

POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE SPÉCIALE : UN EXERCICE À LA CARTE

LES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET INTERCOMMUNALES DE MARS 2020 AMÈNERONT LES MAIRES À S'INTERROGER SUR L'ÉVENTUALITÉ DU TRANSFERT, AU PRÉSIDENT D'INTERCOMMUNALITÉ, DES POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE RATTACHÉS AUX COMPÉTENCES EXERCÉES AU NIVEAU INTERCOMMUNAL. SUR UN MÊME TERRITOIRE, DES DIFFÉRENCES DANS L'EXERCICE D'UN MÊME POUVOIR DE POLICE PEUVENT ÊTRE IDENTIFIÉES ENTRAÎNANT PARFOIS CERTAINES CONFUSIONS. POUR S'Y RETROUVER INTERCOMMUNALITÉS FAIT LE POINT.

Distinction entre police administrative spéciale et police administrative générale

La police administrative générale consiste à maintenir l'ordre public et assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. L'exercice de ces pouvoirs est assuré par le maire¹, ou en cas de défaillance de ce dernier, par le préfet de département².

Les pouvoirs de police administrative spéciale sont exercés par une autorité désignée par la loi. Ces pouvoirs répondent à des procédures spécifiques qui se caractérisent par une finalité propre par rapport à la police administrative générale.

Cette distinction est essentielle car, tandis que le pouvoir de police administrative générale ne peut jamais être transféré au président d'intercommunalité³, certains pouvoirs de police administrative spéciale le peuvent.

Transfert automatique des pouvoirs de police administrative spéciale et opposition

Au sein de champs de compétences limités, l'exercice des pouvoirs de police administrative spéciale peut, sous conditions, être exercé soit par le maire, soit par le président d'intercommunalité⁴.

Le transfert de ces pouvoirs au président d'intercommunalité est, par principe, automatique dans deux principales hypothèses.

Lorsque, d'une part, préalablement à l'élection du président, l'intercommunalité en cause exerçait une ou plusieurs de ces compétences limitativement énoncées⁵ : assainissement, collecte et traitement des déchets

ménagers, réalisation d'aires d'accueil ou terrains de passage des gens du voyage, voirie, habitat.

Lorsque, d'autre part, postérieurement à l'élection du président, l'intercommunalité se voit transférer l'une des compétences qui sont ci-dessus énumérées.

Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, les maires de chaque commune membre disposent d'un délai de six mois – respectivement – suivant la date de l'élection du président de la communauté ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées ont été transférées pour éventuellement s'opposer au transfert des pouvoirs de police administrative spéciale qui y sont rattachés.

Pour ce faire, il incombe aux maires de mettre en œuvre individuellement cette procédure d'opposition en la notifiant au président d'intercommunalité. Il est alors mis fin au transfert du pouvoir de police relatif à la compétence en cause mais exclusivement sur le périmètre des communes dont les maires ont notifié leur opposition.

Dès la première opposition et sous cette condition, le président peut décider de renoncer à exercer, sur tout le périmètre intercommunal, à l'exercice du pouvoir de police administrative spéciale en question.

Quelle que soit la décision des maires et du président d'intercommunalité, lorsque le délai de six mois est arrivé à terme, les choix perdurent le temps du mandat du président. Ils ne pourront être remis en cause qu'à l'occasion d'une prochaine élection du président (démission, décès, fusion d'intercommunalités).

Il résulte le cas échéant de ces oppositions une différenciation dans l'exercice des pouvoirs de police administrative spéciale qui peuvent principalement être de deux ordres : territorial et matériel.

1. CGCT, art. L. 2212-2.
2. CGCT, art. L. 2215-1.
3. Rép. min., QEn° 12939, JO Sénat du 21 août 2014, p. 1917.
4. Une exception existe concernant la compétence déchets ménagers pour laquelle, lorsque la compétence est exercée par un syndicat, le transfert des pouvoirs de police spéciale est automatique sauf oppositions (CGCT, art. L. 5211-9-2, I. A. al. 2).
5. CGCT, art. L. 5211-9-2, I. A.

Différenciation territoriale des pouvoirs de police administrative spéciale

La différenciation territoriale dans l'exercice des pouvoirs de police existe lorsque certains maires s'opposent au transfert des pouvoirs de police afférents aux compétences exercées ou transférées au niveau intercommunal.

Dans cette situation, il est mis fin au transfert des pouvoirs de police sur le territoire des communes dont les maires ont notifié leur opposition, sous réserve que cette notification ait eu lieu dans les délais.

Il existerait alors sur le territoire intercommunal, deux autorités compétentes sur un même pouvoir de police administrative spéciale : les maires sur leur territoire communal pour la compétence pour laquelle ils ont notifié leur opposition et le président d'intercommunalité sur le territoire des autres communes membres.

Lorsque le président prend un arrêté de police sur le territoire duquel il est compétent, il le transmet, dans les meilleurs délais, pour information aux maires des communes concernées⁶.

En résumé, pour des champs de compétences identiques des différenciations territoriales dans l'exercice du pouvoir de police administrative spéciale peuvent exister.

Hormis cette différenciation territoriale des pouvoirs de police transférés, il existe une indépendance matérielle liée à chaque pouvoir de police administrative spéciale.

Indépendance matérielle et pouvoirs de police administrative spéciale

L'indépendance matérielle signifie que le pouvoir de police attaché à chaque compétence peut faire l'objet d'un transfert ou d'une opposition sans préjudice des autres pouvoirs de police attachés aux autres compétences.

Prenons l'exemple d'un transfert des compétences assainissement et voirie à l'intercommunalité, deux compétences distinctes. Ces transferts enclenchent l'automatisme du transfert des pouvoirs de police afférents à ces compétences au président d'intercommunalité. Si les pouvoirs de police relatifs à la compétence voirie ne font l'objet d'aucune opposition dans les délais légaux, ils sont alors intégralement transférés au président sur tout le territoire intercommunal pendant la durée de son mandat. En revanche, et indépendamment de la compétence voirie, certains maires peuvent exprimer une opposition relativement à la compétence assainissement.

En pareil cas, l'opposition relative à la compétence assainissement sera sans incidence sur la compétence voirie, entièrement transférée.

Par ailleurs, il est loisible de rappeler que les pouvoirs de police administrative spéciale afférents à chaque compétence ne sont pas sécables quant à leur contenu. Pour reprendre notre exemple, l'exercice partiel de la compétence voirie exercé sur quelques voiries déclarées d'intérêt communautaire entraîne – sauf oppositions – le dessaisissement total des maires dans l'exercice des prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement ainsi qu'en matière de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxis sur tout le territoire intercommunal, y compris sur les voiries communales.

Au delà de ces situations différenciées, même lorsque les pouvoirs de police administrative spéciale ont été intégralement transférés au président d'intercommunalité, le maire, seul dépositaire des pouvoirs de police administrative générale peut agir parallèlement au président dans certaines situations.

Concours des pouvoirs de police et autorité compétente

Classiquement, la jurisprudence administrative n'autorise pas l'exercice du pouvoir de police administrative générale du maire lorsqu'il existe une police administrative spéciale portant sur le même objet⁷ sauf si les circonstances de temps et de lieu le justifient⁸.

Ainsi, même lorsque les pouvoirs de police administrative spéciale ont été intégralement transférés au président d'intercommunalité, le maire, seul dépositaire des pouvoirs de police administrative générale, peut agir dans certaines situations.

À titre d'exemple, lorsque les pouvoirs de police spéciale en matière d'habitat ressortissent de la compétence du président d'intercommunalité, le maire peut toujours, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, et 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, y compris la démolition d'un immeuble⁹. ●

« Les pouvoirs de police administrative spéciale sont exercés par une autorité désignée par la loi »

⁶. CGCT, art. L. 5211-9-2, II.

⁷. CE, 10 avril 2002, n° 238212.

⁸. CE, 18 décembre 1959, n° 36385.

⁹. CE, 5 juin 2019, n° 417305.