

LE MAIRE ET L'ÉTAT D'URGENCE

L'état d'urgence a été décrété sur l'ensemble du territoire par le conseil des ministres le 14 novembre 2015, au lendemain des attentats qui ont touché Paris. Les parlementaires ont voté la prolongation de l'état d'urgence pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015. Il peut y être mis fin par décret en Conseil des ministres avant l'expiration de ce délai (en ce cas, il en est rendu compte au Parlement). Le plan **vigipirate renforcé** a également été actionné (*le plan vigipirate « Alerte attentats » est toujours actif en Ile-de-France*).

Que peut faire le maire ?

La loi n'assigne aucun rôle particulier au maire en cas d'état d'urgence. Le ministre de l'Intérieur et les préfets disposent eux de prérogatives supplémentaires. Toutefois, le maire joue un rôle majeur dans cette période de crise, car investi de la confiance de ses concitoyens, il peut les rassurer et faciliter l'action des forces de l'ordre.

Soyez vigilant, mais n'agissez jamais seul.

L'état d'urgence

L'état d'urgence est un régime exceptionnel organisé par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. Il peut être déclaré sur tout ou partie du territoire, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. L'état d'urgence, décrété en Conseil des ministres, ne peut être prorogé au-delà de 12 jours que par la loi.

Quels pouvoirs sont accordés au ministre de l'Intérieur et aux préfets suite à l'état d'urgence ?

La déclaration de l'état d'urgence leur donne pouvoir :

- **d'interdire ou de restreindre la circulation** des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté,
- **d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité** où le séjour des personnes est réglementé,
- **d'interdire le séjour** dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

En conséquence de quoi, les préfets peuvent :

- instaurer un couvre-feu dans des secteurs paraissant « exposés à des risques importants de troubles à l'ordre public »,
- établir des périmètres de protection autour des bâtiments publics et édifices privés qui pourraient faire l'objet de menace,
- réquisitionner des personnes ou des biens privés, si le maintien de l'ordre public le nécessite.

De plus, le ministre de l'Intérieur peut prononcer **l'assignation à résidence**, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les forces de l'ordre.

Le ministre de l'Intérieur et le préfet, dans le département, peuvent

- . **ordonner la fermeture provisoire** des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature.
- . **interdire, à titre général ou particulier, les réunions** de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.
- . **ordonner la remise des armes et des munitions**, détenues ou acquises légalement, relevant des catégories A à C, ainsi que celles soumises à enregistrement relevant de la catégorie D, définies à l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure. Le préfet peut aussi, pour des motifs d'ordre public, **prendre une décision individuelle de remise d'armes**.
- . **ordonner des perquisitions administratives** en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

A noter

Sans préjudice de l'application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, un décret en conseil des ministres peut **ordonner la dissolution des associations ou groupements de fait** qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent.

Le pouvoir de police administrative du maire

Que peut faire le maire au titre de son pouvoir de police administrative ?

Il peut réglementer, restreindre, voire interdire certaines activités pour des motifs de sécurité, notamment pour faire face à la menace terroriste et aux troubles à l'ordre public. Ce pouvoir de police doit être proportionnel aux enjeux auxquels il répond et s'exerce sous le contrôle du juge administratif.

Quel est le régime des mesures de police administrative ?

Le maire doit prendre les mesures nécessaires au maintien et au rétablissement de l'ordre public (le bon ordre ainsi que la sûreté, la salubrité et la tranquillité publiques). A défaut, la commune peut voir sa responsabilité engagée. Un juste équilibre devra être assuré entre les nécessités du maintien de l'ordre et le respect des libertés individuelles.

La mesure de police du maire **devra être motivée, proportionnée et limitée.**

Le maire et l'école

Le maire doit sécuriser les établissements scolaires et leurs abords.

Le maire peut-il interdire le stationnement devant et à proximité de l'école ?

Oui, par arrêté, le maire peut interdire le stationnement à proximité des écoles (*L.2213-2 et L.2213-3 du code général des collectivités territoriales*). Cette mesure est préconisée dans le plan Vigipirate.

Le maire peut-il fermer des accès ?

Tout en gardant prioritaire la sécurité, notamment incendie, le maire peut limiter les accès à l'école afin de faciliter leur surveillance. Les sorties incendie ne doivent jamais être verrouillées.

Le maire peut-il interdire aux parents de pénétrer dans l'enceinte scolaire ?

En primaire, les parents attendent déjà leurs enfants devant l'école.

En maternelle, en accord avec les enseignants, le maire peut limiter l'accès aux personnes qui viennent habituellement chercher les enfants et qui sont connues par le personnel enseignant et les ATSEM. La présence de ces personnes à l'intérieur des locaux scolaires peut également être réduite.

Les sorties scolaires sont-elles permises ?

Les voyages scolaires sont de nouveau autorisés mais les écoles et les EPLE ont l'obligation de signaler en amont les voyages à l'autorité académique. En lien avec les préfets, l'autorité académique pourra interdire un voyage si les conditions de sécurité ne sont pas remplies.

Les sorties scolaires occasionnelles (théâtre, sortie nature...) sont également autorisées. Ces sorties ne nécessitent pas d'autorisations préalables auprès des autorités académiques.

Toute manifestation que l'éducation nationale souhaite organiser doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la préfecture.

Rappel !

Seul le directeur académique des services de l'Éducation nationale peut donner de nouvelles instructions en matière scolaire ; le maire n'est pas compétent.

Si des enfants demandent en mairie des explications sur ce qui se passe, que peut répondre le maire ?

Des informations ont été mises à disposition sur Internet : <http://eduscol.education.fr/cid95370/savoir-accueillir-la-parole-des-eleves-apres-les-attentats-terroristes-en-ile-de-france.html>

Le maire et les établissements recevant du public (ERP)

Le maire peut-il interdire le stationnement devant les ERP ?

Par arrêté, le maire peut interdire le stationnement à proximité des bâtiments publics, des lieux de culte, etc. (L.2213-2 et L.2213-3 du code général des collectivités territoriales). Cette mesure est préconisée dans le plan Vigipirate.

Le maire peut-il fermer un ERP privé ?

Non, seul le préfet peut ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature. Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Le maire peut-il fermer un ERP communal ?

Oui, s'il estime que les conditions de sécurité ne sont pas remplies.

Le maire peut-il fermer des accès ?

Comme pour les écoles, le maire peut limiter les accès des ERP communaux afin de faciliter leur surveillance, mais les sorties incendie ne doivent jamais être verrouillées.

Le contrôle à l'entrée des ERP communaux peut-il être renforcé ?

Oui. Cette mesure est préconisée dans le cadre du plan Vigipirate.

Il est possible d'avoir recours à des **agents privés de sécurité** pour faire une surveillance postée devant un bâtiment. Une autorisation préalable du préfet est indispensable (R 613-5 du code de la sécurité intérieure). La demande en est faite, sur requête écrite de la commune, par l'entreprise chargée de cette surveillance.

Les agents de police municipale peuvent, aux termes de l'article 2 des conventions types communale ou intercommunale de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, assurer la garde statique des bâtiments communaux (annexes 1 et 2 de l'article R 512-5 du code de la sécurité intérieure).

Peut-il y avoir un contrôle d'identité à l'entrée des ERP communaux ?

Oui. Un simple relevé d'identité peut être organisé à l'entrée d'un bâtiment communal. Le fait de subordonner l'accès du public à la présentation d'une pièce d'identité pour garder trace des visites ne constitue pas un contrôle d'identité au sens de l'article 78-2 du code de procédure pénale, dès lors que la mesure ne s'est pas accompagnée d'une vérification de la réalité de l'identité ou de la validité du titre présenté (TA Lyon 22 novembre 1990).

Le maire peut subordonner l'accès à un bâtiment public à la présentation d'une pièce d'identité et la présentation des sacs ouverts par le titulaire. La commune peut conserver un document d'identité en échange d'un badge, jusqu'à sa restitution, mais aucune copie du document ou des éléments y figurant n'est permise.

Peut-on fouiller les bagages à main ?

Les **agents privés de sécurité** exerçant une mission de surveillance et de gardiennage, titulaires d'une carte professionnelle délivrée par le CNAPS, peuvent procéder à une inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement du propriétaire, à leur fouille (L.613-2 du code de la sécurité intérieure).

Les **agents de police municipale** peuvent également réaliser une inspection visuelle des bagages et, avec le consentement du propriétaire, à leur fouille dans les conditions de l'article L 511-1, 5°, c'est-à-dire lorsqu'ils sont affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs dans une enceinte ; de même en est-il, lors de telles manifestations, des membres du service d'ordre de l'organisateur, à la condition d'avoir été agréés par la commission territorialement compétente du CNAPS, sur présentation d'un dossier attestant de leurs qualifications (L.613-3 et R 613-10 du code de la sécurité intérieure).

Peut-on faire des palpations de sécurité ?

Les opérations de palpation de sécurité sont ouvertes, en dehors du cas prévu par l'article R434-16 du code de la sécurité intérieure (mesure de sûreté dans le cadre d'un contrôle d'identité opéré par un policier ou un gendarme) :

- **aux agents de surveillance et de gardiennage** titulaires d'une carte professionnelle délivrée par le CNAPS, lorsque des circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique sont constatées par un arrêté du préfet : les agents doivent en outre faire l'objet d'un agrément spécifique du préfet ;
la palpation de sécurité doit être faite par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Ces circonstances particulières sont constatées par un arrêté du préfet qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués. Cet arrêté est communiqué au procureur de la République (*L.613-2 du code de la sécurité intérieure*) ;
- **aux agents privés de sécurité et aux membres du service d'ordre** de l'organisateur sous condition d'avoir été agréés par la commission territorialement compétente pour l'accès aux enceintes dans lesquelles se déroulent une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs (*L.613-3 et R.613-10 du code de la sécurité intérieure*) ;
- **aux agents de police municipale** exerçant des missions de police administrative. Ceux-ci sont chargés d'exécuter les tâches que leur confie le maire notamment pour « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». La circulaire du 26 mai 2003 relative aux compétences des polices municipales indique que les agents de police municipale « peuvent donc procéder à des palpations de sécurité si cette mesure est nécessaire, par exemple en vue d'écarter tout objet dangereux ».

Le cadre de l'état d'urgence ne permet pas d'étendre à d'autres catégories de personnes ces prérogatives qui restent des mesures très intrusives justifiant un encadrement strict.

Conseil !

Tout gestionnaire d'établissement recevant du public doit avoir décliné le plan Vigipirate dans son plan de sûreté d'entreprise. Ce plan prévoit les mesures à prendre en cas de menace ou d'attentat, ou simplement de risques tels que la découverte d'objet abandonné. Il fixe les dispositions spéciales à appliquer en matière de surveillance, d'organisation et de contrôle et il prévoit les messages à diffuser auprès du public. Chaque agent de l'établissement est informé de ce qu'il doit faire dans le cadre de ce plan.

10 consignes de vigilance

- . Assurer le contrôle des accès et un contrôle visuel des sacs et bagages
- . Définir en amont la marche à suivre en cas de suspicion ou d'alerte (signalement direct aux forces de l'ordre via le 17 ou filtre hiérarchique)
- . Signaler tout objet présentant un caractère insolite et dont le propriétaire n'a pas pu être identifié localement
- . Signaler les agissements ou comportements manifestement anormaux qui pourraient faire penser qu'un acte malveillant va être commis
- . Sensibiliser les agents à la nécessité impérative de vigilance et de signalement de toute situation sensible
- . Réduire le nombre de points d'entrée dans les bâtiments et sites (autant que possible et selon la configuration des locaux)
- . Laisser dégagées, et non verrouillées, les sorties de sécurité
- . Contrôler les entrées des personnels des sociétés ou entreprises intervenant dans l'établissement
- . Réaliser des rondes de surveillance des zones sensibles ou vulnérables à l'intérieur des établissements
- . Éviter toute accumulation d'objets (cartons, palettes, sacs) à l'intérieur ou à proximité des bâtiments.

Source : préfecture de Meurthe-et-Moselle

Cas particulier des bureaux de vote

Dans les bureaux de vote, le maire ou le président du bureau est responsable de l'ordre public ; les policiers ou gendarmes ne peuvent y pénétrer que s'ils sont appelés. Le **président du bureau de vote a seul la police de l'assemblée**. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle de vote, ni aux abords de celle-ci. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus de déférer à ses réquisitions (*R 49 du code électoral*).

Si des dispositifs nécessitent la présence d'une force armée aux abords ou au sein des bureaux de vote, le préfet doit recueillir expressément l'accord des présidents des bureaux de vote sur les mesures arrêtées.

Le maire et les manifestations

Important !

Les préfets ont rappelé que les services de l'État sont bien entendu mobilisés afin d'apporter leur soutien aux organisateurs et aux maires pour l'examen et le renforcement essentiel des conditions de sécurité des manifestations publiques. Ils demandent aux maires de se rapprocher, en cas de besoin, des services de police ou de gendarmerie.

Les organisateurs de manifestations sportives, culturelles et rassemblant plus de 500 personnes doivent prendre l'attache des préfetures afin de vérifier que le niveau de sécurisation de l'évènement est adapté, compte tenu du contexte national.

Le maire peut-il interdire une manifestation ?

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale. En vertu de ses pouvoirs de police, le maire a, en principe, la faculté d'interdire toute manifestation qui serait susceptible de porter atteinte à l'ordre public (*L.2212-2 du code général des collectivités territoriales*).

Il est important de préciser que **toute mesure de police doit être proportionnée au but poursuivi**. Ainsi, il n'est pas possible d'interdire une manifestation si des mesures moins contraignantes peuvent être prises (renforcement du dispositif de sécurité, limitation dans l'espace ou dans le temps, etc.). De ce fait, les interdictions générales et absolues sont généralement considérées comme illégales.

Seul le préfet peut interdire une manifestation à raison de l'état d'urgence.

A défaut d'interdiction préfectorale, un maire peut uniquement édicter des mesures de police plus contraignantes lorsque ces mesures sont justifiées par des **circonstances locales particulières** (*CE, 18 décembre 1959, n° 36385 et 36428*).

A savoir !

Il est fortement déconseillé aux maires d'édicter une quelconque mesure de police interdisant des réunions ou des manifestations sans, au préalable, consulter la préfecture. En effet, une mesure de police illégale peut entraîner l'engagement de la responsabilité de la commune.

Rappel

En zone gendarmerie, les **manifestations sur la voie publique** doivent obligatoirement être déclarées au maire (*L.211-2 du code de la sécurité intérieure*). Le maire transmet, dans les 24 heures, la déclaration au préfet. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. Le préfet peut soit prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui qui a été pris.

Conseil pratique

Avant de limiter d'une façon quelconque les manifestations de toute nature (festives, sportives, culturelles, etc.), il convient de **maintenir un dialogue constant avec la préfecture** pour que les libertés publiques soient, dans la mesure du possible, sauvegardées.

Le maire, officier de police judiciaire (OPJ)

Rappel

Le maire et ses adjoints sont officiers de police judiciaire (*article 16 du code de procédure pénale*).

Le code de procédure pénale les rend compétents pour constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs (*article 17 du code de procédure pénale*).

Les élus doivent également « faire remonter aux services de police et de gendarmerie tous les incidents dont ils pourraient avoir connaissance ».

Le maire peut-il effectuer des contrôles d'identité de manière inopinée ?

Le maire peut s'appuyer sur l'article 78-2, 7^e alinéa du code de procédure pénale pour procéder à des contrôles d'identité : *l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.*

A savoir !

Les agents de police municipale ne sont pas habilités à réaliser des contrôles d'identité, en leur qualité d'agent de police judiciaire adjoint (*articles 21 et 21-2 du code de procédure pénale*).

Le maire peut-il arrêter l'auteur présumé d'une infraction flagrante ?

Oui. Comme tout citoyen, il peut arrêter l'auteur présumé d'une infraction flagrante et le conduire devant les forces de l'ordre. Toute arrestation par un agent de police municipale entraîne une garde à vue (*article 73 du code de procédure pénale*).

Le maire agit-il en toute autonomie ?

Non, il est placé sous l'autorité du procureur de la République. Ainsi, dès qu'il use de sa qualité d'OPJ, il doit tenir le procureur informé dans les meilleurs délais (*article 19 du code de procédure pénale*).

Est-il conseillé aux maires, en pratique, d'user de leurs pouvoirs pour la répression des infractions ?

NON, puisque :

- ce sont des procédures complexes et techniques qui nécessitent une formation poussée en droit pénal, en procédure pénale et une longue expérience sur le terrain. La matière est délicate et comporte des risques d'erreurs juridiques qui peuvent conduire à une annulation de la procédure ;
- l' élu n'a pas reçu de formation spécifique, contrairement aux services de police ou de gendarmerie nationales pour la gestion des appréhensions des délinquants (danger) ;
- l' élu a, en pratique, peu de moyens techniques à sa disposition pour appréhender les délinquants ;
- les personnes concernées sont souvent électeurs de la commune, ce qui peut placer l' élu dans une situation délicate.

Que doit donc faire le maire en pratique lorsqu'une infraction est commise sur le territoire communal ?

Il doit requérir l'aide des forces de l'ordre. Il faut absolument privilégier une coopération active et concertée avec les services de police et de gendarmerie nationales.

Il doit prendre attache avec le procureur de la République, afin de l'informer de la commission de l'infraction. Il doit lui transmettre tout élément relatif à cette affaire dans les meilleurs délais (*article 40 du code de procédure pénale*).

Un maire peut-il porter une arme ?

Oui, mais le port d'arme d'un élu OPJ doit se faire dans les mêmes conditions que tout administré. L' élu ne peut s'autoriser lui-même à porter une arme de 4^{ème} catégorie, c'est-à-dire principalement les armes à feu dites de défense et leurs munitions (*CAA Paris, 24 septembre 1998, Commune de Wissous, n° 97PA01074*).