sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation territoriale à la suite du colloque organisé le 13 mars 2019*, Rapport d'information fait au nom de l'Assemblée nationale, n° 1816, 28 mars 2019. À la page 14, l'auteur donne une définition de cette différenciation : « La différenciation, [...] désigne en réalité deux choses : tout d'abord, la possibilité pour des collectivités de disposer de compétences dont ne disposent pas toutes les collectivités de leur catégorie [...] ; ensuite, la capacité donnée à des collectivités de déroger, de façon durable, et pas uniquement à titre expérimental, à certaines normes. Mais un élément commun rassemble ces deux formes de différenciation : dans les deux cas il s'agit de mettre de la diversité dans l'organisation et l'exercice des compétences des collectivités [...] ». En matière policière, l'application d'une telle différenciation pourrait donc modifier l'ensemble de l'organisation de la sécurité.

¹³⁷⁹ I. LEFEVRE, « Le Maire et la sécurité : retour sur quelques années d'observations et de pratiques », *Cahier de la sécurité et de la justice*, n° 44, janvier 2019, p. 6.

concernés »¹³⁸⁰. Indéniablement, l'échelon municipal s'avère aujourd'hui être inapproprié à l'évolution des problématiques sécuritaires. L'enjeu des prochaines années sera donc de déterminer s'il faut encourager l'intercommunalisation des forces de police locales et proposer un autre échelon territorial – au risque de créer une strate supplémentaire – ou s'il convient plutôt de mieux articuler les relations entre les différentes forces de sécurité agissant au niveau local sans chercher à imposer un mode d'organisation spécifique aux élus.

De plus, le statut des gardes champêtres devra être précisé, notamment au regard de l'évolution qu'a connu celui des policiers municipaux¹³⁸¹. Une trop grande disparité pourrait, en effet, conduire au développement de nouvelles situations concurrentielles entre ces deux acteurs de la sécurité locale.

¹³⁸⁰ V. MALOCHET, *La gouvernance de la sécurité publique en Île-de-France. Implication et imbrication des collectivités territoriales et des intercommunalités*, Paris, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, 2018, p. 62.

¹³⁸¹ V., sur cette question : M. ELIE, « Les gardes champêtres en quête de modernité », LGDC [en ligne], 3 juin 2019.

Conclusion du Chapitre 2

Mutualisation et territorialisation : sont les caractéristiques contemporaines des relations entre plusieurs polices locales.

Mutualisation car les élus locaux sont aujourd'hui encore, particulièrement attachés à leurs prérogatives en matière de police administrative et ne sont donc pas prêts à abandonner leur statut de chef de la police municipale dans leur commune. Bien que la classe politique milite depuis plus de dix ans en faveur du développement des polices intercommunales¹³⁸², cette forme de police supra-communale ne séduit pas les maires qui craignent une dépossession de leurs pouvoirs. Pourtant, face aux avantages - notamment financiers - que présente la création d'une police à caractère pluri-communale, les élus préfèrent opter pour la mutualisation permettant une utilisation des agents de police locale sur le territoire de plusieurs communes, sans pour autant transférer des compétences au président de l'EPCI¹³⁸³. Une telle structuration de la police locale suscite toutefois des interrogations, dans la mesure où l'organisation de la sécurité, au niveau local, se caractérise aujourd'hui par une certaine diversité, ce qui risque de favoriser, dans certaines hypothèses, les situations de concours entre les agents. En effet, certaines communes optent pour la mise en place d'une police intercommunale, ou préfèrent la mutualisation, tandis que d'autres ne mettent en place aucune forme de partenariat particulier. Quel est, dès lors, l'impact de telles disparités sur les concours entre les différentes forces de police locales ? On peut légitimement penser que, dans la dernière hypothèse, les concours risquent d'être particulièrement fréquents puisqu'aucun partenariat spécifique n'est prévu. C'est certainement la raison pour laquelle le rapport Thourot-Fauvergue, précédemment cité, cherche à inciter les élus à mettre en place des polices intercommunales ou, à minima, une mutualisation des services de police municipales.

¹³⁸² La première police municipale à caractère intercommunal a été créée en Octobre 2002, par la communauté de communes Roissy-Porte-de-France, dans le Val-d'Oise, suite à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹³⁸³ V., notamment : O. RENAUDIE, « Les mutations de la sécurité intérieure / L'État transformé ? », *Civitas Europa*, 2018/1, n° 40, p. 58. L'auteur cite le Jean-Baptiste Chevalier et précise : « l'exercice de la police municipale étant de longue date confié au maire, il "(...) ne paraissait pas imaginaire d'en transférer une parcelle à quelque exécutif intercommunal" ».

Territorialisation car l'échec du développement des police intercommunales conduit à s'interroger sur un échelon local pertinent dans la mise en œuvre de la sécurité, en évitant, autant que faire se peut, les situations de concours entre les différentes forces de police locales. L'intercommunalité constitue-t-elle l'échelon territorial le mieux adapté à la mise en place de partenariats entre les forces de l'ordre locales ? Est-il possible d'envisager un nouveau territoire et donc une nouvelle organisation des agents de police locales ? Ces questions font écho à la problématique des concours entre les forces locales de police puisque de cette organisation décentralisée de la sécurité découle des relations partenariales plus ou moins fortes entre les différents acteurs locaux. C'est dans cette perspective que la proposition de loi relative à la police territoriale pourrait permettre de limiter de telles situations de concours en fusionnant le corps des gardes champêtres et celui des agents de police municipale¹³⁸⁴. La création d'une police municipale à Paris pourra également poser la question de possibles concours entre cette nouvelle force de police et ses homologues des communes limitrophes à la capitale. Le ressort territorial¹³⁸⁵ de la police municipale parisienne devra d'ailleurs être un sujet de réflexion particulièrement important dans cette prise en compte des éventuelles situations de concours.

¹³⁸⁴ F. PILLET, R. VANDIERENDONCK, *Proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement*, n° 553, 26 avril 2013, p. 3. Précisons que cette proposition fut adoptée par le Sénat le 6 juillet 2017.

¹³⁸⁵ Sur l'importance de cette question, v., notamment : O. RENAUDIE, « La création d'une police municipale à Paris. Une perspective juridique », *JCP A*, n°6, 11 février 2019, p. 91 : « D'autre part, si cette création constitue le produit d'une longue évolution, elle est aussi le point de départ d'une réflexion à mener sur des sujets aussi essentiels que la formation de ces agents, leur armement, leur organisation territoriale ou encore leur mobilité au sein de la fonction publique ».

CONCLUSION TITRE 2nd

L'articulation des rapports entre les différentes forces de police présentes sur le territoire français se caractérise par son hétérogénéité.

En premier lieu, la diversité des acteurs de la sécurité intervenant au niveau local contribue à complexifier leurs rapports et entraîne des risques de concours entre eux. À l'échelon local, les forces de police nationales – qu'il s'agisse de la police nationale ou de la gendarmerie nationale – doivent exercer leurs missions en tenant compte des forces de police municipales et du développement de leurs prérogatives depuis la loi du 15 avril 1999¹³⁸⁶. Les polices locales qui, à l'origine et historiquement, étaient exclusivement municipale, se sont vu offrir depuis, de nouvelles possibilités de structuration en raison, notamment, de l'émergence de l'intercommunalité. Le législateur a ainsi permis de mutualiser des services de police municipale ou de créer des polices intercommunales. Ces nouvelles formes de mise en œuvre de la sécurité locale peuvent cependant générer des situations concurrentielles avec les forces de police étatiques. Dans certaines communes, les forces locales de police sont richement équipées, ce qui peut créer une certaine confusion et rendre difficile la distinction entre force nationale ou municipale aux yeux de certains administrés.

En second lieu, cette diversité est source d'inégalité entre les territoires du point de vue de la mise en œuvre de la sécurité. Ainsi, dans un souci d'efficacité et de prévention des situations de concours, il serait possible d'envisager la signature systématique de conventions de coordination entre les forces locales et nationales de sécurité. C'est d'ailleurs cette position qui semble être suivie par la mairie de Paris dans le cadre de la mise en service de la nouvelle police municipale de la capitale. Son site internet indique d'ailleurs que : « Dans un souci de parfaite complémentarité avec la Préfecture de Police, la Maire de Paris propose la signature d'une convention de coordination entre la Ville de Paris et l'État, qui répartira les missions et définira les

¹³⁸⁶ Loi n° 99-291, relative aux polices municipales, JO, n°89, 16 avril 1999, p. 5607.

modalités des opérations conjointes ». Pourquoi dès lors ne pas envisager de généraliser cette pratique à l'ensemble du territoire national ?

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

L'étude des concours organiques de police est fortement impactée par la singularité du modèle français d'organisation de la sécurité.

Qu'il s'agisse du modèle étatique ou du modèle local, l'organisation des forces de l'ordre, en France, est marquée par une certaine continuité. Bien qu'elle ait fait l'objet de nombreuses réformes, le législateur n'a, cependant, jamais complètement transformé la structuration des forces de sécurité françaises. Même si l'histoire policière est marquée par la volonté de procéder à une étatisation de la police, le système français se caractérise par l'existence d'un lien ténu entre l'échelon local et l'organisation de la sécurité.

C'est cette conception de l'organisation des forces de l'ordre, partagée entre l'État et l'échelon local, qui est susceptible de générer des situations de concours entre les acteurs participant à cette mission. De plus, les débats portent, aujourd'hui, sur l'échelon le mieux adapté pour répondre aux nouveaux besoins en matière de sécurité. Outre la notion de bassin, qui doit être mise en relation avec la question de la différenciation territoriale telle nous l'avons déjà évoquée, cette idée de territorialisation doit aussi être rapprochée des mutations envisagées dans l'exercice même des missions de police. C'est ainsi que la police de sécurité du quotidien semble, elle aussi, chercher à favoriser les relations partenariales entre les différents acteurs étatiques et locaux en matière de sécurité. Le gouvernement précise, à ce titre, que dans le cadre de cette police de sécurité du quotidien, « des patrouilles conjointes avec la police municipale permettent un meilleur maillage du territoire »¹³⁸⁷. Le rapport Thourot-Fauvergue, tout comme les représentants des différentes forces de police, nationales et locales, militent en faveur d'une plus grande collaboration. La phase d'expérimentation, récemment lancée et permettant aux policiers municipaux

¹³⁸⁷ Compte rendu du Conseil des ministres du 6 février 2019, *La mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien* [en ligne], consultable sur : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2019-02-06/la-mise-en-uvre-de-la-police-de-securite-du-quotidien>.

d'accéder à certains fichiers ¹³⁸⁸ traditionnellement réservés à leurs homologues nationaux, traduit également une volonté de limiter les concours et de renforcer les bonnes relations entre les agents.

¹³⁸⁸ V., notamment : H. JOUANNEAU, « L'accès aux fichiers de police expérimenté dans 11 communes », *LGDC* [en ligne], 11 décembre 2018.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'objet de notre étude était de traiter de la question des concours de police, tant dans sa conception matérielle, que dans sa conception organique. Cela nous a permis d'observer une transformation des acteurs et de leurs compétences face aux nouveaux enjeux contemporains de la sécurité intérieure. Cette évolution est le fruit d'une spécificité historique qui imprègne, encore aujourd'hui, le modèle policier français. Bien que ces modifications fréquentes¹³⁸⁹ n'aient pas toujours eu pour conséquence de limiter les concours de police, on constate, pourtant, un intérêt grandissant pour la prise en compte pratique des questions relatives aux concours de police, témoignant ainsi l'utilité et l'actualité de la police administrative. Les concours de police ont des répercussions dans de nombreuses branches du droit public. Ce constat, selon lequel la question des concours de police irrigue différentes matières du droit public, révèle donc le lien étroit qui existe entre la théorie générale des concours de police et leur mise en œuvre concrète. Toutefois, l'importance de la jurisprudence sur les concours traduit également une certaine instabilité juridique et une incertitude des acteurs quant à l'utilisation de leurs pouvoirs de police administrative.

Il est aisé, pour le juriste, de constater la complexité inhérente à la question des concours de police qui constitue, selon nous, la principale critique de la réglementation relative à l'articulation entre les différentes polices administratives. *En premier lieu*, cela traduit une incertitude, de la part des maires, quant à l'utilisation de leurs pouvoirs de police administrative. Or, en tant qu'autorités de police locale de référence, ils incarnent l'interlocuteur direct des administrés et se trouvent en première ligne face aux problèmes qui pourraient relever de la police administrative. Du point de vue de

¹³⁸⁹ Il s'agit, par exemple, du développement des polices municipales et de leurs prérogatives, de l'essor du président d'EPCI en tant qu'autorité de police administrative, ...

la théorie générale de la police, ces questions constituent un enjeu de proximité essentiel. *En second lieu*, une telle précarité repose sur un problème de sécurité juridique qui touche à l'essentiel de la matière. En effet, les autorités de police administrative ne sont pas certaines du droit applicable, car sur l'ensemble des polices spéciales existantes, très peu ont fait l'objet de grands arrêts permettant de poser les règles de concours applicables. Un tel constat est toutefois critiquable puisque ces questions sont fondamentales et s'attachent au quotidien et aux préoccupations majeures des français. Sont en effet concernés, par exemple, la qualité environnementale, la santé publique, la sécurité dans les gares, la lutte contre le terrorisme ... L'incertitude entraîne, elle aussi, des conséquences sur la théorie générale de la police. En effet, si l'autorité de police locale ignore comment user de ses prérogatives, cela entraîne le risque de faire face à autant de solutions juridiques que d'élus locaux.

Le droit de l'environnement est tout particulièrement concerné par l'actualité jurisprudentielle récente. Ainsi, la prise, par plusieurs maires, d'arrêtés municipaux visant à interdire, sur le territoire de leur commune, l'utilisation de pesticides à proximité des habitations, constitue un très bon exemple de l'intérêt que suscite l'articulation des pouvoirs de police administrative en matière sanitaire – ou, plus largement, de santé publique. Sans revenir sur les détails de cette affaire, précisons toutefois que, depuis la suspension de l'arrêté municipal du maire de Langouët par le Tribunal administratif de Rennes le 27 août 2019¹³⁹⁰, de nouveaux maires ont adopté le même type de mesures. Tel en a été le cas, par exemple, à Audincourt, Revest-des-Brousses, Val-de-Reuil, ... Au total, ce sont environ trente maires qui veulent désormais interdire les épandages à proximité des habitations, dans le but, selon eux, de protéger leurs administrés. En application des solutions exposées dans notre travail, lesdits arrêtés sont illégaux. Toutefois, l'objectif des élus vise à alerter les pouvoirs publics sur les attentes d'une partie croissante de la population. Le ministère

¹³⁹⁰ TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033. V., également, dans le même sens sur la même question : TA Besançon, ord., 16 septembre 2019, n° 1901464 et TA Besançon, ord., 16 septembre 2019, n° 1901465. Dans ces affaires, les maires d'Audincourt et de Boussières ont interdit l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate sur l'ensemble du territoire de leur commune. Face au refus des maires de revenir sur leurs décisions, le préfet a saisi le tribunal administratif de Besançon afin d'obtenir l'annulation de ces arrêtés. Le juge estime que la police des produits phytopharmaceutiques est exclusive des pouvoirs de police générale du maire.

de l'Agriculture a d'ailleurs indiqué qu'une consultation publique réunissant tous les acteurs – préfet, agriculteurs, associations, ... – allait être lancée début octobre. Une telle démarche démontre ainsi que la question des concours de police peut avoir des applications concrètes et particulièrement importantes sur des sujets d'actualité préoccupant de nombreux citoyens. Cela indique également que les choses ne sont pas forcément figées et qu'il y a de fortes chances que les règles évoluent en la matière. Le tribunal administratif de Versailles a d'ailleurs considéré qu'« il existe [...] une carence de la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en ce qui concerne la protection des riverains des zones traitées qui justifie l'intervention en urgence du maire, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, en cas de danger grave ou imminent »¹³⁹¹. Il est toutefois peu probable qu'une telle position soit suivie par le Conseil d'État en cas de contentieux, tant elle semble isolée comparée aux autres solutions rendues par les juridictions administratives.

Le Conseil d'État avait déjà, en 2005, statué sur une question relative aux concours de police concernant des questions sanitaires. Ainsi, par un arrêt du 27 juillet 2015¹³⁹², le juge administratif avait-il précisé que « l'octroi au maire [...] de pouvoirs de police spéciale en matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif n'a pas privé celui-ci des pouvoirs de police générale [...] notamment en vue de faire cesser les pollutions de toute nature ». Cela signifie donc que les mesures prises par l'élu, – au titre de ses pouvoirs de police spéciale, en matière d'assainissement –, ne l'exonèrent en rien de l'obligation qu'il a d'utiliser ses pouvoirs de police générale pour faire cesser les troubles liés à une pollution causée par le débordement de fosses septiques ayant inondé le champ d'un administré. En matière sanitaire encore, le juge administratif est venu, à plusieurs reprises, confirmer l'esprit de la jurisprudence *Commune de Saint-Denis*¹³⁹³ relatif à l'implantation d'antennes relais¹³⁹⁴.

¹³⁹¹ TA Versailles, 20 septembre 2019, n° 1906708.

¹³⁹² CE, 27 juillet 2015, *Commune d'Hébuterne*, n° 367484.

¹³⁹³ CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

¹³⁹⁴ Il est ainsi possible de citer des décisions relatives à l'absence d'éléments circonstanciés justifiant le refus opposé par un maire à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme visant à l'implantation d'une antenne relais : V. CAA Nantes, 12 décembre 2014, n° 14NT00434 ; CAA Marseille, 4 février 2015, n° 13MA02654. De manière générale, le juge administratif retient l'incompétence de la commune

L'impact des ondes électromagnétiques sur la santé des citoyens constitue une problématique contemporaine à laquelle sont confrontés de nombreux élus locaux. L'implantation des compteurs « Linky » en est un exemple récent et emblématique, avec les nombreuses polémiques soulevées. Sur cette question, le tribunal administratif de Montreuil a déclaré illégal un moratoire sur l'installation des nouveaux compteurs d'électricité décidé par un maire agissant en qualité d'autorité de police générale. Mettant en avant les impératifs du service public de l'électricité et l'« objectif d'intérêt général ayant notamment pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national », le tribunal a estimé que les compétences des autorités nationales reposaient sur un niveau d'expertise indisponible au plan local permettant de « veiller [...] à la préservation de la santé humaine et à la conformité des dispositifs de comptage à des référentiels de sécurité »¹³⁹⁵. Par ce jugement, le tribunal administratif de Montreuil réaffirme l'essence même de la police administrative spéciale qui a pour caractéristique première de protéger un ordre public spécial dont la technicité du domaine concerné peut, dans certaines hypothèses, nécessiter une connaissance pointue que les maires ne détiennent pas nécessairement.

D'autres polices spéciales appartenant au domaine environnemental alimentent également l'actualité. L'on peut ainsi évoquer, pour illustrer notre propos, les polices relatives aux installations classées, les polices de l'eau, de l'air, des déchets¹³⁹⁶ ... En guise d'exemple récent de jurisprudence relative à la police des déchets, citons le jugement du Tribunal administratif de Nantes du 9 janvier 2019¹³⁹⁷ qui précise, concernant les concours de police : « [...] les pouvoirs de police spéciale en matière de

pour gérer le déploiement desdits compteurs : TA Lille, 31 octobre 2017, n°1607882 ; TA Lyon, 7 septembre 2018, n°186116 ; CAA Marseille, 24 octobre 2018, n°18MA04142. Finalement, le Conseil d'État est intervenu sur la question : CE, 28 juin 2019, *Commune de Cast*, n° 426060 : Saisi par la commune de Cast qui s'opposait à l'installation de compteurs « Linky » sur son territoire, le juge administratif a jugé qu'elle était incompétente pour refuser leur déploiement. Sur cette affaire, voir notamment : P. WACHSMANN, « Concours des polices et négociation de la décentralisation », *AJDA* 2019, p. 1721.

¹³⁹⁵ TA Montreuil, 7 déc. 2017, *Préfet de Seine-Saint-Denis*, n° 1700278. Cette jurisprudence fait écho, dans son principe à l'arrêt CE, Ass., 26 octobre 2001, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

¹³⁹⁶ Pour exemple, on peut citer l'arrêt : CAA Lyon 4 juillet 2019, n° 17LY03230 relatif à un arrêté municipal visant à interdire certaines pratiques dont le ramassage d'ordures par des personnes non habilitées.

¹³⁹⁷ TA Nantes, 9 janvier 2019, *Préfet de la Vendée c/ Communauté de communes du pays Saint-Gilles-Croix-de-Vie*, n°1807983. Cette affaire fait écho à la mort du maire de Signes qui était intervenu auprès de deux hommes déposant illégalement des gravas sur le territoire communal.

déchets abandonnés, institués par les dispositions [...] de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, n'attribuent compétence qu'au maire, ou au préfet en cas de carence de ce dernier, pour mettre à la charge des producteurs ou détenteurs de déchets abandonnés le coût des opérations d'enlèvement de ces déchets que ces autorités font réaliser d'office ». Il en résulte que le président de l'EPCI n'a pas compétence pour prendre de telles mesures.

D'autres domaines du droit public sont également concernés par l'importance de la question des concours de police, notamment en raison de l'actualité et de l'intérêt pratique qu'ils suscitent. C'est le cas, par exemple, de la police des gens du voyage¹³⁹⁸, ou bien encore le droit de la pêche¹³⁹⁹.

Le droit de l'environnement constitue, tout à la fois, un exemple représentatif de la diversité des polices spéciales et donc un vaste champ d'étude de la problématique des concours de police ; il traduit également une certaine complexité et incertitude de la matière. L'enjeu environnemental constitue une donnée essentielle du débat social, expliquant certainement l'importance quantitative des polices spéciales applicables en ce domaine. Cette diversité des polices spéciales illustre la singularité et la complexité de la législation liée aux questions environnementales. Cette technicité explique qu'en pratique, certaines polices spéciales soient spécifiquement confiées à une autorité nationale, par la mise en œuvre du principe d'exclusivité de la police spéciale. Toutefois, il en résulte une certaine incohérence puisque cette pratique peut être interprétée comme l'affirmation d'une possible méfiance de la part du pouvoir central

¹³⁹⁸ Sur les concours de police, en cette matière, voir, par exemple : CE, 1^{er} juillet 2019, *Union de défense active des forains et autres*, n° 430064. Notons que par cet arrêt, le Conseil d'État accepte de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité visant à s'interroger sur la conformité à la Constitution des dispositions des lois du 29 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites selon lesquelles le président de l'EPCI peut interdire sur tout ou partie du territoire l'implantation de gens du voyage en dehors des espaces spécialement aménagés et en cas de non-respect dudit arrêté, le préfet met en demeure les personnes concernées par ledit arrêté de quitter les lieux.

¹³⁹⁹ TA Pau, 25 juin 2019, *Association Sépanso, Association Sépanso Landes, et Association Salmo Tierra-Salva*, n° 1800486. Saisi par trois associations, le Tribunal administratif de Pau a annulé les décisions implicites de refus des préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Landes de mettre en œuvre leurs pouvoirs de police dans le port de Bayonne afin de faire cesser la pêche au saumon effectuée par les marins-pêcheurs à l'aide de filets dérivants.

vis-à-vis des autorités de polices locales¹⁴⁰⁰ alors même que, dans l'esprit collectif, ces dernières se retrouvent en première ligne, face aux réels enjeux de la protection environnementale.

De manière assez générale, la question des concours de police revêt donc une importance pratique puisqu'elle permet aux autorités de police de prendre acte des attentes des citoyens dans certains domaines pour lesquels elles sont sollicitées. Comme nous l'avons souligné, quand bien même les règles des concours de police demeurent immuables dans certaines hypothèses, elles permettent, toutefois, de tirer la sonnette d'alarme et d'alerter les pouvoirs publics sur les problématiques que suscitent certaines questions – notamment environnementales. Des auteurs soulignent cependant les risques que pourraient créer une augmentation encore plus importante des polices administratives spéciales. Le Professeur Jean-Marie Pontier donne ainsi un exemple d'évolution législative qui pourrait conduire à augmenter les risques de concours. En matière de protection de la biodiversité notamment, il précise que, « [...] la multiplication de ces polices, [...] n'est pas souhaitable. Outre les complications de la nécessaire coordination à grande échelle et le contentieux éventuel que pourrait faire naître la combinaison des pouvoirs de police, reconnaître un nouveau pouvoir de police au maire comporterait également un risque, celui d'un engagement de la responsabilité de la commune du fait de l'usage (ou du non-usage) desdits pouvoirs »¹⁴⁰¹.

Au-delà des éléments relatifs à la dimension théorique du droit des concours de police, notre travail met également en lumière une application et une traduction concrète de cette législation des concours dans le droit du quotidien. La théorie des concours de police ne doit pas seulement s'intéresser à la dimension fonctionnelle du problème car elle est intimement liée à l'organisation pratique des forces de police françaises.

¹⁴⁰⁰ V., pour exemple : A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », in. J.-F. LAFAIX, dir., *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger Levrault, 2017, p. 161.

¹⁴⁰¹ J.-M. PONTIER, « Des insectes et des hommes », *AJDA* 2019, p. 1361. L'auteur évoque une proposition de loi relative à la lutte contre le frelon asiatique.

La place de l'échelon intercommunal dans l'organisation du système policier français se situe d'ailleurs à la lisière du fonctionnel et de l'organique. Cette question est également source d'interrogations quant à la question des concours de police. Le président de l'EPCI incarne aujourd'hui une autorité de police spéciale dans les domaines transférés à l'intercommunalité et, dans les hypothèses où une police municipale à caractère intercommunal est mise en place, une autorité fonctionnelle. Cette place constitue un risque de complexification et s'avère être une source de concours avec les élus locaux, comme nous l'avons montré, vouent un attachement « viscéral » à leurs pouvoirs de police. Alors que l'intercommunalité est perçue, par une partie de la classe politique, comme étant l'échelon de la police locale à développer, les annonces récentes semblent militer en faveur d'un renforcement de la place de la commune¹⁴⁰². Les concours de police ont donc également des conséquences en droit des collectivités territoriales.

L'intercommunalité suscite également des questionnements quant à l'évolution des *concours organiques de police*. Nous avons pu observer que, malgré quelques exemples récents de création de polices municipales à caractère intercommunal, ce modèle ne semble pas convaincre les élus locaux. Ces derniers sont particulièrement attachés à leur statut – historique – d'autorité de police et craignent de devoir y renoncer. Face à ce constat, il convient de s'interroger sur l'échelon local le mieux adapté pour assurer la mise en œuvre des politiques de sécurité. Quel serait alors, en la matière, le territoire le plus pertinent ? Un changement d'envergure ne sera possible que si les élus locaux acceptent l'idée d'une réduction de certaines de leurs compétences de police. De plus, il nous semble que la proposition de loi relative à la

¹⁴⁰² V., notamment : M.-C. DE MONTECLER, « Une "rupture culturelle" en faveur des communes », *AJDA* 2019, p. 1476 : « En matière de compétences, le projet prévoit de revenir partiellement sur deux transferts qui ont déjà donné lieu à des allers-retours législatifs : celui de l'eau et de l'assainissement [...] et celui des offices de tourisme [...]. Sur le premier, le gouvernement ne veut toujours pas revenir sur le transfert obligatoire en 2026. Mais il prévoit de permettre aux communautés de communes et d'agglomération de déléguer à la commune une partie ou la totalité de la compétence en conservant un pouvoir de contrôle. La commission intercommunalité de l'Association des maires de France a déjà jugé que le texte n'était « pas satisfaisant » sur ce point et réclamé le rétablissement du caractère optionnel du transfert. Par ailleurs, les communes classées station de tourisme qui n'avaient pas délibéré dans le délai prévu par la loi Montagne [...] pourront à nouveau décider de reprendre la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ». Enfin, le maire aura la possibilité de demander une modification du plan local d'urbanisme intercommunal concernant le territoire de sa commune.

fusion des gardes champêtres et des agents de police municipale participe à une harmonisation de l'organisation policière, limitant, *de facto*, les situations de concours.

L'évolution des concours de police est également liée aux prérogatives des forces de polices locales. En effet, les polices municipales sont désormais unanimement considérées comme la troisième force de sécurité intérieure. Toutefois, il est encore fréquemment question d'une possible extension de leurs compétences¹⁴⁰³. Dès lors, il faut s'interroger sur un éventuel accroissement de leurs missions. Cette hypothèse paraît probable afin de permettre aux forces nationales de police de se consacrer pleinement aux missions d'enquêtes qu'elles sont seules à pouvoir réaliser¹⁴⁰⁴. S'ajoute à cela la question des forces privées de sécurité : au vu de l'accroissement régulier de leurs prérogatives, l'on peut légitimement se demander si, à l'avenir, un troisième type de concours – entre forces publiques et forces privées – ne risque pas d'émerger.

Les concours de police constituent donc une question complexe suscitant des interrogations juridiques, mais également politiques – tant elle touche des sujets d'actualité. C'est donc pour ces raisons que la sphère politique semble vouloir apporter le maximum de réponses, sans pour autant réellement y parvenir. En effet, les tentatives de modernisation et d'approfondissement des politiques publiques de sécurité entraînent de nouvelles situations concurrentielles et ne parviennent pas à résoudre celles qui préexistaient. Il incombe, par conséquent, au législateur et à la jurisprudence de régler les problématiques qui resteraient en suspens afin d'éviter que de possibles concours de police ne viennent restreindre l'efficacité des politiques publiques sécuritaires. Les concours de police sont ainsi composés d'une multitude de cas de figure, à la fois matériels et fonctionnels, que les différentes évolutions législatives ont davantage encore complexifié. Peut-être conviendrait-il de légiférer dans le but de limiter au maximum ces hypothèses de concours. Il nous semble qu'une telle démarche, bien que particulièrement difficile en raison de la diversité des règles applicables, soit nécessaire afin de limiter les incertitudes juridiques des autorités de police et donc, renforcer l'efficacité de leur action.

¹⁴⁰³ V., sur cette question : J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *op. cit.*, p. 72 et s.

¹⁴⁰⁴ La nouvelle police municipale parisienne constituera certainement un partenaire efficace pour les forces de la préfecture de police.

BIBLIOGRAPHIE

I. Traités, ouvrages, manuels et rapports

É. ALARY, *Histoire de la gendarmerie*, Perrin, coll. « Tempus », 2011.

J. BARBEY, E. BOURNAZEL, J. - L. HAROUEL, J. THIBAUT-PAYEN, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, PUF, coll. « Droit fondamental », 11^{ème} éd., 2007.

A. BAUER et C. SOULLEZ, *Les politiques publiques de sécurité*, coll. « Que sais-je ? » PUF, 2011.

A. BAUER et A.-M. VENTRE, *Les polices en France. Sécurité publique et opérateurs privés*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 3^{ème} éd., 2010.

J.-M BERLIÈRE et R. LÉVY, *Histoire des polices en France. De l'ancien régime à nos jours*. Nouveau Monde, coll. « Histoire », 2013.

P. BERNARD, *Le préfet de la République*, Economica, 1992.

G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société. 1789-1870*, t. 1, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2014.

G. BIGOT et T. LE YONCOURT, *L'administration française. Politique, droit et société. 1870-1944*, t. 2, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2014.

L. BONELLI, *La France a peur, une histoire sociale de « l'insécurité »*, La Découverte Poche, coll. « Sciences humaines et sociales », 2010.

G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : Rapport au premier Ministre*, La documentation française, 1983.

G. CARROT :

- *Le maintien de l'ordre en France au XX^e siècle*, éd. Kronos, 1990.
- *Histoire de la police française. Des origines à nos jours*, Tallandier, 1992, p. 209.
- *La garde nationale : (1789-1871) : Une force publique ambiguë*, L'Harmattan, Coll. « Sécurité et société », 2003.

N. CAZORLA, *La police de proximité. Entre réalités et mythes*, L'Harmattan, coll. Sécurité et société, 2009.

M. CHALOM et L. LÉONARD, *Insécurité police de proximité et gouvernance locale*, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2001.

R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, Coll. « Domat droit public », t. 1, 15^{ème} éd., 2001.

A. CHANDERNAGOR, *Les maires en France XIX-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1993.

H. CHARDON, *L'organisation de la police*, Paris, 1917.

N. CHIFFLOT, P. CHRETIEN et M. TOURBE, *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, 16^{ème} éd., 2018.

P. CLEMENT, *La police de Louis XIV*, Paris, 1886.

M. J. A. N. DE CARITAT M. de CONDORCET, *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales (1788)*, dans « Œuvres », 12 vol., éd. Arago, 1847-1849, réimpr. Frommann Stuttgart, 1968, VIII.

N. DELAMARE, *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les règlements qui la concernent*, Paris, Michel Brunet, 1719-1738.

P. DELVOLVE, G. VEDEL, *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis – Droit », 1992.

F. DIEU :

- *Gendarmerie. Secrets d'un corps*, Bruxelles, Ed. « Complexe », 2002
- *Policer la proximité. Les expériences britanniques, françaises et new-yorkaise*, L'Harmattan, coll. « sécurité et société », 2002.
- *Réponses à la délinquance*, L'Harmattan, coll. « République et sécurité », 2016.

J. DONZELOT et P. ESTEBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éditions Esprit, Coll. « Ville et société », 1994.

X. DUPRÉ DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, PUF, coll. « Thémis », 2018.

E. EBEL, *Les préfets et le maintien de l'ordre public, en France, au XIXe siècle*, La Documentation française, 1999.

G.-A EULOGE, *Histoire de la police et de la gendarmerie des origines à 1940*, Paris, Plon, 1985.

B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Précis », 2018.

J.-M. FAUVERGUE et A. THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*. Rapport de la mission parlementaire, septembre 2018

J. FRENAIS, F. OCQUETEAU et P. VARLY, *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, IHÉSI, La documentation française, 2002.

P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 12^{ème} éd., 2018.

Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, LGDJ, Coll. « Manuels », 22^{ème} éd., 2018.

Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, LGDJ, t. 1, 16^{ème} éd., 2001.

J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po, 1999.

E. GERAUD, C. LECOMTE, B. MERCUZOT, dir., *La loi du 28 pluviôse an VII deux cents ans après*, Paris, PUF, coll. « Thémis Sc. Economique », 2001.

J.-J. GLEIZAL, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985.

J.-J. GLEIZAL, J. GATTI-DOMENACH et Cl. JOURNÈS, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, PUF., Coll. « Thémis Droit public », 1993.

P. GONOD, *Droit administratif général*, Dalloz, Coll. « Mémentos Dalloz Droit public », 2018.

P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », t. 2, 2011.

J. – N. GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, t. 13, Paris, 1784-1785.

M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 12^e éd., 1933.

M. HAURIOU, *Précis de Droit constitutionnel*, Sirey, 2^{ème} éd., 1929, p. 473

E. HEILMANN, *Parlons sécurité en 30 questions*, La documentation française, 2012.

P. IMBS, (dir.), *Trésor de la langue française Dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle (1789-1960)*, CNRS, 1977, t. 5.

A. JACQUEMONT, *Monsieur de La Reynie*, Paris, 1900.

L. JANICOT et M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, coll. « Major », 4^{ème} éd., 2017.

L. JANICOT, F. LAFAILLE et O. RENAUDIE, *Les villes capitales, miroirs de l'État ?*, Broché, coll. « LJEP », 2016.

C. LAMBERT, dir., *Quelle police pour demain ? Rapport de l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale*, 14 mai 2019.

- A. de LAUBADERE et J. - C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 6^{ème} éd., 1997, t. 3.
- G. LEBRETON, *Droit administratif général*, Dalloz, 9^{ème} éd., 2017.
- T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?*, PUR, 2008.
- D. LINOTTE, dir., *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica/PUAM, 1985.
- P.- E. LITRE, *Dictionnaire de la langue française*, Encyclopaedia Britannica France, t.1, 2007.
- R. LIZUREY, *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, PUF, coll. « Questions judiciaires », 2006.
- A. LOUVARIS, *Droit administratif*, PUF, coll. « Licence - Droit », 1^{ère} éd., 2011.
- J. DE MAILLARD, *Polices comparées*, LGDJ, coll. « Clefs », 1^{ère} éd., 2017.
- P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité intérieure*, LGDJ, coll. « Les grands concours », 2014.
- Ch.-É. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, coll. « Droit public », 2007.
- J. MINOT, *Histoire des universités françaises*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1991.
- P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*. La Découverte, 2003.
- B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. « Manuels », 2^{ème} éd., 2018.
- J.-M. PONTIER, *La décentralisation françaises. Évolutions et perspectives*, LGDJ, Coll. « systèmes », 2016.
- X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2018.
- A. REY, dir., *Dictionnaire culturel en langue française*, Le Robert, 2005, t.3.
- A. REY, (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 2011.
- J. RIVERO, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1^{ère} éd., 1960.

J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 2014.

P. ROBERT, *L'insécurité en France*, La découverte, coll. « Repères », 2002.

S. ROCHE :

- *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Coll. « Sociologie d'aujourd'hui », 1993.
- *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2004.
- *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005.

B. SEILLER :

- *Dir, Les polices municipales en perspectives*, Paris, Ed. CNFPT, 1999
- *Droit administratif. L'action administrative*, Flammarion, Coll. « Champs université », t. 2, 7^{ème} éd., 2018.

V. TCHEN, *La notion de police administrative, De l'état du droit aux perspectives d'évolution*, La documentation française, 2007.

L. THUILLAT, *Nicolas de la Reynie, premier lieutenant général de police de Paris*, Limoges, 1930.

P. TIFINE, *Droit administratif français*, Éditions juridiques franco-allemandes, 4^{ème} éd., 2008. V. aussi, P. TIFFINE, *Droit administratif français*, Revue générale du droit [en ligne], 2019.

M. TROPER, *Philosophie du droit*, PUF, coll. « Que sais-je », 5^{ème} éd., 2018.

D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis droit », 7^{ème} éd., 2017.

A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 7^{ème} éd., 2015.

Ch. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014.

G. VEDEL, *Droit administratif*, PUF, 6^{ème} éd., 1976.

S. VELLE, *Droit administratif*, Vuibert, 9^{ème} éd., 2012.

P. WACHSMANN, *Libertés publiques*, Dalloz, coll. Cours., 8^{ème} éd., 2017.

J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 27^{ème} éd., 2018.

II. Thèses

F. BEN HASSEN, *Les pouvoirs du maire en matière de prévention de la délinquance. Police, prévention et répression de la délinquance, contrôle social et familial depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*, Thèse, droit, Université d'Evry-Val-d'Essonne, 23 juin 2014.

P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit public », Paris, 1962.

P. BON, *La police municipale*, Thèse, droit, Bordeaux, 1975.

M. – F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit public », t. 214, 2001.

M. CHASSAIGNE, *La lieutenance générale de police de Paris*, Thèse, droit, Paris, 1906.

G. GAILLARD, *Les polices spéciales en droit administratif*, Thèse, droit, Grenoble II, 1977.

J. – B. GRISON, *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?*, Thèse, géographie, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 2009.

N. KADA, *Le préfet et la déconcentration sous la Cinquième République*, Thèse, droit, Lille, 2001.

P. LAUTÉCAZE, *Les pouvoirs de police judiciaire des préfets (article 10 du Code d'instruction criminelle)*, Thèse, droit, Bordeaux, 1938.

T. LE GOFF, *Le maire garant de la tranquillité publique. Réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique en matière de sécurité quotidienne*, Thèse, science politique, Rennes, Université de Rennes I, 2003.

M. LEROY, *Le concours des polices générales et des polices spéciales*, Thèse, droit, Lille, 1938, Saint-Omer, 1938.

J. DE MAILLARD, *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée : institutions, réseaux et apprentissages*, Thèse, science politique, Bordeaux, 2000.

D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Police générale, polices spéciales (recherche sur la spécificité des polices générale et spéciales)*, Thèse, droit, Rennes, 1988, t. 1 et 2.

V. MALOCHET, *Les policiers municipaux*, PUF, coll. « Partage du savoir », 2007.

J. MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Mare et Martin, coll. « Bibliothèque des thèses », 2012.

É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 1 et 2, 1984.

J. PERRINJACQUET, *De la responsabilité des communes en matière de police*, Thèse, droit, Université de Bordeaux, 1905.

O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2008.

P. - H. TEITGEN, *La police municipale : étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91,94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, Sirey, 1934.

III. Articles, fascicules et contributions à des ouvrages collectifs

A) Articles

J.-M. BERLIÈRE, « Histoire de la police. Quelques réflexions sur l'historiographie française », *Criminocorpus* [En ligne].

P. BON, « Police municipale : forces d'exécution », *Encyclopédie des collectivités locales* [En ligne], 2019-1.

B. BONNET et D. CHABANOL, « Une ordonnance exceptionnelle sur des fondements traditionnels : à propos de l'ordonnance du 9 janvier 2014 ... », *JCP A*, n°3, 20 janvier 2014, act. 55.

D. BOTTEGHI, « La nouvelle répartition des compétences entre la préfecture de police et la mairie de Paris », *AJDA* 2017, p. 1049.

A. BOURREL, « contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *RJEP* n° 626, Décembre 2005, p. 467.

C. BROUELLE, « L'indéfendable police du cinéma », *AJDA* 2017, p. 1488.

P. BROUILLET, « La militarisation de la maréchaussée au XVIII^e siècle », *Revue de la Gendarmerie, de la Révolution à l'entre-deux-guerres*, 2001, p. 31.

L. BOUCHARD, « Le préfet : un instrument de domination devenu outil de dialogue ? », *Gestion et management public*, 2015/4, n°2, p. 142.

F. BOUYSSOU, « Un principe à remettre en cause : l'indépendance du permis de construire et des installations classées », *Droit et ville*, 1984, p. 173.

C. BUNIET, « Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales », *RDP*, 1981. 1017.

T. CHETRIT, « Polices municipales : la fin des incertitudes ? », *Droit et Défense*, 1999/2, p. 16.

J. CHEVALLIER :

- « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », *Archives de politique criminelle* 2011/1 (n° 33), p. 13.
- « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2012/1, p. 103.

N. CHAMBRON, « Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ? », *Politiques et management public*, vol. 13, n°4, 1995.

Y. CHAPPOZ et P. - C. PUPION, « Le New Public Management », *Gestion et management public* 2012/2 (Volume 1/n°2).

F. CHAUVIN, « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *AJDA* 2003, p. 667.

J.-B. CHEVALIER, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJCT*, 2014, p. 367.

E. CLOT, « Publicisation des enjeux de santé publique des antennes-relais », *Gaz. Pal.*, 1^{er} sept. 2012, n° 245, p. 25.

P. COSSALTER, « Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les principaux systèmes européens », *Chaire MADP*, Sciences-po, séminaire 27 mars 2007, disponible sur : *chaire madp.sciences-po.fr*.

D. COSTA, « L'Autorité des marchés financiers : juridiction ? quasi-juridiction ? pseudo-juridiction ? », *RFDA* 2005, p. 1174.

F. CROUZATIER-DURAND, « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA*, 2013, p. 1961.

T.-M. DAVID-PECHEUL, « La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative », *RFDA*, 1998. 362.

S. DELIANCOURT, « Concours de polices : l'identification des compétences et moyens des autorités locales », *JCP A*, n°15, 2012, p. 2114.

P. DELVOLVE, « Le Conseil d'État, cour suprême de l'ordre administratif », *Pouvoirs* 2007/4, n° 123.

F. DIEU :

- « Les polices municipales dans les politiques publiques de sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2004/2, p. 179.
- « Les nouveaux territoires de la sécurité. Présentation », *Cahiers de la sécurité* n° 8, avril-juin 2009, p. 12.

E. DREYER, « Restaurer le contrôle des publications étrangères » *JCP G*, n° 40, 2006, p. 1840.

Q. EPRON, « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *RFDA* 2011, p. 1007.

M. FABRE-MAGNAN, « La dignité en droit : un axiome », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2007/1.

J. FERRET, « Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 59, 2002/4, p. 11.

G. FOUGIER, « L'impossible réforme de la police », *Pouvoirs*, 2002/3, n° 102, p. 97.

M. FRANC, « Une relecture de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge », *AJDA* 2014, p. 106.

M. - A. FRISON-ROCHE, « La conformité de l'Ordonnance du Conseil d'État du 9 janvier 2014 Dieudonné M'bala M'bala au droit et à la justice », *Petites affiches* 2014, n°14.

P. FRYDMAN, « Les vingt ans de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge - A propos de la dignité de la personne humaine », *RFDA* 2015, p. 1100.

X. FURON, « Le pouvoir de police dans les universités », *AJDA* 2005, p. 755.

V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. VII, 2010.

B. GENEVOIS, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien », *Droit et Ville*, 1979, p. 97.

O. GOHIN et X. LATOUR, « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA* 2009, p. 2270.

G. GRAUX, « La police à Paris et la réorganisation de la police parisienne », *Revue politique et parlementaire*, Avril 1896, p. 68.

M. GUERIN, « Illustration du principe d'indépendance des législations en matière éolienne », *Gaz. Pal.*, 2017, n° 29, p. 27.

L. GUINAMANT, « L'extension de la compétence territoire du préfet de police », *AJDA* 2017, p. 1054.

H. HOEPFFNER, L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP*, 1^{er} sept. 2012, n°5, p. 1245.

L. JANICOT :

- « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA* 2012, p. 753.
- « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *AJDA* 2014, p. 613.
- « La ville de Paris, une nouvelle collectivité à statut particulier », *AJDA* 2017, p. 1038.
- « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011, p. 227.

D. JEAN-PIERRE :

- « A propos du recrutement intercommunal des policiers municipaux et des gardes champêtres », *JCP A*, 10 mars 2003, n° 1237, p. 307.
- « Formation au tir et mise à disposition des agents de police municipale », *JCP A*, n° 39, 24 septembre 2007, n° 2240, p. 28.

C. JOURNÈS, « La démilitarisation partielle de la Garde civile en Espagne », *RSC* 2007, p. 875.

D. KALIFA, « Insécurité et opinion publique au début du XX^e siècle », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 17, 1994, p. 65.

G. KOUBI, « L'exercice conjoint de la police en matière de circulation routière », *RFDA* 1986, p. 912.

A. LAQUIEZE, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative », *RA*, n°309, p. 271.

P. LASCOUMES et E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société* n°2, 1986, p. 101.

X. LATOUR :

- « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA* 2010, p. 657.
- « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Cahiers de la sécurité* n°19, mars 2012, p. 7.
- « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, n° 51-52. 21 décembre 2015.
- « Continuum de sécurité : quoi de nouveau ? », *JCP A*, n° 40, 20 octobre 2018, 2257.

X. LATOUR et P. MOREAU, « Sécurité / Police - Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, 2117.

N. LAVAL MADER, « La couple commune/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? », *Cahiers de droit de l'intercommunalité* n°3, juillet 2008, dossier 12.

D. LE BARS, dir., « Article JDD "Les policiers sont en attente d'un signal fort" », *La tribune du commissaire*, n° 141, juin 2019.

J. - P. LEBRETON, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *AJDA* 1993, p. 24.

G. LE CHATELIER, « L'ordre public, une notion nécessairement évolutive. "L'affaire Dieudonné" », *AJCT* 2014, p. 157.

T. LE GOFF, « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique* 2005/3, Vol. 55, p. 422.

E. LEMAIRE, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* 2009, p. 767.

M. LENA, « La sécurité privée doit-elle redevenir un oxymore ? », *AJ pénal*, 2018, p. 53.

F. LLORENS, « Justice administrative et dignité humaine », *RDP* 2011, p. 300.

M. LONG, « La gendarmerie et l'État de droit », *RFDA* 1991, p. 881.

L. LÓPEZ, Les relations entre policiers et gendarmes à travers leurs représentations mutuelles sous la Troisième République (1875-1914), *Société et représentation*, 2003/2, n° 16, p. 213.

J. DE MAILLARD, « De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité », *Cahiers de la sécurité* n° 8, avril-juin 2009, p. 15.

A. MAINGUENE, L. SEBBANE, « 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 113, janvier 2017.

V. MALOCHET, « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 26, décembre 2013, p. 30.

M. MARCUS, « Un outil pour la politique criminelle : les conseils communaux de prévention », *RSCDPC*, 1984, p. 46.

L. MARTIN, « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », *AJDA* 2012, p. 135.

J. - H. MATELLY, C. MOUHANNA et L. MUCCHIELLI, « Feu la gendarmerie nationale », *Pouvoirs locaux*, n° 80, janvier 2009.

I. MBOUP, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RDP* 2013, n°3, p. 589.

F. MODERNE, « Le rôle du préfet en matière de sécurité », *Revue de la police nationale*, n° 105-77-3, p. 19.

M.-C. DE MONTECLER :

- « La montée en puissance des préfets de région », *Dalloz actualité*, 22 février 2010.

- « Faut-il armer tous les policiers municipaux ? », *Dalloz actualité*, 14 septembre 2018.

J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », *AJDA* 1963, p. 73.

D. MONJARDET, « Le modèle français de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, n° 13, p. 61.

C. MOUHANNA, « De l'échec de la police nationale à l'avènement incertain des polices municipales », *Archives de politique criminelle*, 2011/1, n° 33, p. 107.

L. MUCCHIELLI, « L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'état vouée à l'échec ? », *Déviance et Société*, 2017/2 Vol. 41.

J.-F. NATIVITÉ, « De la collaboration des forces de police et de gendarmerie : chronique annoncée d'un nécessaire rapprochement ? », *Gendifo* [en ligne], 7 juin 2019.

F. NICOUD, « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives », *RDP* 2006, n°5, p. 1247.

N. PANNIER, « Les contrats locaux de sécurité et la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, 2001/3, p. 127.

Y. PAPADOPOULOS, « Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique », *Politiques et management public*, 19, 1, 2001, p. 165

J.- M. PASTOR :

- « Le Conseil d'État maintient le rideau baissé sur « le Mur » de Dieudonné », *AJDA* 2014, p. 79.
- « Emmanuel Macron appelle les préfets à devenir des "entrepreneurs de l'État" », *Dalloz actualité*, 8 septembre 2017.
- « Le Sénat veut une nouvelle police spéciale en matière de logement insalubre », *AJDA* 2019, p. 1191.

J. - P. PASTOREL, « De la police administrative des activités culturelles », *RDP* 2005, n°2, p. 395.

J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

J. -M. PONTIER :

- « La décentralisation et le temps », *RDP*, septembre-octobre 1991, p. 1224.
- « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain » : *JCP A* 2010, 2240.
- « Pouvoirs de police propres du préfet en matière d'ouverture des débits de boissons », *JCP A*, n° 41, 10 octobre 2011.
- « La multiplication des polices spéciales, pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, p. 2113.
- « Le Code de la sécurité intérieure », *JCP A*, n° 23, 11 juin 2012, étude 2186.
- « Conventions types de coordination en matière de police municipale », *JCP A*, n°12-13, 18 mars 2013,
- « Accidents sur autoroutes : responsabilité de l'État du fait de ses pouvoirs de police », *AJDA* 2012, p. 2332.
- « Les calamités et le droit », *AJDA* 2018, p. 1482.
- « Des insectes et des hommes », *AJDA* 2019, p. 1361.

Y.-C. QUERO, « La police territoriale de proximité », *Cahiers de la sécurité*, n°8, avril-juin 2009, p. 88.

O. RENAUDIE :

- « La police dans l'agglomération de Paris : vers une nouvelle répartition des compétences ? », *AJDA* 2009, p. 1354.
- « Que reste-t-il du pouvoir de police du gouvernement en matière économique ? », *Les petites affiches*, 22 janvier 2009, n° 16, p. 24.
- « De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ? », *AJDA* 2017, p. 1033.

S. REYNE, « Gendarmerie », *Rép. pén.*, 2018, n°58.

P. ROBERT, « Le sentiment d'insécurité au miroir de la violence et de la délinquance », *Forum des savoirs*, Atrium de Chaville, 17 janvier 2008.

P. SABLIERE, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », *CJEG* 1989, p. 145.

P. SOMVIEILLE, « La préfecture de Police : évolution et stabilité », *Administration*, n° 94, décembre 1976, p. 178.

C. SOULLEZ, « Comment mieux répartir les forces de sécurité sur le territoire ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 78, III, 2008, p. 82.

J. -H. STAHL, D. CHAUVAUX, « Légalité de l'interdiction des spectacles de lancer de nains », *AJDA* 1995, p. 878.

J.-C. THOENIG, « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue Française de Sociologie*, 15, 1994, p. 357.

A.-M. VENTRE, « Les polices en France », *Pouvoirs* 2002/3, n°102, p. 34.

S. VICTORIEN, « La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, coacteurs de la sécurité publique sous la Troisième République (1870-1914) », Résumé de thèse, *Criminocorpus* [En ligne].

M. WATIN-AUGOUARD, « Polices municipales : la fin des incertitudes ? », *Droit et Défense*, 1994/1, p. 61.

B) Fascicules

J. MOREAU, « Polices administratives », *J. Cl. adm.*, fasc. 200, n° 126.

C. SOULEZ, « Force de police - Définition et missions », *J. Cl. Adm.*, fasc. 201, 2015.

V. TCHEN :

- « Police administrative », *J. - Cl. adm.*, fasc. 200.
- « Police des étrangers », *J. - Cl. Coll. Terr.*, fasc. 715, 2014.

C) Contributions à des ouvrages collectifs

N. ACH, « Police et morale », in., Ch. VAUROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 99.

V. AUBELLE, « La lente émergence du lien entre la police et l'intercommunalité », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 189.

V. AZIMI, « De la suppression des préfets ; Chronique d'une mort ajournée », in., M. - O. BARUCH et V. DUCLERC, *Serviteurs de l'Etat, Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000

J.-M. BERLIERE, « La police sous la III^e République, la difficile construction », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Lafon, 2005, p. 405.

P. BON, *Les lois de décentralisation et la police locale*, in, F. MODERNE, dir., *Les nouvelles compétences locales*, Economica, 1985, p. 353.

G. BRAIBANT, « Le Rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », in *Mélanges René Chapus - Droit administratif*, Montchrestien, 1992.

V. DE BRIANT, « Police nationale et police municipale : une compétence mal partagée ? », in. N. DANTONEL-COR, *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 161.

G. CARROT, « Police et révolution », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Laffont, 2005, p. 240.

C. CHARLOT, « La police de l'après-guerre (1946-1966) », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Lafon, 2005, p. 443.

J. - Y. CHEROT, « La notion d'ordre public dans la théorie de l'action administrative », in. D. LINOTTE, dir., *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica/PUAM, 1985, p. 31.

P. CHRESTIA, « Les pouvoirs de police du maire », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 132.

C. DENYS, « Lieutenant général de police de province », in. M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD., *Histoire et dictionnaire de la police du Moyen Âge à nos jours*, Robert Lafon, 2005, p. 745.

F. DIEU, « Gendarmerie nationale », in., M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 698.

F. DURAND, « La gendarmerie nationale », in., P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, coll. « Les grands concours », 2014, p. 187.

E. EBEL, « Préfecture de police », in., M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 832.

C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in. C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 129.

Y. GAUDEMET, « Propos introductifs », in, R. SEVE, *L'ordre public*, Dalloz, coll. « Archives de philosophie du droit », t. 58, 2015.

N. KADA, « Quelle organisation pour la sécurité publique à l'heure de la métropolisation ? », in., P. LALLE, dir., *La police de sécurité publique en France*, Éditions du Cerf, 2019.

M. LACOMBE, « Ordre public », in., D. ALLAND, S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2003, p. 1120.

C. LE BERRE, « Les polices municipales », in., P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, p. 239.

A. LEBIGRE, « La Reynie », in., M. AUBOUIN, A. TEYSSIER, J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont, 2005, pages 735.

I. LEFEVRE, « La commune : échelon naturel de la prévention de la délinquance et du phénomène criminel ? », in., F. DEBOVE et O. RENAUDIE, dir., *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, p. 121.

T. LE GOFF, « Les maires et la sécurité quotidienne : rhétoriques et pratiques de proximité », in., C. LE BART et R. LEFEBVRE, dir., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2005, p. 197.

J. LORGNIER, « Maréchaussée », in., M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 759.

P. MBONGO, « La police nationale », in. P. MBONGO, dir., *Traité de droit de la police et de la sécurité intérieure*, LGDJ, coll. « Les grands concours », 2014, p. 159.

J. MOREAU, « Police et séparation des autorités administratives et judiciaires », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 25.

E. MORVAN, « Rapprochement police-population et culture de l'évaluation », in., P. LALLE, réal., *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éditions du cerf, p. 239.

H. OBERDORFF, J.-Ch. FROMENT, « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in., J.-J. GLEIZAL, dir., *Le retour des Préfets ?*, Grenoble, PUG, 1995, p. 20.

A. PERRIN et O. RENAUDIE, « L'office du juge en matière de police administrative : évolutions et faux-semblants », in., J.-F. LAFAIX, dir., *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, p. 151.

O. RENAUDIE, :

- « Les évolutions institutionnelles contemporaines du droit de la police », in., X. LATOUR et P. MBONGO, dir., *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2012, p. 53 et s.
- « Les préfets de zone de défense et de sécurité : quelle(s) révolutions ? », in., X. LATOUR et C. VALLAR, dir., *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014, p. 79 et s.
- « Police et service public », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 39 et s.
- « Préfet(s) et sécurité », in., N. DANTONEL-COR, dir., *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 117 et s.
- « Les polices de l'environnement » in M. Conan et B. Thomas-Tual, dir., *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2016, p. 41 et s.
- « Forces armées et sécurité intérieure » in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Seuvic*, Presses universitaires de Lorraine, 2018, p. 209 et s.
- « Intercommunalité et police administrative », in. F. BAUDE et B. WARUSFEL, dir., *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, 2018, p. 295 et s.
- « Un droit à la sécurité publique ou un droit de la sécurité publique ? » in., P. LALLE, dir., *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Les éditions du cerf, 2019, p. 49 et s.

D. PERROUDON, « Regards sur la sécurité publique », in., P. LALLE, dir., *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éditions du cerf, 2019, p. 155.

J. PETIT :

- « La police administrative », in., P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », t. 2, 2011, p. 5.
- « Les ordonnances Dieudonné : séparer le bon grain de l'ivraie », *AJDA* 2014, p. 877.

É. PICARD, « Police », in D. ALLAND et S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 1^{ère} éd., 2010.

B. STIRN, « Ordre public et libertés publiques », in, R. SEVE, *L'ordre public*, Dalloz, coll. « Archives de philosophie du droit », t. 58, 2015.

M. TOUZEIL-DIVINA, « De Breicht à Corneille : Dieudonné (suite) et sa "Bête immonde" », *JCP A*, n°7, 16 février 2015, act. 151.

D. TRUCHET, « Les concours de police », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 139 et s.

J. TULARD, « 1800-1815, l'organisation de la police », in., M. AUBOIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, dir., *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2005, p. 268.

C. VAUTROT-SCHWARZ, « Police et régulation », in., C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2014, p. 55 et s.

IV. Notes, observations et chroniques

C. BENELBAZ, Note sous CE, 25 septembre 2013, *Sté Rapidépannage* 62, *AJDA* 2013, p. 2507.

P. BILLET, Note sous CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, *JCP A* 2013, p. 2006.

F. BOUYSSOU, Note sous CE, 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de Haute-Garonne*, *JCP* 1973, II, 17446.

X. BRAUD, Note sous CE 19 août 2002, *Front national, Institut de formation des élus locaux*, AJDA 2002, p. 1017.

M. COMBARNOUS et J. – M. GALABERT, chron. Sous CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, AJDA 1960.I.21.

F. DIEU, Note sous, CE, 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 293882, DA., 2008, 2.

R. DRAGO :

- CE Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, S. 1952.3.13.

- TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, S. 1952.3.13.

J. – M. DUVAL, Note sous CE, avis, 29 oct. 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, AJDA 2008, p. 919.

L. FAVOREU, Note sous, Cons. Const., 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du Code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, RDP 1987, p. 399.

D. GINOCCHI, Note sous Cons. const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (« LOPPSI II »)*, AJDA 2011, p. 1097.

M. HAURIOU, Note sous CE 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, S. 1902, 3, 81.

L. JEGOUZO, Obs. sur CE, 26 novembre 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise, Commune de Fresnières et Communauté de communes du Pays des sources*, AJDA 2008, p. 2252.

P. – M. JURET, Note sous CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, *Rev. adm.* 1960, 31.

N. KHALID, Note sous CE, 5 juillet 2013, *Œuvres d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs*, AJDA 2013, p. 1415.

G. LIET-VEAUX, A propos de santé publique : *polices générales et polices spéciales*, note sous CE 17 oct. 1952, *Syndicat climatique de Briançon, Rev. adm.*, 1952, p. 591.

D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, Note sous CE, 19 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, JCP A 2007, 2225.

M. MAISONNEUVE, Note sous CE, avis, 29 oct. 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, D. 2008, p. 1381.

P. MIMIN, Note sous, CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, JCP 1961. II. 1898.

J. MORAND-DEVILLIER, Note sous, CE, 24 janvier 1994, *Commune de Vauxaillon, LPA*, 4 mai 1994, p. 8.

J. - P. MOREAU, Note sous, CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris, Rev. Dr. Rural* 1974, p. 13.

B. PAUVERT, Obs. sur CE, ord. 5 janvier 2007, *Ministre de l'intérieur c. Association « Solidarité des Français »*, AJDA 2006, p. 601.

M. - C. ROUAULT, obs. sur CE, ord., 8 juin 2005, *Commune de Houilles, JCP A* 2005, act. 319.

J. - H. STAHL et D. CHAUVAUX, chron. sur CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge, AJDA* 1995, p.878.

F. - G. TREBULLE, Note sous CE, 5 juillet 2004, *Lescure, AJDA* 2005, p. 610.

E. UNTERMAIER, Note sous CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence, AJDA* 2012, p. 2122.

P. WACHSMANN, Note sous CE, Ass., 9 juillet 1997, *Ekin, RDP* 1998, p. 539.

J. WALINE :

- Note sous CE, 30 septembre 1960, *Jauffret, RDP* 1961, p. 828, note WALINE.
- Note sous CE, 23 octobre 1959, *Doublet, RDP* 1960, p. 802.

P. WEIL, Note sous CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, D. 1960. 171.

V. Conclusions

M. DENIS-LINTON, concl. sur CE, Sect., 9 juillet 1997, *Ekin*, RFDA. 1997, p. 1284.

L. DEREPAS, concl. sur CE, 19 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, RFDA 2007, p. 770.

J. FOURNIER, concl. sur CE 24 janv. 1968, *Fédération française de camping et de caravanning et Association touristique des cheminots*, D. 1968, p. 204.

P. FRYDMAN, concl. sur CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, RFDA 1995, p. 1204.

B. GENEVOIS, concl. sur CE, 26 juillet 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, RFDA 1896, p.439.

M. JOSSE, concl. sur CE, Ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, D. 1932, 3, p. 26.

X. de LESQUEN, concl. sur CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, RJEP 2012, n°1.

H. MAYRAS, concl. sur CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, S. 1960. 94.

VI. Jurisprudence

A) Conseil constitutionnel

Cons. Const., 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du Code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, n° 87-149.

Cons. const., 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 1992-307.

Cons. Const., 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, décision n° 94-343/344.

Cons. Const., 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, n° 2000-434.

Cons. const., 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, décision n° 2003-473.

Cons. const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* (« LOPPSI II »), n° 2011-625.

B) Tribunal administratif

TA Papeete, 2 décembre 2002, n° 01-701.

TA Poitiers, 11 octobre 2007, n° 0602114.

TA Nice, 6 juillet 2010, *SARL Anteo et a.*, n° 1001757.

TA Lyon, 6 février 2013, n° 1100245.

TA Montpellier, ord., 23 mai 2013, *Société Chrystel Camus Productions et M. D.*, n° 132275.

TA Nantes, ord., 9 janv. 2014, *Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 1400110.

TA Orléans, ord., 10 janv. 2014, *SARL Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 1400043.

TA Orléans, ord., 11 janv. 2014, n° 1400080.

TA Rennes, ord., 11 août 2014, n° 1403349.

TA Paris, 24 mai 2016, n° 1425988.

TA Grenoble, 3 octobre 2017, n° 1507241.

TA Nantes, 12 février 2018, n° 1504909.

TA Nantes, 1^{er} mars 2018, *Sociétés UBER France ET UBER BV*, n° 1506491.

TA Nantes, ord., 13 mars 2018, *SARL Le Bilboquet*, n° 1801658.

TA Lille, 4 septembre 2018, n° 1807923.

TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033.

TA Besançon, 16 septembre 2019, n° 1901464.

TA Besançon, 16 septembre 2019, n° 1901465.

TA Versailles, 20 septembre 2019, n° 1906708.

C) Cour administrative d'appel.

CAA Bordeaux, 2^{ème} ch., 19 mai 1993 n°91BX00503.

CAA, Douai, 10 février 2000, *Commune d'Amiens*, n° 96DA01868.

CAA Douai, 26 novembre 2002, *Commune de Cayeux-sur-Mer*, n° 00DA01118.

CAA, Marseille, 3 juillet 2006, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n° 03MA00940.

CAA Bordeaux, 7 juin 2016, n° 15BX02800.

CAA Bordeaux, 27 avril 2017, *Association St-Priest Environnement*, n° 16BX03357.

CAA Bordeaux, 14 décembre 2017, n° 15BX02926.

CAA Bordeaux, 12 juillet 2018, n° 16BX01498.

CAA de Nancy, 13 novembre 2018, n° 17NC02477.

CAA Marseille, 8 mars 2019, n° 19MA00538.

CAA Paris, 30 juillet 2019, n° 17PA23182.

D) Conseil d'État

CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, n° 47544, *Rec.*, p. 934.

CE, 8 août 1890, *Breton-Bonnard*, n° 72196, *Rec.*, p. 768.

CE 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, n° 04749, *Rec.* p. 275.

CE, 16 juillet 1915, *Abbé Couvenhes*, *Rec.*, p. 239.

CE, 7 novembre 1924, *Club indépendant sportif châlonnais*, *Rec.* p. 863.

CE, 25 février 1932, *Lasserre*, *Rec.*, p. 230.

CE Ass., 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary*, *Rec.*, p. 595.

CE, 7 février 1936, *Jamart*, *Rec.* p. 172.

CE, 3 juin 1938, *Société des usines Renault*, *Rec.*, p. 531.

CE 29 juill. 1950, *Fédération nationale des syndicats de grossistes, demi-grossistes, commissionnaires et importateurs en produits laitiers et avicoles*, *Rec.*, p. 482.

CE Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, *Rec.*, p. 265.

CE, sect., 17 juill. 1953, *Constantin*, *Rec.*, p. 381.

CE, 1^{er} juillet 1959, *Sieur Piard*, n° 38893, *Rec.*, p. 413.

CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, *Rec.*, p. 540.

CE, Sect., 18 dec. 1959, *Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, n° 36385, *Rec.* p. 693.

CE, Ass., 13 mai 1960, *SARL Restaurant Nicolas*, *Rec.*, p. 328.

CE, 30 septembre 1960, *Jauffret*, n° 46282.

CE, sect., 13 février 1963, *Ministre de l'éducation nationale c/ Association « les amis de Chiberta, Chambre d'Amour, Cinq-cantons et Fontaine-Laborde »*, n° 49806, *Rec.*, p. 92.

CE, 8 mai 1963, *Commune de Maisons-Laffitte*, *Rec.*, p. 277.

CE, 20 janvier 1965, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Vicini*, *Rec.*, p. 41.

CE, sect., 18 juin 1965, *Consorts Châtelain*, n° 58761, *Rec.*, p. 366.

CE 24 janv. 1968, *Fédération française de camping et de caravanning et Association touristique des cheminots*, n° 66324, Rec., p. 52.

CE, 27 janvier 1971, *ministre de l'Intérieur c/Hurtaud*, Rec., p. 68

CE, 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de Haute-Garonne*, n° 77277.

CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris*, n° 81861.

CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, n° 92161.

CE, 5 novembre 1975, *Commune de Villeneuve-Tolosane*, n° 93815.

CE, 19 novembre 1975, *Époux Roussel*, n° 93235.

CE, 17 février 1978, *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure*, n°02671.

CE, 9 mai 1980, *Commune de Ladignac-le-Long et Consorts Courteille*, n° 7213.

CE, 18 mai 1981, *Consorts Ferran*, n° 7502.

CE, 5 juin 1981, *Ministre de la Culture et de l'Env. c/ Société Incimer*, n° 10058, Rec, p. 244.

CE, 22 juin 1983, *Ville de Lyon*, n° 38274.

CE, 26 juillet 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, n° 43468.

CE, 15 février 1989, *Commune de Mouvaux*, n° 71992.

CE, 29 mars 1989, *Commune de Neuilly-sur-Seine*, n° 80063.

CE, 28 avril 1989, *Commune de Montgeron*, n° 74018.

CE, 3 juillet 1992, *Ministre de l'Intérieur contre Société Carmag*, n° 120448.

CE, 31 juillet 1992, *Commune de Petite-Île*, n° 101623.

CE, 3 mars 1993, *SA Carmage*, n° 116550.

CE, 24 janvier 1994, *Commune de Vauxaillon*, n°140685.

CE, 25 novembre 1994, *Ministre de l'Intérieur*, n° 148962.

CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727.

CE, 28 février 1996, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Baudry*, n° 150878.

CE, 31 janvier 1997, *SARL Camping "Les clos"*, n° 156276.

CE, Sect., 9 juillet 1997, *Ekin*, n° 151064.

CE, 8 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, n° 171134.

CE, Sect., 30 juin 2000, *Association Promouvoir et autres*, n° 222194 et 222195.

CE 19 août 2002, *Front national, Institut de formation des élus locaux*, n° 249666.

CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n° 243801.

CE, ord., 8 juin 2005, *Commune de Houilles*, n° 281084.

CE, 27 juillet 2005, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 257394.

CE, ord. 5 janvier 2007, *Ministre de l'intérieur c. Association « Solidarité des Français »*, n° 300311.

CE, réf., 11 janvier 2007, *ministre de l'Écologie et du Développement durable c/ Sté Barbazanges tri ouest*, n° 287674.

CE, 19 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, n° 300467.

CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom et Société Axa Corporate Solutions Assurance*, n° 283000.

CE, 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 293882.

CE, avis, 29 oct. 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, n° 307736.

CE, 20 octobre 2008, *Fédération Française de Football*, n°320011.

CE, 26 novembre 2008, *Syndicat mixte de la vallée de l'Oise, Commune de Fresnières et Communauté de communes du Pays des sources*, n° 301151.

CE, 25 novembre 2009, *Association promouvoir et autres*, n° 328677.

CE 26 févr. 2010, *Commune d'Oroault*, n° 336837.

CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492.

CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Pennes-Mirabeau* n° 329904.

CE, Ass., 26 octobre 2011, *SFR*, n° 341767.

CE, 23 novembre 2011, *Association France nature environnement*, n° 345021.

CE, 9 mai 2012, *M. Meillon et société Sotref c/ préfet de police*, n° 356977.

CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990.

CE, avis, 6 février 2013, *M. Peisteil*, n° 363532.

CE, 5 juillet 2013, *Œuvres d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs*, n° 341461.

CE, 25 septembre 2013, *Sté Rapidépannage 62*, n° 363184

CE, ord., 6 février 2015, *Commune de Cournon d'Auvergne*, n° 387786.

CE, 15 octobre 2015, *Automobile club des avocats et autres*, n° 375027, 382372 et 382380.

CE, 5 juin 2019, *SCI La Pommardière de Paris*, n° 417305.

CE, 11 juillet 2019, *Commune de Bovel*, n° 426060.

E) Tribunal des conflits

TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, Rec. p. 636, concl. Delvolvé ; S. 1952.3.13, note Drago

TC, 5 décembre 1977, *Demoiselle Motsch*, n° 02260.

TC, 12 juin 1978, *Soc. Le Profil*, n° 02082.

TC, 12 décembre 2005, *Époux Girodie c. Agent judiciaire du Trésor*, n° 3494.

ANNEXES

ANNEXE 1 : CONVENTION TYPE INTERCOMMUNALE DE COORDINATION DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT.

(Annexe 2 prévue pour l'application de l'article R. 512-5)

Entre le préfet de... (ou les préfets de...), les maires de..., communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dénommé..., et le président de cet établissement public de coopération intercommunale pour ce qui concerne la mise à disposition des agents de police municipale et de leurs équipements, après avis du procureur de la République près le tribunal de grande instance de... (ou des procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de...), il est convenu ce qui suit :

La police municipale de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale et les forces de sécurité de l'État ont vocation, dans le respect de leurs compétences respectives, à intervenir sur la totalité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, sous l'autorité du maire de la commune du lieu d'intervention.

En aucun cas il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre.

La présente convention, établie conformément aux dispositions de l'article L. 512-5 du code de la sécurité intérieure, précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'État.

Pour l'application de la présente convention, les forces de sécurité de l'État sont la police nationale dans les communes placées sous le régime de la police d'État et la gendarmerie nationale dans les autres communes (à préciser). Les responsables des forces de sécurité de l'État sont, selon le cas, le chef de la circonscription de sécurité publique ou le commandant de la communauté de brigades ou de la brigade territoriale autonome de gendarmerie territorialement compétents.

Article 1er

L'état des lieux établi à partir du diagnostic local de sécurité réalisé par les forces de sécurité de l'État compétentes, avec le concours des communes signataires et de l'établissement public de coopération intercommunale, le cas échéant dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, fait apparaître les besoins et priorités suivants :

- 1° Sécurité routière ;
- 2° Prévention de la violence dans les transports ;
- 3° Lutte contre la toxicomanie ;
- 4° Prévention des violences scolaires ;

5° Protection des centres commerciaux ;

6° Lutte contre les pollutions et nuisances.

(La liste est à compléter et à adapter localement.)

TITRE Ier : COORDINATION DES SERVICES

Chapitre Ier : Nature et lieux des interventions

Article 2

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent la garde statique des bâtiments communaux.

Article 3

I.-Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent, à titre principal, la surveillance des établissements scolaires suivants, en particulier lors des entrées et sorties des élèves :

...

II.-Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent également, à titre principal, la surveillance des points de ramassage scolaire suivants :

...

Article 4

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent, à titre principal, la surveillance des foires et marchés, en particulier :

...

ainsi que la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune, notamment :

...

Article 5

La surveillance des autres manifestations, notamment des manifestations sportives, récréatives ou culturelles nécessitant ou non un service d'ordre à la charge de l'organisateur, est assurée, dans les conditions définies préalablement par le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'Etat et les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, soit par les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, soit par les forces de sécurité de l'Etat, soit en commun dans le respect des compétences de chaque service.

Article 6

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et parcs de stationnement dont la liste est précisée lors des réunions périodiques prévues à l'article 10. Elles surveillent les opérations d'enlèvement des véhicules, et notamment les mises en fourrière, effectuées en application de l'article L. 325-2 du code de la route, sous l'autorité de l'officier

de police judiciaire compétent, ou, en application du deuxième alinéa de ce dernier article, de l'agent de police judiciaire adjoint, chef de la police municipale.

Article 7

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale informent au préalable les forces de sécurité de l'État des opérations de contrôle routier des véhicules et de constatation d'infractions qu'elles assurent dans le cadre de leurs compétences.

Article 8

Sans exclusivité, les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent plus particulièrement les missions de surveillance des secteurs (liste détaillée) dans les créneaux horaires suivants :

...

Article 9

Toute modification des conditions d'exercice des missions prévues aux articles 2 à 8 de la présente convention fait l'objet d'une concertation entre le représentant (ou les représentants) de l'État et les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale dans le délai nécessaire à l'adaptation des dispositifs de chacun des services.

Chapitre II : Modalités de la coordination

Article 10

Le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, ou leurs représentants, se réunissent périodiquement pour échanger toutes informations utiles relatives à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics dans chacune des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en vue de l'organisation matérielle des missions prévues par la présente convention. L'ordre du jour de ces réunions est adressé au procureur (ou aux procureurs) de la République qui y participe (nt) ou s'y fait (font) représenter s'il (s) l'estime (nt) nécessaire. Lors de ces réunions, il sera systématiquement fait un état des résultats enregistrés en matière de sécurité routière.

Ces réunions sont organisées selon les modalités suivantes (à compléter en ce qui concerne la fréquence, les lieux et autres modalités, en particulier celles relatives à l'information ou à la participation des maires et du représentant [ou des représentants] de l'État) :

...

Article 11

Le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État sur le territoire des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale s'informent mutuellement des modalités pratiques des missions respectivement assurées par les agents des forces de sécurité de l'État et les agents des polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, pour assurer la complémentarité des services chargés de la sécurité sur le territoire de ces communes.

Les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale informent le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État du nombre d'agents de police municipale affectés aux missions de la police municipale et, le cas échéant, du nombre des agents armés et du type des armes portées.

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale donnent toutes informations aux forces de sécurité de l'État sur tout fait dont la connaissance peut être utile à la préservation de l'ordre public et qui a été observé dans l'exercice de leurs missions.

Le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de police municipale peuvent décider que des missions pourront être effectuées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État, ou de son représentant. Les maires des communes intéressées en sont systématiquement informés.

Article 12

Dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les forces de sécurité de l'État et les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale échangent les informations dont elles disposent sur les personnes signalées disparues et sur les véhicules volés susceptibles d'être identifiés sur le territoire de la commune. En cas d'identification par leurs agents d'une personne signalée disparue ou d'un véhicule volé, les polices municipales en informent les forces de sécurité de l'État.

Article 13

Pour pouvoir exercer les missions prévues par les articles 21-2 et 78-6 du code de procédure pénale ainsi que celles concernant la sécurité routière notamment celles relatives aux vérifications des droits à conduire, aux conduites avec alcool ou après usage de stupéfiants ou encore aux vérifications liées à la personne ou au véhicule prévues par les articles L. 221-2, L. 223-5, L. 224-16, L. 224-17, L. 224-18, L. 231-2, L. 233-1, L. 233-2, L. 234-1 à L. 234-9 et L. 235-2 du code de la route, les agents de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale doivent pouvoir joindre à tout moment un officier de police judiciaire territorialement compétent. A cette fin, le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de police municipale précisent les moyens par lesquels ils doivent pouvoir communiquer entre eux en toutes circonstances.

Article 14

Les communications entre les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et les forces de sécurité de l'État pour l'accomplissement de leurs missions respectives se font par une ligne téléphonique réservée ou par une liaison radiophonique, dans des conditions définies d'un commun accord par leurs responsables.

TITRE II : COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE RENFORCÉE

Article 15

En accord avec le président de l'établissement public de coopération intercommunale pour ce qui concerne la mise à disposition des agents de police municipale et de leurs équipements, le préfet (ou les préfets) de... et le (ou les) maire (s) de... (nom d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale) conviennent de renforcer la coopération opérationnelle entre la police municipale de... et les forces de sécurité de l'État.

Article 16

En conséquence, les forces de sécurité de l'État et la police municipale amplifient leur coopération dans les domaines :

1° Du partage d'informations sur les moyens disponibles en temps réel et leurs modalités d'engagement ou de mise à disposition (à préciser) ;

2° De l'information quotidienne et réciproque, par les moyens suivants (à préciser).

Elles veilleront ainsi à la transmission réciproque des données ainsi que des éléments de contexte concourant à l'amélioration du service dans le strict respect de leurs prérogatives, de leurs missions propres et des règles qui encadrent la communication des données. Dans ce cadre, elles partageront ainsi les informations utiles, notamment en matière d'accidentalité et de sécurité routière ainsi que dans les domaines suivants (à préciser) ;

3° De la communication opérationnelle, par le prêt exceptionnel de matériel radio permettant l'accueil de la police municipale sur les réseaux " Rubis " ou " Acropol " afin d'échanger des informations opérationnelles au moyen d'une communication individuelle ou d'une conférence commune, par le partage d'un autre canal commun permettant également la transmission d'un appel d'urgence (ce dernier étant alors géré par les forces de sécurité de l'État), ou par une ligne téléphonique dédiée ou tout autre moyen technique (internet...). Le renforcement de la communication opérationnelle implique également la retransmission immédiate des sollicitations adressées à la police municipale dépassant ses prérogatives. De même, la participation de la police municipale à un poste de commandement commun en cas de crise ou de gestion de grand événement peut être envisagée par le préfet (ou les préfets). Le prêt de matériel fait l'objet d'une mention expresse qui prévoit notamment les conditions et les modalités de contrôle de son utilisation (à préciser) ;

4° De la vidéoprotection, par la rédaction des modalités d'interventions consécutives à la saisine des forces de sécurité intérieure par un centre de supervision urbaine et d'accès aux images, dans un document annexé à la présente convention (à préciser) ;

5° Des missions menées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable (ou des responsables) des forces de sécurité de l'État, ou de son représentant (ou ses représentants), mentionnées à l'article 11, par la définition préalable des modalités concrètes d'engagement de ces missions (à préciser) ;

6° De la prévention des violences urbaines et de la coordination des actions en situation de crise ;

7° De la sécurité routière, par l'élaboration conjointe d'actions de prévention en direction de publics considérés comme vulnérables et d'une stratégie locale de contrôle, dans le respect des instructions du préfet et du procureur de la République. Elles peuvent utilement s'appuyer sur les documents d'analyse de l'accidentalité routière enregistrée sur le territoire de la commune et transmis par les observatoires départementaux de sécurité routière. La stratégie de contrôle intègre pleinement les nouvelles capacités de contrôle offertes aux polices municipales par l'accès au système d'immatriculation des véhicules et au système national des permis de conduire ainsi que les évolutions législatives permettant une coopération renforcée dans le domaine de la lutte contre l'insécurité routière. Les dispositifs de vidéoprotection peuvent également participer à la lutte contre l'insécurité routière par la mise en œuvre des dispositions du 4° de l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure et de ses textes d'application.

Cette stratégie de contrôle s'attache également à définir de manière conjointe les besoins et les réponses à apporter en matière de fourrière automobile notamment au regard des dispositions du code de la route permettant le contrôle du permis de conduire et de l'attestation d'assurance des véhicules ainsi que leur immobilisation et mise en fourrière à la suite d'infractions pour lesquelles la peine complémentaire de confiscation ou de confiscation obligatoire du véhicule est encourue (à préciser) ;

8° De la prévention, par la précision du rôle de chaque service dans les opérations destinées à assurer la tranquillité pendant les périodes de vacances, à lutter contre les hold-up, à protéger les personnes vulnérables, ou dans les relations avec les partenaires, notamment les bailleurs (à préciser) ;

9° De l'encadrement des manifestations sur la voie publique ou dans l'espace public, hors missions de maintien de l'ordre (à préciser).

(Cette liste est à compléter et à adapter localement.)

Article 17

Compte tenu du bilan établi par le diagnostic local de sécurité et des compétences respectives des forces de sécurité de l'État et de la police municipale, le maire (ou les maires) de... précise (nt) qu'il (s) souhaite (nt) renforcer l'action de la police municipale par les moyens suivants (Liste des unités et moyens spécialisés de la police municipale [ex. : brigade cynophile, brigade à cheval...]).

Article 18

La mise en œuvre de la coopération opérationnelle définie en application du présent titre implique l'organisation des formations suivantes (à préciser) au profit de la police municipale. Le prêt de locaux et de matériel, comme l'intervention de formateurs issus des forces de sécurité de l'Etat qui en résulte, s'effectue dans le cadre du protocole national signé entre le ministre de l'intérieur et le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19

Un rapport périodique est établi, au moins une fois par an, selon des modalités fixées d'un commun accord par le représentant (ou les représentants) de l'État et les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, sur les conditions de mise en œuvre de la présente convention. Ce rapport est communiqué au préfet (ou aux préfets), aux maires et au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Copie en est transmise au procureur (ou aux procureurs) de la République.

Article 20

La présente convention et son application font l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une réunion du comité restreint du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou, à défaut de réunion de celui-ci et si la convention ne comprend pas de dispositions relevant du titre II (Coopération opérationnelle renforcée), lors d'une rencontre entre le préfet (ou les préfets), les maires et le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Le procureur (ou les procureurs) de la République est (sont) informé (s) de cette réunion et y participe (nt) s'il (s) le juge (nt) nécessaire.

Article 21

La présente convention est conclue pour une durée de trois ans, renouvelable par reconduction expresse. Elle peut être dénoncée après un préavis de six mois par l'une ou l'autre des parties.

Article 22

Afin de veiller à la pleine application de la présente convention, le président de l'établissement public de coopération intercommunale, les maires de... et le préfet (ou les préfets) de... conviennent que sa mise en œuvre sera examinée par une mission d'évaluation associant l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur, selon des modalités précisées en liaison avec l'Association des maires de France.

ANNEXE 2 : CONVENTION TYPE INTERCOMMUNALE DE COORDINATION DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT.

(Annexe 2 prévue pour l'application de l'article R. 512-5)

Entre le préfet de... (ou les préfets de...), les maires de..., communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dénommé..., et le président de cet établissement public de coopération intercommunale pour ce qui concerne la mise à disposition des agents de police municipale et de leurs équipements, après avis du procureur de la République près le tribunal de grande instance de... (ou des procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de...), il est convenu ce qui suit :

La police municipale de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale et les forces de sécurité de l'État ont vocation, dans le respect de leurs compétences respectives, à intervenir sur la totalité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, sous l'autorité du maire de la commune du lieu d'intervention.

En aucun cas il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre.

La présente convention, établie conformément aux dispositions de l'article L. 512-5 du code de la sécurité intérieure, précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'État.

Pour l'application de la présente convention, les forces de sécurité de l'État sont la police nationale dans les communes placées sous le régime de la police d'État et la gendarmerie nationale dans les autres communes (à préciser). Les responsables des forces de sécurité de l'État sont, selon le cas, le chef de la circonscription de sécurité publique ou le commandant de la communauté de brigades ou de la brigade territoriale autonome de gendarmerie territorialement compétents.

Article 1^{er}

L'état des lieux établi à partir du diagnostic local de sécurité réalisé par les forces de sécurité de l'État compétentes, avec le concours des communes signataires et de l'établissement public de coopération intercommunale, le cas échéant dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, fait apparaître les besoins et priorités suivants :

- 1° Sécurité routière ;
- 2° Prévention de la violence dans les transports ;
- 3° Lutte contre la toxicomanie ;
- 4° Prévention des violences scolaires ;
- 5° Protection des centres commerciaux ;
- 6° Lutte contre les pollutions et nuisances.

(La liste est à compléter et à adapter localement.)

TITRE Ier : COORDINATION DES SERVICES

Chapitre Ier : Nature et lieux des interventions

Article 2

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent la garde statique des bâtiments communaux.

Article 3

I.- Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent, à titre principal, la surveillance des établissements scolaires suivants, en particulier lors des entrées et sorties des élèves :

...

II.- Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent également, à titre principal, la surveillance des points de ramassage scolaire suivants :

...

Article 4

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent, à titre principal, la surveillance des foires et marchés, en particulier :

...

ainsi que la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune, notamment :

...

Article 5

La surveillance des autres manifestations, notamment des manifestations sportives, récréatives ou culturelles nécessitant ou non un service d'ordre à la charge de l'organisateur, est assurée, dans les conditions définies préalablement par le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, soit par les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, soit par les forces de sécurité de l'État, soit en commun dans le respect des compétences de chaque service.

Article 6

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et parcs de stationnement dont la liste est précisée lors des réunions périodiques prévues à l'article 10. Elles surveillent les opérations d'enlèvement des véhicules, et notamment les mises en fourrière, effectuées en application de l'article L. 325-2 du code de la route, sous l'autorité de l'officier de police judiciaire compétent, ou, en application du deuxième alinéa de ce dernier article, de l'agent de police judiciaire adjoint, chef de la police municipale.

Article 7

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale informent au préalable les forces de sécurité de l'État des opérations de contrôle routier

des véhicules et de constatation d'infractions qu'elles assurent dans le cadre de leurs compétences.

Article 8

Sans exclusivité, les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale assurent plus particulièrement les missions de surveillance des secteurs (liste détaillée) dans les créneaux horaires suivants :

...

Article 9

Toute modification des conditions d'exercice des missions prévues aux articles 2 à 8 de la présente convention fait l'objet d'une concertation entre le représentant (ou les représentants) de l'État et les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale dans le délai nécessaire à l'adaptation des dispositifs de chacun des services.

Chapitre II : Modalités de la coordination

Article 10

Le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, ou leurs représentants, se réunissent périodiquement pour échanger toutes informations utiles relatives à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics dans chacune des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en vue de l'organisation matérielle des missions prévues par la présente convention. L'ordre du jour de ces réunions est adressé au procureur (ou aux procureurs) de la République qui y participe (nt) ou s'y fait (font) représenter s'il (s) l'estime (nt) nécessaire. Lors de ces réunions, il sera systématiquement fait un état des résultats enregistrés en matière de sécurité routière.

Ces réunions sont organisées selon les modalités suivantes (à compléter en ce qui concerne la fréquence, les lieux et autres modalités, en particulier celles relatives à l'information ou à la participation des maires et du représentant [ou des représentants] de l'État) :

...

Article 11

Le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État sur le territoire des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale s'informent mutuellement des modalités pratiques des missions respectivement assurées par les agents des forces de sécurité de l'État et les agents des polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, pour assurer la complémentarité des services chargés de la sécurité sur le territoire de ces communes.

Les responsables des services de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale informent le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État du nombre d'agents de police municipale affectés aux missions de la police municipale et, le cas échéant, du nombre des agents armés et du type des armes portées.

Les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale donnent toutes informations aux forces de sécurité de l'État sur tout fait dont la connaissance peut être utile à la préservation de l'ordre public et qui a été observé dans l'exercice de leurs missions.

Le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de

police municipale peuvent décider que des missions pourront être effectuées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État, ou de son représentant. Les maires des communes intéressées en sont systématiquement informés.

Article 12

Dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les forces de sécurité de l'État et les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale échangent les informations dont elles disposent sur les personnes signalées disparues et sur les véhicules volés susceptibles d'être identifiés sur le territoire de la commune. En cas d'identification par leurs agents d'une personne signalée disparue ou d'un véhicule volé, les polices municipales en informent les forces de sécurité de l'État.

Article 13

Pour pouvoir exercer les missions prévues par les articles 21-2 et 78-6 du code de procédure pénale ainsi que celles concernant la sécurité routière notamment celles relatives aux vérifications des droits à conduire, aux conduites avec alcool ou après usage de stupéfiants ou encore aux vérifications liées à la personne ou au véhicule prévues par les articles L. 221-2, L. 223-5, L. 224-16, L. 224-17, L. 224-18, L. 231-2, L. 233-1, L. 233-2, L. 234-1 à L. 234-9 et L. 235-2 du code de la route, les agents de police municipale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale doivent pouvoir joindre à tout moment un officier de police judiciaire territorialement compétent. A cette fin, le responsable (ou les responsables) des forces de sécurité de l'État et les responsables des services de police municipale précisent les moyens par lesquels ils doivent pouvoir communiquer entre eux en toutes circonstances.

Article 14

Les communications entre les polices municipales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et les forces de sécurité de l'État pour l'accomplissement de leurs missions respectives se font par une ligne téléphonique réservée ou par une liaison radiophonique, dans des conditions définies d'un commun accord par leurs responsables.

TITRE II : COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE RENFORCÉE

Article 15

En accord avec le président de l'établissement public de coopération intercommunale pour ce qui concerne la mise à disposition des agents de police municipale et de leurs équipements, le préfet (ou les préfets) de... et le (ou les) maire (s) de... (nom d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale) conviennent de renforcer la coopération opérationnelle entre la police municipale de... et les forces de sécurité de l'État.

Article 16

En conséquence, les forces de sécurité de l'État et la police municipale amplifient leur coopération dans les domaines :

1° Du partage d'informations sur les moyens disponibles en temps réel et leurs modalités d'engagement ou de mise à disposition (à préciser) ;

2° De l'information quotidienne et réciproque, par les moyens suivants (à préciser).

Elles veilleront ainsi à la transmission réciproque des données ainsi que des éléments de contexte concourant à l'amélioration du service dans le strict respect de leurs prérogatives, de leurs missions propres et des règles qui encadrent la communication des données. Dans ce cadre, elles partageront ainsi les informations utiles, notamment en matière d'accidentalité et de sécurité routière ainsi que dans

les domaines suivants (à préciser) ;

3° De la communication opérationnelle, par le prêt exceptionnel de matériel radio permettant l'accueil de la police municipale sur les réseaux " Rubis " ou " Acropol " afin d'échanger des informations opérationnelles au moyen d'une communication individuelle ou d'une conférence commune, par le partage d'un autre canal commun permettant également la transmission d'un appel d'urgence (ce dernier étant alors géré par les forces de sécurité de l'État), ou par une ligne téléphonique dédiée ou tout autre moyen technique (internet...). Le renforcement de la communication opérationnelle implique également la retransmission immédiate des sollicitations adressées à la police municipale dépassant ses prérogatives. De même, la participation de la police municipale à un poste de commandement commun en cas de crise ou de gestion de grand événement peut être envisagée par le préfet (ou les préfets). Le prêt de matériel fait l'objet d'une mention expresse qui prévoit notamment les conditions et les modalités de contrôle de son utilisation (à préciser) ;

4° De la vidéoprotection, par la rédaction des modalités d'interventions consécutives à la saisine des forces de sécurité intérieure par un centre de supervision urbaine et d'accès aux images, dans un document annexé à la présente convention (à préciser) ;

5° Des missions menées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable (ou des responsables) des forces de sécurité de l'État, ou de son représentant (ou ses représentants), mentionnées à l'article 11, par la définition préalable des modalités concrètes d'engagement de ces missions (à préciser) ;

6° De la prévention des violences urbaines et de la coordination des actions en situation de crise ;

7° De la sécurité routière, par l'élaboration conjointe d'actions de prévention en direction de publics considérés comme vulnérables et d'une stratégie locale de contrôle, dans le respect des instructions du préfet et du procureur de la République. Elles peuvent utilement s'appuyer sur les documents d'analyse de l'accidentalité routière enregistrée sur le territoire de la commune et transmis par les observatoires départementaux de sécurité routière. La stratégie de contrôle intègre pleinement les nouvelles capacités de contrôle offertes aux polices municipales par l'accès au système d'immatriculation des véhicules et au système national des permis de conduire ainsi que les évolutions législatives permettant une coopération renforcée dans le domaine de la lutte contre l'insécurité routière. Les dispositifs de vidéoprotection peuvent également participer à la lutte contre l'insécurité routière par la mise en œuvre des dispositions du 4° de l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure et de ses textes d'application.

Cette stratégie de contrôle s'attache également à définir de manière conjointe les besoins et les réponses à apporter en matière de fourrière automobile notamment au regard des dispositions du code de la route permettant le contrôle du permis de conduire et de l'attestation d'assurance des véhicules ainsi que leur immobilisation et mise en fourrière à la suite d'infractions pour lesquelles la peine complémentaire de confiscation ou de confiscation obligatoire du véhicule est encourue (à préciser) ;

8° De la prévention, par la précision du rôle de chaque service dans les opérations destinées à assurer la tranquillité pendant les périodes de vacances, à lutter contre les hold-up, à protéger les personnes vulnérables, ou dans les relations avec les partenaires, notamment les bailleurs (à préciser) ;

9° De l'encadrement des manifestations sur la voie publique ou dans l'espace public, hors missions de maintien de l'ordre (à préciser).

(Cette liste est à compléter et à adapter localement.)

Article 17

Compte tenu du bilan établi par le diagnostic local de sécurité et des compétences respectives des forces de sécurité de l'État et de la police municipale, le maire (ou les maires) de... précise (nt) qu'il (s) souhaite (nt) renforcer l'action de la police municipale par les moyens suivants (Liste des unités et moyens spécialisés de la police municipale [ex. : brigade cynophile, brigade à cheval...]).

Article 18

La mise en œuvre de la coopération opérationnelle définie en application du présent titre implique l'organisation des formations suivantes (à préciser) au profit de la police municipale. Le prêt de locaux et de matériel, comme l'intervention de formateurs issus des forces de sécurité de l'État qui en résulte, s'effectue dans le cadre du protocole national signé entre le ministre de l'intérieur et le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19

Un rapport périodique est établi, au moins une fois par an, selon des modalités fixées d'un commun accord par le représentant (ou les représentants) de l'État et les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, sur les conditions de mise en œuvre de la présente convention. Ce rapport est communiqué au préfet (ou aux préfets), aux maires et au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Copie en est transmise au procureur (ou aux procureurs) de la République.

Article 20

La présente convention et son application font l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une réunion du comité restreint du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou, à défaut de réunion de celui-ci et si la convention ne comprend pas de dispositions relevant du titre II (Coopération opérationnelle renforcée), lors d'une rencontre entre le préfet (ou les préfets), les maires et le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Le procureur (ou les procureurs) de la République est (sont) informé (s) de cette réunion et y participe (nt) s'il (s) le juge (nt) nécessaire.

Article 21

La présente convention est conclue pour une durée de trois ans, renouvelable par reconduction expresse. Elle peut être dénoncée après un préavis de six mois par l'une ou l'autre des parties.

Article 22

Afin de veiller à la pleine application de la présente convention, le président de l'établissement public de coopération intercommunale, les maires de... et le préfet (ou les préfets) de... conviennent que sa mise en œuvre sera examinée par une mission d'évaluation associant l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur, selon des modalités précisées en liaison avec l'Association des maires de France.

ANNEXE 3 : EXEMPLE DE CONVENTION DE COORDINATION



CONVENTION DE COORDINATION DE LA POLICE MUNICIPALE DE CAUDEBEC-LES- ELBEUF ET DES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT

Préambule

Sur le modèle de la convention type institué par le Décret N°2012-2 du 2 janvier 2012, une nouvelle convention de coordination entre la Police Municipale de la ville de Caudebec-lès-Elbeuf et des forces de sécurité de l'État est établie à compter de ce jour.

Cette convention de coordination prévoit de régir les relations fonctionnelles entre les forces de sécurité de l'État et la Police Municipale de Caudebec-lès-Elbeuf

Son but est de faciliter la mise en œuvre des missions des services de la Police Nationale et de la Police Municipale dans le respect des prérogatives de chaque service.

Il est affirmé le rôle complémentaire des agents de la Police Municipale aux côtés des forces de Police Nationale, notamment en soulignant leur intervention dans la surveillance de l'espace public.

Toutefois, les tâches et missions confiées à la Police Municipale ont depuis évolué et de nouveaux textes réglementaires sont venus étendre ses prérogatives.

Afin de prendre en compte ces nouvelles dispositions tout en améliorant son efficacité dans le dispositif de coproduction de sécurité, la Municipalité doit recentrer l'activité de sa police municipale sur des missions de proximité en renforçant la présence des agents aussi bien dans les zones centrales, que dans l'ensemble des quartiers et espaces publics. Il est ainsi recherché une répartition rationnelle et homogène des effectifs de Police Nationale et de Police Municipale sur le territoire communal et une collaboration renforcée dans l'exercice des missions entre les forces de sécurité.

Convention

Entre Madame la Préfète de Seine-Maritime d'une part, le Maire de Caudebec-lès- Elbeuf d'autre part, après avis du Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Rouen, il est convenu ce qui suit :

La police municipale et les forces de sécurité de l'État ont vocation, dans le respect de leurs compétences respectives, à intervenir sur la totalité du territoire de la commune.

En aucun cas il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre.

La présente convention, établie conformément aux dispositions de l'article L.512-4 du code de la sécurité intérieure, précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'État.

Pour l'application de la présente convention, les forces de sécurité de l'État sont la Police Nationale, la Ville de Caudebec-lès-Elbeuf étant placée sous le régime de la police d'État. Le responsable des forces de sécurité de l'État est le chef de la circonscription de sécurité publique territorialement compétent qui peut déléguer sa représentation au chef du Service de Sécurité et de Proximité et à ses collaborateurs. Le responsable de la Police municipale est le maire de la commune qui peut déléguer sa représentation au chef de la Police Municipale ou à son représentant.

Article 1^{er}

L'état des lieux établi à partir du diagnostic local de sécurité réalisé par les forces de sécurité de l'État avec le concours de la commune fait apparaître les priorités de lutte suivantes :

- Les atteintes crapuleuses aux biens et en particulier, les vols par effraction d'habitations et les vols liés aux véhicules
 - La surveillance et le contrôle des commerces
 - Lutte contre les rassemblements d'éléments perturbateurs générant un fort sentiment d'insécurité
 - Lutte contre l'insécurité routière
 - Prévention des violences scolaires et périscolaires
 - Lutte contre les addictions (Toxicomanie, Alcool...) pouvant entraîner des troubles et de l'insécurité publique
 - Protection des populations les plus fragiles contre les escroqueries (personnes âgées)
- Les horaires de fonctionnement de la police municipale sont : maximum de 7h30 à 23h selon

les périodes. Les bornes horaires quotidiennes de présence des agents de la Police Municipale de Caudebec-lès-Elbeuf sont principalement axées sur une présence journalière avec les priorités énumérées ci-dessus, en fonction des effectifs présents comprise entre 7h30 et 23h , les horaires sont modulés au cours de la semaine suivant les périodes, hormis des sujétions exceptionnelles liées à l'événementiel, à l'encadrement des manifestations particulières (culturelles, sportives, pédagogiques ou autres...). Pour l'exercice de ces missions, chaque agent est doté d'un armement individuel de catégorie D (bâtons de défense à poignée latérale, générateurs d'aérosols lacrymogènes...).

Article 2

TITRE I^{er} COORDINATION DES SERVICES

Chapitre I Nature et lieux des interventions

La Police Municipale assure chaque fois que nécessaire la surveillance générale des bâtiments municipaux. Elle communique, le cas échéant, à la DDSP / Etat-major la liste des bâtiments communaux équipés d'un système de vidéo protection. Cette liste est actualisée annuellement.

Article 3

La Police Municipale et/ou les agents contractuels de la Ville assurent chaque fois que nécessaire, la surveillance des abords des établissements scolaires du premier et (le cas échéant) du second degré, en particulier lors des entrées et sorties des élèves, dont la liste est déterminée par la ville et figure ci-dessous :

- Écoles maternelles (Saint Exupéry, Prevel et Louise Michel)
 - Écoles élémentaires (Saint Exupéry, Sévigné, Victor Hugo, Amiral Courbet et Paul Bert)
 - Collège Cousteau Elle intervient ponctuellement et sur demande, dans le/les établissement(s) du second degré ou aux abords, dans un cadre préventif, ou suite à des informations échangées avec le responsable de l'établissement.
- Article 4 La police municipale assure, à titre principal, la surveillance des foires et marchés organisés de façon périodique ou ponctuelle sur le territoire de la commune de Caudebec- lès-Elbeuf et dûment autorisés par l'autorité municipale. La Police municipale assure la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune, notamment les cérémonies et manifestations organisées par la municipalité sur le territoire communal de la ville de Caudebec-lès-Elbeuf
- Toutes les cérémonies nationales
 - Les diverses manifestations prévues au programme du centre culturel Bourvil

- Les diverses manifestations festives et sportives. En cas de manifestation à caractère exceptionnelle le justifiant, la police nationale, si elle est sollicitée, peut décider la mise en place d'un dispositif coordonné visant à assurer sa surveillance. Article 5 La surveillance des autres manifestations, notamment des manifestations sportives, récréatives ou culturelles nécessitant ou non un service d'ordre à la charge de l'organisateur, est assurée, dans les conditions définies préalablement par le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la police municipale, soit par la police municipale, soit par les forces de sécurité de l'État, soit en commun dans le respect des compétences de chaque service. Les modalités d'interventions respectives des forces de sécurité de l'État et de la Police Municipale seront définies au regard des prévisions et du degré de fréquentation de ces manifestations, et, après concertation entre les responsables de la Police Nationale et de la Police Municipale, seront gérées en commun par la Police Nationale et la Police Municipale. La surveillance des manifestations rassemblant un public important et qui constituent des grands rassemblements publics est du ressort des forces de l'État. Il en est de même pour les manifestations à caractère revendicatif. Les rencontres sportives, représentant un risque particulier identifié préalablement feront l'objet d'une coordination particulière selon les modalités définies qui sera précisée spécifiquement autant que de besoin.

Le bulletin municipal récapitulant l'ensemble de ces manifestations sera communiqué à la Police Nationale par la Police Municipale lors des réunions périodiques de leurs représentants.

Article 6

La police municipale assure la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et parcs de stationnement.

Stationnement - Mise en fourrière des véhicules automobiles

La police municipale surveille les opérations d'enlèvement des véhicules, et notamment les mises en fourrière, effectuées en application de l'article L. 325-2 du code de la route, sous l'autorité de l'officier de police judiciaire compétent, ou, en application du deuxième alinéa de ce dernier article, par l'agent de police judiciaire adjoint, responsable de la police municipale.

Les agents de la police municipale, agents de police judiciaire adjoints, habilités à constater par procès-verbaux, les infractions à la circulation routière, mènent les opérations d'enlèvements et mise en fourrière des véhicules sur le territoire de la ville de Caudebec-lès-Elbeuf après en avoir référé à l'autorité habilitée de la police municipale ou de la police nationale.

Ils surveillent les opérations matérielles d'enlèvement et sollicitent par l'intermédiaire du CIC 76 les informations nécessaires, préalables à ces opérations et à la rédaction de la procédure correspondante :

Rédaction de la contravention au code de la route qui prévoit la mise en fourrière du véhicule, procès-verbal de mise en fourrière, et fiche descriptive d'enlèvement.

Par dérogation au principe ci-dessus décrit et conformément aux dispositions de l'article L325-2 du code de la route, la mise en fourrière peut être prescrite par l'agent de police judiciaire adjoint, responsable de la Police Municipale ou qui occupe ces fonctions.

Enlèvement des cycles abandonnés sur la voie publique

La police municipale et en cas d'impossibilité, la police nationale assure l'enlèvement des cycles abandonnés sur la voie publique, leur identification et leur éventuelle restitution à leur légitime propriétaire.

Un dispositif d'échange d'informations est mis en place entre la police nationale et la police municipale pour faciliter les recherches des usagers après leur dépôt de plainte auprès de la police nationale, seule habilitée à l'enregistrer et pour faciliter la restitution aux propriétaires.

Article 7

La police municipale informe au préalable les forces de sécurité de l'État des opérations de contrôle routier et de constatation d'infractions qu'elle assure dans le cadre de ses compétences, via un planning prévisionnel mensuel. En complément de cette transmission, un appel téléphonique sera effectué au C.I.C. pour information.

Contrôles de vitesse

La Police Municipale informe au préalable les forces de sécurité de l'État des opérations de contrôle de vitesse des véhicules qu'elle assure.

Circulation

La Police Municipale concourt, dans la limite de ses créneaux horaires et de ses effectifs, à la surveillance de la circulation et à sa régulation sur les axes encombrés par l'exécution de travaux, du déroulement de manifestation ou de tout autre fait. Dans les mêmes termes, elle concourt à la politique de sécurité routière. A cet effet, elle participe à la répression des infractions mettant en jeu la sécurité des différents usagers de la voie publique, afin de contribuer à la diminution des accidents.

Article 8

Sans exclusivité, la police municipale assure les missions de surveillance de tous les secteurs de la commune de Caudebec-lès-Elbeuf dans ses créneaux horaires habituels dont elle informe les services de la police nationale.

Ces missions de surveillance privilégiant la pratique de l'îlotage pédestre dans les quartiers et aux abords des commerces.

Article 8-1

Contrôle des espaces publics

La Police Municipale participe à la tranquillité d'usage des espaces publics.

A cet effet, elle contribue avec la Police Nationale à la lutte contre les incivilités, au recensement des tags, des squats et à la surveillance des lieux publics, au regard notamment des troubles à l'ordre public que peuvent générer certains rassemblements diurnes et nocturnes.

En cas de découverte de tags par la Police Nationale, le CIC prend l'attache de la Police Municipale qui fait intervenir le service compétent pour faire réaliser l'effacement sur les bâtiments communaux et l'espace public.

La police municipale est chargée du contrôle général de l'occupation du domaine public et du respect des arrêtés municipaux :

- Elle assure la surveillance des terrasses des débits de boissons, restaurants et autres établissements assimilés et de tous types d'installation sur le domaine public.
- Elle est chargée conjointement avec la Police Nationale de contrôler les installations illicites des gens du voyage et le cas échéant d'effectuer les constatations d'usage et d'initier les procédures d'expulsion

Dans le cadre de la police du bruit et de l'environnement, la police municipale intervient, dans la limite de ses compétences, commissionnements spécifiques et éventuelles habilitations, pour constater et relever, par procès-verbal et timbre amende, tous tapages ou nuisances sonores. Les procès-verbaux sont transmis sans délai à l'Officier du Ministère Public, via l'Officier de Police Judiciaire territorialement compétent.

La police nationale relève également les tapages nocturnes, par contravention dressée sur timbre amende, conformément au décret 2012-343 modifiant l'article R.48-1 du code de procédure pénale, particulièrement entre 22h00 et 6h00 du matin.

La police municipale contrôle la propreté de l'espace public et fait respecter les règles générales et particulières d'hygiène et salubrité publique sur l'ensemble de ces espaces municipaux.

Article 8-2

Au cours de leurs missions de surveillance générale, les agents de la police municipale apporteront un intérêt particulier aux secteurs dans lesquels sont relevées ou signalées des difficultés particulières. Ces secteurs sont définis dans le cadre des échanges entre les services de la police municipale et de la police nationale, prévus aux chapitres 2, articles 12 et suivants de la présente convention.

Article 8-3

Chiens - divagations d'animaux

La Police Municipale est chargée de tenir le registre de déclaration des animaux classés dangereux et d'instruire les demandes de permis de détention des chiens dits dangereux selon les dispositions de la loi n°99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux et de la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux. Cette liste tenue à jour est transmise après chaque modification au responsable de la Police Nationale.

Au même titre que la Police Nationale, elle est chargée de faire respecter toutes les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment l'obligation de tenir les chiens en laisse et le contrôle de toutes les pièces administratives obligatoires.

En application du code rural, la Police Municipale met en œuvre les procédures de capture des animaux errants et dangereux.

En cas d'impossibilité pour la Police Municipale d'assurer cette mission, la Police Nationale est chargée d'intervenir.

Article 8-4

Contrôle des débits de boissons et établissements assimilés

La Police Nationale est chargée en liaison avec la Police Municipale, de vérifier les conditions de fonctionnement des débits de boissons et établissements assimilés et de faire respecter les arrêtés municipaux et préfectoraux pris en ces matières. Leur action peut conduire en cas de non-respect des règlements, à la rédaction de procès-verbaux transmis dans les meilleurs délais aux autorités judiciaires et administratives.

Article 8-5

Réseau de transport public de voyageurs

En cas d'incident sur le réseau de transport en commun ou à proximité immédiate, le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la Police Municipale ou son représentant coordonnent leurs dispositifs pour permettre l'arrivée rapide d'un véhicule de patrouille, le plus proche (appartenant à l'une ou l'autre force de Police). La Police Municipale peut exercer une surveillance préventive et dissuasive dans tous les véhicules du réseau de transport en commun circulant sur le territoire de la Ville.

Article 9

Toute modification des conditions d'exercice des missions prévues aux articles 2 à 8- 5 de la présente convention fait l'objet d'une concertation entre le représentant de l'État et le Maire, dans le délai nécessaire à l'adaptation des dispositifs de chacun des deux services.

Article 10

Chapitre II Modalités de la coordination

Le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la Police Municipale ou leurs représentants, se réunissent périodiquement pour échanger toute information utile relative à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique dans la commune, en vue de l'organisation matérielle des missions prévues par la présente convention. L'ordre du jour de ces réunions est adressé au Procureur de la République qui y participe ou s'y fait représenter s'il l'estime nécessaire.

Ces réunions sont organisées selon les modalités suivantes :

- Des réunions régulières entre le chef de la police municipale de Caudebec-lès- Elbeuf et le chef de secteur compétent de la police nationale, après concertation dans les locaux de la police municipale ou ceux de la police nationale.
- Des réunions régulières entre élus, Directeur général des services et responsables des services de la police nationale.

La communication mutuelle des faits marquants et événements graves, les statistiques mensuelles de la délinquance, ainsi que la mise en œuvre de réunions de coordination entre la Mairie, la Préfecture et la Direction Départementale de la Sécurité Publique complètent ce dispositif selon les modalités définies entre les parties.

Article 11

Le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la police municipale s'informent mutuellement des modalités pratiques des missions respectivement assurées par les agents des forces de sécurité de l'État et les agents de police municipale, pour assurer la complémentarité des services chargés de la sécurité sur le territoire de la commune.

Le responsable de la police municipale informe le responsable des forces de sécurité de l'État du nombre d'agents de police municipale affectés aux missions de la police municipale et, le cas échéant, du nombre des agents armés et du type des armes portées.

Les responsables de la police municipale et de la police nationale échangent, dans le respect des règles de procédure judiciaires, toutes informations utiles à la préservation de l'ordre public observés dans l'exercice de leurs missions.

Les responsables des forces de sécurité de l'État et de la police municipale peuvent décider que des missions seront effectuées en commun, sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État. Le maire en est systématiquement informé.

Il en est ainsi, par exemple, pour les opérations de contrôle d'établissements distribuant de l'alcool, les contrôles routiers, les opérations de prévention de la délinquance, les opérations anti « hold-up » et les opérations anti vols par effraction.

Article 12

Dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les forces de sécurité de l'État et la police municipale échangent les informations dont elles disposent sur les personnes signalées disparues et sur les véhicules volés susceptibles d'être identifiés sur le territoire de la commune. En cas d'identification par ses agents d'une personne signalée disparue ou d'un véhicule volé, la police municipale en informe, dans les plus brefs délais, les forces de sécurité de l'État.

Les demandes ponctuelles d'informations adressées par la Police Municipale sont mentionnées dans le registre de la main courante informatisée de la Police Municipale, avec le motif les justifiant.

Article 13

Pour pouvoir exercer les missions prévues par les articles 21-2 et 78-6 du code de procédure pénale et par les articles L. 221-2, L. 223-5, L. 224-16, L. 224-17, L. 224-18, L. 231-2, L. 233-1, L. 233-2, L. 234-1 à L. 234-9 et L. 235-2 du code de la route, les agents de police municipale doivent pouvoir joindre à tout moment un officier de police judiciaire territorialement compétent.

A cette fin, le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la police municipale ou son représentant précisent les moyens par lesquels ils doivent pouvoir communiquer entre eux en toutes circonstances.

Ainsi, le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la Police Municipale ou son représentant mettent en place les moyens suivants :

- La liaison entre la Police Municipale et l'Officier de Police Judiciaire territorialement compétent s'effectue par l'intermédiaire du Centre d'Information et de Commandement de la Police Nationale.
- La Police Nationale s'engage à recevoir et à traiter ces appels dans les mêmes conditions et délais que ceux émanant de ses propres équipes.

Article 14

Les communications entre la police municipale et les forces de sécurité de l'État pour l'accomplissement de leurs missions respectives se font par ligne téléphonique ou par une liaison radiophonique, dans des conditions définies d'un commun accord par leurs responsables.

TITRE II COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE RENFORCÉE

Article 15

Madame la Préfète de Seine-Maritime et le Maire de Caudebec-lès-Elbeuf conviennent de renforcer la coopération opérationnelle entre la police municipale et les forces de sécurité de l'État.

Article 16

En conséquence, les forces de sécurité de l'État et la Police Municipale amplifient leur coopération dans les domaines suivants :

Partage d'informations sur les moyens disponibles en temps réel, leurs modalités d'engagement ou de mise à disposition selon l'actualité événementielle par contact téléphonique ou courrier électronique :

A cette fin, le responsable de la police municipale de la ville de Caudebec- lès-Elbeuf joue un rôle d'interface opérationnelle avec le correspondant désigné de la police nationale.

Les deux forces de sécurité veillent ainsi à la transmission, et à la protection réciproque des données transmises ainsi que des éléments de contexte concourant à l'amélioration du service dans le strict respect de leurs prérogatives, de leurs missions propres et des règles qui encadrent la communication des données.

La communication opérationnelle :

La finalité est d'échanger des informations opérationnelles entre le CIC et les correspondants territoriaux de la PN et de la PM, par une ligne téléphonique dédiée ou tout autre moyen technique. Le renforcement de la communication opérationnelle implique également la retransmission immédiate des sollicitations adressées à la Police Municipale dépassant ses prérogatives. De même, la participation de la Police Municipale à un poste de commandement commun en cas de crise ou de gestion de grand événement peut être envisagée par le préfet. Le prêt de matériel fait l'objet d'une mention expresse qui prévoit notamment les conditions et les modalités de contrôle de son utilisation.

Les communications entre la Police Municipale et les forces de sécurité de l'État pour l'accomplissement de leurs missions respectives se font par une ligne téléphonique réservée (Tel : 02-32-81-25-50 Superviseur du CIC)

- La transmission des données de vidéo protection sur réquisition d'un OPJ adressée au Maire de Caudebec-lès-Elbeuf, sur les bâtiments équipés.
- La prévention des incendies de véhicules, des violences urbaines, et la coordination des actions en situation de crise.
- La sécurité routière, par l'élaboration conjointe d'une stratégie locale de sécurité s'inscrivant dans le respect des instructions du Préfet et du Procureur de la République ainsi que par la définition conjointe des besoins et des réponses apportées en matière de fourrière automobile
- La prévention de la délinquance et des troubles à la vie quotidienne par la précision du rôle de chaque service dans les opérations destinées à assurer la tranquillité pendant les périodes de vacances, à lutter contre les vols à main armée, à protéger les personnes vulnérables, ou dans les relations avec les partenaires, notamment les bailleurs
- L'encadrement des manifestations sur la voie publique ou dans l'espace public, hors missions de maintien de l'ordre,
- L'application des arrêtés municipaux pris pour la consommation d'alcool sur la voie publique et sur la vente d'alcool à emporter
- Au-delà des relevés d'identité et des titres de circulation des gens du voyage par la Police Municipale, et, par application des nouvelles dispositions de la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure se rapportant à la lutte contre l'installation illégale des gens du voyage (articles 53 à 58), les forces de sécurité de l'État coordonneront les interventions et les opérations d'expulsion, en lien avec la Métropole Rouen Normandie.

Article 17

L'article L 132-3 du Code de la sécurité intérieure dispose que « le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la Police Nationale des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ». Cette information se fait de manière habituelle, par le canal de la Police Municipale, chargée ensuite d'informer les élus. En cas d'événement grave, et notamment la nuit, l'information est faite à l'élue de permanence ou au chef de la PM ou son représentant. Le chef de la circonscription de la Police Nationale se réserve le droit d'informer directement le Maire.

La Police Municipale donne toute information aux forces de sécurité de l'État sur les faits dont la connaissance peut être utile à la préservation de l'ordre public et qui ont été observés dans l'exercice de ses missions. Il en est de même pour la Police Nationale (début de violences urbaines, interpellation d'un ou de plusieurs auteurs de troubles, délits ou crimes susceptibles d'entraîner des réactions en chaîne, et tous faits susceptibles d'être médiatisés ou de créer un trouble grave).

Afin de permettre aux policiers municipaux de constater par procès-verbal les contraventions relevant de leurs prérogatives, la Police Nationale s'engage à faciliter l'accès aux différents fichiers nationaux qu'elle détient et pour lesquels la Police Municipale a un droit d'accès. La demande de renseignement

s'effectue auprès du Centre d'Information et de Commandement. Ces demandes sont traitées par la Police Nationale dans les mêmes conditions et délais que celles émanant de ses propres équipes.

Conformément à l'article 5-3° du décret n° 2010-569 modifié, les agents de police municipale peuvent avoir accès aux données à caractère personnel et informations enregistrées dans le fichier des personnes recherchées dans le cadre de leurs attributions légales et pour les besoins exclusifs des missions qui leur sont confiées.

Cet accès peut être accordé à l'initiative des agents des services de la police nationale aux fins et dans les limites fixées à l'article 12 des annexes IV-I et IV-II du code général des collectivités territoriales, dans le cadre des recherches de personnes disparues.

Afin de parer à un danger pour la population, les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale peuvent, à titre exceptionnel, transmettre oralement aux agents de police municipale certaines informations relatives à une personne inscrite dans le présent fichier.

En aucun cas, il ne pourra être communiqué à la police municipale les données contenues dans le fichier TAJ (Traitement des Antécédents Judiciaires) ni remis d'impression du résultat des recherches aux différents fichiers de la police nationale.

Toute demande d'informations adressée par la Police Municipale doit faire l'objet d'un double enregistrement dans le registre de la main courante informatisée de la Police Municipale et dans le registre spécifique du CIC, avec le motif la justifiant.

Lorsque la Ville engage à l'encontre d'un débit de boissons une procédure pré-contentieuse préalable à une sanction administrative, elle sollicite l'avis écrit du Directeur départemental de la Sécurité Publique, qui transmet dans sa réponse, outre des éléments de contexte, des éléments factuels décrivant l'intervention de la Police Nationale (mains courantes établies par les équipages, nombre d'appels reçus au 17 sur le sujet concernant l'objet de la procédure engagée par la Ville, éventuelles infractions déjà relevées...).

Article 18

La mise en œuvre de la coopération opérationnelle définie en application du présent titre implique l'organisation éventuelle de formations au profit de la police municipale. Le prêt de locaux et de matériel, comme l'intervention de formateurs issus des forces de sécurité de l'État qui en résulte, s'effectue dans le cadre du protocole national signé entre le ministre de l'intérieur et le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Article 19

La police municipale assure par l'intermédiaire d'une régie d'État l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par ses agents.

Les contestations relatives aux infractions constatées ayant fait l'objet des dites amendes sont du ressort exclusif de l'Officier du Ministère Public compétent.

Article 20

Mise à disposition d'auteurs d'infractions

Conformément à l'article 73 du code de procédure pénale, les agents de police municipale ayant appréhendé l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant en rendent compte immédiatement à l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Sauf avis contraire de sa part, les agents de police municipale conduisent directement l'auteur du crime ou délit dans les locaux de la police nationale, situés rue Brisout de Barneville à Rouen, pour le placer sous l'autorité de l'Officier de Police Judiciaire territorialement compétent.

Le transport de la personne est effectué dans un véhicule sérigraphié de la police municipale conformément à la législation en vigueur, et notamment à l'article 803 du code de procédure pénale, relatif au menottage.

Une fiche de mise à disposition est systématiquement rédigée et remise à l'officier de police judiciaire.

Les agents de police municipale ayant réalisé l'interpellation se tiennent à disposition de l'OPJ pour une audition éventuelle.

Le relevé d'identité d'un contrevenant

Conformément à l'article 78-6 du code de procédure pénale, lorsque les agents de la police municipale sont amenés à relever l'identité d'un contrevenant pour dresser les procès-verbaux de contraventions qu'ils sont habilités à relever, et que ce dernier refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ils en rendent compte immédiatement à l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Si l'officier de police judiciaire leur ordonne de lui présenter le contrevenant, les agents de la police municipale le transportent dans un véhicule sérigraphié de la police municipale, et le conduisent directement à l'Hôtel de Police, rue Brisout de Barneville à Rouen. Une fiche de mise à disposition est systématiquement rédigée et remise à l'officier de police judiciaire.

Dépistage d'alcoolémie dans le cadre du code de la route

De même, après constatation d'une infraction au code de la route, ou sur initiative, lorsque les agents de police municipale procèdent à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré et que, soit le contrevenant refuse de les subir, soit le résultat de ces épreuves permet de présumer l'existence d'un état alcoolique, ils en rendent compte immédiatement à l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Sauf avis contraire de sa part, et sous réserve que l'état du contrevenant ne nécessite pas de prise en charge médicalisée par l'établissement d'un certificat administratif à l'hôpital, les agents de police municipale conduisent directement le contrevenant à bord d'un véhicule sérigraphié de la police municipale, dans les locaux de l'Hôtel de Police de Rouen, pour le remettre à l'officier de police judiciaire.

Une fiche de mise à disposition est systématiquement rédigée et remise à l'officier de police judiciaire. Dans le cas de l'établissement d'un certificat administratif cité ci-dessus, les agents de la police municipale de la ville de Caudebec-lès-Elbeuf sont autorisés à sortir du territoire de la commune.

Dans le cadre des missions énoncées dans le présent article, les agents de la police municipale seront considérés comme opérant en service, et conserveront leur armement.

Article 21

En liaison avec la police nationale, la police municipale participe aux opérations «Tranquillité Vacances», «Tranquillité Seniors», et aux dispositifs de lutte contre les cambriolages et les vols à main armée. Le chef de la circonscription de sécurité publique et le responsable de la police municipale définissent pour chaque opération et dispositif concernés, les modalités de surveillance et d'intervention de façon à assurer une parfaite complémentarité dans l'action.

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Article 22

Toute modification des conditions d'exercice des missions prévues aux articles 2 à 21 de la présente convention fait l'objet d'une concertation entre le responsable des forces de sécurité de l'État et le responsable de la police municipale, dans le délai nécessaire à l'adaptation des dispositifs de chacun des deux services.

En cas d'urgence, le responsable de la police municipale et le Directeur départemental de la sécurité publique adaptent le dispositif nécessaire pour faire face à tout événement inopiné. Le Maire ainsi que Madame la Préfète sont immédiatement informés de ces événements, et des mesures prises.

Article 23

Un rapport périodique est établi, au moins une fois par an, selon des modalités fixées d'un commun accord par le représentant de l'État et le Maire, sur les conditions de mise en œuvre de la présente convention. Ce rapport est communiqué à Madame la Préfète et au Maire, et une copie est transmise au Procureur de la République.

Article 24

La présente convention et son application font l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une réunion du bureau lors d'une réunion entre les élus désignés et le représentant de la Police Nationale. Le Procureur de la République est informé de cette réunion et y participe s'il le juge nécessaire.

Article 25

La présente convention est conclue pour une durée de trois ans, renouvelable par reconduction expresse. Elle peut être dénoncée après un préavis de six mois par l'une ou l'autre des parties. Elle prendra effet à compter de sa date de signature qui portera abrogation de la précédente convention de coordination.

Article 26

Afin de veiller à la bonne application de la présente convention, le Maire de Caudebec-lès-Elbeuf et Madame la Préfète de Seine-Maritime conviennent que sa mise en œuvre sera examinée par une mission d'évaluation associant l'Inspection Générale de l'Administration du Ministère de l'Intérieur, selon des modalités précisées en liaison avec l'Association des Maires de France.

Fait à Caudebec-lès-Elbeuf, le 2018 En 5 exemplaires originaux,

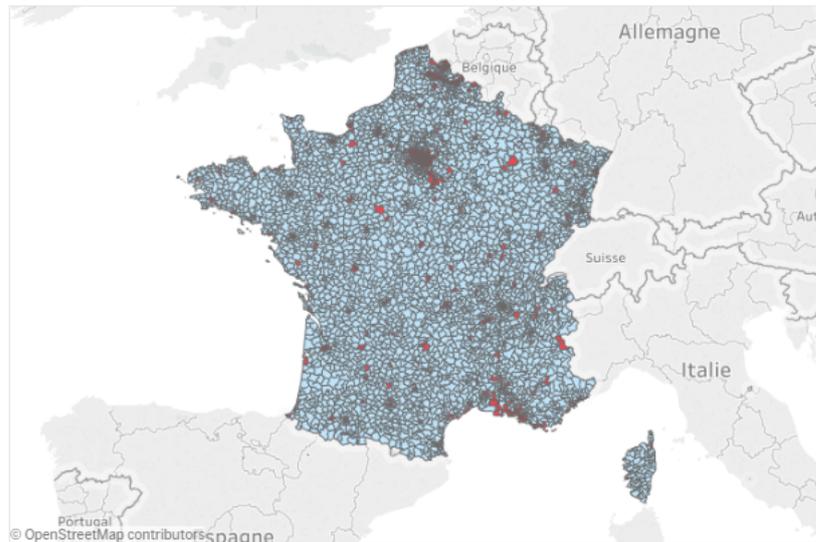
La Préfète de la Région Normandie Elbeuf Préfète de la Seine-Maritime

Fabienne BUCCIO

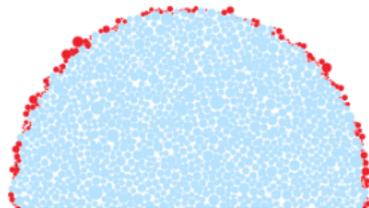
Le Maire de Caudebec-lès-

Laurent BONNATERRE

ANNEXE 4 : RÉPARTITION DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN



Service de sécurité



Nombre d'habitants protégés



Superficie surveillée (km²)

ANNEXE 5 : CONCLUSIONS DE XAVIER DE LESQUEN SUR L'ARRÊT CE, ASS., 26 OCTOBRE 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492

I. « *L'addition de plusieurs lumières peut produire l'obscurité* ». C'est pour surmonter ce paradoxe que le jeune physicien français Auguste Fresnel, concourant sur un sujet de recherche lancé par l'Académie des sciences, a rédigé en 1817 le « mémoire sur la diffraction », qui conduira six ans plus tard au triomphe de la théorie des ondes pour expliquer la nature de la lumière. Près de 60 ans plus tard, c'est le physicien écossais Maxwell qui démontre que ces ondes sont de nature électromagnétique, et que la lumière ne représente que la partie visible du rayonnement électromagnétique. Sa partie invisible sera rapidement explorée, ce qui conduit à la découverte des ondes radio, qui vont nous intéresser aujourd'hui. Dès fin de XIX^{ème} siècle, les ondes radio feront l'objet d'applications importantes : c'est le début de la télégraphie sans fil et de la radiophonie¹⁴⁰⁵.

« *L'addition de plusieurs pouvoirs peut conduire au désordre* » : il ne s'agit pas là d'une théorie et non plus d'un paradoxe, mais d'une réalité institutionnelle qui ne vous surprendra pas. Et c'est bien ce dont il s'agit dans les quatre affaires qui vous sont maintenant soumises. Les ondes radio ont envahi notre espace. Elles sont utilisées par la télévision, la radiodiffusion, la téléphonie mobile, le wifi, les radars, le GPS ou encore les micro-ondes... Leur existence s'impose, désormais, à notre vue avec la prolifération des antennes-relais de téléphonie mobile. Se développe alors, depuis la fin des années 1990, le débat public sur le danger pour la santé de l'exposition aux ondes électromagnétiques. A partir du début des années 2000, les maires s'emparent de la question de l'implantation des antennes et interviennent ainsi dans un secteur, celui des télécommunications, traditionnellement réservé à l'État et à quelques grands utilisateurs publics avant sa libéralisation à partir de 1987. L'implantation des antennes devient l'objet de confrontations entre les communes et les opérateurs, sous la pression du public et malgré la mise en place, à compter de 1996¹⁴⁰⁶, d'une réglementation des activités de télécommunications, devenues communications électroniques en 2004¹⁴⁰⁷, de plus en plus élaborée.

¹⁴⁰⁵ Près d'un siècle plus tard, le spectre électromagnétique, surexploité, est incorporé au domaine public de l'État par la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications : article 14 de la loi, créant l'Agence nationale des fréquences dont la mission est mission d'assurer la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences radioélectriques. Le domaine public hertzien a été inscrit dans le code général de la propriété des personnes publiques par l'ordonnance de codification du 21 avril 2006 (article L. 2111- 17 du code)

¹⁴⁰⁶ Loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications, notamment

¹⁴⁰⁷ Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle

D'où la question qui vous est soumise aujourd'hui : **les pouvoirs de police spéciale confiés aux autorités de l'État en matière de communications électroniques font-ils obstacle à ce que le maire fasse usage de ses pouvoirs de police générale pour réglementer l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile sur le territoire de la commune ?**

II. Les affaires qui vous sont soumises aujourd'hui concernent trois communes.

Le maire de la commune des Pennes Mirabeau, se prévalant du principe de précaution au vu d'un rapport remis le 18 janvier 2001 au secrétaire de la santé sur « les téléphones mobiles, leurs stations et la santé » - le rapport Zmirou - , prend un arrêté en date du 14 septembre 2001 qui interdit l'implantation sur le territoire de la commune d'équipements de radiotéléphonie à moins de 300 m d'une habitation, d'un équipement public ou d'un établissement recevant du public (art. 1^o). Il soumet par ailleurs l'installation des futures antennes à une demande préalable qui devra recevoir l'avis favorable de la commune (art. 2).

Cet arrêté a été annulé par un jugement du 3 juillet 2007 du tribunal administratif de Marseille, confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille par un arrêt du 18 mai 2009 contre lequel la commune se pourvoit en cassation (**affaire 329 904**).

C'est ensuite le maire de Saint-Denis qui est intervenu, cinq ans après le maire des Pennes Mirabeau, et dans un contexte juridique et social qui a déjà évolué.

« Afin de rationaliser l'implantation des nouvelles antennes relais et de prendre en compte les inquiétudes légitimes des habitants quant aux risques potentiel inhérents à l'exposition aux ondes émises » (ce sont les termes de la commune), la communauté d'agglomération de Plaine Commune a engagé, en juin 2006, un processus de concertation et de négociation avec les opérateurs en vue de l'adoption d'une charte « de bonne conduite » sur l'implantation des antennes. Dans l'attente de la signature de la charte, qui devait intervenir début 2007, le maire de Saint-Denis a pris un arrêté du 14 septembre 2006 qui, se fondant lui aussi sur le principe de précaution et à titre temporaire jusqu'à la signature de la charte, a interdit l'installation des antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 100 m des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences des personnes âgées.

Cet arrêté a été attaqué par les trois opérateurs (Bouygues Telecom, Orange et SFR) qui ont obtenu son annulation par un jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 31 mai 2007, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 15 janvier 2009. La commune vous en demande l'annulation sous le n° **326 492**.

La ville de Bordeaux est le théâtre des deux dernières affaires, qui vous parviennent en référé. Un protocole d'accord a été signé en 2007 entre la ville et les trois opérateurs pour le déploiement des réseaux de téléphonie mobile, prévoyant notamment l'avis d'une commission *ad hoc* sur les projets de modification ou de création d'antennes relais. La société SFR n'a pas suivi l'avis de la commission pour l'un de ses projets d'implantation. Le maire a alors signé un arrêté en date du 12 février 2010 qui reprend, en quelques sortes, les éléments du protocole en leur donnant force réglementaire : l'arrêté impose le dépôt auprès de la commune d'un dossier d'information et le recueil de l'avis d'une commission pour tout projet d'installation d'antennes émettrices de radiofréquences (art. 1), il interdit l'implantation d'antennes émettrices de radiofréquences à moins de 100 m d'un établissement ou lieu public accueillant régulièrement et principalement des enfants de moins de 12 ans (art. 2) et il interdit toute modification d'antennes existantes dans ce périmètre, la ville procédant à des contrôles du champs électromagnétiques sur les sites des antennes (art. 3).

Se fondant sur cet arrêté réglementaire, le maire de Bordeaux s'est ensuite opposé, au titre de ses pouvoirs en matière d'urbanisme, à l'installation, par SFR, d'une antenne sur le toit d'un immeuble par un arrêté du 16 avril 2010.

Les deux arrêtés du maire de Bordeaux ont fait l'objet de recours pour excès de pouvoir de la société SFR, assortis de référés suspension. Par deux ordonnances de tri distinctes du 29 juin 2010, prises sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté les demandes de référé, en estimant qu'elles étaient manifestement mal fondées. La société SFR se pourvoit en cassation (affaires **341767 et 341768**).

Les affaires diffèrent donc par la diversité des solutions retenues (périmètre de 100 m à Saint-Denis et à Bordeaux, de 300 m aux Pennes Mirabeau ; notion d'établissements sensibles limitée à ceux recevant des enfants à Bordeaux, enfants et personnes âgées à Saint-Denis et toute la population aux Pennes Mirabeau. Les arrêtés diffèrent également par l'ampleur des mesures prises, au périmètre d'interdiction s'ajoutant dans deux cas la procédure préalable et le contrôle des antennes.

Mais les trois affaires principales ont pour point commun que la décision attaquée est un acte du maire réglementant d'une façon générale l'implantation des antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune. Nous mettons de côté, à ce stade, l'affaire 341767 qui concerne un acte individuel d'urbanisme pris sur le fondement de la réglementation établie par le maire de Bordeaux, et dont le sort est lié à la légalité de cette réglementation.

Les trois affaires ont également pour point commun que le maire a agi sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, les trois arrêtés réglementaires contestés visant l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Il faut vous signaler par ailleurs que ces affaires ne sont pas isolées : 5 cours administratives au moins ont été amenées à se prononcer sur des actes similaires pris dans un certain nombre de communes depuis 2001.

III. Le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé au principal sur la question de la compétence des maires pour prendre les réglementations contestées.

Vous avez certes statué en cassation sur l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 5 janvier 2007 qui a suspendu l'exécution de l'arrêté du maire de Saint-Denis du 14 septembre 2006, objet de l'un des pourvois examiné aujourd'hui : il s'agit de la décision des 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies du 28 novembre 2007, Cne de Saint-Denis, n° 300823, non fichée, par laquelle vous avez considéré que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'en l'état de l'instruction, les pouvoirs de police générale que le maire détient ne l'autorisaient pas à prendre l'arrêté litigieux en l'absence de menace grave et imminente pour les habitants. Mais, comme l'a relevé Frédéric Lénica dans ses conclusions, statuant sur une procédure de référé suspension, vous avez jugé que l'éventuelle erreur de droit commise par le juge des référés n'est pas si manifeste qu'elle justifierait une censure à l'aune de votre jurisprudence de Section du 29 novembre 2002, Communauté d'agglomération de Saint-Etienne, p. 421.

IV. Avant d'examiner la position prise par les cours, il convient de relever que la question du pouvoir des maires en matière de réglementation de l'implantation des antennes n'est qu'une partie de l'important contentieux relatif aux antennes, porté devant les deux juges - administratif et judiciaire.

Le juge administratif est également saisi de contentieux relatifs aux décisions d'urbanisme prises pour l'implantation des antennes et aux conventions d'occupation de sites publics.

Quant au juge judiciaire, il intervient au civil dans des procès de voisinage, une décision du 4 février 2009 de la cour d'appel de Versailles ayant défrayé la chronique judiciaire en admettant que l'invocation des troubles anormaux de voisinage pouvait conduire au démantèlement d'une antenne (Bouygues Telecom c/Lagouge, arrêt n° 08/08775 ; AJDA 2009 p. 712 ; Commentaires : Le trouble voisinage du principe de précaution, Jean-Philippe Feldman, Recueil Dalloz 2009, p. 139 ; La théorie des troubles de voisinage à l'épreuve du principe de précaution : observations sur le cas des antennes relais, Philippe Stoffel-Munck, Recueil Dalloz 2009, p. 2817).

V. Précision de terminologie : par souci de simplification, nous emploierons le mot d'antenne pour qualifier les équipements ici en cause qui sont les émetteurs des stations relais de téléphonie mobile. Il s'agit d'une partie des stations radioélectriques, la plus importante aujourd'hui, à côté de celles utilisées pour la radiodiffusion et pour d'autres usages tels le WIMAX (boucle locale radio pour l'accès à internet), les radars météo ou les réseaux indépendants...

D'après le site internet de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), il existait, en juillet 2011, 147.000 stations radioélectriques, dont 94.000 pour la radiotéléphonie GSM ou UMTS. Les stations de téléphonie mobile sont regroupées sur environ 40.000 sites. Relativement discrètes en ville - elles se noient dans le dispositif touffu des antennes qui peuplent les toits d'immeubles - les antennes se dressent régulièrement dans les paysages ruraux où elles sont souvent installées sur des pylônes à la grâce incertaine.

VI. Nous avons fait état, un peu plus tôt, de l'existence d'une police spéciale des télécommunications, devenues communications électroniques.

Mais vous n'avez jamais eu l'occasion d'affirmer l'existence d'une telle police dans vos décisions, même si elle est évoquée dans les conclusions prononcées sur certaines affaires. Pour n'en citer qu'une, l'affaire Saint-Denis précitée, en cassation de référé. C'est donc l'occasion d'établir l'existence d'une telle police, et de l'établir précisément avant d'examiner sa relation avec les pouvoirs de police générale du maire.

Certains auteurs, et non des moindres, ont donné à la notion de police administrative une portée extraordinaire : le professeur Hauriou estimait ainsi que « tous les moyens du Gouvernement autres que la justice répressive sont des moyens de police » (Droit administratif, Sirey, 1933). Mais cette notion extensive n'est pas celle que vous avez retenue. Pour reprendre la formule du professeur Moreau, « la police administrative est une des modalités du pouvoir exécutif et non l'inverse » (J. Moreau, Police administrative, J. -Cl Administratif, Fasc. 200, vers. 1994). C'est celle qui consiste à assurer préventivement le respect de l'ordre public ou à le rétablir par des mesures non répressives.

L'exercice du pouvoir de police administrative se caractérise donc par des mesures de nature réglementaire ou individuelle, toujours unilatérales, et d'une grande diversité : autorisations administratives préalables, déclarations préalables mais aussi obligations de faire ou de ne pas faire, restrictions apportées à une activité, accès ou conditions d'utilisation du domaine public en sont les manifestations les plus fréquentes.

Les mesures de police générale visent la protection de l'ordre public sur un territoire donné. La police spéciale a, en revanche, un champ plus spécifique, soit parce qu'elle s'exerce en un lieu déterminé (police des marchés d'intérêt national, par exemple), soit parce qu'elle concerne une activité particulière (police de la navigation aérienne), soit parce qu'elle comporte la protection d'un intérêt public spécifique (la préservation des espèces, par exemple, s'agissant de la police de la chasse), ces spécificités pouvant se combiner entre elles.

Enfin, si le Chef du gouvernement exerce un pouvoir de police général sur l'ensemble du territoire en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute délégation législative (c'est ce que vous avez jugé par votre célèbre arrêt Labonne du 8 août 1919, au recueil p. 737), les autres manifestations du pouvoir de police administratif, général (la police municipale, par exemple) ou spécial, ne peuvent résulter que de la loi : voir CC, décision n° 87-149 L du 20 février 1987, point 7, sur l'attribution de la police de la chasse à une autorité de l'État.

Or, c'est bien un pouvoir de police spéciale de plus en plus élaboré que législateur a confié aux autorités de l'État en matière de communications électroniques.

Il nous faut distinguer deux périodes, le code des postes et télécommunications ayant été refondu en profondeur par la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

C'est la version antérieure à cette refonte qui s'applique dans l'affaire relative à l'arrêté du maire des Pennes Mirabeau - en date du 14 septembre 2001 : **le I de l'article L. 32-1** du code dans sa rédaction alors en vigueur prévoit que les activités de télécommunications s'exercent librement, dans le respect des autorisations et déclarations prévues au chapitre II, et notamment à **l'article L. 33-1** soumettant l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public à l'autorisation du ministre chargé des télécommunications. L'article 32-1 prévoit par ailleurs que la fonction de régulation du secteur des télécommunications est exercée au nom de l'État par le ministre et l'Autorité de régulation des télécommunications, cette dernière attribuant en vertu du 6° de l'article L. 36-7 du code, les ressources en fréquence radioélectrique et en numérotation.

Enfin, **le II. de l'article L. 32-1** du code établit nettement l'objet des pouvoirs ainsi confiés au ministre et à l'Autorité. Ils sont tenus de veiller « dans le cadre de leurs attributions respectives », à une série d'objectifs que l'article énumère, tels la fourniture des composantes du service public des télécommunications, la liberté de communication, le secret des communications, le respect par les opérateurs des obligations de défense et de sécurité publique.

Il s'agit donc là d'un cas tout à fait typique de création par le législateur d'une police spéciale confiée par lui à des autorités de l'État – en l'espèce, le ministre et l'Autorité de régulation – et qui vise la protection d'intérêts publics spécifiquement déterminés sur l'ensemble du territoire.

La loi du 9 juillet 2004 a considérablement remanié le code, mais n'a pas changé cet état du droit : on peut même dire qu'elle a rendu plus explicite l'existence d'une police spéciale, le titre I « Dispositions générales » comportant toujours un article L. 32-1 reprenant le principe de liberté des activités de communications électroniques, sous réserve des autorisations prévues au titre II dorénavant dénommé « Ressources et police ». L'économie générale de cet article reste inchangée : il désigne les autorités de l'État investies des pouvoirs qu'il prévoit, en l'espèce le ministre en charge des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), et reprend la liste des intérêts publics qui sont poursuivis en les étendant, ajoutant notamment la gestion efficace des fréquences radioélectriques.

VII. La protection de la santé de la population, et plus particulièrement la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, entre-t-elle dans l'objet de cette police spéciale ?

Il n'y a pas de doute à la lecture du code dans sa version résultant de la loi du 9 juillet 2004, applicable aux affaires intéressant les villes de Saint-Denis et de Bordeaux.

Si l'article L. 32-1 du code n'est pas très explicite puisqu'il ne fait référence, au titre des objectifs poursuivis par la police, qu'au « respect, par les exploitants de réseau et les fournisseurs de service de communication électronique, de l'ordre public et des obligations de défense et de sécurité publique » (II. 6°)¹⁴⁰⁸, le titre II « Ressources et polices » comporte pour sa part des dispositions législatives précises qui indiquent sans la moindre ambiguïté que la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques est l'un des objets de la police spéciale.

Ainsi, en vertu du II. de l'article L. 42-1 du code, les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques, dont l'attribution relève désormais de l'ARCEP, comportent diverses conditions, dont celles « nécessaires pour (...) limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques ».

Surtout, l'article L. 43 du code donne mission à l'Agence nationale des fréquences, qui est un établissement public administratif de l'État, de « coordonner

¹⁴⁰⁸ Signalons ici que la liste des objectifs sera complétée par la loi du 7 juillet 2010, non applicable dans nos affaires, qui ajoute un objectif 12bis parfaitement explicite cette fois, puisqu'il vise « un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé de la population ».

l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature » afin « d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles » – c'est la mission que l'agence exerce depuis sa création en 1997, et qui vise essentiellement à éviter les brouillages – mais également, et c'est la disposition créée par la loi de 2004, de « veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques ». C'est donc au vu de ces deux critères – brouillage et exposition du public – que l'agence délivre l'autorisation d'implantation des antennes qui est prévu par ce même article L. 43.

La situation n'est pas aussi nette avant la loi de 2004, à la lecture du code des postes et télécommunications en vigueur à la date de l'arrêté du maire des Pennes Mirabeau, mais elle nous paraît conduire aux mêmes conclusions.

L'article L. 33-1 dispose que l'autorisation de l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public, qui relève à cette date du ministre, est soumise à l'application des règles contenues dans un cahier des charges et portant notamment sur « les prescriptions exigées par la protection de la santé et de l'environnement ». Par ailleurs, l'ordonnance du 25 juillet 2001 portant notamment adaptation au droit communautaire du code des postes et télécommunications, intervenue donc moins de deux mois avant l'arrêté attaqué, a ajouté un dernier alinéa au 12° de l'article L. 32 du code qui dispose qu'un décret définit « les valeurs limites que ne doivent pas dépasser les champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunications ... lorsque le public y est exposé ».

Nous en déduisons que, dans les quatre affaires, et aux trois dates auxquelles vous êtes appelés à statuer – septembre 2001, septembre 2006 et février 2010 – la protection des populations de l'exposition aux champs électromagnétiques entrait dans l'objet de la police spéciale, et ceci d'une façon de plus en plus affirmée.

VIII. Il nous faut maintenant préciser **la réglementation et le dispositif de police administrative mis en place pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques.**

La prise en compte de ce sujet de santé publique a accompagné, et non pas précédé, le déploiement des réseaux de téléphonie mobile. L'ouverture du marché de la téléphonie mobile date en France de 1987. La question de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques est alors absente de l'ordonnancement juridique. Et l'importante loi du 26 juillet 1996 qui adapte la réglementation des télécommunications au développement accéléré du secteur et à l'ouverture à la concurrence, ne comporte toujours aucune disposition en la matière : seules importent, alors, la sécurité d'utilisation des matériels et leur comptabilité électromagnétique.

C'est la directive 1999/5/CE du parlement européen et du conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité qui introduit la notion de protection de la santé, qui est incorporée aux « exigences essentielles » applicables à tous les appareils.

Mais c'est quelques mois plus tard, sous la forme d'une **recommandation du Conseil du 12 juillet 1999** relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (n° 1999/519/CE) que le sujet est véritablement pris en compte, dans sa généralité.

Dans le but « de fournir un niveau élevé de protection de la santé contre l'exposition aux champs électromagnétiques », le conseil recommande que les États membres adoptent « un cadre de restrictions de base et de niveaux de référence » se fondant sur les valeurs limites qu'elle fixe dans une annexe.

Les restrictions de base servent à définir les champs électromagnétiques que peuvent recevoir les personnes exposées aux ondes. Les grandeurs physiques et les valeurs limites retenues sont différentes selon la fréquence des ondes : s'agissant de la gamme de fréquences utilisée par la téléphonie mobile, il s'agit du débit d'absorption spécifique de l'énergie (le DAS qui apparaît maintenant dans la documentation des téléphones mobiles). La valeur limite du débit d'absorption pour l'ensemble du corps est de 0,08 W/kg, et de 2 W/kg pour la tête et le tronc.

Afin d'évaluer l'exposition dans la pratique, et notamment les effets des antennes de téléphonie mobile, la recommandation a recours à des niveaux de référence des champs électromagnétiques eux-mêmes, qu'il est possible de mesurer en un lieu donné : le principe est que le respect de ces niveaux de référence garantit le respect des restrictions de base à l'exposition du public. Pour la gamme de fréquences utilisées par la téléphonie mobile, la principale grandeur mesurée est l'intensité de champ électrique, qui s'exprime en V/m : la valeur limite recommandée varie de 41 V/m à 61 V/m selon les fréquences des réseaux GSM et UMTS.

Dernier point dans cet exposé de la recommandation : comment ont été déterminés les niveaux de référence ? La recommandation précise que le cadre communautaire qu'elle comporte « s'inspire du vaste corpus de la documentation scientifique qui existe déjà » et « doit être fondé sur les données et avis scientifiques disponibles de la plus haute qualité dans ce domaine », l'avis concernant les mesures de protection émis par la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (ICNIRP) ayant joué un rôle central. L'ICNIRP est une organisation non-gouvernementale officiellement reconnue par l'organisation mondiale de la santé qui a validé les limites qu'elle fixe. Notons qu'à l'époque « seuls

les effets avérés ont été retenus pour fonder la limitation d'exposition recommandée » et qu'a été appliqué « un coefficient de sécurité d'environ 50 entre les valeurs seuils pour l'apparition d'effets aigus et les valeurs des restrictions de base ».

C'est ce cadre qui va déterminer les mesures adoptées en France à partir de 2001.

Comme nous l'avons vu, une ordonnance du 25 juillet 2001 a ajouté au 12° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications la disposition prévoyant qu'« un décret définit les valeurs limites que ne doivent pas dépasser les champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication » lorsque le public y est exposé.

C'est l'objet du **décret n° 2002-775 du 3 mai 2002** qui reprend exactement le cadre fixé par la recommandation de 1999. Décret aussitôt contesté au contentieux. Mais par une décision du 11 juin 2004, vous avez rejeté la requête de la commune de Saint-Maur-des-Fossés et autres dirigée contre le décret (n° 248443, aux Tables).

Parallèlement, la police spéciale s'organise pour prendre en compte la protection de l'exposition du public aux champs électromagnétique.

Un arrêté ministériel du 14 novembre 2001 a tout d'abord modifié les autorisations accordées aux opérateurs pour inscrire dans leur cahier des charges l'obligation de respecter les valeurs limites fixées par la recommandation européenne. Arrêté également attaqué mais là encore, vous avez rejeté la requête dirigée contre lui par une décision du 30 juillet 2003, (association PRIARTEM - acronyme de « Pour une Réglementation des Implantations d'Antennes Relais de Téléphonie Mobile » - n° 241992, non publiée).

La police spéciale se caractérise par ailleurs par la montée en puissance de l'Agence nationale des fréquences : une circulaire interministérielle du 16 octobre 2001 annonce que le respect des valeurs limites d'exposition par les opérateurs sera vérifié par l'ANFR dans le cadre de la procédure d'autorisation des installations de radiotéléphonie mobile. Cette mission a été inscrite dans le code, nous l'avons dit, par la loi du 9 juillet 2004. Il s'agissait en fait de donner une base législative à une mission déjà entamée : avant l'entrée en vigueur de la loi, l'agence avait déjà élaboré un protocole de mesure des champs électromagnétiques et mis en place un outil, dénommé *cartoradio*, disponible en ligne sur Internet, qui répertorie l'ensemble des stations radioélectriques autorisées en France mais également les mesures de champs effectués depuis février 2001 par l'agence ainsi que, depuis octobre 2004, par des laboratoires accrédités. Soit plusieurs centaines de milliers de mesures aujourd'hui répertoriées.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2004, l'agence délivre donc les autorisations d'implantation des antennes en veillant non seulement à l'absence de brouillage électromagnétique mais aussi au respect par les opérateurs des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Cela représente une activité importante : environ 600 demandes d'installation ou de modification sont traitées par semaine au vu d'un dossier d'installation fourni par l'opérateur. Notons qu'en vertu de l'article 5 du décret de 2002, ce dossier comporte notamment les éléments par lesquels les opérateurs justifient, sur demande de l'ANFR, des actions engagées pour s'assurer que l'exposition du public aux champs électromagnétiques est aussi faible que possible au sein des établissements scolaires, des crèches ou des établissements de soins situés dans un rayon de cent mètres de l'équipement ou de l'installation, tout en préservant la qualité du service rendu.

IX. Nous en venons maintenant à la question centrale : **la police spéciale des communications électroniques que nous venons de décrire laisse-t-elle compétence au maire pour réglementer l'implantation des antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune au titre de ses pouvoirs de police générale ?**

L'articulation des polices administratives est un thème classique de votre jurisprudence : pourtant, il est difficile d'en dégager des règles générales, tant la variété des situations a conduit à une diversité de solutions.

La théorie est claire pour l'articulation des polices générales : vous avez affirmé le principe, dès le début du XX^{ème} siècle, que l'intervention des autorités supérieures de police (Chef du gouvernement ou préfet) ne provoque pas le dessaisissement du pouvoir de police du maire : c'est la solution posée par votre arrêt du 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains, au Lebon p. 275 qui juge expressément que le maire peut « *prendre, sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à [la] commune, des mesures plus rigoureuses* ». Solution reprise par l'arrêt Labonne du 8 août 1919, qui précise que l'autorité communale conserve « *compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité* ».

Sous l'effet de votre arrêt de section, Société « Les films Lutétia » et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films, du 18 décembre 1959, appelé à une grande notoriété doctrinale, et le seul qui figure aux grands arrêts de la jurisprudence administrative sur la question du concours entre la police municipale et les polices spéciales, s'est développée l'idée qu'à l'instar des polices générales, l'existence d'une police spéciale ne paralyse pas, en principe, la compétence de police générale du maire.

C'est directement ce que relevait le commissaire du gouvernement M. Mayras dans ses conclusions sur cette affaire : l'exercice d'un pouvoir de police spéciale par

l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise, en se référant à vos décisions de section du 22 mars 1935, Narbonne, p. 379 et du 17 octobre 1952, Syndicat climatique de Briançon, p. 445.

Le professeur Chapus synthétise la question ainsi : « Le principe est que l'existence d'une police spéciale ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de la police générale », ce qui se traduit notamment par le fait que si « la police spéciale a été exercée, il reste possible à l'autorité de police générale d'édicter des mesures plus rigoureuses, si des raisons particulières le justifient » (Droit administratif général, point 925). Le professeur Gaudemet énonce des principes de même nature : « L'autorité locale de police générale peut, en raison de circonstance locales, aggraver les mesures prises à l'échelon supérieur » même si, « pour le reste, le principe est celui de l'exclusivité des polices spéciales (...) » (Traité de droit administratif, 16^{ème} édition, page 731).

X. Il nous semble pourtant, pour rebondir sur cette dernière analyse, que **vo**tre jurisprudence a plutôt développé le principe que l'existence d'une police spéciale exclut l'intervention du maire pour prendre des mesures de police générale ayant un objet identique à celui de la police spéciale, sauf cas particuliers.

Vous avez nettement affirmé le principe d'exclusivité de certaines polices spéciales.

Il en est ainsi de la police des chemins de fers : le maire est incompétent pour réglementer la circulation et l'exploitation des chemins de fer, s'agissant notamment des passages à niveau, dans un domaine où le ministre chargé des transports exerce une police spéciale (14 mars 1914, Gurnez, p. 350). Vous avez affirmé le même principe d'exclusivité en matière de navigation aérienne, en jugeant que le préfet est incompétent au titre de ses pouvoirs de police générale pour réglementer le survol d'une partie du territoire en raison de l'attribution au ministre d'une police spéciale ayant précisément cet objet : Assemblée, 7 mars 1930, Compagnie aérienne française et Chambre syndicale de l'industrie aéronautique, p. 257. L'exclusivité des pouvoirs de police spéciale des chemins de fer a été confirmée pour les cours de gare, où elle est exercée par le préfet : 20 juillet 1935, Établissements SATAN, p. 847 : le maire n'est donc pas compétent pour y régler l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures publiques. Il en est de même pour la délivrance des autorisations d'exploiter les taxis assurant la desserte d'un aéroport, qui relève exclusivement du préfet au titre de la police des aérodromes : 25 mars 1987, Commune de Colombier-Saugnieu, p. 104. Ou encore pour l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de police spéciale dans l'enceinte des marchés d'intérêt national (5 janvier 1968, Cadusseau, p. 20).

Ce principe d'exclusivité s'impose dans toute sa force dès lors que le maire entend prendre des mesures qui heurtent frontalement l'exercice de la police spéciale : c'est bien pour éviter une compétition source de désordres que vous avez pris le soin de clarifier nettement les règles de compétence.

Mais cette rigueur ne s'impose plus lorsque le maire agit en dehors du champ de la police spéciale ou tout au moins à sa marge, celle-ci apparaissant d'autant plus vite que la police spéciale est peu complète ou peu précise.

C'est dans cette ligne de pensée que se situe, nous semble-t-il, votre décision de section de 1935 Narbonne, souvent citée pour étayer l'idée que l'existence d'une police spéciale n'exclut pas l'exercice des pouvoirs de police générale du maire. Vous y jugez en effet que les dispositions de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes n'ont pas eu pour effet de modifier, en ce qui concerne les établissements non classés, les pouvoirs que le maire tient de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, mais précisément car s'agissant de ces établissement non classés, le maire agit à la marge de la loi de 1917.

Quant à votre décision de section de 1952 Syndicat climatique de Briançon, il nous semble qu'elle va également dans la même direction : vous déniez d'abord au maire la compétence pour autoriser la création d'établissements de cure, précisément parce que cette compétence appartient au ministre au titre de la police sanitaire, et vous jugez ensuite qu'il pouvait, en vertu de ses pouvoirs de police municipale en matière de prévention des maladies épidémiques, prescrire les mesures d'hygiène appropriées, l'exercice de ces pouvoirs ne heurtant pas frontalement la police spéciale qui n'était d'ailleurs pas, à l'époque, véritablement développée.

Mais c'est surtout lorsque police spéciale et police générale interviennent sur le même sujet, mais en poursuivant des objectifs différents, que vous avez, postérieurement à ces décisions, admis la juxtaposition des polices.

C'est ce qu'affirme clairement votre décision de section du 20 juillet 1971, Sieur Mehu et autres, n° 75613, au recueil, s'agissant de l'intervention du maire de Treffiagat, en pays Bigouden (Finistère), qui fait usage de ses pouvoirs de police municipale pour interdire toute extraction de sable, pierre et autres matériaux dans les dunes bordant le littoral de la commune. Vous jugez que l'existence de pouvoirs relevant de la police spéciale des carrières et destinés à permettre aux autorités publiques de parer aux dangers tenant à la présence ou à l'exploitation de carrière ne fait pas obstacle à ce que le maire use de ses pouvoirs de police générale pour assurer la protection des terres contre les inondations d'origine maritime. L'absence de conflit d'objets des polices ouvre la voie à la juxtaposition des pouvoirs qu'elles prévoient.

Il y a évidemment de l'élasticité dans cette relation : plus la finalité de la mesure prise par le maire s'éloigne de l'objet même de la police spéciale, et ne la contrarie pas, plus vous êtes enclins à admettre l'exercice de ses pouvoirs de police générale, ce qu'illustre particulièrement bien votre décision très commentée du 8 mars 1993, Commune des Molières (n° 102027, aux Tables), qui intervient dans un domaine, celui de la circulation aérienne, où vous avez précisément affirmé l'exclusivité des pouvoirs de police spéciale du ministre. Dans cette affaire, vous avez jugé que l'existence de la police spéciale n'a pas privé le maire de la commune de faire usage de ses pouvoirs de police générale pour réglementer l'utilisation des appareils d'aéromodélisme en vue d'assurer la tranquillité et la sécurité des habitants, votre raisonnement étant déterminé par l'absence d'impact, en pratique, de ces mesures réglementaires sur la sécurité publique, objet de la police spéciale de la navigation aérienne.

Vous vous en êtes en revanche tenus au strict principe d'exclusivité de la police spéciale dans une décision ultérieure annulant la décision du maire réglementant le survol du territoire de la commune par les aéronefs d'une école de pilotage (10 avril 2002, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/Commune de Balma et autres, n° 238212, au Recueil).

Une autre série de décisions, plus nombreuses, nous semble également conforter le principe d'exclusivité de la police spéciale... en délimitant le champ de ses exceptions : ce sont celles qui admettent une intervention très limitée du maire dans des circonstances locales exceptionnelles.

C'est d'abord en matière de réquisition des logements vacants que vous avez admis « dans des circonstances tout à fait exceptionnelles » que le maire intervienne en une matière réservée au préfet : section, 16 décembre 1938, Sieur Fichot, p. 944. Jurisprudence confirmée et même précisée plus tard, par votre décision de section Werquin du 15 février 1961, p. 118, le maire pouvant faire usage des pouvoirs généraux « en cas d'urgence et à titre exceptionnel »¹⁴⁰⁹.

C'est ensuite pour les établissements classés que vous avez ménagé le cas du péril imminent pour admettre, à titre provisoire, que le maire s'immisce « dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale qui ne relève que du préfet » - ce sont exactement les termes de votre décision du 22 janvier 1965, Consorts Alix, p. 44. Solution maintes fois confirmée depuis, voir par exemple 15 janvier 1986, Société Pec-Engineering, n° 47836, aux Tables.

¹⁴⁰⁹ Pour application plus récente 18 octobre 1989, Commune de Pugnac c/Banque Le Hénin, n° 71895, C.

C'est encore la même solution que vous avez adoptée s'agissant de la police des activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport, la substitution des pouvoirs de police générale à des pouvoirs de police spéciale pour suspendre l'activité d'une société étant motivée par l'urgence et l'existence de troubles d'une exceptionnelle gravité liés aux conditions irrégulières d'exploitation de la société en cause : section, 6 janvier 1997, Société A.S. Conseil Formation, n° 132456, au Recueil.

C'est encore cette même articulation que vous avez récemment retenue pour la police spéciale de l'eau attribuée au préfet, le maire ne pouvant s'immiscer dans son exercice qu'en cas de péril imminent : 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-Marne, n° 309684, au Recueil.

L'exception confortant le principe, on ne peut donc qu'être frappé par l'insistance avec laquelle vous vous referez au principe d'exclusivité de la police spéciale, même si, par réalisme, vous admettez une immixtion du maire dans des cas strictement définis, selon des critères adaptés à chaque fois à la nature de l'activité en cause.

Et nous pensons d'ailleurs que vous n'avez jamais entendu vous interdire de déroger, en toute matière, à la rigueur du principe d'exclusivité de la police spéciale, dès lors que vous sont présentées des situations où le maire, faisant face à l'urgence, pare à l'exceptionnel. Car « si les circonstances exceptionnelles ne sont pas la débâcle de la légalité » - pour reprendre la formule du professeur Chapus, une conception trop rigide de l'exclusivité des pouvoirs ne doit pas conduire, non plus, à la débâcle des réalités.

XI. Il nous semble donc finalement qu'il faille relativiser l'apport de la décision de section Société « Les films Lutétia » en matière de coordination des polices.

Il faut noter d'ailleurs qu'elle n'a eu que peu de postérité jurisprudentielle : après les décisions d'Assemblée du 19 avril 1963, Ville de Salon-de-Provence, p.228, et autres, vous en avez fait application en 1985 pour le film « Le pull-over rouge » (26 juillet 1985, Ville d'Aix-en-Provence, n° 43468, au Recueil) en relevant cette fois que la projection, « quel que fût le caractère de ce film », n'était pas de nature à porter atteinte au bon ordre ou à la tranquillité publique dans la ville.

Elle ne s'est pas non plus étendue à d'autres domaines, à l'exception de la police des publications (9 octobre 1996, Commune de Taverny, n° 159192, aux Tables) : on peut donc être tenté de la cantonner à ces secteurs particuliers, comme le fait le professeur Bon dans son étude détaillée des règles de compétence en matière de police municipale (Pierre Bon, Encyclopédie des collectivités locales, folio n° 2210 et suivants).

On peut aussi penser que la principale originalité de la décision « Les films Lutétia » tient à l'intrusion de la moralité dans l'exercice de la police administrative et qu'à ce titre, la décision a acquis un caractère exceptionnel lié au contexte de l'époque. Nous rejoignons là l'opinion exprimée par les présidents Combar nous et Galabert dans leur chronique à l'AJDA: « On ne peut se dissimuler que l'arrêt est, dans une certaine mesure, un arrêt d'espèce » (AJ 1960.I.21).

XII. Nous n'hésiterons pas, à ce stade, à vous proposer **d'affirmer dans toute sa rigueur l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques en matière d'implantation d'antennes.**

Les mesures attaquées heurtent frontalement l'exercice de cette police.

Lorsque le maire décide l'interdiction d'implantation des antennes dans un certain périmètre, on ne peut pas dire qu'il prend une mesure réglementaire qui méconnaît le décret du 3 mai 2002, dont l'objet est de définir les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, mais il contrarie directement l'exercice des missions confiées aux autorités de l'État, et notamment à l'ANFR. Comme nous l'avons vu, c'est à cette agence de veiller au respect des valeurs limites d'exposition. Il y a de même un conflit direct des pouvoirs lorsque le maire soumet l'installation des antennes à un avis préalable de la commune ou prévoit des mécanismes de contrôle des sites d'émission.

Nous ne sommes certainement pas dans une situation où le maire, agissant aux marges de la police spéciale, dispose d'une latitude pour faire usage de ses pouvoirs de police générale. Il nous semble donc que votre jurisprudence conduit à l'exclusivité de la police spéciale.

Relevons qu'en l'espèce, **cette solution nous apparait de plus opportune.**

On aboutirait à un véritable désordre institutionnel si l'on admettait que le maire puisse, au regard des circonstances locales, intervenir dans ce domaine pour aggraver les mesures prises au niveau national : deux autorités se disputeraient la même compétence pour décider, au regard des mêmes réalités locales, si l'implantation d'une antenne est susceptible d'affecter la santé du public.

Ce désordre se répercuterait à l'exercice de la police spéciale dans son ensemble : les autorisations d'utiliser les fréquences sont en effet attribuées au niveau national et elles sont assorties d'obligations de déploiements des réseaux à la charge des opérateurs et sous le contrôle de l'ARCEP. Il est dès lors peu acceptable que les communes puissent définir des réglementations locales au regard de critères qui leur sont propres Ou tout au moins ce n'est pas ce que le législateur a voulu en instituant une police spéciale du secteur pour l'ensemble du territoire national.

Il faut aussi admettre que l'agence nationale est mieux à même d'exercer la mission de protection du public de l'exposition aux champs électromagnétique, du fait de sa spécialité et de sa technicité. Les mesures prises par les maires, si elles ont vocation à rassurer, ne conduisent pas nécessairement aux résultats qu'elles poursuivent. Ainsi, l'interdiction des antennes à moins de 100 m ou 300 m des établissements dits sensibles ne constitue pas une mesure de nature à garantir que leurs occupants seront moins exposés aux ondes. Au contraire parfois : les lobes d'émission des antennes de téléphonie mobile sont réglés au cas par cas, mais, d'une façon générale, ils sont dirigés vers l'horizon pour couvrir la zone la plus large possible. De ce fait, en l'absence d'obstacles, l'intensité de champ électrique au niveau du sol est la plus forte à environ 300 m de l'antenne... C'est « l'effet parapluie » décrit par le Docteur Zmirou dans son rapport du 16 janvier 2001 que l'on peut encore qualifier d'effet « gardien de phare » : ce dernier n'est pas exposé au faisceau lumineux qui balaie l'horizon au-dessus de sa tête alors que les veilleurs des navires qui passent à la côte reçoivent (fort heureusement dans leur cas) l'onde lumineuse.

Il ne s'agit pas là de jouer des paradoxes ou de dénier toute légitimité technique aux maires, mais simplement de constater que l'on ne peut aborder la question de la protection du public sans prendre en compte la généralité et la technicité des questions posées et la configuration locale des réseaux, c'est-à-dire précisément : l'emplacement des antennes et leurs caractéristiques d'émission, les éventuels obstacles que rencontrent les ondes et l'emplacement des habitations et des lieux de vie. Or c'est précisément la mission qui est confiée à l'ANFR.

Un dernier argument nous semble militer dans le sens de la compétence exclusive des autorités de l'État. Admettre la compétence des maires pour réglementer l'installation des antennes, c'est admettre également la responsabilité des communes en cas de dommage résultant de leur action et également de leur inaction (cf. 14 déc. 1981, Commune de Montmorot, aux tables p. 639, pour les installations classées, avec la réserve, en cette matière, du péril imminent). Cette solution nous semblerait très inappropriée : on ne peut en effet exiger de tous les maires qu'ils se transforment en experts de la propagation des ondes.

Il s'agit de plus d'éviter la dilution des responsabilités qui accompagne inévitablement la répartition, voir l'éclatement des compétences. Il nous semble préférable, au contraire, de réaffirmer que la protection de la santé publique en matière d'exposition du public aux ondes électromagnétiques relève, en vertu de la loi, du pouvoir réglementaire général, avec l'obligation d'édicter et, le cas échéant, d'adapter le décret qui définit les valeurs limites des champs électromagnétiques émis par les équipements (c'est à ce jour le décret de 2002), et également des détenteurs du pouvoir de police spéciale, avec au premier rang l'ANFR pour l'implantation des antennes. C'est à ces autorités d'assumer une éventuelle responsabilité quant aux décisions qu'ils

prennent ou ne prennent pas. Et c'est à l'occasion du contentieux des décisions que prennent ces autorités (le décret mais aussi les décisions d'autorisation de l'implantation des antennes) que le juge peut se saisir complètement et, il faut le dire, sérieusement, de la question de l'exposition du public aux ondes radioélectriques.

Car on voit bien, à la lecture des arrêts attaqués, la tendance qu'il y a pour le juge d'écarter d'une façon expéditive la question de la légalité du décret de 2002 à l'occasion de procès répétitifs faits aux actes des maires, sans véritablement réexaminer si les valeurs de référence qu'il comporte, fondée sur l'état de la science en 1999, ne devrait pas évoluer. La dilution des compétences emporte un fléchissement général du système, administratif mais aussi judiciaire, et c'est, nous semble-t-il, ce qu'il faut précisément éviter.

XIII. Faut-il en déduire que les maires n'ont rien à dire en la matière ?

Ce n'est pas non plus ce qu'a voulu le législateur.

Il a d'abord ménagé un droit d'information du maire : la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a créé un article L. 96-1 du code des postes et des communications électroniques qui oblige les exploitants à transmettre au maire, sur sa demande, un dossier technique sur les installations radioélectriques qu'ils exploitent sur le territoire de la commune.

Le Gouvernement a ensuite encouragé les démarches de concertation pour l'implantation des antennes : c'est l'un des objets de la circulaire interministérielle du 16 octobre 2001, qui a conduit à des initiatives, notamment à l'élaboration d'un guide des relations entre opérateurs et communes, à l'initiative de l'association des maires de France et de l'association française des opérateurs mobiles, publié en 2004 et remis à jour en 2007. C'est également la signature de chartes locales entre les opérateurs et les maires, par exemple à Paris en 2003 ou à Bordeaux en 2007. Ces chartes ont reçu une consécration législative, la loi du 3 août 2009 (dites Grenelle 1) prévoyant que « les communes seront associées aux décisions d'implantation d'antennes des opérateurs dans le cadre de la mise en place de chartes locales ou de nouvelles procédures de concertation communales ou intercommunales ».

XIV. **Notons enfin que la solution que nous vous proposons ne tranche pas avec celle qui se dégage dans les pays voisins**, malgré la différence des organisations institutionnelles.

L'Allemagne a adopté une organisation proche de la nôtre : c'est un règlement édicté au niveau fédéral qui régit l'exposition du public aux ondes électromagnétiques

émises par les antennes relais de téléphonie mobile¹⁴¹⁰, le contrôle et la surveillance des fréquences électromagnétiques relevant exclusivement de la compétence de l'agence fédérale des réseaux¹⁴¹¹. Autre lieux, autres mœurs : aucun conflit de compétence entre autorités nationales et territoriales n'est remonté, d'après nos recherches, à la cour fédérale administrative.

En Suisse, l'exposition du public aux ondes électromagnétiques émises par les antennes relais de téléphonie mobile est également régie au niveau fédéral : c'est l'objet de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant publiée le 23 décembre 1999. Dans un arrêt du 10 janvier 2007, le tribunal fédéral a affirmé l'exclusivité du droit fédéral en jugeant illégale une réglementation cantonale régissant la protection contre les rayonnements ionisants.

L'Italie offre un contre-exemple intéressant. La loi-cadre du 22 février 2001 prévoit que les régions sont compétentes pour identifier les sites susceptibles d'abriter des antennes relais et pour fixer les modalités d'attribution des autorisations d'installation, conformément aux compétences partagées avec l'État fédéral en matière de protection de la santé, d'aménagement du territoire et de systèmes des communications prévus par la Constitution nationale. Cette même loi permet aux communes d'adopter un règlement pour assurer une adéquate implantation urbanistique et territoriale des équipements et pour minimiser l'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Cependant, la cour constitutionnelle s'est saisie de l'« intérêt national prééminent de la définition de critères uniformes et homogènes » que prévoit également la loi-cadre pour juger que « la fixation uniforme de seuils de champs radioélectriques au niveau national, répond non seulement à un impératif de santé publique, mais également au souci d'assurer le développement de réseaux de communication à travers tout le pays » pour en déduire que « les limites de champs fixées par la loi-cadre ne peuvent faire l'objet d'aucune modulation, ni vers le haut, ni vers le bas » (Corte costituzionale, sentenza n. 307 07/10/2003, Considerato in diritto, pt. 7). Par ailleurs, elle encadre l'institution, par les lois régionales, de limitations à l'implantation dans des zones sensibles, en exigeant que « leur délimitation repose sur des critères juridiques définis de manière appropriée » afin de ne pas conduire à « une entrave effective à la mise en œuvre des réseaux et des systèmes d'intérêt national » (arrêt précité, Considerato in diritto, pt. 21).

¹⁴¹⁰ Verordnung über elektromagnetische Felder - 26. BImSchV

¹⁴¹¹ Bundesnetzagentur

XV. Reste la dernière question, pour revenir à la France : comment intervient **le principe de précaution** ?

Nous avons vu que les maires des trois communes en cause se sont directement référés à ce principe pour justifier les réglementations locales qu'ils ont prises.

Il est pourtant certain que le principe de précaution ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attribution.

Ce point résulte directement de la rédaction de l'article 5 de la charte de l'environnement, qui précise explicitement que le principe s'applique à toutes les autorités publiques « dans leurs domaines d'attributions ». Il s'impose a fortiori avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 inscrivant la référence à la charte dans le Préambule de la Constitution.

XVI. Nous pouvons maintenant en revenir à l'examen des quatre pourvois.

Dans les deux premières affaires, les cours de Versailles puis de Marseille ont certes retenu que les dispositions des articles L. 2212-1 et 2 du code général des collectivités territoriales n'autorisent pas le maire à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des télécommunications, mais elles ont réservé les situations « de péril imminent ou de circonstances exceptionnelles propres à la commune » (Saint-Denis) et les « cas d'urgence ou de menace grave et imminente pour l'ordre, la sûreté, la tranquillité ou la salubrité publics » (Pennes Mirabeau).

Notons que les cours de Douai et de Bordeaux, dans d'autres affaires de même nature, ont adopté la même solution, avec des variations de rédaction, tandis que celle de Lyon a retenu le principe d'une compétence générale du maire s'agissant d'une règlement local intervenu avant l'entrée en vigueur du décret du 3 mai 2002¹⁴¹².

Faut-il d'emblée, comme l'ont fait la plupart des cours, réserver les circonstances locales exceptionnelles ?

Votre jurisprudence le permet, comme nous l'avons vu. Mais encore faut-il que de réelles circonstances de cette nature soient invoquées. Or, il ressort nettement de la

¹⁴¹² CAA de Lyon, 17 juin 2004, Commun de Dijon, n° 02LY02333, C+ ; CAA de Douai, 29 décembre 2006, Commune de Leffrinckoucke, n° 06DA00463 : « circonstances locales particulières présentant un caractère de gravité suffisant... sauf si cet usage, hors les cas d'urgence, a pour objet ou pour effet d'empiéter sur l'exercice de la police spéciale des communications électroniques » ; CAA de Bordeaux, 21 juin 2011, Commune de Saint-Pierre-d'Irube, n° 10BX02447 : « péril imminent » ou « circonstances exceptionnelles propres à la commune ».

motivation des arrêtés attaqués que les maires ont entendu établir à un niveau local la réglementation que l'autorité nationale n'avait pas prise, selon eux à tort.

Dès lors, nous ne vous proposerons pas, à ce stade, de réserver des circonstances locales exceptionnelles sur lesquelles les maires ne se sont pas fondés et dont nous ne voyons pas, en vérité, quelle peut être la consistance exacte. Nous sommes d'autant plus enclins à vous proposer d'adopter une solution stricte que vous sont soumis des arrêtés réglementant de façon générale l'implantation des antennes, en confrontation directe avec l'exercice de la police spéciale.

La situation pourrait être différente, à l'avenir, s'agissant de décisions de police prises à l'égard d'une installation en raison de réelles circonstances locales, mais une fois encore, ce n'est pas le cas des dossiers qui vous sont soumis aujourd'hui.

Si vous suivez ce raisonnement, il conduira à l'annulation des deux premiers arrêtés qui vous sont déférés pour erreur de droit. Vous pourrez régler les deux affaires dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

XVII. S'agissant de l'arrêt Commune de Saint-Denis (326492).

En tant que juge d'appel, vous pourrez de nouveau écarter le moyen de la commune tiré de ce que le maire étant compétent pour prendre la réglementation attaquée. Vous écarterez également le moyen tiré de l'application de l'article 5 de la charte de l'environnement.

La commune développe un moyen dirigé contre le décret de 2002, en soutenant que les règles adoptées au niveau national ne prennent pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution. Mais vous pourrez l'écarter comme inopérant : à supposer que cette critique soit fondée, cela n'habiliterait pas le maire à agir par substitution au Premier ministre.

Ce n'est que sur le fondement d'un texte que la carence d'une autorité dans l'exercice de ses attributions peut entraîner l'intervention, par substitution, d'une autre autorité. Vous jugez ainsi que la carence n'autorise pas le maire à se substituer au détenteur des pouvoirs de police spéciale en l'absence d'un péril imminent : voir vos *décisions de 1981, Commune de Montmorot, et de 1986, Société Pec-Engineering, déjà citées.*

Enfin, vous pourrez écarter un dernier moyen tiré de la négociation en cours d'une charte entre la communauté d'agglomération de Plaine Commune et les opérateurs téléphonique, qui ne peut être invoquée pour justifier l'adoption de la réglementation, même provisoire, attaquée.

Finalement, vous pourrez rejeter l'appel de la commune de Saint-Denis, en jugeant qu'elle n'est pas fondée à se plaindre de ce que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé l'arrêté du maire du 14 septembre 2006, redressant ainsi l'un des motifs du tribunal qui avait admis une intrusion limitée du maire dans les pouvoirs de police spéciale.

Vous êtes saisis de conclusions tendant au versement des frais irrépétibles : la commune étant la partie perdante, vous ne pourrez faire droit à ses conclusions. Vous pourrez en revanche mettre à sa charge le versement aux sociétés Bouygues Telecom et Orange France de la somme de 4.000 € chacune, au titre des procédures de cassation et d'appel.

XVIII. S'agissant de la commune de Pennes Mirabeau.
Le règlement de l'affaire emprunte les mêmes voies que celles que nous venons de voir.

Vous pourrez écarter le moyen d'appel tiré de ce que le maire étant compétent pour prendre la réglementation attaquée. Vous écarterez également le moyen tiré de la mise en œuvre du principe de précaution. La commune soutient ensuite que les règles adoptées au niveau national ne prennent pas suffisamment en compte l'impératif de protection de la santé publique, mais ce moyen est inopérant, comme nous l'avons vu.

La commune développe enfin un moyen tiré de ce qu'elle disposait d'emplacements pour implanter les antennes dans les espaces boisés situés à sa périphérie, mais cette circonstance ne peut pas non plus être invoquée pour justifier l'adoption de la réglementation attaquée.

Là encore, vous pourrez confirmer la solution du tribunal administratif de Marseille, dont le jugement est suffisamment motivé, par un « n'est pas fondé à se plaindre ».

Vous pourrez rejeter les conclusions de la commune présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et accorder à la société Bouygues Telecom le versement de la somme de 4000 € au titre des procédures de cassation et d'appel.

XIX. Restent les deux derniers pourvois de la société SFR (341767 - 341768).

Au stade de la cassation : vous pourrez censurer pour erreur de droit les deux ordonnances attaquées du juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, qui a jugé que le moyen soulevé dans les deux demandes de suspension et tiré de ce que les pouvoirs de police générale n'autorisaient pas le maire de Bordeaux à prendre

l'arrêté municipal litigieux ainsi que la décision d'opposition à l'installation d'une antenne relais de téléphonie mobile prise en application de cet arrêté, n'étaient pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de ces actes.

L'erreur de droit ainsi commise nous paraît manifeste.

Vous pourrez ensuite régler les affaires au titre des procédures de référé.

Eu égard à l'intérêt qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile et aux intérêts de la Société SFR, résultant notamment des obligations de couverture qui lui ont été imposées, nous n'aurons pas de doute à considérer que l'urgence justifie la suspension de la décision attaquée.

Nous n'aurons pas de doute, non plus, à vous proposer de juger qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que le maire ne pouvait pas faire usage de ses pouvoirs de police générale pour adopter une réglementation locale relative à l'implantation des antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des articles 2 et 3 de l'arrêté du 12 février 2010, relatifs aux périmètres d'interdiction des implantations, à l'interdiction de modification de réglages des antennes et aux modalités de contrôle des sites d'émission, ces mesures entrant directement en conflit avec la police spéciale¹⁴¹³.

Reste l'article 1^{er} qui soumet tout projet d'implantation à une procédure préalable en apparence non contraignante puisqu'il s'agit du dépôt auprès de la commune d'un dossier d'information et du recueil de l'avis d'une commission communale *ad hoc*. Mais vous ne pourrez, au stade du référé, distinguer cet article du reste de l'arrêté puisqu'il est le support qui donne possibilité au maire d'agir.

Le moyen tiré de ce qu'en l'état de l'instruction, le maire ne pouvait faire usage de ses pouvoirs de police générale nous semble donc de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté réglementaire du 16 février 2010 dans son ensemble.

Vous pourrez alors prononcer la suspension de cet arrêté ainsi que, par voie de conséquence, celui de la décision d'opposition à travaux du 16 avril 2010.

Vous êtes saisis de conclusions à fin d'injonction et vous pourrez juger qu'il y a lieu d'enjoindre au maire de la commune de Bordeaux de procéder à une nouvelle instruction de la déclaration de travaux préalable de SFR dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision et vous pourrez prononcer à l'égard

¹⁴¹³ Cf. pour le contrôle : article L. 34-9-1 du CPCE qui renvoie à l'article D. 100 du code.

de la commune, à défaut pour elle de justifier de cette instruction dans le délai fixé, une astreinte de 500 euros par jour de retard.

Vous ne pourrez faire droit aux conclusions de la commune de Bordeaux présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et vous pourrez mettre à sa charge le versement de la somme de 4 000 € à la Société SFR, au titre des procédures de cassation et d'appel.

Et tel est le sens de nos conclusions.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	p. 3
LISTES DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	p. 6
SOMMAIRE	p. 11
INTRODUCTION GÉNÉRALE	p. 13

PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS FONCTIONNELS DE POLICE

p. 50

TITRE PREMIER. LES CONCOURS ENTRE POLICES DU MÊME TYPE

p. 53

Chapitre 1. Définition des différents types de police p. 55

Section 1. La notion de police administrative générale p. 56

§I. L'ORDRE PUBLIC GÉNÉRAL : FONDEMENT DE LA
DÉFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE .. p. 56

A) Conception classique de l'ordre public p. 57

1. La dimension essentiellement matérielle de l'ordre public p. 57

2. L'élargissement de la notion d'ordre public p. 61

B) Conception moderne de l'ordre public : principe du respect de la dignité humaine p. 68

1. La conception initialement restreinte de la dignité humaine comme composante de l'ordre public p. 69

2. L'élargissement de la reconnaissance de la dignité humaine comme composante de l'ordre public p. 72

§II. LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE p. 78

A) Les autorités de police administrative agissant au nom de l'État p. 78

B) Les autorités de police administrative agissant au nom de la commune p. 85

1. Le Préfet p. 86

a) Le préfet autorité de police administrative générale p. 86

b) Le pouvoir de substitution à une carence du maire p. 89

c) Le statut particulier du préfet de police p. 91

2. Le maire p. 94

a) L'étendue territoriale des pouvoirs de police administrative générale du maire p. 96

b) Le caractère personnel des pouvoirs de police administrative générale du maire p. 98

c) Les présidents d'EPCI : nouvelle autorité de police administrative générale ? p. 100

Section 2. La notion de police administrative spéciale ... p. 104

§I. L'ORDRE PUBLIC SPÉCIAL : AUX FRONTIÈRES DE L'ORDRE PUBLIC CLASSIQUE p. 105

A) Les caractéristiques de l'ordre public spécial p. 105

1. *La définition de l'ordre public spécial* p. 106

2. *Les éléments d'identification de l'ordre public spécial* p. 108

B) Le contenu de l'ordre public spécial p. 111

1. *Les motifs de création d'un ordre public spécial* p. 112

2. *Les éléments de détermination d'un ordre public spécial* p. 115

§II. LA DIVERSITÉ DES AUTORITÉS DE POLICE

ADMINISTRATIVE SPÉCIALES p. 119

A) Les autorités de police administrative générale et spéciales p. 120

1. *Les compétences de police spéciale des préfets* p. 121

2. *Les compétences de police spéciales des maires* p. 123

B) La diversité des autorités de police spéciale p. 127

1. *Les autorités publiques de police spéciale* p. 128

a) *Les ministres, autorités de police spéciale* p. 128

b) *Les autres autorités publiques détentrices de pouvoirs de police administrative spéciale* p. 131

α) *Les Présidents d'Université* p. 131

β) *Les autorités administratives indépendantes* p. 133

2. *L'affaiblissement du principe de l'incompétence des personnes privées en matière de police* p. 138

a) *Le principe* p. 138

b) *Les limites* p. 140

Conclusion du chapitre 1 p. 146

Chapitre 2. Le règlement du concours entre plusieurs polices du même type	p. 149
Section 1. Le concours entre polices générales	p. 150
§I. LA COMPÉTENCE DE PRINCIPE DES AUTORITÉS ÉTATIQUES	p. 151
A) Une compétence <i>a priori</i> large	p. 151
B) La compétence conditionnée des autorités de police administrative générale locales	p. 153
§II. LES CONDITIONS DE L'ADAPTATION DE LA MESURE PRISE AU NIVEAU SUPÉRIEUR	p. 155
A) L'aggravation d'une mesure prise au niveau supérieur	p. 156
B) L'application du principe de non concurrence entre des autorités de police générale de rang équivalent	p. 160
Section 2. Le concours entre polices administratives spéciales	p. 162
§I. LE PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS ...	p. 162
A) La naissance jurisprudentielle du principe d'indépendance des législations	p. 163
B) Le renforcement juridique du principe d'indépendance des législations	p. 166
§II. LA REMISE EN CAUSE DU PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS	p. 167
A) Un principe timidement réaffirmé par le juge administratif	p. 168
B) Un principe en opposition avec la pratique contemporaine	p. 169
Conclusion du Chapitre 2	p. 171
Conclusion du Titre 1 ^{er}	p. 175

TITRE SECOND. LES CONCOURS ENTRE POLICES DIFFÉRENTES

p. 177

Chapitre 1. Police spéciale et police générale détenues par deux autorités distinctes p. 180

Section 1. L'exclusivité de principe des polices spéciales nationales p. 181

§I. UNE EXCUSIVITÉ JUSTIFIÉE PAR LA LOI ET LA JURISPRUDENCE p. 182

A) L'exclusivité justifiée par le législateur p. 182

1. *Les motifs de l'exclusivité de certaines polices* p. 182

2. *Des exemples de polices spéciales* p. 184

B) Une exclusivité confirmée et affirmée par jurisprudence p. 186

1. *L'exclusivité de police spéciale en matière de sécurité aérienne* p. 187

2. *La nécessité de polices spéciales exclusives en matière sanitaire* p. 190

§II. UNE EXCLUSIVITÉ JUSTIFIÉE PAR LA NATURE MÊME DES POLICES SPÉCIALES p. 192

A) L'exclusivité justifiée par les motifs de création des polices spéciales p. 192

1. *L'intention du législateur comme principal fondement de l'existence d'une police
spéciale* p. 192

2. *L'existence d'autres arguments justifiant l'existence de polices spéciales ..* p. 193

B) L'exclusivité justifiée par les objectifs visés par les polices spéciales p. 195

1. *Les objectifs justifiant la création d'une police spéciale* p. 195

2. *Les conséquences résultant de l'existence d'objectifs spécifiques alloués aux
polices spéciales* p. 196

Section 2. Les tempéraments au principe : les strictes possibilités d'intervention de l'autorité de police générale p. 201

§I. L'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ DE POLICE GÉNÉRALE FONDÉE SUR DES CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIÈRES p. 203

A) L'application et les conséquences d'un critère ancien p. 203

1. *Un critère appliqué depuis longtemps par la jurisprudence* p. 203

2. *Les conséquences de l'utilisation d'un tel critère : le renforcement de la place du maire en tant qu'autorité de police administrative* p. 205

B) Les limites des circonstances locales particulières p. 208

1. *Un critère toujours en vigueur mais à relativiser* p. 208

2. *Les motifs tendant à justifier le déclin du critère des circonstances locales particulières* p. 211

a) *Le déclin des particularismes locaux et la plus grande technicité des nouvelles polices spéciales* p. 212

b) *L'utilisation de la notion de péril grave et imminent pour justifier une intervention de l'autorité de police générale locale* p. 214

§II. LES STRICTES CONDITIONS D'INTERVENTION DE L'AUTORITÉ DE POLICE GÉNÉRALE LOCALE p. 221

A) La carence de l'autorité de police spéciale comme condition d'intervention de l'autorité de police générale p. 222

1. *Une condition d'intervention sans fondement législatif* p. 223

2. *Une condition d'intervention sans réel fondement jurisprudentiel* p. 225

B) Les conditions essentielles de la mesure de police générale p. 227

1. *Une mesure nécessairement plus ferme* p. 228

2. *Une mesure territorialement restreinte* p. 231

Conclusion du Chapitre 1 p. 234

Chapitre 2. Police spéciale et police générale détenues par la même autorité p. 237

Section 1. Le principe : La police spéciale prime sur la police générale p. 238

§I. UNE PRIMAUTÉ JUSTIFIÉE PAR LA NATURE MÊME ET LES OBJECTIFS DE LA POLICE SPÉCIALE p. 238

A) Une police spéciale locale instituée par le législateur p. 239

1. *Les limites à l'existence d'une situation de concours entre polices générale et spéciales p. 239*

2. *L'utilisation logique de ses pouvoirs de police spéciale par l'autorité de police p. 241*

B) Une police spéciale caractérisée par le respect d'un formalisme procédural particulier p. 242

1. *La mise en œuvre d'une procédure particulière comme fondement d'un éventuel concours de polices p. 242*

2. *Les raisons de la mise en place d'un tel particularisme formel et procédural p. 244*

§II. LES CONSÉQUENCES DE LA PRIMAUTÉ DE LA POLICE SPÉCIALE POUR L'AUTORITÉ p. 247

A) L'impossibilité de principe d'un choix dans l'utilisation des pouvoirs de police administrative p. 248

B) Les risques encourus par l'autorité de police administrative p. 249

Section 2. Les compétences résiduelles de la police générale p. 250

§I. L'UTILISATION DE LA POLICE GÉNÉRALE JUSTIFIÉE PAR UNE CARENCE DE LA POLICE SPÉCIALE p. 251

A) La police générale comme complément de la police spéciale, une limite à l'utilisation prioritaire de la police spéciale p. 252

- B) Une limite au principe conditionnée par l'utilisation de mesures plus rigoureuses p. 254

§II. L'UTILISATION DE LA POLICE GÉNÉRALE JUSTIFIÉE PAR UNE SITUATION D'URGENCE p. 257

- A) Le détournement d'une procédure trop rigoureuse p. 258
B) Une intervention prioritaire de la police générale répondant à un besoin de célérité p. 262

Conclusion du chapitre 2 p. 266

Conclusion du Titre 2 p. 269

Conclusion de la Première partie p. 272

SECONDE PARTIE : LES CONCOURS ORGANIQUES DE POLICE

p. 276

TITRE PREMIER : L'ORGANISATION DES FORCES DE POLICE EN FRANCE

p. 279

Chapitre 1. Les différentes forces de police françaises ... p. 281

Section 1 : Les forces nationales de police p. 282

§I. LA POLICE NATIONALE p. 283

A) La genèse de la police nationale p. 284

1. *L'héritage prérévolutionnaire* p. 284

2. *L'affirmation d'une étatisation de la police* p. 288

a) Les diverses tentatives d'étatisation policière p. 288

b) L'affirmation de l'étatisation policière p. 291

B) L'organisation particulière de la police nationale p. 293

1. *L'organisation générale de la police nationale* p. 294

2. *L'organisation spécifique de la police parisienne* p. 297

a) La singularité historique de la police parisienne p. 297

b) La pérennité de la préfecture de police p. 299

§II. LA GENDARMERIE NATIONALE p. 302

A) La genèse de la gendarmerie nationale p. 302

1. *L'héritage de la maréchaussée* p. 303

2. *L'apparition postrévolutionnaire de la gendarmerie nationale* p. 305

B) L'organisation contemporaine de la gendarmerie nationale	p. 307
1. <i>Une frontière difficile à établir entre statut militaire et dépendance au ministère de l'Intérieur</i>	p. 307
2. <i>Les particularités du ressort territorial d'exercice de la gendarmerie nationale</i>	p. 313
Section 2. Les forces de police locales	p. 317
§I. LES POLICES MUNICIPALES	p. 318
A) L'ancrage historique des polices municipales	p. 319
1. <i>Une tradition française</i>	p. 320
2. <i>Une tentative d'étatisation de la police française</i>	p. 322
B) L'expansion récente des forces de police municipale	p. 324
1. <i>Une expansion en dehors de tout cadre légal</i>	p. 325
2. <i>Une intervention législative croissante</i>	p. 327
§II. LES POLICES INTERCOMMUNALES	p. 329
A) L'organisation d'une police supra-communale	p. 330
1. <i>Le recrutement des agents de police intercommunaux</i>	p. 330
2. <i>Le cadre légal des polices intercommunales</i>	p. 331
B) Les évolutions récentes des polices intercommunales : vers une police territoriale ?	p. 334
1. <i>Un bilan mitigé de la police intercommunale</i>	p. 334
2. <i>La possible apparition d'une police territoriale</i>	p. 337
Conclusion du Chapitre 1	p. 340
Chapitre 2. La difficulté de choisir un territoire pertinent	p. 343
Section 1 : Le préfet, un acteur central concurrencé	p. 345

§I. LE PRÉFET, GARANT DE LA SÉCURITÉ DANS SON DÉPARTEMENT p. 346

- A) L'ancrage historique du préfet de département p. 347
- B) Les évolutions contemporaines du préfet de département p. 350

§II. LES AUTRES PRÉFETS p. 353

- A) Les préfets de région p. 353
- B) Les préfets de zone de défense et de sécurité p. 356

Section 2. Le maire, acteur historique de la sécurité locale

..... p. 360

§I. L'IMPORTANCE DE L'ÉCHELON LOCAL EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ p. 360

- A) L'héritage historique p. 361
 - 1. *Le timide renforcement postrévolutionnaire de la commune* p. 361
 - a) La période antérieure à 1884 p. 361
 - b) La situation postérieure à la loi municipale du 5 avril 1884 p. 364
 - 2. *L'intérêt grandissant porté à la sécurité publique locale* p. 368
- B) La figure du maire, chef de police municipale p. 370
 - 1. *Le maire coordinateur de la doctrine sécuritaire locale* p. 371
 - 2. *Le maire, maillon d'exécution de la politique sécuritaire locale* p. 374

§II. LES LIMITES DU TERRITOIRE COMMUNAL p. 378

- A) Un territoire parfois trop petit p. 378
 - 1. *Un territoire communal trop disparate* p. 379
 - a) L'argument financier p. 379
 - b) L'argument de l'efficacité p. 381
 - 2. *Une territorialisation comme remède ?* p. 383
 - a) Une territorialisation élargie mais reposant toujours sur l'échelon communal p. 384
 - b) La possible mise en œuvre d'une nouvelle territorialisation p. 388

B) L'importance croissante des nouvelles formes d'intercommunalités et leurs conséquences sur la sécurité publique	p. 391
1. <i>Le développement de l'intercommunalité dans l'organisation de la police locale</i>	<i>p. 391</i>
2. <i>Le faible développement des forces de police intercommunales</i>	<i>p. 393</i>
 Conclusion du Chapitre 2	 p. 395
Conclusion du Titre 1 ^{er}	p. 398

**TITRE SECOND : L'ARTICULATION DES
RAPPORTS ENTRE LES DIFFÉRENTES FORCES DE
POLICE**

p. 400

Chapitre 1. Les rapports entre les forces de police nationales et locales et les risques de concours

p. 402

Section 1. Les relations entre les forces de police étatiques et locales

p. 403

§I. UNE RÉPARTITION COMPLEXE DES COMPÉTENCES ENTRE LES FORCES DE POLICE ÉTATIQUES ET LOCALES

p. 404

A) Une répartition complexe des compétences en raison d'une pluralité d'acteurs et d'un déni envers les polices municipales

p. 404

 1. *La difficile réaffirmation des polices municipales françaises*

p. 405

 2. *La difficile articulation des compétences entre agents nationaux et municipaux*

p. 407

B) Les conséquences sur les rapports entre les forces locales et nationales de police

p. 412

 1. *La difficile identification des missions de chaque force de police*

p. 412

 2. *Une organisation des forces locales et nationales parfois très proche*

p. 414

**§II. LES PRÉMISSSES D'UN PARTAGE DES COMPÉTENCES
ENCADRÉ ENTRE LES FORCES DE POLICE NATIONALES ET
LOCALES p. 416**

A) L'institution de l'idée de coproduction de sécurité p. 417

1. *Les outils de la coproduction de sécurité p. 417*

a) Les anciens outils de la coproduction de sécurité p. 417

b) Les nouveaux outils de la coproduction de sécurité p. 420

2. *Les avantages de la coproduction de sécurité p. 422*

B) Une coproduction de sécurité toutefois imparfaite p. 423

1. *L'État chef de fil de la mise en œuvre des politiques publiques sécuritaires
..... p. 423*

2. *La résistance des acteurs au développement d'une politique partenariale pérenne
..... p. 425*

Section 2. La mise en place d'un véritable partenariat contractuel
entre les forces de police étatiques et locales afin de prévenir les
hypothèses de concours p. 428

**§I. LE DÉVELOPPEMENT DES CONVENTIONS DE
COORDINATION p. 429**

**A) Les principes généraux des conventions de coordination et la limitation des
situations de concours p. 430**

B) Les conventions types de coordination nouvelle génération p. 434

1. *Les conventions types issues du décret du 2 janvier 2012 p. 434*

2. *Les précisions issues de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 janvier 2013
..... p. 437*

**§II. L'INSUFFISANCE DES CONVENTIONS DE COORDINATION
..... p. 440**

- A) Le caractère obligatoire ambivalent des conventions de coordination .. p. 440
- B) Des conventions de coordination à moderniser ? p. 442

Conclusion du Chapitre 1 p. 446

Chapitre 2 : Rapports entre forces locales entre elles ... p. 450

Section 1 : Le concours entre plusieurs polices municipales
..... p. 451

§I. LA MISE EN COMMUN D'AGENTS DE POLICE MUNICIPALE ENTRE PLUSIEURS COMMUNES p. 452

- A) Une mise en commun initialement circonscrite p. 452
 - 1. La législation relative aux gardes champêtres p. 452
 - 2. La transposition aux policiers municipaux p. 453

B) Un élargissement progressif de la mise en commun p. 454

§II. LA MISE À DISPOSITION D'AGENTS DE POLICE MUNICIPALE p. 456

- A) La nécessité d'une convention p. 457
- B) Les limites à la mise à disposition p. 459

Section 2. Le concours entre forces de police municipale dans le cadre intercommunal p. 460

§I. LE DÉVELOPPEMENT DE PARTENARIATS LOCAUX DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL p. 461

- A) Le recrutement initial de policiers municipaux par l'intercommunalité p. 461
- B) Le renforcement du dispositif de recrutement et de gestion des policiers municipaux par l'intercommunalité p. 463

§II. L'AVENIR DE L'ORGANISATION POLICIÈRE LOCALE ... p. 466

- A) Les limites de la police intercommunale p. 467**
 - 1. La multiplication d'autorités de police sources d'éventuels concours p. 467*
 - 2. Le particularisme de l'intercommunalisation de la police des transports p. 469*

- B) Les récentes tentatives de développement des polices municipales intercommunales p. 470**
 - 1. L'EPCI, échelon privilégié du développement des polices municipales ... p. 471*
 - 2. Les questions relatives aux situations concurrentielles p. 472*

Conclusion du Chapitre 2 p. 475

Conclusion du Titre 2nd p. 478

Conclusion de la Seconde partie p. 481

CONCLUSION GÉNÉRALE p. 484

BIBLIOGRAPHIE p. 493

- I. Traités, ouvrages, manuels et rapports p. 493**
- II. Thèses p. 499**
- III. Articles, fascicules et contributions à des ouvrages collectifs
..... p. 500**
 - A) Articles p. 500**
 - B) Fascicules p. 509**
 - C) Contributions à des ouvrages collectifs p. 510**

- IV. Notes, observations et chroniques p. 514**

V. Conclusions	p. 517
VI. Jurisprudence	p. 517
A) Conseil constitutionnel	p. 517
B) Tribunal administratif	p. 518
C) Cours administratives d'appel	p. 519
D) Conseil d'État	p. 519
E) Tribunal des conflits	p. 523
ANNEXES	p. 525
TABLE DES MATIÈRES	p. 578