



Le pouvoir de substitution du préfet

L'article L. 2215-1 du CGCT confie au préfet un pouvoir de police générale propre et aussi un pouvoir de substitution en cas d'inaction du maire dans l'exercice de son pouvoir de police. L'exercice de ce pouvoir laisse intacte la responsabilité de la commune. Mais le préfet peut aussi être inactif...

1 COMPÉTENCES CONCURRENTES OU COMPLÉMENTAIRES

A. Compétences du maire

Police administrative générale. – Elle est limitée au seul territoire communal. Son objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il s'agit notamment de la police de la voirie, de la police de la tranquillité publique (comme la répression des rixes et attroupements qui troublent le repos de la population), ainsi que de celle des grands rassemblements d'hommes comme foires, marchés, jeux, en vue de la préservation du bon ordre.

S'y ajoutent : la police de la salubrité concernant les comestibles exposés en vue de la vente, la prévention des accidents et des calamités publiques – incendies, inondations, avalanches, épidémies, épizooties (liste non limitative) –, la police des personnes atteintes de troubles mentaux et qui pourraient compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés et celle des animaux dangereux.

Dans ce vaste domaine de compétences, le maire agit par voie d'arrêtés, fait exécuter des mesures par les agents municipaux, ordonne des dépenses mais ne peut procéder à l'exécution forcée, sauf quelques cas comme l'élagage sur la voie publique.

Au plan géographique, le pouvoir du maire est circonscrit par les limites de la commune, celles du flux de la mer et aussi par le statut des voies dites « routes à grande circulation » relevant du pouvoir du préfet. Pour les voies privées ouvertes à la circulation du public, leur police appartient au maire, un règlement interne ne pouvant pas lui être opposé. Exemples : galeries marchandes, chemins ruraux, voies privées urbaines, voies livrées à la circulation générale et à la promenade publique au sein du territoire d'un port.

Polices spéciales relevant du maire. – D'origine variée, divers textes ont créé un champ de compétences spécifique dit « police spéciale ». Il s'agit de polices nécessitant une autorité de proximité. On citera la police de la baignade, des funérailles et des cimetières, la police des animaux dangereux ou malfaisants, la police des établissements recevant du public ou des édifices menaçant ruine. S'y ajoute la police spéciale prévue par le Code de l'urbanisme : délivrance des autorisations de permis de construire et de démolir, interruption de travaux, etc.

Il existe aussi une police spéciale de la circulation et du stationnement. Cette police a pour objet de préserver par in-

terdiction ou autrement la tranquillité publique, de protéger les espaces naturels, la qualité de l'air, les espèces animales ou végétales et généralement de protéger des sites à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. Les fins de cette police permettent de la distinguer de la police générale qui vise au maintien de l'ordre public.

B. Compétences du préfet

Elles se justifient par l'étendue géographique de son champ d'intervention, par l'importance et/ou la technicité des moyens matériels à mettre en œuvre, qu'il s'agisse de police générale ou de police spéciale.

Par ailleurs, quelques textes prévoient des domaines d'intervention dévolus aux préfets mais aussi aux présidents de conseils généraux et aux ministres. Cependant le maire n'est jamais totalement écarté du pouvoir de police dès lors qu'existe un impératif de proximité.

Police administrative générale d'Etat. – Le préfet détient des pouvoirs de police administrative générale relevant soit de l'institution d'une police d'Etat dans certaines communes, soit de l'existence d'un pouvoir de substitution du maire.

Les villes concernées par l'institution d'une police d'Etat sont les chefs-lieux de département, certaines communes de plus de 20 000 habitants, insérées dans un ensemble urbain présentant les caractéristiques d'une délinquance spécifique créée par arrêtés ministériels. Les villes de Paris, Lyon et Marseille ont également une police administrative d'Etat. La spécificité tient au fait que la compétence est dévolue à un préfet de police et non au préfet de département.

Dans ces trois catégories de villes, le pouvoir du préfet n'est pas absolu et le maire conserve des compétences pour la police des funérailles, celle du rivage de la mer ainsi qu'en matière de litiges relatifs aux bruits de voisinage (CE 27 juillet 2005, Ville de Noisy-le-Grand). En ce qui concerne les grands rassemblements occasionnels de personnes et les manifestations sur la voie publique ainsi que les rixes, tumultes dans les lieux publics, tapages nocturnes, le préfet est compétent. Pour les grands rassemblements habituels, le maire conserve son pouvoir de police sur les marchés, spectacles, réjouissances et cérémonies publiques, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Dans ces villes, les agents de la police d'Etat sont chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire. Dans ces cas, le maire donne des instructions au personnel de police à qui il incombe de faire exécuter un règlement de police municipale, par exemple pour une foire.



Le pouvoir de substitution du préfet

→ **Polices spéciales relevant du préfet.** – Elles répondent soit à des nécessités relevant de l'ordre public d'une importance particulière, soit impliquant des personnels de haute technicité. On en citera quelques-unes : gares routières, marchés d'intérêt national, navigation aérienne et aérodromes, manifestations publiques, etc.

2 POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PRÉFET

A. Risques s'étendant sur plusieurs communes

Le pouvoir de police générale est réservé au préfet lorsque les mesures envisagées et indispensables à la prévention ou à la cessation du trouble à l'ordre public excèdent le territoire d'une commune (CGCT, article L. 2215-13). Exemples : course cycliste ou pédestre se déroulant sur plusieurs communes, interdiction d'un type de chasse pour l'ensemble du département (furet par exemple), utilisation de pétards à certaines périodes sur l'ensemble du département. Sont également concernés les grands rassemblements type *rave-party* ou la police de la baignade sur une plage s'étendant sur trois communes.

B. Carence du maire d'une commune

En cas d'inaction du maire, le préfet se substitue à lui dans l'exercice de la police municipale et agit au nom de la commune (CGCT, articles L. 2212-2 et L. 2212-4). En conséquence, la commune conserve la responsabilité de la mesure prise.

Conditions de fond. – Il faut trois conditions de fond : l'inaction du maire, le caractère indispensable de la mesure et un péril grave et caractérisé.

Conditions de forme. – Le préfet doit obligatoirement mettre en demeure le maire de faire usage de son pouvoir de police dans un délai déterminé. Si le maire reste inactif, le préfet se trouve fondé à agir. Habituellement, il s'agit d'un arrêté transmis par courrier, des formes de transmission plus rapides pouvant être adoptées en cas de nécessité. Le délai doit être adapté à la nature du risque et des mesures nécessaires, mais certaines polices spéciales prévoient des délais particuliers. Ainsi l'article L. 572-10 du Code de l'environnement prévoit deux mois pour les cartes de zones de bruit.

Enfin, en cas d'urgence, le préfet peut agir sans délai et sans mise en demeure adressée au maire (article 2215-1) : fermeture provisoire d'une boucherie-charcuterie où avaient

été décelées des souches épidémiques de la listériose (CE, 23 novembre 1994).

3 MISE EN ŒUVRE

A. Exécution des mesures nécessaires

Le préfet va faire réaliser par les services de l'Etat ou par une entreprise les travaux et services nécessaires. Dans des circonstances exceptionnelles, il dispose du pouvoir de réquisition des agents et biens municipaux ou des entreprises (voir article L. 2215-1-4° du CGCT) : il s'agit de renforcer le cadre juridique du pouvoir de réquisition du préfet lorsque l'urgence le justifie (catastrophes naturelles mais également risques sanitaires, catastrophes industrielles...).

B. Coût financier

Les frais engagés par le préfet l'ont été pour le compte de la commune et sont à la charge de celle-ci. Par combinaison des articles L. 1612-15 et L. 2321-2 du CGCT, la procédure d'inscription d'office des dépenses au budget de la commune est applicable.

C. Responsabilité

Lorsqu'un préfet se substitue au maire, seule la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée en cas de faute commise par le préfet dans l'exercice de ce pouvoir de substitution car le préfet agit au nom de la commune (CAA Marseille, 26 janvier 2004).

D. Inaction du préfet

On sait que la mise en œuvre du pouvoir de substitution n'est pas automatique, même si le maire a attiré l'attention du préfet sur ce qu'il estime une situation à risque dépassant les capacités de sa commune. De fait, le préfet n'interviendra que s'il juge le péril grave, la situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public et la mesure indispensable. Les services de l'Etat se bornent parfois à une action de conseil ou de mise à disposition de crédits mais ils n'agissent pas directement dans le cadre de l'article L. 2215-1 du CGCT. La commune reste alors seule responsable des dommages occasionnés. Il a ainsi été jugé, en matière de divagation du bétail (CE 4 et 5^{es}, 25 juillet 2007) que l'absence de mise en œuvre par le préfet de son pouvoir de substitution devait être apprécié en fonction des dommages occasionnés. La faute lourde du préfet n'a pas été retenue et la commune s'est trouvée ainsi seule responsable des dommages. Le juge administratif exige ainsi, en cas d'inaction dommageable du maire et du préfet, une faute lourde du préfet pour que l'Etat puisse être condamné solidairement avec la commune. ♦

Philippe Leandri

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- ♦ Code général des collectivités territoriales, partie législative, articles L. 1612-15, L. 2212-2 et 2212-4-15, L. 2215-1 à 13, L. 2321-2.
- ♦ Code de l'environnement, partie législative, article L. 572-10.