

Sommaire

PREAMBULE	3
1. QU'EST-CE QUE LA POLICE ADMINISTRATIVE?	4
2. AUTORITES DE POLICE ET CHAMPS DE COMPETENCE	8
3. PROCEDURES A RESPECTER	14
4. LES ACTES DE POLICE	18
5. LES AGENTS COMMUNAUX	24
6. LE RECOURS AUX FORCES DE L'ORDRE	30
7. LIMITES DE L'ACTION DE POLICE ADMINISTRATIVE LOCALE	38
ANNEXE PRATIQUE : FORME DE REQUISITION DES FORCES DE L'ORDRE	42
POUR EN SAVOIR PLUS	44

I

Préambule

Ce fascicule constitue le deuxième numéro de la collection « Guide pratique de l'élu » conçue et éditée par la DGDDL à l'attention des collectivités territoriales.

Il porte sur la police administrative exercée par les collectivités.

L'ambition de ce Guide n'est pas celle d'un manuel. Il vise à présenter une vue d'ensemble des règles encadrant l'exercice du pouvoir de police ainsi que les moyens dont disposent les autorités locales pour les mettre en œuvre.

Ce numéro sera actualisé en tant que de besoin et régulièrement complété par d'autres numéros thématiques. Le choix des thèmes tentera de répondre aux préoccupations des élus et responsables locaux. Il s'adaptera à l'évolution de la législation et de la réglementation et aux spécificités de certains groupes de collectivités. Il prendra en compte les améliorations et innovations qui ne manqueront pas d'intervenir en matière de gestion locale et de décentralisation.

L'édition des premiers numéros de cette collection a été soutenue par la Commission Européenne dans le cadre de l'exécution du Projet de Soutien à la Décentralisation et à l'Aménagement du Territoire.

1. Qu'est-ce que la police administrative?

Définition

La police administrative est l'activité de l'administration visant à assurer, maintenir et rétablir l'ordre public sans lequel aucune vie collective n'est possible. Elle consiste à réglementer l'activité des particuliers en vue d'assurer le respect de l'ordre public.

La police administrative est une mission partagée par plusieurs autorités administratives au niveau national et au niveau local. La mission exercée dans ce cadre par la commune est appelée *police municipale*.

Une compétence exclusive de l'Administration

La police est une fonction de réglementation, de prescription de commandement, *qui ne peut relever que de l'Administration* : de l'Etat ou des collectivités décentralisées.

Les pouvoirs de police ne doivent être confiés qu'à des personnes investies par la loi du pouvoir de police et *ne peuvent être délégués à des personnes privées*. Inversement, l'Administration ne peut se dessaisir de ses responsabilités dans ce domaine et les autorités de police ne peuvent renoncer à l'exercice des pouvoirs qui leur ont été accordés.

il est interdit aux autorités compétentes de recourir à la contractualisation en vue de l'exercice de la police administrative. Une société privée de gardiennage ne peut se voir sous-traiter le maintien de sa sécurité dans un quartier par le conseil municipal. Par définition, les sociétés privées de gardiennage ne peuvent intervenir que sur des territoires «privés : maisons, supermarchés, domaine privé de l'Etat ou des communes, etc.». De même une entente entre des autorités de police et des personnes privées pour exercer leur pouvoir selon des modalités convenues n'est pas valable.

Une autorité de police dispose de pouvoir de *police générale ou spéciale* en fonction de l'étendue du domaine sur lequel elle l'exerce. Une autorité détentrice d'un pouvoir de police générale peut prendre des mesures concernant toutes les matières relatives à la préservation de l'ordre public. Le pouvoir de police spéciale s'exerce sur un domaine précis. C'est le cas par exemple du Ministre des Eaux et Forêts qui est compétent pour la police de la chasse.

Il faut également faire la distinction entre les autorités de police et le personnel de police. Les autorités de police sont celles qui prennent des décisions. Quant au personnel de police, il ne fait qu'exécuter les mesures prises. Il est constitué de personnels très variés, en civil ou en uniforme, et relève de ministères très divers: Défense, Intérieur, Eaux et Forêts, Economie et finances, Transports...

La notion d'ordre public

L'ordre public englobe la sûreté, la tranquillité, la sécurité à la salubrité publics. Dans la pratique, la notion est parfois élargie à la moralité publique et au respect de la personne humaine.

■ La tranquillité publique

C'est le premier objectif de la protection des administrés. La police administrative doit veiller à la paix, à la quiétude, au repos et à la sécurité des populations.

Par conséquent, elle doit prévenir et éventuellement réprimer le tumulte, les risques d'émeute, les disputes dans les rues, les attroupements et les bruits susceptibles de troubler le repos des administrés.

■ La sécurité et la sûreté publiques

Il s'agit de prévenir les accidents qui menacent de porter atteinte à *l'intégrité physique et psychologique des administrés*.

Ces mesures concernent notamment la circulation sur les voies publiques (limitation de vitesse, réglementation du droit de stationnement) et tout ce qui intéresse la sûreté et les commodités de passage dans les rues et places publiques (éclairage, nettoyage, enlèvement des encombrements, démolition d'édifices menaçant ruine).

■ La salubrité publique

Il s'agit de prendre toutes les mesures qui consistent à prévenir ou à supprimer les causes possibles de troubles ou de contagions des administrés. À cet effet, les mesures prises doivent assurer l'hygiène publique par l'enlèvement des ordures et lutter contre :

- les maladies transmissibles (par la vaccination ou la dératisation)
- la pollution des eaux ou des produits alimentaires
- les contaminations en évitant le déversement des déchets toxiques
- la divagation des animaux car ceux-ci peuvent être une source de transmission de maladies

Une police distincte de la police judiciaire

■ La police administrative est préventive

La police administrative est *préventive* c'est-à-dire qu'elle doit tendre à éviter que des troubles se produisent ou s'aggravent et se prolongent. Le maintien de l'ordre a donc pour objet de prévenir les atteintes à l'ordre public afin de ne pas avoir à réprimer.

Au contraire, la police judiciaire a un caractère répressif. Le Code Pénal stipule que la police judiciaire est chargée de « constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte ». La police judiciaire n'intervient que lorsque l'infraction est commise pour la constater et réprimer les auteurs devant les tribunaux.

■ Différence de régimes juridiques

La différence de régime juridique repose sur le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. La police administrative et la police judiciaire relèvent d'autorités distinctes; l'une est de la compétence exclusive de l'administration (Le Préfet) tandis que l'autre relève de l'autorité judiciaire, indépendante de l'Administration (Le Procureur de la République).

Par ailleurs, la Constitution de 2000 prévoit la création de trois juridictions suprêmes (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour des Comptes) et les réformes du système judiciaire en cours tendent à créer une dualité de juridiction c'est-à-dire l'institution d'une juridiction administrative à côté de la juridiction actuelle.

Toutefois, jusqu'à l'adoption de ces textes, la police administrative et la police judiciaire relèvent du même juge. Après adoption, les actions de la police administrative relèveront de la juridiction administrative et celles de la police judiciaire de la juridiction judiciaire.

Les opérations de police

En principe, une autorité de police administrative n'a aucune attribution de police judiciaire. C'est le cas du Président de la République et du Ministre de l'Intérieur. Il en est de même de certaines autorités judiciaires telles que le juge d'instruction, le Procureur de la République.

Cependant, le maire est un cas à part. Il cumule les deux fonctions et agit tantôt comme autorité de police administrative, tantôt comme autorité de police judiciaire.

Au cours des interventions, l'agent de police qui règle la circulation sur la voie publique agit en qualité d'autorité de police administrative, car son action tend à prévenir les accidents et à faciliter la circulation des véhicules, contribuant ainsi au bien-être des usagers. Toutefois, lorsque cet agent verbalise un automobiliste, il agit alors en tant que autorité de police judiciaire. Dans une telle situation, selon la jurisprudence, le juge prend en considération, tantôt la mission initiale à laquelle se rattache l'opération de police pour lui reconnaître le caractère administratif, tantôt le but de l'acte dommageable pour lui attribuer la nature judiciaire à l'opération de police.

2. Autorités de police et champs de compétence

Titulaires du pouvoir de police

On distingue les niveau national du niveau local.

■ au niveau national

Ce sont les autorités de police qui ont une compétence sur tout le territoire de la Côte d'Ivoire

- *le Président de la République* est investi conformément à la Constitution d'un pouvoir propre de réglementation. Ce pouvoir lui permet de prendre les mesures de police générale. Ces mesures sont applicables sur toute l'étendue du territoire.
- *le Premier Ministre*, par délégation des pouvoirs du Président de la République et vu sa qualité de chef du gouvernement, est titulaire du pouvoir réglementaire général. Il exerce le pouvoir de police au niveau le plus élevé sur toute l'étendue du territoire (par exemple, le déversement des déchets toxiques sur le territoire du district d'Abidjan en août 2006 a amené le Premier ministre à prendre des mesures de police).
- *le Ministre de l'Intérieur*, si et seulement s'il est chargé de la sécurité intérieure est investi de pouvoir de police par délégation du Président de la République. Toutefois, en sa qualité de supérieur hiérarchique des préfets, il peut leur donner des instructions pour l'exercice de leur compétence de police.
- *les Ministres* s'ils ont reçu un pouvoir de police spéciale, dans leur domaine de compétence.

■ au niveau local

Le pouvoir de police de ces autorités s'exerce dans le périmètre de leur ressort territorial ou de la circonscription administrative.

- *le Préfet de département*, et le sous-préfet exercent au nom de l'Etat, un pouvoir de police générale et de police spéciale dans le département (ou la sous-préfecture)
- *le Maire*, en tant qu'agent de l'Etat dans la commune, est responsable du maintien de l'ordre public sous l'autorité du Préfet ; il est chargé de l'exécution des actes et directives de l'autorité supérieure (lois et règlements, mesures de sûreté générale). En sa qualité

I

d'agent de commune, les pouvoirs de police administrative du maire sont essentiellement liés à sa fonction d'exécutif des règlements de police municipale pris par le conseil municipal. Il dispose également de quelques pouvoirs propres.

- *le Conseil Municipal* est détenteur de compétences élargies en matière de police municipale.
- en vertu de la loi de 2001 portant organisation du Département (ou le gouverneur du district), le *Président du Conseil Général* est une autorité de police. Il gère le domaine du département et exerce par conséquent des pouvoirs de police.

■ **Concurrence des pouvoirs**

Plusieurs autorités détiennent des pouvoirs de police qui peuvent s'exercer dans la même matière et parfois sur un même territoire.

Les autorités de police sont hiérarchisées, du Président de la République au Maire. Le maire et le président du conseil général interviennent sous l'autorité hiérarchique du Préfet.

En revanche, il n'y a pas de hiérarchie entre les actes de deux collectivités territoriales, celles-ci agissant normalement sur des domaines différents et circonscrits.

Compétences du maire et du conseil municipal

Le maire doit exercer son pouvoir de police (i) pour mettre en œuvre une mesure édictée à l'échelon national ou départemental ou, (ii) pour prendre, de lui-même, les décisions nécessaires au maintien de l'ordre public dans sa commune.

■ **Pouvoirs de police du maire**

- *en tant que représentant de l'Etat*, le maire est chargé de l'exécution des actes des autorités administratives supérieures. Il peut prendre la responsabilité de rappeler les lois et règlements de police administrative. Il a une responsabilité générale en matière de maintien de l'ordre public, plus spécifiquement dans les rassemblements publics organisés (marchés, foires, cérémonies, lieux de culte...) ou spontanés (attroupements, rassemblement nocturnes...).
- *en tant qu'autorité municipale*, le maire assure l'exécution des règlements de police pris par le conseil municipal. Il prépare les délibérations, préside les séances, fait exécuter les délibérations sous la surveillance de l'autorité de tutelle.

- par ailleurs, il dispose de *quelques pouvoirs propres* énoncés à l'article 74 de la Loi municipale dans le cadre desquels il peut prendre lui-même des actes administratifs de police, soit réglementaires, soit individuels. Il a notamment la police des routes à l'intérieur du périmètre communal. A ce titre, il délivre : (i) des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, les rivières, les ports et quais fluviaux et autres lieux publics, (ii) des autorisations d'alignement individuels ou de construire, (iii) toutes autres permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révocable (notamment pour le passage des réseaux). Le montant des droits payés en contrepartie de ces permis et autorisations sont fixés par le conseil municipal.
- La police locale consistant souvent à *gérer des situations d'urgence*, la loi dispose que le maire peut prendre des règlements de police dans des domaines relevant de l'autorité du Conseil municipal (cf. ci-dessous). On parlera de *mesures de sauvegarde imposées par la caractère d'urgence du problème* : un problème de police doit être résolu dans un délai maximum de trois jours, alors qu'une réunion du conseil ne peut se tenir qu'avec une convocation régulière des conseillers au moins cinq (5) jours avant la date de la réunion. Le Maire doit éviter autant que possible les interventions de ce type *en élaborant un recueil des questions à régler pour les faire régler, par anticipation, par le Conseil*. En effet, la police municipale mettant en jeu les libertés des individus, la majorité représentée par le conseil est plus apte à traiter ces questions que le maire. Normalement, le Maire ne peut prendre que des mesures juridiques et matérielles pour exécuter les actes réglementaires du conseil. Le Maire ne saurait prendre d'arrêté interprétatif des actes du conseil.

■ **Compétences du conseil municipal**

Le Conseil Municipal a une *compétence générale* en matière de police administrative locale. Il prend des règlements de police municipale dont l'exécution est assurée par le maire. Telle que définie à l'article 76 de la loi municipale, la police municipale couvre un champ très large:

- la salubrité, la tranquillité et la moralité publiques;
- la sûreté et commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques: le nettoyage, éclairage et enlèvement des encombrements, la réparation et/ou démolition des édifices menaçant ruine et autres nuisances vis-à-vis des passants;
- le mode de transport des personnes décédées, inhumation et exhumation ainsi que le maintien du bon ordre et la décence dans les cimetières ;

- l'inspection de salubrité et du débit ainsi que des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure ;
- la prévention mais aussi la prise de mesure d'assistance et de secours en cas d'accidents et de fléaux calamiteux tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties. Le conseil municipal doit faire appel à l'autorité administrative supérieure en cas de besoin.
- les mesures envers les aliénés menaçant la moralité publiques, la sécurité des personnes et de leurs biens;
- la divagation des animaux.

Les *pouvoirs de police spéciale* concernent la police des cimetières et des sépultures, l'occupation du domaine public, la police de la route et de la circulation.

■ **Pouvoirs de police judiciaire du maire et de ses adjoints**

L'article 16 du Code de Procédure Pénale (CPP) stipule que le Maire et ses Adjoints sont Officiers de Police Judiciaire (OPJ) de droit. Les autres OJP pouvant exercer dans la commune sont:

- les Directeurs de police
- les Commissaires de police
- les Officiers de police
- les Inspecteurs nommés Officiers de Police Judiciaire (OPJ)
- les Officiers de Gendarmerie
- les Sous-officiers de Gendarmerie ayant satisfait à l'examen d'OPJ
- et les Agents spécialement habilités à cet effet par arrêtés des Ministres intéressés, pris après avis conforme du Garde des sceaux, Ministre de la justice.

En cette qualité, les maires et adjoints ont les pleins pouvoirs pour accomplir les missions de police judiciaire telle que définies à l'article 14 du CPP, à savoir: constater une infraction, rassembler les preuves, appréhender les auteurs et les livrer aux tribunaux. Les adjoints n'exercent ces pouvoirs qu'en l'absence du maire et dans l'ordre du tableau des adjoints.

En revanche, le garde municipal a des pouvoirs limités définis à l'article 72 du CPP. Il n'intervient qu'en cas de flagrant délit.

Compétences du Président de Conseil Général

Le Président de Conseil Général dispose d'une compétence en matière de *gestion du domaine départemental*. C'est à ce titre qu'il exerce essentiellement les pouvoirs de police relatifs à (i) la circulation, (ii) la sécurité routière et (iii) aux ports maritimes.

Le Président du conseil général peut établir *des règlements particuliers dans les domaines ci-dessus*. Il exerce ces compétences sous réserve des attributs dévolus au Maire et au Préfet.

Le Conseil Général intervient également dans la définition de la politique en matière de sécurité dans le département en émettant des avis consultatifs sur la politique de sécurité dans les collectivités territoriales relevant du département.

Ces dispositions s'appliquent au Gouverneur et au Conseil du District.

Compétences du préfet

Le Préfet est le représentant de l'Etat dans le département. À ce titre, il prend des *mesures de portée générale qui s'imposent aux collectivités locales*.

■ Compétence de droit commun

- Le préfet a un *pouvoir de police générale* qu'il exerce dans le département. Il est responsable du maintien de l'ordre et transcrit au plan local les décisions de l'autorité centrale, relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique, en rappelant l'application des lois et règlements.
- Il a des pouvoirs de *police spéciale* pour les associations, les armes et munitions, les débits de boisson, les loteries, les exercices de professions réglementées, les forains...
- Dans les zones rurales, le préfet (ou le sous-préfet) exercent les compétences de maintien de l'ordre en direct.
- Le Préfet est le chef des services de l'Etat dans sa circonscription. A ce titre, le personnel de police en service dans le département, notamment *la police nationale et la gendarmerie, est placé sous son autorité*. En cas de catastrophe naturelle, il organise les secours.
- Les arrêtés préfectoraux disposent des mesures générales applicables à tout le département, à une partie du département ou à une seule commune. Ces mesures s'imposent à chaque commune du département.

- Le Sous-Préfet, conformément à la *loi n°61-84 du 10 avril 1961 relative au fonctionnement des départements, des préfectures et sous-préfectures*, n'a qu'une responsabilité matérielle de maintien de l'ordre qu'il partage avec le Maire en vertu de la loi municipale.

■ **Pouvoir de substitution**

Les autorités locales ont le devoir de mettre en œuvre les mesures prescrites par la loi ou les règlements et d'accomplir les missions de police administrative qui leur sont assignées. Ce n'est qu'en cas de défaillance des collectivités territoriales, que le Préfet peut se substituer aux autorités locales. C'est-à-dire qu'il exerce le pouvoir de police en lieu et place du maire ou du président du conseil général.

S'il constate une carence, le Préfet les met en demeure d'y remédier. La mise en demeure doit être écrite et mentionner exactement toutes les mesures souhaitées. Il répète la mise en demeure plusieurs fois, autant que la résolution du problème peut attendre, pour finir par constater qu'elle est vaine en précisant dans la dernière mise en demeure qu'il va agir en lieu et place des autorités municipales. La mise en demeure est absolument obligatoire sauf en cas d'extrême urgence d'un côté et de carence irrémédiable de l'autorité de la collectivité territoriale de l'autre.

3. Procédures à respecter

Procédures d'élaboration

■ Définition des actes

La police administrative est une activité de réglementation prescrivant, réglementant, interdisant ou enjoignant certains comportements. Le règlement prend la forme d'un *acte administratif* qui est soumis aux mêmes conditions de validité (conception, approbation, publication) que les autres actes des collectivités.

L'action de la police administrative revêt toujours la forme de prescriptions unilatérales. L'acte administratif unilatéral est l'acte qui émane de la seule volonté de l'administration et qui s'impose à son destinataire, l'administré, sans le consentement de ce dernier.

Le type d'acte diffère selon les autorités:

- Le conseil municipal prend des délibérations portant « *règlement de police municipale* ».
- Le maire, lorsqu'il agit seul ou en urgence, prend des *arrêtés municipaux*, plus spécifiquement appelés arrêtés réglementaires. Les récépissés de déclaration délivrés par les services communaux en son nom sont également des actes de police.
- Le Président du Conseil Général et le Gouverneur du District prennent des *décisions et des arrêtés*.

Ces décisions doivent faire l'objet d'une préparation minutieuse de la part des services municipaux et des commissions du Conseil Municipal.

Ces actes doivent obéir aux dispositions légales et réglementaires existantes. En matière réglementaire, les autorités supérieures agissent le plus souvent par décrets, arrêtés préfectoraux (pris par le Préfet) et arrêtés ministériels (pris par le ministre compétent).

■ Forme et contenu

Dans le respect des modalités de rédaction des actes administratifs des collectivités territoriales (cf. guide des procédures administratives), la décision mentionne plus spécifiquement :

- les mesures réglementaires ou individuelles, c'est-à-dire les obligations mise à la charge des citoyens (interdiction, injonction, réglementation ou prescription)

- les sanctions administratives ou pénales attachées ou non-respect de l'obligation (amende, saisie, ou/et fourrière)
- les conditions et mode de constatation des infractions
- le montant des amendes forfaitaires et taxes de fourrière (le cas échéant)
- les modalités de perception des amendes et taxes
- la formule finale et signature.

L'adoption et la transmission à la tutelle

La décision doit être votée selon les mêmes modalités que les autres actes de la collectivité. Cependant, si la délibération consiste en un règlement, le Conseil municipal doit approuver le texte intégral du règlement, *article par article*, puis accorder globalement son approbation.

Lorsque le Maire use de son pouvoir de prendre seul un règlement de police, il le communique immédiatement à la tutelle et au conseil municipal en indiquant les raisons de l'urgence. Les mesures prises sont à confirmer par le conseil à la première réunion qui suit la prise de la décision du Maire. La confirmation du Conseil se traduit par une délibération formelle transmise à l'autorité de tutelle comme tous les autres règlements. À défaut de confirmation, les mesures deviennent caduques et ne s'imposent plus aux résidents de la commune et le Maire doit prendre un autre arrêté pour le rapporter.

En revanche, les décisions réglementaires et individuelles posées par le Président du Conseil Général sont immédiatement exécutoires, dans le respect des règles d'opposabilité établies par la loi.

Démarche-type de conception d'une police municipale

- 1. Etablir la liste des textes applicables*
- 2. Identifier le ou les problèmes à résoudre*
- 3. Définir les autorités compétentes*
- 4. Identifier les actes nécessaires pour édicter le règlement?
Pour le faire appliquer?*
- 5. Respecter la procédure de préparation administrative.
Consulter les services administratifs compétents en interne ou dans d'autres structures, se rapprocher des personnes concernées par le règlement.*
- 6. Informer et sensibiliser la population*
- 7. Prévoir des sanctions*
- 8. Prévoir un système de règlement des conflits (commission de règlement des litiges composés de conseillers ou bureau de réclamation). Le système choisi doit (i) être rapide en fournissant*

au réclamant une réponse dans un délai raisonnable (ii) mettre en confiance en prenant des décisions qui apparaissent toujours justifiées par un fondement clair.

9. Rédiger avec soin

Conformité avec les actes des autorités supérieures

La hiérarchie des actes de police suit la hiérarchie des titulaires de pouvoirs de police. Le maire ou le Président de Conseil Général sont en bout de chaîne réglementaire et ne sauraient ignorer les mesures de police édictées par des autorités supérieures.

Les autorités de police sont hiérarchisées de telle sorte que (i) les décisions de l'autorité supérieure s'imposent à l'autorité inférieure, (ii) l'autorité inférieure ne peut se dispenser d'appliquer et faire appliquer les actes de police des autorités supérieures.

L'adoption de réglementations locales doit s'adosser à un certain nombre de principes dégagés par la jurisprudence.

■ Interdiction de contradiction avec les actes supérieurs

L'autorité de police locale doit toujours respecter la décision de l'autorité supérieure sur le même objet.

Ex.: Le ministre de la Production Animale a interdit par arrêté en 1974 la divagation des animaux domestiques sur toute l'étendue du territoire national. Le conseil municipal ne peut donc autoriser la divagation des animaux domestiques sur son territoire.

S'agissant du Président du Conseil général et du Gouverneur du District, les règlements de police de la route pris par leurs soins ne s'appliquent qu'aux voiries classées dans le patrimoine du Département et du District. Les communes restent compétentes sur leurs propres voiries.

Afin de voir respecter ce principe, la loi fait obligation au Maire de la ville d'adresser copies des règlements pris par le conseil de la ville aux Maires des communes de la ville pour être communiqué aux conseils municipaux à leur plus prochaine réunion.

■ Interdiction d'adoucissement

L'intervention sur un certain objet de l'autorité supérieure ne prive pas l'autorité inférieure du droit de statuer sur ce même objet. Toutefois, une autorité inférieure ne peut donc pas adoucir les mesures prises par une autorité supérieure.

Par exemple, le code de la route, règlement de police nationale, ne met pas obstacle à la réglementation par le maire de la circulation dans la commune. Cependant, une commune ou un conseil général ne peuvent pas décider de prescrire une vitesse de 70 km/h pour la circulation en agglomération, dans la mesure où le Code de la Route prévoit 60 km/h.

■ Possibilité d'aggravation

De manière générale, l'autorité inférieure ne peut que superposer aux mesures générales des mesures complémentaires adaptées aux nécessités locales.

Pour poursuivre l'exemple de la limitation de vitesse, l'autorité inférieure peut notamment aggraver la mesure nationale, c'est-à-dire créer une contrainte plus forte pour les particuliers au niveau local, en prescrivant une vitesse plus faible, par exemple 40 km/heure.

Le maire peut en outre interdire le passage de véhicules transportant des déchets toxiques ou toutes autres marchandises qui présentent un danger certain pour ses populations sur le territoire communal.

4. Les actes de police

Les règlements de police

Les règlements de police, ou mesures réglementaires, s'adressent à l'ensemble des administrés. Ils peuvent être de quatre types.

■ La réglementation

Elle consiste pour l'autorité de police à déterminer les conditions d'exercice d'une liberté ou d'une activité donnée. Le caractère libre des activités n'empêche pas leur réglementation pour un meilleur exercice de ces dernières. Les communes peuvent notamment réglementer les activités suivantes:

- les manifestations collectives pour lesquelles la commune encourt une responsabilité;
- les manifestations individuelles ou collectives qui influent sur les autres membres de la communauté. *Ex.*: la musique des maquis;
- les activités non organisées par les lois comme la vente des aliments aux abords des écoles, la vente des aliments dans les rues...

Ex.: Le maire peut fixer les conditions d'exercice du transport dans la commune en déterminant la couleur des véhicules, la tenue de travail des chauffeurs, les lieux de stationnement.

■ La déclaration préalable

Quoique d'initiative libre, certaines activités sont soumises à déclaration préalable. La *loi n° 60-315 du 21 septembre 1960 relative aux associations* soumet les associations à une déclaration préalable. Certains règlements de police municipale soumettent les manifestations collectives à déclaration.

Ex.: La déclaration que doit faire les membres d'une association avant toute existence légale doit être faite à la préfecture ou à la sous-préfecture du siège social.

■ L'autorisation préalable

L'exercice d'une activité peut être soumis à l'autorisation expresse de l'autorité de police.

Ex.: La création d'une boîte de nuit dans la commune.

■ L'interdiction

L'interdiction consiste pour l'autorité de police administrative à prohiber l'exercice d'une activité déterminée, au nom de la menace de l'ordre public. Toutefois, ces interdictions sont particulières et non absolues. Elles concernent:

- Les activités menaçant gravement et sérieusement l'ordre public et pour lesquelles, l'autorité municipale et les organisateurs ne peuvent, par manque de moyen, encadrer en cas de débordement : réunion publique apolitique ou politique (marche, meeting,, cortège...);
- Les activités exercées au mépris d'une réglementation existante;
- Les activités traditionnelles ou coutumières pouvant menacer gravement l'ordre public.

Les interdictions doivent être circonscrites dans le temps et dans l'espace.

Ex.: Le maire peut interdire l'exercice d'activités commerciales ou l'existence de bars et de night-club dans certains quartiers de sa commune.

Les décisions individuelles

Les décisions individuelles, ou mesures individuelles, sont des dispositions qui sont prises à l'encontre d'un administré (ou de plusieurs nominativement définis). Elles peuvent consister en des *autorizations ou des interdictions*, écrites, verbales ou encore manifestées par un geste. Ainsi, L'ordre de circuler ou de s'arrêter émis par l'agent réglant la circulation est un type d'acte individuel.

En principe, les mesures individuelles sont prises en application des mesures générales, législatives ou réglementaires. Elles peuvent toutefois être prises en l'absence de toute réglementation, en cas d'urgence.

Ex.: Autorisation de dépôt temporaire sur la voie publique.

Les Sanctions administratives

■ La mise en fourrière

C'est le transfert d'un objet en un lieu désigné par l'autorité administrative en vue d'y être retenu jusqu'à décision de celle-ci. Elle est prescrite par le Maire ou son délégué et les autres Officiers de Police Judiciaire que sont les adjoints au Maire, le commandant de gendarmerie, le commissaire de police etc.

La mise en fourrière crée des charges financières pour le contrevenant au règlement de police. Le montant des frais journaliers de fourrière est fonction des prestations offertes par la fourrière (garde, entretien...). La variation des montants dépendra, entre autres de l'aménagement du site. Il s'agit d'une taxe rémunératoire.

■ La destruction

La destruction est une mesure d'anéantissement du moyen qui a servi à commettre l'infraction. Elle est souvent prescrite pour l'hygiène alimentaire : viande, fruits ou légumes avariés, boîtes de conserve périmées...

■ La remise en état

La remise en état consiste pour le contrevenant à faire tout ce qui est en ses pouvoirs pour restituer à une chose son état premier, avant son utilisation par lui. Cette sanction se rencontre dans les questions d'utilisation des sols. Ainsi, un occupant illégal du domaine public peut-il être invité à remettre les lieux en l'état.

■ La suspension d'activité

Par la suspension d'activité, l'autorité administrative interrompt l'exercice de l'activité du contrevenant pendant un temps donné, en attendant la prise d'une décision à son encontre.

■ Le retrait d'autorisation ou d'agrément

Cette sanction consiste à retirer une autorisation, régulièrement donnée, à un citoyen pour non-respect de certaines obligations préalablement précisées. À titre d'exemple, un boucher régulièrement agréé qui ne respecte pas les prescriptions d'hygiène peut se voir retirer, après une mise en demeure restée sans suite, l'autorisation d'exercer.

Les sanctions pénales: types, montants et modalités de perception

Les sanctions pénales adoptées dans le règlement local, notamment les amendes, doivent être prévues par la *loi n° 63-526 du 26 Décembre 1963*, par le *décret d'application n° 69-356 du 31 Juillet 1969* et par le Code Pénal. Tous ces textes prévoient de punir les manquements aux règlements de police par des amendes, voire des peines de prisons. Une commune ne peut inventer à sa guise ses propres sanctions. *Elle doit reprendre à son compte les sanctions prévues par les textes nationaux.* En l'occurrence, le non-respect d'un règlement municipal est, en général, constitutif d'une contravention de 2ème classe

■ Amendes forfaitaires, amendes de composition et peines de prison

Les amendes forfaitaires constituent des sanctions pécuniaires des infractions commises. Le paiement est un mode de règlement amiable pour éviter une action devant le tribunal. Il est donc facultatif mais communément utilisé par simplicité.

Le paiement de l'amende interdit toute poursuite contre la personne qui a commis l'infraction sauf dans les cas suivants :

- dommages occasionnés aux personnes et aux biens
- nouvelle contravention identique à deux premières ayant fait l'objet de constats en un intervalle de moins de six mois
- contravention liée à une infraction dont la compétence relève d'un tribunal de simple police pour une contravention de première ou deuxième classe.

À défaut de paiement d'une amende forfaitaire, le contrevenant peut être invité par le juge de simple police à payer une amende de composition, toujours dans le souci d'éviter un jugement.

Les amendes de composition sont différentes des autres amendes pénales et sont payables en dehors de toute condamnation par les magistrats. Elles sont proposées au contrevenant et fixées par le juge de simple police saisi d'un procès-verbal (article 517 du Code de Procédure Pénale).

C'est également un mode de règlement amiable pour éviter une action devant le tribunal de simple police. Dans ce cas, le paiement interdit toute poursuite contre la personne qui a commis l'infraction sauf si:

- la contravention constatée expose son acteur soit à la réparation de dommages causés aux personnes et aux biens, soit aux peines qui s'attachent à la récidive
- l'infraction constatée se cumule avec un délit ou un crime
- le même procès-verbal constate à la charge d'un seul individu plus de trois contraventions.

Le contrevenant à un règlement de police administrative, notamment municipale, peut également être condamné à une peine de prison avec amende ou à une amende seulement. Ces sanctions sont prononcées par le magistrat selon la gravité de l'infraction et sa catégorie.

■ Montant des amendes

Les montants des amendes ont un caractère national et ne sont pas modulables comme les frais de fourrière. La commune ne peut ni les augmenter ni les diminuer. Le cas échéant, les amendes forfaitaires se cumulent avec les frais de fourrière.

En l'absence de réglementations spécifiques, les montants des amendes forfaitaires sont prévus par le *décret n° 63-530 du 27 décembre 1963*. Les sanctions des contraventions se répartissent de la manière suivante:

- une contravention de première classe d'une amende de mille (1 000) à dix mille (10 000) francs
- une contravention de deuxième classe d'une amende de cinq mille (5 000) à cinquante mille (50 000) francs et d'un emprisonnement de dix (10) jours au moins et de deux mois au plus ou de l'une de ces deux peines seulement
- une contravention de troisième classe est punie d'une amende de dix mille (10 000) à trois cent soixante mille (360 000) francs et un emprisonnement de dix (10) jours au moins et de deux mois au plus ou de l'une de ces deux peines seulement.

Selon les circonstances de la contravention, les amendes de composition sont égales au double, au triple ou au quadruple du minimum encouru en cas de jugement. Par exemple, le minimum encouru par une personne coupable d'une contravention de première classe, traduite devant le tribunal, est de 1000 Fcfa (et jusqu'à 10 000 Fcfa). Le juge de simple police peut donc lui proposer une amende de composition de 2 000, 3 000 ou 4 000 F CFA pour éviter tout jugement.

Des textes comme *l'arrêté n° 413/MPA/CAB1 du 25 Septembre 1974* portant interdiction de la divagation des animaux domestiques prévoient d'autres montants.

■ Perception des amendes

Ces montants ne peuvent être perçus que par les OPJ autres que les magistrats. Les amendes sont perçues par le Trésor Public au profit de l'Etat lorsque l'amende est infligée par une personne autre qu'un élu ou un agent communal. Un pourcentage des sommes ainsi perçues est ristourné à la commune sur le territoire de laquelle a été perçue la recette ; il est de 60 % depuis un arrêté n°24-41 de 1964. Les amendes infligées par les élus et agents communaux sont perçues par le receveur municipal au profit de la commune concernée.

Le contrôle des opérations de police judiciaire

En dehors des contraventions sanctionnées par une amende forfaitaire ou de composition, les procès-verbaux de constatation des contraventions sont transmis au juge de simple police pour un contrôle de légalité et de régularité.

5. Les agents communaux

Les communes sont autorisées à disposer de leurs propres forces de police municipale. Dès 1980, la Loi municipale (art.79) reconnaissait à la commune le droit de « toute commune à avoir un ou plusieurs gardes municipaux rétribués sur le budget communal ». Le décret n°2005 – 265 du 21 Juillet 2005² stipule que « la commune crée et organise une force de police qui exerce les attributions de la police municipale... ».

La commune institue les forces de police municipale, *par délibération du conseil municipal.* Cette police est placée sous l'autorité du maire et a pour mission d'assurer l'ordre public.

Les agents de police municipale (*ou gardes municipaux*) sont recrutés sur le budget communal. Ils doivent être *assermentés*.

Cette police exerce sans préjudice de compétences générales de la gendarmerie nationale ou de la police nationale.

Les agents de police municipale sont chargés, sur le territoire de la commune, d'assurer la sécurité des biens et des personnes et de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils sont en outre chargés de toutes autres questions que le conseil municipal juge opportun de leur confier.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de la police municipale doivent être revêtus d'un uniforme. *Ils sont munis de matraques ou d'armes défensives.*

Le statut des gardes municipaux

Au titre de la loi n°2002-04 du 3 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales, le garde municipal est un agent de la commune. En tant que personnel recruté par la collectivité territoriale, il est soumis au Code du Travail sous réserve des dispositions prévues par la loi.

■ Critères de recrutement

Les critères d'embauche requis sont les suivants :

² Décret fixant les modalités d'application en matière de sécurité, de la loi n° 2003 – 208 du 7 Juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales

- le candidat doit savoir lire et écrire afin de pouvoir dresser les procès-verbaux de constatation des infractions aux règlements de police municipale
- le garde étant destiné à assurer l'ordre, une formation militaire préalable est souhaitable
- les gardes doivent en outre avoir les qualités inhérentes à leur fonction: une bonne constitution physique, l'honnêteté, la courtoisie, la discipline, la fermeté dans l'action, le sens du devoir accompli, l'assiduité, etc.

■ **L'assermentation**

- *une obligation légale* : en application de l'article 79 de la loi relative à l'organisation municipale, le garde doit être assermenté. Ce dernier doit se présenter, sous le couvert de la commune, devant le tribunal ou la section de tribunal dont relève sa commune pour prêter serment. Cette obligation légale confère aux actes posés par le garde leur caractère spécialement probant, c'est à dire vrai sauf preuve contraire, en particulier devant la justice. L'assermentation n'est donc pas une simple formalité.
- *le serment est l'engagement solennel et individuel pris en public devant le tribunal ou section de tribunal de respecter la loi.* La formule du serment des gardes municipaux n'a encore été fixée par aucun texte. En l'absence de texte spécifique, il y a lieu de recourir au texte relatif aux contraventions, soit le décret n° 63-350 du 27 décembre 1963³. L'article 4 dudit décret prévoit la formule suivante : « je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, dans la stricte observance des lois et règlements ».
- *procédure* : le Maire adresse une correspondance dite "requête au Président du tribunal de première instance" ou le juge de section territorialement compétent pour lui demander de bien vouloir recevoir le serment du ou de gardes de la commune ; une date peut être proposée à cette occasion ou la décision laissée à la convenance du juge.

■ **La responsabilité personnelle du garde municipal**

La commune ne répond que des fautes de services qui seraient commises par le garde municipal. Les fautes commises, en dehors de tout ordre de service, incombent personnellement au garde qui les assume.

³ déterminant les modalités d'application de la loi n° 63-526 du 26 décembre 1963 portant fixation des peines applicables en matière de contravention et organisant, en cette matière, la perception d'amendes forfaitaires.

Au plan civil, si la faute a causé un dommage à une personne, celle-ci peut obtenir de la justice d'être indemnisée par le garde fautif.

Ce serait par exemple le cas d'un garde qui, sous le prétexte qu'un commerçant n'a pas payé son droit de place sur le marché, saisit immédiatement les marchandises de celui-ci et l'empêche ainsi d'exercer ; le commerçant peut demander par justice des dommages et intérêt pour compenser le manque à gagner qu'il a subi.

Au plan disciplinaire, comme tout personnel communal, le garde fautif encourt un avertissement, une mise à pied ou un licenciement pur et simple selon la gravité de la faute.

Au plan pénal, il peut être condamné pour les infractions suivantes : abus d'autorité, violence sur les personnes, concussion, corruption.

Pour se préserver de poursuites pénales, le garde municipal devra éviter les comportements blâmables :

- s'introduire de force au domicile d'un citoyen en dehors de tout ordre formel et légal ;

- brutaliser des citoyens ;

- exiger des taxes, droits ou contribution qui ne sont normalement pas dus ou bien faire payer une somme supérieure à celle due ;

- exiger ou accepter de l'argent pour faire son travail ou ne pas le faire ;

- utiliser son titre et sa qualité en période de mise à pied, de suspension ou de licenciement.

Fonctionnement et organisation du service

Dans les grandes communes, comme celles d'Abidjan, on peut concevoir un service de police municipale au sein des services administratifs ; dans les communes moyennes, un bureau, et dans les petites communes, une cellule. En l'absence de services administratifs, le rattachement est réalisé au niveau du Secrétariat Général. Le service de rattachement conçoit, organise et supervise le travail des gardes municipaux.

Le chef de la cellule des gardes municipaux sera le garde municipal le plus gradé et le plus expérimenté qui s'occupera de la gestion du personnel, du matériel, de la détermination de la méthode de travail. Il assurera les fonctions de chef de poste.

■ Organisation hiérarchique

Le garde municipal n'agit que sur ordre de ses supérieurs hiérarchiques. Les autorités ou agents pouvant donner des ordres et qui sont habilités à le faire sont, par ordre d'importance :

- le Maire, chef de l'administration communale,
- le Secrétaire Général de la mairie, coordonnateur des services municipaux,
- le chef des services administratifs, chef de service des gardes municipaux, qui doit centraliser toutes les sollicitations de garde municipal et en assurer la programmation avec le chef des gardes municipaux,
- le chef de l'unité ou de la cellule des gardes municipaux.

Les opérations spéciales doivent faire l'objet *d'un ordre de mission écrit et signé par l'autorité compétente*. Chaque ordre de mission est d'abord enregistré par le chef de service puis reporté dans la main courante des gardes municipaux.

L'exigence d'ordre de mission écrit est amoindrie dans le cas dans le cas des opérations ordinaires comme les rondes de contrôle. Pour ces opérations, l'ordre verbal du chef de poste est suffisant.

Le garde doit obéir à ces ordres et les exécuter dans la légalité : il ne doit pas obéir à des ordres qui sortent de la loi de par le statut du donneur d'ordre ou de par l'objet de l'ordre donnée.

Si le garde est directement invité à agir par une personne autre qu'un des chefs ci-dessus cités, il doit se référer à ces derniers avant l'action, pour décision.

Si l'ordre est illégal, le garde doit trouver des solutions pour atteindre le résultat souhaité sans utiliser les voies illégales invoquées par le donneur d'ordre.

■ Les opérations de police les plus courantes

Les opérations de police pouvant être effectuées au titre de la police administrative locale sont:

- la *verbalisation* des contrevenants aux règlements municipaux,
- la *mise en fourrière* est surtout une mesure de préservation de l'ordre et non une sanction à proprement parlé, dans la mesure où tout objet créant un trouble de jouissance sur la voie publique peut être mis en fourrière,
- le *maintien de l'ordre* consiste à repousser une foule, faire un barrage, une escorte à pied ou avec un moyen motorisé de locomotion,

- la *surveillance* des lieux, bâtiments et biens publics,
- la *garde rapprochée* et protocole,
- les *contrôles* divers ;
- les *déguerpissements* (sur le domaine communal)
- la *régulation de la circulation* sur la voie publique
- la *destruction de denrées avariées*, saisie en vertu d'un règlement municipal
- la *démolition de bâtiments* menaçant ruine ;
- la *fermeture préventive* d'établissement jugé dangereux, incommodes ou insalubres (motivée par des raisons de police administrative)
- l'*information et la sensibilisation* des populations aux prescriptions de la police municipale.
- les *recherches - investigations* consistant à établir la matérialité des faits constitutifs d'infraction à la police municipale.

■ **Les opérations de police judiciaire**

Les opérations de police judiciaire effectuées par la police municipale sont limitées en raison du statut de son personnel. Il s'agit surtout de:

- L'*appréhension d'individus* commettant une infraction flagrante (voleur poursuivi par la clameur publique, auteurs d'une bagarre),
- Les *recherches - investigations* dans un cadre limité.

Pour les étapes suivantes de la procédure judiciaire, seuls les OPJ sont compétentes.

■ **Ce qu'un garde municipal peut faire...**

- un garde municipal peut accomplir toutes les opérations de police administrative et judiciaire, décrites ci-avant. Il ne peut agir que sur le territoire de sa commune.
- il peut réaliser des opérations de police préventive. Il peut notamment être utilisé pour la simple sensibilisation ou la présence dissuasive en un lieu donné. Le garde peut opérer une saisie administrative.
- il n'a cependant pas le droit de réprimer ou d'utiliser la violence, sauf en cas de légitime défense. *Ex.: Régler la circulation, assurer le maintien de l'ordre.*
- *en matière de police judiciaire*, il agit uniquement en cas de flagrant délit Il n'a pas pour mission de rechercher les délits relevant du

I

Code Pénal. Cependant, la responsabilité du garde dépassent souvent la simple constatation. En tant que "collaborateur occasionnel des services de sécurité", il est habilité à mettre en œuvre la phase initiale de l'enquête. Il ne peut pas appréhender l'auteur du délit mais peut le conduire jusqu'à un OPJ.

■ **Ce qu'un garde municipal ne doit pas faire...**

- *le recouvrement des taxes et autres produits communaux ne fait pas partie de la mission du garde municipal à moins d'avoir été expressément nommé collecteur ou agent de poursuite en plus. Un garde, collecteur sans titre, est par exemple passible des sanctions de la chambre administrative de la Cour Suprême pour gestion de fait ou manquement indu de deniers publics.*
- *de même, le garde est parfois utilisé comme garde de corps personnel du Maire, voire comme gardien au domicile du Maire. Cette utilisation est abusive même s'il n'est pas absolument interdit au garde de faire de la protection rapprochée à l'occasion des cérémonies officielles. Le garde ne peut pas non plus être affecté au service personnel du Maire ou de sa famille.*

6. Le recours aux forces de l'ordre

Les communes disposent d'une force embryonnaire que sont les gardes municipaux. Toutefois, l'article 78 de la loi n° 80-1180 stipule que *"les services compétents en matière de police et de sécurité sont à la disposition du Maire pour l'exécution des mesures de police municipale"*. Cet article ouvre la possibilité pour les autorités municipales de *réquisitionner les forces de l'ordre*, en vue de mener une opération de maintien d'ordre dans la commune.

Qu'est-ce que les forces de l'ordre?

Les forces de l'ordre, ou forces de défense et de sécurité, désignent *l'ensemble du personnel de la police d'Etat et la Gendarmerie nationale*.

- La police d'Etat désigne les forces de police, c'est-à-dire le personnel de police dont dispose l'Etat de Côte d'Ivoire. La police d'Etat est constituée de (i) la police nationale, (ii) les polices spéciales telles que la police des eaux et forêts, la police maritime...La police nationale officie dans les communes en milieu urbain. Le Maire lui fait appel en priorité.
- A défaut de police, il a recours à la Gendarmerie nationale. Celle-ci est placée sous l'autorité du Ministre de la Défense et officie dans les petites communes en milieu rural.

Ces personnels de police peuvent être mis à la disposition des autorités de police administrative que sont notamment le préfet ou le maire, par une réquisition.

Qu'il s'agisse de la police nationale ou des forces armées, la demande d'intervention se fait dans les mêmes formes.

Les conditions du recours aux forces de l'ordre

Le Maire dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale peut recourir aux forces de l'ordre.

Il n'y a pas de conditions légalement prescrites mais une appréciation pratique. Le nombre réduit des gardes municipaux et le risque de débordement des gardes municipaux en raison de l'ampleur d'un événement justifient la demande de renfort.

I

Le nombre de personnes nécessaires et les moyens à dégager appartiennent aux autorités supérieures des forces de l'ordre.

■ La demande de concours

C'est la forme la plus courante. Elle est utilisée lorsque la mission sollicitée entre dans les compétences normales des forces nécessaires et vise *tous les cas autres que l'exécution des réquisitions*.

C'est notamment le cas du maintien de l'ordre et de l'organisation de la circulation lors des grands rassemblements d'hommes tels que foires, marchés, réunions et cérémonies publiques.

En effet, le Maire ou son représentant peut toujours demander à la police nationale ou à la gendarmerie d'intervenir pour accomplir des opérations qui entrent normalement dans leurs attributions. Dans ce cas, *la responsabilité de l'action est entièrement assumée par les forces de l'ordre*.

L'autorité qui reçoit la demande doit la renvoyer au Maire ou autre requérant en précisant les raisons pour lesquelles, il ne peut être donné suite à sa sollicitation lorsque la demande de concours: ne précise pas le texte en vertu duquel le concours est demandé, ne mentionne pas l'accord du ministre des forces armées, sort des attributions des forces sollicitées.

Toutefois, *en cas de nécessité urgente et manifeste*, le destinataire de la demande doit la satisfaire et en informer le Ministre des forces armées par voie hiérarchique.

■ La réquisition

Plus solennelle que la demande de concours, la réquisition permet la mise en action de l'autorité militaire par une autre autorité sous les ordres de qui, elle ne travaille pas en temps normal. *L'entière responsabilité de l'opération revient alors à l'autorité requérante*. A cette fin, elle obéit à une forme particulière.

- *Motivation* : la réquisition est *obligatoirement* utilisée pour : (i) exécuter un service n'entrant pas expressément dans les attributions des forces sollicitées ; (ii) assurer le maintien de l'ordre là où il est menacé ; (iii) déplacer des effectifs en dehors de leur circonscription normale ; (iv) faire usage des armes à la demande et en présence d'un représentant du Maire ; (v) prêter main-forte au Maire menacé dans son intégrité physique.
- *Trois types de réquisition* : (i) la *réquisition générale* permet de demander à l'autorité militaire un ensemble de moyens en vue de leur utilisation pour le maintien de l'ordre ; (ii) la *réquisition particulière* a pour objet l'exécution d'une mission précise et délimitée avec emploi de la force mais non des armes. Sauf urgence, elle doit être

précédée d'une réquisition générale ; (iii) la *réquisition spéciale* est aux fins de l'usage des armes.

- *Contenu* : Outre la devise et le timbre de la commune, la réquisition mentionne, sous peine de nullité, les éléments généraux tels qu'énoncés dans le *décret n°67-332 relatif à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, Titre VI art. 32* (cf. Annexe 1). En fonction du type de réquisition, des mentions plus spécifiques devront être ajoutées: (i) *dans une réquisition générale*, il sera indiqué les autorités civiles qualifiées pour utiliser les troupes sur place. (ii) *dans une réquisition particulière*, on précise plutôt les autorités appelées à coopérer avec la troupe requise.
- *Recours à la force* : lorsque la réquisition a pour objet la dispersion d'un attroupement par emploi de la force, l'une des mentions ci-dessus devra obligatoirement être portée dans le texte de la réquisition : (i) s'il s'agit d'une réquisition particulière (sans usage des armes), elle doit mentionner « l'emploi de la force pour l'exécution de la présente réquisition ne comporte pas l'usage des armes » ; (ii) avec l'usage des armes, « l'emploi de la force pour l'exécution de la présente réquisition comporte l'usage des armes ; l'autorité militaire reste libre d'en régler l'emploi ».

L'intérêt de la procédure de réquisition est qu'elle oblige les forces de l'ordre à agir sans apprécier l'opportunité de leur intervention.

■ **Demande expresse et autorités destinataires**

Le maire peut formuler une demande expresse à la plus haute autorité locale ou régionale de la force nécessaire.

- dans le cas de la police, c'est le Commissaire de police.
- s'agissant des forces armées, il y a une distinction par catégorie de forces : (i) pour les forces de première catégorie, le commandant de la gendarmerie nationale ou le commandant de la légion ; (ii) pour les forces de deuxième catégorie (forces terrestres, maritimes et aériennes), le chef d'état-major et les commandants militaires départementaux.

En cas d'urgence, le maire saisira le commandant d'Armes des forces stationnées en dehors du chef-lieu de département avec copie aux autorités hiérarchiques correspondantes ci-dessus désignées.

Dans tous les cas, le Maire peut s'adresser aux responsables nationaux s'il a à se plaindre des responsables locaux pour le retard ou la négligence dans l'exécution d'une demande d'intervention.

La réponse des forces de l'ordre

Les forces de l'ordre sont obligées de répondre aux demandes de l'autorité administrative, au besoin en demandant renfort à des services basés dans une localité voisine.

La réquisition est exécutoire dès réception par l'autorité destinataire. Dès réception, l'autorité requise fait connaître, d'urgence et par la voie la plus rapide, au Maire ou à son délégué, la date et l'heure de réception de la réquisition.

En dehors des problèmes de forme qui sont sanctionnés par la nullité, l'autorité militaire requise signale les irrégularités au Maire pour correction aux fins d'exécution. À la suite des formalités et s'il n'y a (plus) aucune difficulté, elle passe à l'exécution proprement dite. La fin de la réquisition est constatée par un écrit levant celle-ci et remis en main propre à l'autorité requise.

Lorsque la demande est manifestement illégale ou abusive, les forces sollicitées doivent refuser et demander au requérant de s'adresser à leur supérieur. Mais si l'exécution de la demande est immédiatement nécessaire ou que l'urgence est formellement déclarée par le Maire, les forces de l'ordre doivent obtempérer et s'exécuter en respectant la légalité.

L'emploi de la force

Le recours aux forces de l'ordre n'implique pas nécessairement l'emploi de la force. Il en sera fait usage uniquement si cela s'impose.

■ Les conditions

Il peut se faire sans formalités préalables ou sur réquisition. *Sans formalités préalables*, les forces de l'ordre sur décision de leur chef peuvent faire usage de la force dans l'un de cas suivants :

- des violences ou voies de fait⁴ sont exercées contre les agents de l'ordre,
- les agents ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou le poste dont la garde leur est confiée,

En l'absence de violence, la force peut également être nécessaire, notamment pour la dispersion des attroupements. Dans ce cas, le Maire ou son délégué, présent sur les lieux, délivre une *réquisition particulière* aux forces de l'ordre.

⁴ La voie de fait est une violence envers une personne ne constituant ni une blessure ni un coup

■ Les sommations

L'usage de la force ne peut se faire qu'après sommations données par le Maire, son délégué, un commissaire de police, un officier de police, ou un mandataire.

Le mandataire sera un officier ou un sous-officier exerçant les fonctions d'Officier de Police Judiciaire. Il n'y aura lieu à recours au mandataire que hors des circonscriptions de commissariats de police.

L'autorité habilitée ou mandatée à faire les sommations avant l'usage de la force, annonce sa présence par une sonnerie de clairon ou un roulement de tambour et lance l'appel, par haut-parleur si possible: « obéissance à la loi dispersez-vous ».

Si les manifestants n'obéissent pas à cette injonction, elle procède à une première sommation, après une nouvelle sonnerie de clairon, dans les termes suivants: « première sommation, on va faire usage de la force ».

En cas d'insuccès, elle procède à une deuxième et dernière sommation toujours précédée d'une sonnerie de clairon, dans les termes suivants: « dernière sommation, on va faire usage de la force »

Après cette dernière sommation, la troupe requise passe aux actes qu'elle juge appropriés.

En cas de sommation, un mandat de sommation est nécessaire.

Le mandataire ne doit jamais faire partie de la troupe d'intervention donc ne peut être le commandant de la troupe requise. Il assurera auprès de ce dernier de l'existence des réquisitions permettant l'emploi de la force avec ou sans usage des armes avant d'annoncer sa présence et d'exécuter les sommations.

L'usage des armes

■ Conditions

L'emploi de la force ne peut comporter l'usage des armes que dans les cas d'impérieuse nécessité, lorsque la sécurité de la troupe requise est mise en péril ou que l'accomplissement de la mission est manifestement compromis ; les voies de fait ou violences doivent être graves et généralisées.

■ Procédure

Avant l'usage des armes, le commandant des forces requises fait donner une sonnerie de clairon suivie d'une fusée rouge.

I

Ensuite, il avertit les assaillants par avis donné à haute voix, si possible avec l'emploi d'un haut parleur, que l'usage des armes va être ordonné.

Le commandant laisse s'écouler le temps que lui permet la sécurité de son personnel ou l'accomplissement de la mission reçue et ordonne l'intervention. La procédure d'intervention est répétée autant de fois qu'il y a d'assauts.

Les incidences financières des recours

Le recours aux forces de l'ordre n'entraîne pas forcément des charges financières pour la commune.

Comme il a été rappelé par la loi portant organisation municipale, les dépenses de police et de sécurité sont normalement à la charge du budget de l'Etat.

Les communes n'ont donc pas à hésiter à recourir aux forces de l'ordre par crainte de supporter des frais ou une quelconque responsabilité. L'Etat est responsable des dégâts causés par les forces de l'ordre en service.

La loi municipale a aussi prévu que les communes peuvent être appelées à participer aux dépenses de fonctionnement de la police dans la mesure de leurs possibilités budgétaires. Cet appel n'a pas encore été formalisé mais l'acuité des problèmes de sécurité dans une commune peut justifier la prévision d'un financement pour soutenir les actions des forces de l'ordre.

L'information réciproque entre forces de l'ordre et autorités communales

■ L'obligation d'information

L'échange d'information entre les Autorités de police est obligatoire pour prévenir les troubles.

Les commissaires de police et les commandants des unités de gendarmerie sont tenus d'informer amplement et immédiatement les autorités locales de police des faits et événements survenus sur le territoire communal qui sont liés à la sécurité. En retour, les autorités municipales et départementales doivent fournir aux forces de l'ordre les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de maintien de l'ordre.

■ Sous forme écrite

Les communications entre le Maire et les forces de l'ordre prennent la forme écrite ou verbale.

Les écrits, toujours datés et signés, sont des rapports ou des messages radio. Ces écrits peuvent être la concrétisation d'informations verbales reçues par téléphone ou lors de visites, souhaitées fréquentes, du Maire aux autorités de sécurité vice-versa.

Les écrits, sous forme de rapports spéciaux, sont exigés pour les événements extraordinaires. Ces écrits peuvent être classés dans les catégories suivantes :

- événements ayant le caractère d'un véritable sinistre et qui nécessite des mesures promptes et décisives, soit pour porter secours aux personnes, soit pour protéger les personnes et les biens : inondations, éboulements, séisme, accidents de chemin de fer, accidents d'aviation, naufrage, explosions, incendies d'une ampleur particulière, etc.
- événements ayant une sérieuse importance au point de vue de l'ordre public ou de la sûreté intérieure et nécessitant des mesures spéciales pour maintenir l'ordre : grèves importantes ou généralisées, émeutes populaire, attentats, complots, provocations graves de révoltes, découvertes de dépôts d'armes, de munitions ou d'atelier clandestins de fabrication d'explosifs etc. ;
- actes ou manœuvres intéressant la défense nationale ou la sécurité extérieure : attaques graves ou généralisées contre les postes sentinelles, provocation de militaires à l'indiscipline ou à la désertion, incursion sur le territoire de troupes ou de bandes étrangères, incidents de frontières, actions subversives, etc. A l'exclusion des faits d'espionnage ;
- crimes et délits qui, soit par leur fréquence, soit par les circonstances dans lesquelles ils se sont produits, soit encore par la qualité des personnes en cause ont provoqué de l'émotion ou de l'inquiétude dans les régions intéressées ou nécessitent des mesures spéciales : faits de banditisme.

■ **Sous forme verbale**

La communication des événements autres que les premiers dits événements divers consistant fondamentalement en des informations ou renseignements, peut prendre la forme verbale. Ce sont :

- tous les renseignements susceptibles d'intéresser directement ou indirectement l'ordre public, soit tout ce qui dans l'ordre social, économique ou national est de nature à influencer sur l'état d'esprit des populations et peut donner lieu à des mesures de précaution, de redressement ou de répression : grèves, meurtres, trafics d'armes ou de munitions, activités suspectes d'étrangers résidant ou de passage, fausses nouvelles, propagande, etc.

- incendies ou sinistres, même de faible importance, accidents graves ou provoqués par l'état de la chaussée, par les travaux effectués sur les routes et pistes etc.
- incidents mettant en cause à un titre quelconque, une personnalité locale, un fonctionnaire ou agent de l'Administration, des chefs coutumiers, des notables, etc.
- rixes ou différends survenus entre villages ou entre populations de races ou tribus différentes, etc.
- activités politiques ou syndicales susceptibles d'intéresser la sûreté du pays, le maintien de l'ordre et la sécurité publique.

7. Limites de l'action de police administrative locale

Les autorités de police administrative locale ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire en matière de police. C'est pourquoi, l'autorité de tutelle exerce un contrôle sur les actes posés par les élus locaux. C'est une matière sensible car créatrice de contraintes pour l'administré. A ce titre, le juge sanctionne les disproportions entre les circonstances de fait et les mesures adoptées.

Le contrôle de l'autorité de tutelle sur les actes

■ Conditions de validité des décisions

Les actes de police des autorités de police des collectivités sont transmis au Préfet qui effectue un *contrôle de légalité*. En principe, depuis la Loi de 2001 portant organisation générale de l'administration territoriale et instituant la tutelle a posteriori, les délibérations et décisions sont exécutoires 15 jours après transmission à l'autorité de tutelle, toutefois celle-ci peut abréger le délai.

En revanche, les décisions réglementaires et individuelles posées par le Président du Conseil Général sont immédiatement exécutoires, dans le respect des règles d'opposabilité établies par la loi.

■ Conséquence de l'illégalité d'un acte

L'illégalité engendre des conséquences juridiques et appelle la réparation du préjudice subi par les victimes de l'opération.

Un acte illégal fera l'objet soit d'une constatation de nullité (opposable à tous moments), soit d'une annulation (dans les trente jours de la date de l'accusé de réception par la tutelle).

Les victimes des opérations de police illégales peuvent demander réparation du préjudice subi sur la base du code civil. La commune qui a payé des dommages et intérêts peut, en cas de *faute prouvée* d'un de son agents ou son élu et *après indemnisation de la victime*, engager une action récursoire contre son élu ou son agent.

Les opérations de police sont illégales si l'acte de police qui les fonde est lui-même illégal ou inexistant. Ex: un déguerpissement réalisé avec un arrêté prescrivant son immédiateté, sans mise en demeure préalable ou en l'absence de tout arrêté notifié aux personnes concernées.

Le contrôle par le juge

Comme toute action de l'administration, l'exercice du pouvoir de police est soumis au principe de légalité donc à un *contrôle juridictionnel*. Les décisions prises par les élus locaux dans l'exercice de leur pouvoir de police administrative étant des actes administratifs, elles sont susceptibles de *recours pour excès de pouvoir*. Le juge exerce donc un contrôle sur les actes pris. Ce contrôle porte sur le but, les motifs et les moyens de la police.

■ Objets du contrôle

Le juge exerce un *contrôle sur le but* qui ne peut être que le maintien de l'ordre, de la tranquillité, de la salubrité. Aussi toute mesure de police prise dans un autre but sera annulée par le juge, s'il est saisi par un particulier.

Le contrôle du but visé par la mesure de police permet aux autorités titulaires du pouvoir de police de ne pas prendre des mesures discriminatoires dans seul but de brimer un administré.

Le juge exerce un *contrôle sur des motifs*. La mesure de police n'est légale que s'il y'a une menace réelle de désordre et donc par conséquent de l'ordre public.

Il exerce un *contrôle sur les moyens*. L'investigation du juge porte sur l'objet de la mesure, c'est-à-dire le moyen de police utilisé par les autorités de police ainsi que leur adaptation au motif de fait.

■ La protection des libertés publiques

La police administrative heurte, même sans le vouloir, les libertés publiques des citoyens. *La protection de ces libertés est donc l'enjeu majeur du contrôle sur les moyens.*

- *L'interdiction des mesures générales et absolues*, sans limitation dans l'espace et le temps, sont illégales car elles ont pour effet de supprimer la liberté des individus par l'autorité de police. *Exemple : une mesure de police prise par un maire en vue d'interdire une manifestation précise à l'hôtel communal ne peut s'appliquer à toutes les autres manifestations et dans toutes les autres communes.*
- la mesure de police administrative doit être *adaptée à la gravité de la menace de trouble*. Elle doit suivre un principe de proportionnalité en se limitant au minimum nécessaire pour atteindre son but de maintien ou de rétablissement de l'ordre public.
- la mesure de police ne doit restreindre une liberté publique qu'après *épuisement de toutes les voies de recours*. La menace de police ne doit être que le dernier recours de la puissance publique.

■ Conséquences

La prise d'une mesure de police interdisant ou réglementant une activité par une autorité titulaire du pouvoir de police doit être objective, rationnelle et nécessaire.

Le contrôle exercé par le juge peut aboutir à l'annulation de l'acte pris par le maire ou le président du conseil général.

Dans ce cas, après l'annulation de la décision prise, les particuliers peuvent tenter une autre action en vue de demander des dommages et intérêts à la collectivité territoriale mise en cause.

Responsabilité spéciale des communes

Le législateur a voulu mettre en garde les communes contre leur négligence à exercer leur mission de police. Selon les dispositions de l'article 139 de la Loi municipale, la commune est de plein droit responsable civilement des dégâts causés à l'occasion des attroupements ou rassemblements, armés ou non, sur son territoire ou par ses habitants.

■ Conditions

Cette responsabilité suppose des dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence contre des personnes ou contre des propriétés publiques ou privées.

En principe, seuls les tribunaux doivent pouvoir déclarer la responsabilité et préciser les responsables ainsi que leur degré de responsabilité. Aussi, si les habitants de plusieurs communes ont participé à la manifestation, le montant des dommages et intérêts prononcé doit-il être réparti proportionnellement entre ces différentes communes par le juge.

■ Réparation du préjudice

- *Modalités de réparation du préjudice.* Pour payer la condamnation mise à leur charge, les communes peuvent lever une contribution extraordinaire perçue en vertu d'un rôle spécial. La contribution doit être autorisée par décret. Si les sommes recueillies auprès des citoyens ne suffisent pas, l'Etat verse à la ou aux communes une subvention pour payer les dommages et intérêts. Pour accroître la capacité de la commune à couvrir de telle dette, il est plus que nécessaire pour elle de souscrire une police d'assurance et de vérifier le paiement régulier des primes.
- *Délai et substitution.* La commune déclarée responsable a un délai de trois mois pour prendre les mesures nécessaires pour le paiement des indemnités, frais et dommages - intérêts mis à sa charge. Le délai court à partir de la date de fixation et de répartition défini-

I

tive du montant de la condamnation. Si la commune ne prend pas les mesures nécessaires pour le règlement de cette dette, il y est procédé d'office par l'autorité de tutelle.

■ **Exonération de responsabilité**

La responsabilité spéciale des communes s'efface lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

La commune qui a payé les dommages et intérêts peut engager une action récursoire en se retournant contre les auteurs réels des dégâts et leurs complices pour demander le remboursement des sommes qu'elle aurait payées.

Annexe pratique : forme de réquisition des forces de l'ordre

■ Forme de la réquisition

La réquisition doit comporter, en plus du timbre et de la devise de la commune, les éléments suivants:

- l'intitulé avec la nature de la réquisition ;
- les noms et prénoms ainsi que la qualité de l'autorité requérante;
- les textes légaux et réglementaires, le jugement ou l'acte administratif de référence;
- la qualité de l'autorité requise ;
- l'objet de la réquisition ;
- la nature et le dénombrement des moyens demandés ainsi que les autorités civiles ou militaires devant être en rapport de travail avec les troupes ;
- l'avis du requérant sur les dispositions pratiques à prendre (moment plus favorable pour l'arrivée des troupes, points à occuper, modes d'accès aux points, conduite générale à tenir à l'arrivée...);
- le lieu de la mission,
- une mention de l'engagement du requérant de garantir le requis avec la date et sa signature.

■ Extrait de l'Article 32 du décret de 1967

Toute réquisition doit, sous peine de nullité, être faite par écrit, datée, signée et rédigée dans la forme suivante :

« Réquisition: Générale (1)

Particulière (1)

Complémentaire spéciale (1)

AU NOM DU PEUPLE IVOIRIEN

Nous (indication du nom et de la qualité de l'autorité requérante)requérons en vertu de la Loi,

Monsieur (indication de la « qualité de l'autorité requise).....de prêter le secours des troupes nécessaires pour (Indiquer l'objet de la réquisition)

I

à (Nom de la localité ou d'une zone nettement délimitée dans laquelle la mission doit être exercée).

Et pour garantie de M.....(qualité de l'autorité requise), nous apposons notre signature.

Fait à le.....»

(1) Selon le cas.

Pour en savoir plus

Textes fondateurs sur l'organisation des CT

- Loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale, modifiée par la loi n° 85-578 du 29 juillet 1985 ((articles 38,70 et 72 à 79)
- Loi n°2001-476 du 9 août 2001 d'orientation sur l'organisation générale de l'Administration territoriale ;
- Loi n°2001-477 du 9 août 2001 relative à l'organisation du Département ;
- Loi n°2001-478 du 9 août 2001, portant statut du District d'Abidjan ;
- Loi n°2002-44 du 21 janvier 2002, portant statut du District de Yamoussoukro ;
- Loi n°2003-208 du 7 juillet 2003, portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- Loi n°61-84 du 10 avril 1961, relative au fonctionnement des Départements, Préfectures et Sous-Préfectures.

Autres textes

■ Lois

- Loi n° 63-526 du 26 décembre 1963 relative aux peines applicables en matière de contraventions et aux amendes forfaitaires modifiées par la loi n° 81-640 du 31 juillet 1981 portant code pénal (articles 3,5à 14 et 19)
- Loi n° 92-464 du 29 juillet 1992 sur la répression de certaines formes de violences
- Loi n°60-366 du 14 novembre 1960 portant institution d'un code de procédure pénale modifiée par les lois n° 62-231 du 29 juin 1962, 63-2 du 11 Janvier 1963, 63-526 du 26 novembre 1963, 69-371 du 12 Août 1969 et 81-640 du 31 Juillet 1981 (articles 12 à 19 et suivants)
- Loi n° 81-640 du 31 juillet 1981 portant code pénal
- Loi n°2002-04 du 3 janvier 2002, portant statut du personnel des Collectivités Territoriales

■ Décrets

- Décret n° 63-530 du 27 décembre 1963, déterminant les modalités d'application de la loi n° 63-526 du 26 Décembre 1963, portant fixation des peines applicables en matières de contraventions et organisant, en cette matière, la perception d'amendes forfaitaires ;
- Décret n° 64-212 du 2 Mai 1964 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique ;
- Décret n°67-332 du 1er août 1967, relatif à la participation des forces armées au maintien de l'ordre ;
- Décret n° 69-356 du 31 juillet 1969 déterminant les contraventions de simple police et les peines qui leur sont applicables ;
- Décret n° 2005-265 du 21 janvier 2005 fixant les modalités d'application en matière de sécurité de la loi n°2003 – 208 du 7 juillet 2003 portant transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.
- Décret n°2005-263 du 21 juillet 2005, fixant en matière de Protection Civile, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003, portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales ;
- Décret n°74-265 du 19 juin 1974, portant délégation de pouvoirs des ministres aux préfets
- Décret n° 82-141 du 27 janvier 1982 déterminant les modalités de fonctionnement des Conseils municipaux du Conseil de la Ville d'Abidjan et des commissions créées par ces Conseils (article 15)
- Décret n°67-331 du 1er août 1967 portant règlement sur le service de la gendarmerie (articles &, 5, 8, 9, 11 à 46 et 127)
- Décret n°67-332 du 1er août 1967, relatif à la participation des forces armées au maintien de l'ordre
- Décret n°79-476 du 6 juin 1979 portant règlement sur la police générale et le service intérieur des corps de sûreté nationale

■ Arrêtés

- Arrêté n° 413/MPA/CAB1 du 25 septembre 1974 portant interdiction de la divagation des animaux domestiques.
- Arrêté n° 413/MPA/CAB-1 du 25 septembre 1974 du Ministre de la production animale portant interdiction de la divagation des animaux domestiques ;
- Arrêté n°2759 MAEF.T.G. du 12 septembre 1967, déterminant le modèle des carnets à souches destinés à la perception des amen-

|
des de com-position, les modalités de prise en charge desdits car-
nets par les services utilisateurs et des versements au trésor du
produit des amendes de composition ;

Direction de la publication : DGDDL

Réalisation : Bureau AAI & Groupe Huit (PSDAT)

Impression :

Côte d'Ivoire, Juin 2008