

Transfert des pouvoirs de police spéciale des maires en matière de circulation et de stationnement

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ajoute la police spéciale de la circulation et du stationnement à la liste des transferts automatiques en l'absence d'opposition.

I- La police spéciale transférée

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent au président de cet EPCI à fiscalité propre leurs pouvoirs de police spéciale en matière de circulation et de stationnement.

La loi du 27 janvier 2014 modifie ainsi le mécanisme de transfert de la police spéciale de la circulation et du stationnement en substituant à une procédure de transfert volontaire une procédure de transfert automatique en l'absence d'opposition.

Le périmètre du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire est défini aux articles L.2213-1 et suivants du CGCT. Le maire exerce cette police spéciale :

- sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération ;
- sur les voies communales et intercommunales à l'extérieur de l'agglomération.

A la suite du transfert, le président de l'EPCI à fiscalité propre exerce alors l'ensemble des prérogatives attribuées au maire par les dispositions législatives et réglementaires en matière de police spéciale de la circulation et du stationnement (cf. annexe 3).

II- Les modalités de transfert de la police spéciale de la circulation et du stationnement : les dispositions transitoires jusqu'au 1^{er} janvier 2015

L'article 65 de la loi du 27 janvier 2014 dispose que la police spéciale de la circulation et du stationnement est transférée au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la loi, **soit le 1^{er} janvier 2015**.

Pendant cette période transitoire, le maire peut notifier au président de l'EPCI son opposition au transfert de la police spéciale de la circulation et du stationnement avant le premier jour du sixième mois qui suit la promulgation de la loi, soit le 1^{er} juillet 2014.

Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de la police spéciale de la circulation et du stationnement avant le 1^{er} juillet 2014, le président de l'EPCI peut renoncer à ce que le pouvoir de police lui soit transféré de plein droit. Cette renonciation doit être notifiée à chacun des maires des communes membres avant le 1^{er} janvier 2015.

Du fait de la date de promulgation de la loi, les dispositions transitoires se recoupent avec les dispositions définissant les modalités d'opposition de droit commun à la suite de l'élection du président de l'EPCI ou du transfert de la compétence voirie à l'EPCI.

A- Les conséquences du renouvellement électoral

1) Sur les délais d'opposition du maire

Les dispositions transitoires de l'article 65 de la loi du 27 janvier 2014 permettent aux maires d'exercer leur pouvoir d'opposition dès le 28 janvier 2014.

Du fait du renouvellement électoral, les dispositions du III de l'article L.5211-9-2 du CGCT permettent aux maires de notifier leur opposition dans les six mois qui suivent l'élection du président de l'EPCI.

Le cumul de ces deux dispositifs permet l'usage du pouvoir d'opposition à la fois :

- par les maires actuellement en fonction jusqu'au prochain renouvellement électoral ;
- et par les maires nouvellement élus dans les 6 mois qui suivent l'élection du président de l'EPCI.

De ce fait, le délai d'opposition ouvert au maire ne prendra pas fin le 1^{er} juillet 2014 mais se prolongera jusqu'à l'issue du délai de 6 mois suivant l'élection du président de l'EPCI.

2) Sur les délais de renonciation du président de l'EPCI

Les dispositions transitoires de l'article 65 de la loi du 27 janvier 2014 permettent au président de l'EPCI d'exercer son pouvoir de renonciation au transfert à son profit du pouvoir de police spéciale dès le 28 janvier 2014, sous réserve de l'opposition préalable d'un maire d'une commune membre.

Le président de l'EPCI pourra exercer cette faculté de renonciation jusqu'au 31 décembre 2014 inclus. A défaut, le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement lui sera transféré le 1^{er} janvier 2015 pour les communes dont les maires n'ont pas notifié leur opposition.

B- Les conséquences du transfert de la compétence voirie après l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2014

Si la compétence voirie est transférée à l'EPCI postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2014 (29 janvier 2014) mais antérieurement au 1^{er} janvier 2015, les dispositions transitoires et les dispositions du III de l'article L.5211-9-2 du CGCT s'articulent de la manière suivante.

1) Sur les délais d'opposition du maire

Le transfert au président de l'EPCI de la police spéciale de la circulation et du stationnement n'intervient en tout état de cause que le 1^{er} janvier 2015.

Dans la mesure où la compétence voirie n'avait pas été transférée lors de l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2014 et du point de départ des délais d'opposition des maires, ce sont les délais d'opposition prévus au III de l'article L.5211-9-2 du CGCT qui sont applicables comme à la suite de tout transfert de compétence.

Les maires peuvent notifier leur opposition au transfert du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement dans les six mois qui suivent le transfert de la compétence voirie à l'EPCI.

NB : Si le transfert de la compétence voirie a lieu avant le renouvellement électoral, le délai de six mois commence à nouveau à courir à la suite de l'élection du président de l'EPCI.

2) Sur les délais de renonciation du président de l'EPCI

Les dispositions transitoires de l'article 65 de la loi du 27 janvier 2014 permettent au président de l'EPCI d'exercer son pouvoir de renonciation au transfert à son profit du pouvoir de police spéciale jusqu'au 31 décembre 2014 inclus, sous réserve de l'opposition préalable d'un maire d'une commune membre.

A défaut, le pouvoir de police spéciale lui sera transféré le 1^{er} janvier 2015 pour les communes dont les maires n'ont pas notifié leur opposition.

NOTA BENE

Aucun formalisme n'est imposé pour la notification des oppositions des maires et des renonciations des présidents d'EPCI, qui peuvent prendre la forme de courriers ou d'arrêtés du maire ou du président de l'EPCI. Un envoi en recommandé avec accusé de réception constitue l'un des moyens d'apporter la preuve de la transmission de ces oppositions et renonciations.

S'agissant d'un acte réglementaire, une copie de l'opposition ou de la renonciation doit être adressée au préfet de département au titre du contrôle de légalité (article L.2131-2-3° du CGCT).

ANNEXES

1- Dispositions du CGCT : article L.5211-9-2

I.- A. Sans préjudice de l'article L. 2212-2 du présent code et par dérogation à l'article L.1311-2 et au deuxième alinéa de l'article L.1331-1 du code de la santé publique, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2224-16, lorsqu'un groupement de collectivités est compétent en matière de collecte des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci ou membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre du groupement de collectivités transfèrent au président de ce groupement les attributions lui permettant de réglementer cette activité.

Par dérogation à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement leurs attributions dans ce domaine de compétences.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L.2213-33, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en matière de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi. L'autorisation de stationnement peut être limitée à une ou plusieurs communes membres.

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.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux dispositions de l'article L. 2213-32, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité.

II.-Lorsque le président de l'établissement public de coopération intercommunale prend un arrêté de police dans les cas prévus au I du présent article, il le transmet pour information aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais.

III.-Dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées au A du I ont été transférées à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police. A cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.

Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales peut renoncer, dans chacun des domaines mentionnés au A du I, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. Il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de six mois à compter de la réception de la première notification d'opposition. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police prend fin à compter de cette notification.

IV.-Dans les cas prévus au B du I, sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il y est mis fin dans les mêmes conditions.

Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une communauté urbaine, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.

V.-Les agents de police municipale recrutés en application des articles L. 511-1 et L. 512-2 du code de la sécurité intérieure et les agents spécialement assermentés peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'établissement public de coopération intercommunale, l'exécution des décisions prises conformément aux attributions transférées par les maires des communes membres en vertu du I du présent article.

VI- Le représentant de l'Etat dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et après mise en demeure de ce dernier restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en matière de police de la circulation et du stationnement.

2- Dispositions transitoires prévues au I de l'article 65 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
--

I. - Les transferts prévus aux deux derniers alinéas du A du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales interviennent le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la présente loi.

Toutefois, un maire peut s'opposer avant cette date au transfert des deux pouvoirs de police précités, ou de l'un d'eux. À cette fin, il notifie son opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avant le premier jour du sixième mois qui suit la promulgation de la présente loi. Le transfert n'a pas lieu dans les communes dont le maire a notifié son opposition.

Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert d'un ou des deux pouvoirs de police précités dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent I, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut renoncer à ce que le ou les pouvoirs de police en question lui soient transférés de plein droit. À cette fin, il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres avant la date prévue au premier alinéa. Dans ce cas, le transfert au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'a pas lieu.

3- Prérogatives transférées au président de l'EPCI à fiscalité propre en matière de circulation et de stationnement

I- Etat antérieur du droit

Aux termes du premier alinéa de l'article L.2213-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire exerce la police spéciale de la circulation et du stationnement sur les voies de communication situées à l'intérieur de l'agglomération, quelle que soit leur appartenance domaniale.

En revanche, il n'existait pas de police spéciale de la circulation sur les voies du domaine public routier communal ou intercommunal situées à l'extérieur de l'agglomération. Ainsi, sur une voie du domaine public routier communal ou intercommunal située hors agglomération mais sur le territoire de sa commune, le maire édictait les mesures nécessaires en matière de circulation sur le fondement du pouvoir de police générale que lui confère l'article L. 2212-2 du CGCT, notamment en matière de "sécurité et de commodité de la circulation" (1°).

Cette absence de police spéciale de la circulation sur les voies communales et intercommunales situées en dehors de l'agglomération soulevait une difficulté en cas de transfert de ce pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI à fiscalité propre.

En effet, même lorsque le maire transférait au président d'un EPCI à fiscalité propre son pouvoir de police spéciale en matière de circulation sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur de l'agglomération, il demeurerait seul responsable, en vertu de son pouvoir de police générale, des mesures nécessaires en matière de circulation sur les voies communales et intercommunales situées sur le territoire de sa commune en dehors de l'agglomération.

II- Le nouveau mécanisme de transfert issu de la loi du 27 janvier 2014

1- Le nouveau périmètre de la police spéciale de la circulation et du stationnement

La loi du 27 janvier 2014 a complété le premier alinéa de l'article L.2213-1 du code général des collectivités territoriales pour étendre le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire aux voies communales et intercommunales situées à l'extérieur de l'agglomération.

Ce transfert de prérogatives relevant auparavant du pouvoir de police générale vers le pouvoir de police spéciale est neutre en terme institutionnel dans la mesure où le maire demeure l'autorité de police.

Cette modification permet d'unifier la base légale de la réglementation de la circulation et du stationnement sur les voies communales et intercommunales situées sur le territoire de la commune, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'agglomération.

Le nouveau périmètre du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement permet ainsi d'assurer une cohérence institutionnelle en cas de transfert au président de l'EPCI à fiscalité propre :

- soit la police spéciale de la circulation n'a pas été transférée au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et dans ce cas

le maire exerce ce pouvoir de police sur l'ensemble de la voirie communale et intercommunale située sur le territoire de sa commune ;

- soit la police spéciale de la circulation a été transférée au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et dans ce cas ce dernier exerce ce pouvoir de police sur l'ensemble de la voirie communale et intercommunale située sur le territoire des communes membres.

NB : Les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement du président du conseil général sur les voies départementales hors agglomération et du préfet sur les voies nationales hors agglomération demeurent inchangés.

2- Le transfert au président de l'EPCI du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent au président de cet EPCI à fiscalité propre leurs pouvoirs de police spéciale en matière de circulation et de stationnement (sauf opposition).

A la suite du transfert, le président de l'EPCI à fiscalité propre exerce alors l'ensemble des prérogatives attribuées au maire par les dispositions législatives et réglementaires en matière de police spéciale de la circulation et du stationnement.

L'objectif du législateur consiste à unifier l'exercice du pouvoir de police spéciale dont le champ d'application est délimité à l'article L.2213-1 du CGCT. Les pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement des maires des communes membres sont transférés au président de l'EPCI à fiscalité propre sur l'intégralité du périmètre défini à l'article L.2213-1 du CGCT, y compris sur les voies sur lesquelles l'EPCI n'exerce pas la compétence relative à la voirie.

A la suite du transfert, le président de l'EPCI à fiscalité propre exerce ainsi la police spéciale de la circulation et du stationnement sur :

- les voies du domaine public routier communal et intercommunal à l'intérieur comme à l'extérieur des agglomérations ;
- les routes nationales et départementales à l'intérieur des agglomérations.

Dans la mesure où une carence dans l'exercice de la police spéciale de la circulation et du stationnement peut porter un trouble à l'ordre public, le VI de l'article L.5211-9-2 du CGCT prévoit la possibilité pour le préfet de se substituer au président de l'EPCI, après une mise en demeure restée sans résultat.

3- Les prérogatives conservées par le maire

a) Les prérogatives du pouvoir de police générale

Le maire conserve en tout état de cause l'exercice du pouvoir de police générale en vertu duquel il est chargé de « la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques » et notamment de prérogatives telles que le nettoyage ou l'éclairage (article L.2212-2-1° du CGCT).

Sans préjudice de la compétence du gestionnaire de la voirie, le maire peut, au titre de son pouvoir de police générale, prendre les dispositions nécessaires pour assurer « la sûreté et la commodité » du passage sur les voies publiques (article L.2212-2-1° du CGCT), ce qui peut inclure certaines mesures :

- en matière de nettoyage (la jurisprudence administrative a notamment reconnu au maire la possibilité de prescrire par arrêté aux riverains de procéder au nettoyage du trottoir situé devant leur habitation : CE, 15 octobre 1980, req. n°16199) ;
- en matière de déneigement si cela s'avère nécessaire en fonction « de l'importance et de la nature de la circulation publique sur les voies, ainsi que des fonctions de dessertes de celles-ci » (CAA Bordeaux, 6 juin 2006, req. n° 03BX01278 ; CAA Nancy, 27 mai 1993, req. n°92NC00602).

Les prérogatives de police générale du maire en matière de sûreté et de commodité du passage sur les voies publiques lui permettent également de réglementer la circulation et le stationnement sur les voies privées ouvertes à la circulation publique, sur l'ensemble du territoire de la commune. Le terme « voie publique » mentionné à l'article L.2212-2 du CGCT recouvre en effet l'ensemble des voies ouvertes à la circulation publique « *sans distinguer entre celles qui font partie du domaine communal et celles qui, demeurées propriété privées, sont, du consentement de leurs propriétaires, ouvertes à l'usage du public* » (CE, 15 juin 1998, n°171786 ; CE, 9 mars 1990, n°100734 ; CE, 29 mars 1989, n°80063 ; CAA Marseille, 22 octobre 2007, n°05MA02078).

b) Les prérogatives de police spéciale de la circulation exercées sur les chemins ruraux

Le maire exerce la police de la circulation et la police de la conservation sur les chemins ruraux, sur l'intégralité du territoire de la commune, en vertu de l'article L.161-5 du code rural et de la pêche maritime.

L'article L.161-5 du code rural et de la pêche maritime ne relève pas du périmètre des pouvoirs de police spéciale transférés au président de l'EPCI.

Ces prérogatives demeurent en tout état de cause exercées par le maire.

c) La police de la conservation sur les voies du domaine public routier communal

En tant que gestionnaire de la voirie communale (article L.2122-21 du CGCT), le maire exerce la police de la conservation sur les voies du domaine public routier communal (cf. articles L.116-1 et suivants du code de la voirie routière).