



Fiche relative à la sécurisation juridique des arrêtés de police administrative

I. Principes génériques communs

A) Compétence

L'autorité qui prend l'arrêté doit disposer de la compétence lui permettant d'agir. Il y a lieu de s'en assurer avant toute prise de décision.

Les mesures de police administrative peuvent relever du pouvoir de police générale du maire ou d'un pouvoir de police spéciale.

S'agissant du pouvoir de police générale, il est défini à [l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) comme visant à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, autant d'éléments constitutifs de la notion d'ordre public. Cet article liste sept grands domaines d'intervention du maire lui permettant d'atteindre ces objectifs.

S'agissant des pouvoirs de police spéciale, il y a lieu de souligner que lorsque la loi a attribué une compétence exclusive à une autre autorité (ex. : État), il n'est pas possible pour le maire d'intervenir au titre du pouvoir de police générale pour réglementer en la matière, y compris en cas de circonstances locales particulières. Le maire peut, par contre, intervenir, en cas de péril imminent ([Conseil d'État, 2 décembre 2009, commune de Rachecourt-sur-Marne, n°309684](#)).

Par ailleurs, certains pouvoirs de police spéciale du maire font l'objet d'un transfert automatique au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) d'appartenance (ou, le cas échéant, du syndicat mixte compétent en matière de collecte des déchets ménagers), sauf opposition du maire concerné ou renonciation du président à cet exercice, exprimée dans les conditions prévues par [l'article L.5211-9-2 du CGCT](#).

Il s'agit des pouvoirs de police attachés aux compétences « assainissement », « collecte des déchets ménagers », « accueil et habitat des gens du voyage », « voirie » (police de la circulation et du stationnement, autorisations de stationnement pour les taxis) et « habitat » (polices des immeubles, locaux et installations).

De plus, certains pouvoirs peuvent être transférés par arrêté préfectoral au président de l'EPCI-FP, sur la base du volontariat, avec une condition d'unanimité : « sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires », « défense extérieure contre l'incendie », « prérogatives de l'article L.541-3 du code de l'environnement » (dépôt sauvage de déchets).

B) Conditions de fond

Une mesure de police administrative doit être :

- **nécessaire**, c'est-à-dire que les circonstances doivent imposer la mesure et qu'il n'existe pas de mesure moins contraignante ayant une efficacité identique ;
- **adaptée**, c'est-à-dire que la mesure doit répondre à l'objectif qu'elle poursuit ;
- **proportionnée**, c'est-à-dire que la mesure doit opérer un équilibre entre la limitation de liberté qu'elle induit et l'intérêt général qu'elle défend ;
- **claire et précise**, permettant aux destinataires de la mesure ainsi qu'aux services chargés de la faire respecter d'en comprendre les tenants et aboutissants.

Il en résulte que pour être légal, un arrêté de police doit être :

- **motivé** ;

Cela permet, d'une part, de vérifier que la mesure était bien nécessaire et adaptée et d'autre part, d'en renforcer sa légitimité auprès des destinataires de la mesure.

Un arrêté de police doit préciser les raisons qui ont poussé le maire à prendre cette mesure, à titre d'exemples : le nombre d'accidents, de dégradations, d'incidents, de faits délictuels, de plaintes de riverains (des données statistiques peuvent illustrer le propos – [Conseil d'État, commune de Faa'a, 3 avril 1996, n°1386649](#) « les éléments contenus dans les statistiques de la gendarmerie nationale ou de la police municipale sont de nature à caractériser l'existence de circonstances locales propres à justifier une mesure d'interdiction »), le risque de bagarres, les conséquences sanitaires ou de salubrité, la proximité des écoles...

- **intelligible** ;

Cela garantit à la fois le respect du principe d'égalité dans l'application de la mesure et une plus grande effectivité de la mesure.

Un arrêté de police doit indiquer précisément les activités / les comportements / les libertés qu'il interdit ou dont il restreint l'exercice.

Il convient, le cas échéant, de définir les critères permettant au destinataire de la mesure d'apprécier si son activité / son comportement et/ou l'exercice de sa liberté porte atteinte à l'ordre public.

- et **mesuré** (en particulier, **limité dans le temps et dans l'espace**).

Cela garantit une mesure proportionnée aux menaces pour l'ordre public (tranquillité, sécurité, salubrité publiques) qu'elle est destinée à prévenir.

Toute mesure d'interdiction générale et absolue sera ainsi présumée illégale (*Conseil d'État, 14 février 1958, Sieur Abisset*). Le juge estimera également comme illégale une mesure jugée trop contraignante dès lors qu'existeraient d'autres mesures moins restrictives permettant d'atteindre une efficacité identique (*Conseil d'État, 19 mai 1933, Benjamin*). En particulier, le juge s'assure, s'agissant d'une interdiction, qu'elle est limitée dans le temps et l'espace (*Conseil d'État, 22 juin 1951, Sieur Daudignac*).



Il découle ainsi de ces règles jurisprudentielles qu'un arrêté de police doit être limité aux périodes pour lesquelles le phénomène est important et susceptible de porter atteinte à la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique.

La jurisprudence précise, par exemple, que pour des arrêtés s'appliquant du 15 juin au 15 septembre (*CAA Marseille, 9 décembre 1999, Ville de Nice, n°97MA01478*) et du 1^{er} juin au 30 septembre ([*CAA Marseille, 3 mai 2004, commune de Montpellier, n°00MA01839*](#)), « *les restrictions imposées, compte tenu de leur limitation dans le temps et l'espace, ne soumettent pas les personnes concernées à des contraintes excessives autres que celles qu'impose le respect des objectifs poursuivis* ».

S'agissant de la plage horaire d'application, il y a lieu de prendre en considération les moments de la semaine et/ou de la journée, où les risques de troubles s'avèrent les plus importants (week-end, samedi soir, heures de sorties d'école, du travail, en soirée pour éviter les tapages nocturnes...).

De plus, un arrêté doit indiquer les rues, les secteurs, les établissements ou les zones naturelles concernés par la mesure, lesquels doivent être les lieux où sont régulièrement commis des faits que la mesure est destinée à prévenir ou dont les caractéristiques présentent des risques d'atteintes particulières (ex. : nuisances sonores, entraves à la circulation, incendies de forêts...).

II. Principes spécifiques à différents domaines d'intervention

L'appréciation de la légalité de la mesure varie selon le domaine d'intervention, la nature de la restriction au regard des risques à prévenir et des circonstances locales particulières. Les différents principes reproduits ci-dessous, sans être exhaustifs, sont autant de points d'attention susceptibles de sécuriser juridiquement les mesures prises.

A) Police de l'occupation abusive des espaces publics

Il y a lieu de définir les critères permettant de déterminer ce qui constitue un regroupement ou un attroupement (nombre de personnes, durée et conditions du phénomène) et en quoi ils sont susceptibles d'être considérés comme portant atteinte à l'ordre, la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publique.

B) Police de la consommation et/ou à la vente d'alcool sur la voie publique

Il y a lieu de bien identifier les lieux, les périodes de la journée, de la nuit et de l'année, où l'ordre public est troublé par la consommation d'alcool sur la voie publique. Il convient pour cela de s'appuyer sur des données objectives, correspondant à des faits précis.

S'agissant de la vente, il convient de concilier les impératifs de prévention des atteintes à l'ordre public avec le respect du principe de la liberté du commerce.



C) Mesures à l'encontre du bivouac, du camping sauvage et des barbecues sur la voie publique

Il convient de cibler les lieux particulièrement menacés par ces activités (ex. : aux abords de zones forestières au regard du risque incendie ou de dépôt de déchets, zone passante au regard du risque d'entrave à la circulation ou de risques d'accidents) et les conditions dans lesquelles ces pratiques sont susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public (durée, nombre de participants, horaires).

D) Police des baignades

La jurisprudence a dégagé en la matière deux principes majeurs, que le lieu de baignade soit aménagé ou non ([Conseil d'État, 9 février 1966, Ville du Touquet-Paris-Plage, N°63461 – 63462](#), [Conseil d'État, 30 janvier 1980, Consorts Quiniou, n°12928](#)) : il convient, d'une part, de faire signaler les dangers par une information appropriée et, d'autre part, de prendre toutes les mesures préventives (notamment moyens d'alerte) que requiert l'organisation des secours en cas d'accident.

À défaut, la responsabilité de la commune peut être engagée (par exemple, [Conseil d'État, 19 novembre 2013, commune d'Etables-sur-Mer, n°352955](#)).

Outre les attributions prévues par [l'article L.2213-23 du CGCT](#), s'agissant des lieux aménagés de baignade, le maire peut être amené à prendre des mesures s'agissant des lieux non aménagés.

Ce type de mesure est propre aux périodes de l'année où cette pratique peut avoir lieu (période estivale notamment), il y a lieu d'en tenir compte dans l'édition des arrêtés.

L'absence de surveillance ou d'aménagement pour la baignade des points d'eau concernés sont susceptibles de justifier que leur utilisation à fin de baignade est de nature à porter atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes.

S'agissant des mesures pouvant être engagées du fait de la tenue des baigneurs, il y a lieu de noter que le juge adopte une approche matérielle de l'ordre public et exclut de se fonder sur d'autres considérations, telles que, par exemple, la défense de la laïcité.

Ainsi, le maire ne peut, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdiraient la baignade aux personnes portant une tenue manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse alors que ces dispositions ne reposeraient ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni sur des motifs d'hygiène ou de décence. De telles dispositions porteraient une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle.

([Conseil d'État, 26 août 2016, n°402742, commune de Villeneuve-Loubet](#)).

E) Police de la circulation et du stationnement

En la matière, les [articles L.2213-1 à L.2213-6-1 du CGCT](#) octroient au titulaire du pouvoir de police spéciale en la matière de larges prérogatives (à titre d'exemple : interdiction / restriction d'accès et/ou de stationnement à certaines catégories de véhicules et/ou à certaines périodes, institution de places réservées, instauration de limitations de vitesse...).



Il ne dispose toutefois pas de la capacité de prendre des mesures d'interdiction absolue, sans prévoir de dispositions spécifiques pour les éventuels riverains. De plus, le législateur a institué une obligation particulière de motivation, dont l'absence ou l'insuffisance entraîne l'illégalité de la mesure ([*Conseil d'État, 3 mai 2007, n°305203, commune de Saint-Leu*](#)).

S'agissant des limitations de vitesse, l'article R.411-8 du code de la route prévoit que des limitations plus restrictives que celles qu'il définit peuvent être fixées ponctuellement par l'autorité détentrice du pouvoir de police dès lors que la sécurité de la circulation l'exige. Ces mesures doivent être fondées sur un arrêté motivé après, le cas échéant, consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée et, s'il s'agit d'une route à grande circulation, après avis conforme du préfet (ou avis simple s'agissant d'une limitation de vitesse ponctuelle), voir sur ce point la [*réponse du ministre de l'intérieur au sénateur Jean-Louis MASSON n°02429*](#) publiée au JO Sénat du 13 décembre 2012).

F) Police de la mendicité

Il est à noter que la loi (articles [*312-12-1*](#) et [*227-15*](#) du code pénal) réprime déjà la mendicité, lorsqu'elle est réalisée de manière agressive ou sous la menace d'un animal ou en faisant intervenir un mineur de 6 ans, sans qu'un arrêté municipal ne soit nécessaire.

Outre le respect des principes généraux en matière de police administrative, il y a lieu de souligner que les risques d'atteinte à l'ordre public liés à la pratique de la mendicité doivent présenter un degré de gravité tel que son interdiction est justifiée ([*CAA Douai, 13 novembre 2008, Commune de Boulogne-sur-Mer, n°08DA00756*](#), [*TA Strasbourg, 2 février 2021, n°2100209*](#)), faute de quoi la mesure peut être jugée excessive au regard de la menace limitée à l'ordre public.

Comme dans d'autres domaines, les motifs évoqués doivent faire état de circonstances locales ou de faits avérés particuliers, notamment d'incidents qui seraient liés directement à la pratique de la mendicité, et l'arrêté doit être limité dans le temps et l'espace, en fonction des périodes et des lieux où le risque d'atteinte à l'ordre public est le plus caractérisé.

Il convient enfin de définir les critères permettant de déterminer les situations de mendicité pouvant être considérées comme troublant la sécurité des personnes et la tranquillité publique (à titre d'exemple : si la pratique de la mendicité constitue une entrave au passage sur la voie publique ou devant les commerces et services...).

G) Mesures à l'encontre des nuisances sonores

La prise d'arrêtés municipaux est possible mais dans le respect des dispositions de l'arrêté n°19ARS41SE du 23 septembre 2019 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage dans le département de Seine-et-Marne.

L'article 14 de cet arrêté précise, en particulier, que le maire peut compléter ou rendre plus restrictives les dispositions de l'arrêté préfectoral, en fonction des circonstances locales, et à condition que ces dispositions n'aient pas un caractère général ou absolu.



Il est possible, par exemple, si les circonstances propres à la commune le nécessitent, de restreindre les horaires pendant lesquels certaines activités bruyantes sont autorisées le week-end.

H) Mesures anti-pesticides

Il n'est pas possible pour le maire, d'édicter, au titre de son pouvoir de police générale, des mesures réglementaires d'interdiction de portée générale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

En effet, dès lors que le législateur a entendu confier exclusivement aux autorités de l'État le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques, le maire ne peut légalement user des pouvoirs de police générale pour édicter une réglementation portant sur les conditions d'utilisation de ces produits qu'il appartient aux seules autorités de l'État de prendre ([*Conseil d'État, 31 décembre 2020, commune d'Arcueil, n°439253*](#)).

I) Mesures en période d'état d'urgence sanitaire

Il n'est pas possible pour le maire, d'édicter, au titre de son pouvoir de police générale, des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, sauf si des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État.

Le maire peut, par contre, le cas échéant, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements.

En effet, le législateur a institué une police spéciale non exclusive donnant aux autorités de l'État la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

([*Conseil d'État, ordonnance du 17 avril 2020, commune de Sceaux, n°440057*](#)).

L'existence de cette police spéciale fait également obstacle à ce que le maire, au titre de son pouvoir de police générale, remette en cause ou assouplisse les mesures prescrites par les autorités compétentes de l'État (*Tribunal administratif de Strasbourg, 2 novembre 2020, n°2006788*).