



DOSSIER D'EXPERTS

AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

Le préfet et les collectivités

Maîtriser les relations juridiques
et administratives

Olivier Sut

Juriste, diplômé en droit public, chargé d'études juridiques,
chargé de contrôle de légalité en urbanisme au sein de la préfecture de la Haute-Savoie

Le préfet et les collectivités

Maîtriser les relations juridiques
et administratives

Cet ouvrage analyse en profondeur les relations juridiques entre le préfet et les collectivités territoriales en France. Il met en lumière les compétences partagées et les mécanismes de coopération entre ces acteurs essentiels de la gouvernance locale. À travers des thématiques clés comme la police administrative, la prévention de la délinquance, le contrôle de légalité ou encore l'intercommunalité, il décrypte le rôle central du préfet dans l'administration territoriale.

L'ouvrage offre une approche claire et pédagogique pour aider les élus, les fonctionnaires territoriaux et les professionnels du droit à mieux comprendre l'articulation entre l'État et les collectivités locales. Il souligne les situations dans lesquelles ces dernières peuvent s'appuyer sur l'État pour mener à bien leurs actions, et détaille les dispositifs juridiques à leur disposition.

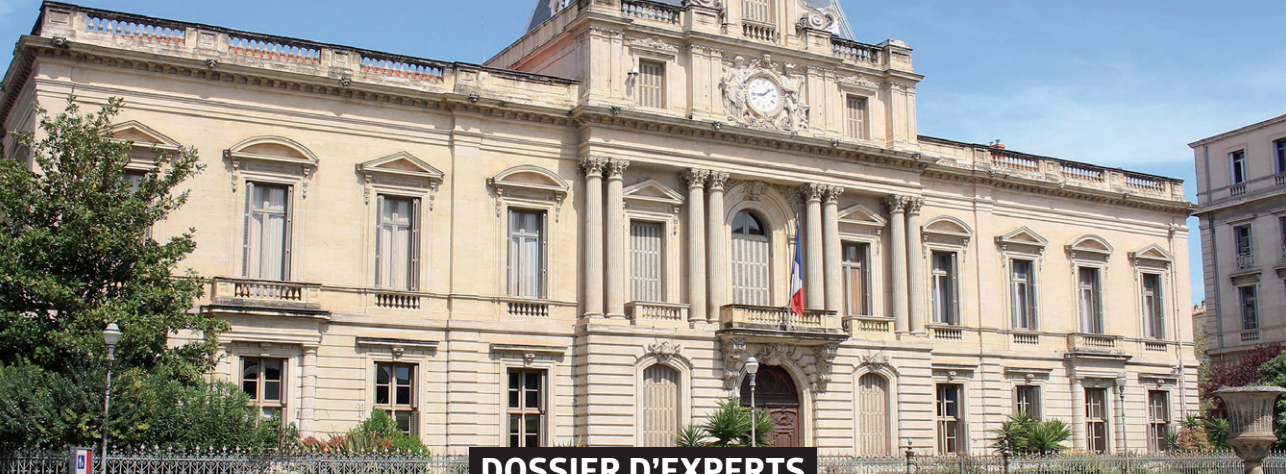
Grâce à une présentation structurée et accessible, ce livre constitue un outil indispensable pour maîtriser les enjeux juridiques et administratifs des collectivités. Il permet aux lecteurs d'appréhender les interactions entre le préfet et les collectivités avec un regard pragmatique, afin d'optimiser leur prise de décision et leur action locale.

Olivier Sut est juriste, chargé du contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme au sein de la préfecture de la Haute-Savoie. Il a été auparavant chef de la section polices administratives spéciales à la même préfecture. Il est titulaire d'un DESS Contentieux administratif et financier de la faculté de droit de Toulon.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2325-1

territorial éditions



AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

Le préfet et les collectivités

Maîtriser les relations juridiques
et administratives

Olivier Sut

Juriste, diplômé en droit public, chargé d'études juridiques,
chargé de contrôle de légalité en urbanisme au sein de la préfecture de la Haute-Savoie

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 942A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN : 978-2-8186-2325-1

ISBN version numérique : 978-2-8186-2326-8

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Juin 2025

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p. 9
--------------------	------

Partie 1

Les manifestations de l'autorité de l'État sur les collectivités

Chapitre I

Des pouvoirs du préfet qui soulignent l'autorité de l'État sur les collectivités territoriales	p. 13
--	-------

A - Un pouvoir hiérarchique dans des cas spécifiques	p. 13
B - Un pouvoir de substitution à l'égard de certaines autorités locales	p. 15
C - Un pouvoir spécifique à l'égard des élus locaux	p. 18
D - Des pouvoirs particuliers dans le domaine de l'urbanisme	p. 20
1. L'avis de l'État au titre du règlement national d'urbanisme (RNU)	p. 20
2. Le rôle du préfet dans l'élaboration des documents d'urbanisme locaux	p. 20
3. Autorisations spécifiques délivrées par le préfet	p. 22
4. Le préfet préside des commissions administratives intervenant dans le domaine de l'urbanisme	p. 24
5. Cas particulier de l'aménagement commercial	p. 25
E - Le pouvoir de conduire une médiation administrative	p. 25

Chapitre II

Le contrôle de légalité des collectivités territoriales	p. 29
---	-------

A - Le contrôle de légalité général	p. 29
1. Présentation générale	p. 29
2. Les actes soumis au contrôle de légalité	p. 31
3. Les modalités pratiques de la télétransmission des actes	p. 34
4. Le déféré préfectoral en pratique	p. 37
5. Les spécificités du déféré préfectoral face au contrat	p. 40
B - Le contrôle budgétaire	p. 41
1. Présentation générale	p. 41
2. Les différentes étapes des cas de contrôle budgétaire : rôle de la collectivité et du préfet	p. 42
C - Le pouvoir du préfet de prendre position formellement avant la prise de décision locale	p. 48
1. Le cadre juridique du rescrit administratif	p. 48
2. Sur la procédure proprement dite du rescrit administratif	p. 49

D - Autre pouvoir spécifique du préfet : le pouvoir de dérogation	p.50
1. Le cadre juridique du droit de dérogation.....	p.50
2. Les conditions concrètes de mise en œuvre du droit de dérogation	p.51

Partie 2

Les pouvoirs de police administrative : une compétence partagée entre le préfet et le maire

Chapitre I

La police municipale : une compétence du maire	p.55
--	------

A - Le fondement juridique	p.55
B - Les objectifs de police municipale en détail	p.56

Chapitre II

Les pouvoirs de police du préfet de département	p.59
---	------

A - La police administrative générale	p.59
1. Le cas général	p.59
2. Le cas des communes où la police est étatisée	p.61
B - Diverses polices spéciales au niveau du préfet de département	p.62
C - L'exemple particulier de la police des débits de boissons	p.63
1. Le préfet réglemente les horaires de fermeture des débits de boissons	p.63
2. La compétence générale du maire	p.64
3. L'interdiction de vente à emporter de boissons alcoolisées	p.64
4. L'interdiction de consommation d'alcool sur la voie publique	p.66
5. La déclaration administrative d'ouverture d'un débit de boissons	p.67
6. Le cas des débits temporaires	p.67
7. Le cas particulier du débit temporaire ouvert dans les établissements d'activités physiques et sportives	p.68
8. Modèles d'actes établis par le maire	p.69
D - L'admission en soins psychiatriques : une compétence partagée avec le maire sous conditions	p.72

Chapitre III

Le contrôle de légalité d'une mesure de police administrative	p.75
---	------

A - Les conditions pour assurer la légalité d'une mesure de police	p.75
B - Les concours de mesures de police	p.76

Chapitre IV

Les compétences du préfet de police en matière de police administrative	p.79
---	------

A - Une compétence de principe en tant qu'autorité de police administrative générale	p.79
B - Des compétences partagées entre le maire de Paris et le préfet de police	p.81
C - Des compétences de police en tant que représentant de l'État dans le département	p.82
D - Le cas des trois départements de la petite couronne	p.83
E - Des compétences de police spéciale	p.84

Chapitre V

La sauvegarde de l'ordre public en pratique	p. 87
A - Divers outils juridiques à disposition du préfet	p. 87
B - L'exemple du recours à la vidéoprotection par le maire : mode d'emploi	p. 88
1. La demande d'autorisation proprement dite	p. 88
2. Le financement de la mise en place d'un programme de vidéoprotection	p. 89
3. La demande d'agrément pour le visionnage des images	p. 90
C - Le pouvoir de fermer temporairement certains établissements	p. 91
1. La fermeture des lieux de culte	p. 91
2. La fermeture administrative de certains établissements (débits de boissons et autres)	p. 92
3. La fermeture au titre de la législation ERP	p. 98
D - Les manifestations et rassemblements sur la voie publique : une compétence partagée entre le maire et le préfet	p. 102
1. Le régime de droit commun	p. 102
2. Appréciation effectuée par l'autorité compétente	p. 103
3. Le cas particulier des rassemblements festifs à caractère musical	p. 104
4. Les grands événements	p. 107
5. Le cas spécifique des manifestations sportives se déroulant sur la voie publique	p. 109
E - La prévention de la délinquance	p. 109
1. L'animation de la politique de prévention de la délinquance	p. 109
2. Le contrat local de sécurité	p. 112
3. Le contrat de sécurité intégrée	p. 113
4. Le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation	p. 113
5. Le pouvoir de restreindre la liberté d'aller et de venir des mineurs de treize ans	p. 114
6. La lutte contre les discriminations et autres	p. 115
F - La constitution d'une force de police municipale	p. 115
1. Démarches administratives à réaliser	p. 115
2. La demande d'armement formulée auprès du préfet	p. 117
G - La convention de coordination des forces de police	p. 119
H - La demande d'utilisation de caméras-piétons pour les agents de police municipale	p. 120

Chapitre VI

Le pouvoir de réquisition	p. 123
A - Le pouvoir de réquisition de droit commun du préfet	p. 123
B - Le pouvoir de réquisition du maire	p. 124
C - Le pouvoir de réquisition de logements	p. 125
D - Le pouvoir de réquisition du préfet de zone de défense et de sécurité	p. 126
E - Les réquisitions au titre de la sécurité civile	p. 126
F - Les réquisitions au titre de la défense nationale	p. 126

Chapitre VII

La question des gens du voyage	p. 129
A - L'élaboration du schéma d'accueil des gens du voyage	p. 129
B - Le cas du stationnement illicite de gens du voyage	p. 131

C - La problématique de stationnement des grands groupes de gens du voyage	p. 133
D - Le rôle de la commune	p. 134

Partie 3

L'État comme partenaire privilégié (ou contraint) des collectivités territoriales

Chapitre I

L'aménagement et le développement du territoire local	p. 139
A - La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités	p. 139
1. Les contrats de plan État-région (CPER)	p. 140
2. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE)	p. 140
3. Les contrats de ville	p. 140
4. Les contrats de mixité sociale	p. 141
5. Les contrats de Cahors	p. 141
B - Des programmes nationaux dédiés à l'action publique locale	p. 141
C - L'opération de revitalisation du territoire	p. 143
1. Présentation générale du dispositif	p. 143
2. Les modifications apportées par la loi 3DS : un recours simplifié au dispositif ORT	p. 144
D - Les délégués du préfet à la politique de la ville	p. 145
E - Les projets partenariaux d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU)	p. 146
1. Présentation générale du dispositif des PPA	p. 146
2. Le renforcement du dispositif des PPA par la loi 3DS	p. 147
3. En pratique : les actes administratifs pour la conclusion du PPA	p. 147
4. Présentation générale du dispositif des GOU	p. 148
5. En pratique : les actes administratifs pour la conclusion d'une GOU	p. 149
F - L'expropriation validée par le préfet	p. 149
1. Présentation générale de la procédure	p. 149
2. L'utilité publique au sens juridique	p. 151
3. Décomposition des principales étapes et formalités administratives	p. 153
4. Le recours contentieux contre l'expropriation	p. 164
G - La création d'un établissement public foncier local	p. 165
H - Le contrôle de l'obligation de logements locatifs sociaux	p. 166
1. Présentation générale du dispositif	p. 166
2. La procédure de bilan triennal	p. 167
3. Les effets juridiques d'un constat de carence du préfet	p. 168

Chapitre II

Le développement des équipements touristiques en zone montagne	p. 171
A - Le régime juridique des unités touristiques nouvelles (UTN)	p. 171
B - La création du domaine skiable	p. 173
1. L'aménagement proprement dit du domaine skiable	p. 173
2. La servitude de piste de ski alpin	p. 175

C - Les remontées mécaniques	p.179
1. Cadre général	p.179
2. Les procédures d'autorisation	p.180
3. Le contrôle des remontées mécaniques	p.183
D - Plan Avenir montagnes	p.184
Chapitre III	
Le soutien financier de l'État au bénéfice des collectivités territoriales	p.185
A - Présentation générale	p.185
B - La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	p.188
1. Cadre général	p.188
2. Le rôle de la commission DETR	p.188
3. Schéma simplifié de la procédure administrative	p.189
4. Exemples de projets à subventionner	p.190
C - La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	p.190
D - Le fonds vert	p.192
Chapitre IV	
L'intercommunalité	p.195
A - Cadre général	p.195
B - Le schéma départemental de coopération intercommunale	p.196
C - Le cas des structures privées de coopération locale	p.197
D - Synthèse des procédures communes applicables en matière d'intercommunalité	p.199
1. La création d'un établissement public de coopération intercommunale	p.199
2. L'extension des compétences d'un établissement public de coopération intercommunale	p.201
3. La restitution de compétences aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale	p.202
4. L'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale	p.203
5. Le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale	p.204
6. La transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	p.206
7. La transformation d'un EPCI en communauté de communes (CC) avec extension de périmètre	p.207
8. La transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) en communauté d'agglomération (CA)	p.208
9. La modification des statuts d'un établissement public de coopération intercommunale	p.210
10. La fusion d'établissements publics de coopération intercommunale	p.210
11. La scission de communautés de communes ou de communauté d'agglomération	p.212

Partie 4

La protection des populations : une compétence partagée entre le préfet et le maire

Chapitre I	
La sécurité civile	p.215
A - Cadre général	p.215
B - Le droit à l'information sur les risques existants	p.216

C - Le dossier des risques majeurs	p. 217
D - L'organisation des secours et la gestion des crises	p. 219
1. Le plan Orsec	p. 219
2. Le plan communal de sauvegarde	p. 220
3. Acteurs principaux et outils spécifiques	p. 221
4. Le conseil départemental de sécurité civile	p. 222
E - Le rôle du maire à l'égard des risques majeurs	p. 222
1. Cadre général	p. 222
2. Le plan communal de sauvegarde : étapes de sa réalisation	p. 224
F - L'accompagnement du préfet en cas de catastrophe naturelle	p. 224

Chapitre II

La police des établissements recevant du public : une mission exercée par le maire au nom de l'État

A - Présentation générale	p. 227
B - La mise en œuvre des pouvoirs de police en cas de non-respect des règles par un ERP	p. 231

Chapitre III

La police spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles

A - Présentation générale	p. 233
B - Étapes de la procédure de mise en sécurité et d'insalubrité	p. 234
1. La procédure ordinaire	p. 234
2. La procédure d'urgence	p. 236
C - Modèles d'actes	p. 237

Chapitre IV

La police des animaux dangereux et errants

A - Les pouvoirs du maire ou, à défaut, du préfet selon les dispositifs juridiques existants	p. 245
B - La capture des animaux errants	p. 246
C - Le cas particulier des chiens catégorisés	p. 247

Chapitre V

Le préfet face au squat

A - Le cadre juridique de la procédure administrative d'évacuation forcée en cas de squat	p. 249
B - Évolutions prévues par la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023	p. 250
C - Points de détail de la procédure administrative pour faire cesser un squat	p. 252

Introduction

L'institution du préfet est d'origine ancienne. On peut remonter à la période de l'Ancien Régime avec l'intendant de justice, police et finances. Napoléon Bonaparte réintroduit le rôle des intendants sous la forme des préfets après son coup d'État du 18 brumaire (9 novembre 1799) avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

Le préfet a traversé les années ou les siècles. De par son rôle et ses fonctions, il constitue un personnage clé de l'administration française.

À la suite de la réforme intervenue avec l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, complétée par le décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État, le corps préfectoral n'existe plus. Il est créé le corps des administrateurs de l'État. Un décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet tire les conséquences de ces changements. Il supprime officiellement le corps préfectoral, mais la fonction de préfet perdure. Le décret du 6 avril 2022 fixe le cadre réglementaire applicable aux emplois de préfet et de sous-préfet en matière de nomination, de classement ou d'évaluation.

Les emplois de préfet sont des emplois supérieurs relevant de l'article L.341-1 du Code général de la fonction publique.

Il existe plusieurs catégories de préfets :

- le préfet de département ;
- le préfet de région ;
- le préfet de police ;
- le préfet de zone de défense et de sécurité ;
- le préfet délégué pour l'égalité des chances ;
- le préfet délégué à l'immigration ;
- le préfet maritime ;
- le préfet coordonnateur de bassin ;
- le préfet coordonnateur de massif ;
- le préfet coordonnateur de bassin laitier ;
- le préfet coordonnateur du plan d'action pour le milieu marin...

Les fonctions du préfet sont nombreuses et variées.

Selon le décret du 6 avril 2022 précité les préfets exercent, dans les régions, les départements et les collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution, les pouvoirs et missions prévus par le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution ainsi que, notamment, par les décrets du 16 janvier 2002 (n° 2002-84), du 29 avril 2004 (n° 2004-374 et du 22 décembre 2005 (n° 2005-1621). Ainsi, conformément à l'article 72 de la Constitution, dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. La loi confirme ses missions tout comme le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Signalons que le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région.

Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans certaines matières comme le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, les missions d'ordre public et de la sécurité des populations ou encore pour tout ce qui concerne la préparation et l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale dans les conditions prévues par la loi et le règlement. De même, son autorité ne s'exerce pas en ce qui concerne la compétence du préfet de département en matière d'entrée et de séjour des étrangers, en matière de droit d'asile, voir le cas échéant en matière de naturalisation.

Le préfet de département met en œuvre les politiques nationales et communautaires dans les conditions définies par le préfet de région. Le niveau départemental constitue l'échelon de droit commun pour la mise en œuvre de l'ensemble de la politique gouvernementale. En outre, le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations.

Les sous-préfets assistent les préfets de département dans l'accomplissement de leurs missions. Le sous-préfet dirige un arrondissement.

De par ses fonctions et son rôle central, le préfet entretient des rapports juridiques nombreux avec les collectivités territoriales.

Cette relation s'exprime à travers des compétences partagées (exemple : garant de l'ordre public), le contrôle de légalité pesant sur les collectivités territoriales. Le préfet demeure l'interlocuteur principal entre l'État et les collectivités territoriales, assurant une fonction de représentation et de coordination. Il est chargé de décliner au niveau territorial les réformes prioritaires du gouvernement, en collaboration avec les collectivités territoriales. En outre, il assure une mission de conseil auprès des collectivités territoriales, notamment à travers le dispositif du rescrit administratif.

En définitive, ces rapports juridiques, bien qu'ayant évolué depuis les lois de décentralisation, maintiennent le préfet dans une position centrale pour garantir la légalité et la cohérence de l'action publique au niveau local.

Le présent ouvrage vise à étudier les principaux rapports juridiques qu'entretiennent le préfet et les collectivités territoriales.

Partie 1

Les manifestations de l'autorité de l'État sur les collectivités

Chapitre I

Des pouvoirs du préfet qui soulignent l'autorité de l'État sur les collectivités territoriales

A - Un pouvoir hiérarchique dans des cas spécifiques

Ici, il ne s'agit pas d'évoquer le pouvoir hiérarchique du préfet à l'égard de ses propres services, mais le pouvoir hiérarchique qu'il exerce à l'égard d'autres services notamment à l'égard du maire.

Le maire représente l'État au sein de sa commune, et ce depuis la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Dès lors, il se voit reconnaître une compétence exercée au nom de l'État dans certains cas. Ce transfert de missions opéré par l'État s'explique notamment par la volonté que certaines tâches soient exécutées au plus près des citoyens.

Ainsi, la loi confie au maire des compétences qui seront soumises au contrôle hiérarchique du préfet et des compétences exercées sous l'autorité du procureur de la République.

En effet, le maire dispose de compétences spéciales de nature administrative qu'il exerce au nom de l'État. Ses attributions sont mentionnées aux articles L.2122-27 à L.2122-34-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le maire est notamment chargé, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département :

- 1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
- 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- 3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

Ainsi, le maire agit au nom de l'État pour la révision et la gestion des listes électorales, tout comme pour la délivrance des cartes électorales (C. élect., art. L.9 à L.43 et R.1 à R.25). Pendant la période électorale, le maire agit comme auxiliaire du préfet. Il est chargé de régler les questions relatives aux affiches électorales

(C. élect., art. L.51). Il doit prévoir des emplacements spéciaux pour l'affichage électoral. En cas de refus ou de négligence de sa part, le préfet est tenu de mettre en œuvre sans délai la mesure en question (C. élect., art. L.52).

Le maire, ou celui qui le remplace, est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus. Il s'agit d'une attribution exercée au nom de l'État (CGCT, art. L.2122-30). Le maire ne peut légaliser aucune autre signature que celles visées par l'article L.2122-30 du CGCT.

Le maire se charge du recensement citoyen (C. serv. nat., art. L.113-2). Il ne faut pas confondre ces dernières responsabilités avec les opérations de recensement général de la population, qui ne sont plus réalisées au nom de l'État depuis 2002 (CGCT, art. L.2122-21). Il appartient aux maires d'établir chaque année les listes préparatoires de la liste annuelle du jury de la cour d'assises (Code de procédure pénale [CPP], art. 261). Le maire assure l'organisation des cérémonies patriotiques officielles au nom de l'État (CGCT, art. L.2212-2).

Aussi, il exerce des pouvoirs de police spéciale au nom de l'État, par exemple en matière d'établissements recevant du public. Également, le maire agit au nom de l'État lorsqu'il prononce un arrêté interruptif de travaux (CE, 16 novembre 1992, n° 96016, *Ville de Paris* ; CE, 28 février 1994, n° 138848).

De telles compétences font normalement l'objet d'un contrôle hiérarchique du préfet (CGCT, art. L. 2131-5). Tout en sachant que le préfet ne peut exercer un pouvoir hiérarchique que sur une matière où il dispose lui-même de la compétence proprement dite. Ce contrôle hiérarchique implique un contrôle de légalité et d'opportunité sur les actes du maire. À ce titre, le préfet dispose d'un pouvoir disciplinaire susceptible d'atteindre le maire en cas de manquement (CGCT, art. L.2122-16).

L'autorité hiérarchique peut donc adresser des instructions au maire, annuler ou réformer les actes du maire, se substituer au maire en cas de carence, après mise en demeure dans les conditions posées à l'article L.2122-34 du CGCT (voir ci-après).

En d'autres termes, le pouvoir hiérarchique implique un pouvoir d'annulation et de réformation (CE, 16 novembre 1992, préc.). Ce pouvoir est complété par un pouvoir de substitution qui s'exerce dans les conditions posées par le texte qui l'institue (voir ci-après).

À côté des compétences administratives, il existe des compétences judiciaires reconnues au maire à travers la qualité d'officier de police judiciaire. Le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire (CGCT, art. L.2122-31).

Dès lors, en sa qualité d'officier de police judiciaire, le maire ou son adjoint est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Le maire est normalement informé des suites. Par ailleurs, le procureur de la République communique au maire les informations considérées comme nécessaires à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi, de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité communale (Code de la sécurité intérieure [CSI], art. L.132-2).

La qualité d'officier de police judiciaire permet l'exercice des attributions suivantes : constater une infraction pénale, recevoir des plaintes, dresser des rapports d'infractions en cas de crimes ou délits, préserver des éléments de preuve, faire arrêter les auteurs d'une infraction, prononcer une amende forfaitaire (CPP, art. 14 ; rép. min. n° 05385, *JO Sénat* 7 mars 2019, p. 1286). Ces missions s'exercent sous le contrôle du procureur de la République ainsi que dans les limites territoriales de la commune concernée (CPP, art. 12 ; CE, 29 janvier 1954, *Dame Jolivot*).

Aussi, le maire et ses adjoints sont officiers de l'état civil (CGCT, art. L.2122-32). Les adjoints exercent les fonctions d'officiers d'état civil sans délégation particulière du maire. Le maire ne peut pas leur interdire l'exercice de ces fonctions (CE, 11 octobre 1991, n° 92742). Cette qualité porte sur plusieurs actes relatifs à l'état des personnes : naissance, mariage, adoption, décès, divorce.

Dans tous ces cas, c'est le procureur de la République qui joue un rôle important et non pas le préfet.

En effet, conformément à l'article 34-1 du Code civil, les actes de l'état civil sont établis par les officiers de l'état civil. Ces derniers exercent leurs fonctions sous le contrôle du procureur de la République.

Signalons que la loi ne prévoit pas la possibilité pour d'autres exécutifs locaux d'exercer les fonctions attachées au statut d'officier d'état civil, ce qui exclut les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) tels que les communautés de communes (voir rép. ministérielle à question écrite n° 00246 publiée au *JO Sénat* du 27 février 2025).

Pour conclure, il faut signaler qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, le représentant de l'État dans le département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil (CGCT, art. L.2122-34-1). À compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions.

B - Un pouvoir de substitution à l'égard de certaines autorités locales

Le pouvoir de substitution ne peut pas s'apparenter à un pouvoir hiérarchique. Il existe à travers un texte de portée générale ou des textes spécifiques. Il consiste à reconnaître au préfet le pouvoir d'agir temporairement à la place d'une autre autorité lorsque celle-ci s'abstient d'exercer ses fonctions.

Il s'agit d'un mécanisme exceptionnel qui permet de préserver la continuité et l'efficacité de l'action publique.

Ainsi, conformément à l'article L.2122-34 du CGCT dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'État, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'État dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. Il s'agit d'un texte de portée générale (ex : CE, 19 janv. 2016, n° 396003).

Pour le juge administratif, le pouvoir de substitution obéit à des conditions communes, à savoir l'obligation d'une mise en demeure adressée à l'autorité défaillante. L'autorité de tutelle intervient en raison de l'absence d'intervention de l'autorité administrative normalement compétente. Toutefois, la mise en demeure peut être exclue en cas d'urgence (CE, 25 novembre 1994, n° 148962, *Ministre de l'Intérieur c/ Grégoire*).

Selon l'article R.143-24 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) : le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public. Ce droit n'est exercé à l'égard des établissements d'une seule commune ou à l'égard d'un seul établissement qu'après qu'une mise en demeure adressée au maire est restée sans résultat (CE, 26 juillet 2023, n° 473309).

En cas de carence du maire, l'article L.480-2 du Code de l'urbanisme permet au préfet de se substituer à lui pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'un arrêté interruptif de travaux.

Parmi les textes spécifiques, on peut également citer le pouvoir de substitution tiré de l'article L.2215-1-1° du CGCT. La police municipale est assurée par le maire. Toutefois, le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

En cas de carence du maire, l'article L.480-2 du Code de l'urbanisme permet au préfet de se substituer à lui pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'un arrêté interruptif de travaux.

En d'autres termes, c'est seulement lorsque les mesures à prendre affectent le territoire d'une seule commune et n'ont pas été prises par le maire de cette commune que le préfet peut décider d'exercer la compétence que ce dernier n'a pas mise en œuvre. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. La mise en demeure a, notamment pour objet d'écarter la possibilité pour le maire d'invoquer ultérieurement un empiètement arbitraire sur ses compétences. Également, la mise en demeure va permettre de déterminer l'autorité responsable en cas de dommages. Soulignons que la mise en demeure revêt la nature d'un acte préparatoire insusceptible de faire grief et donc de faire l'objet d'un recours en annulation (CE, 30 janvier 1987, n° 70236, *Département de la Moselle*).

Lorsque le préfet intervient en application de l'article L.2215-1-1° du CGCT, il ne se situe pas dans le champ d'exercice du contrôle de légalité.

Dans la lignée des dispositions énoncées ci-avant, il est souligné que le préfet peut, pour plusieurs communes ou pour une seule commune, après mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat, interdire, par arrêté motivé, l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la ou des communes aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la protection

des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques (CGCT, art. L.2215-3).

Autres pouvoirs de substitution :

Le représentant de l'État dans le département peut, dans les conditions prévues à l'article L.3221-5 du CGCT, exercer les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil départemental.

Aussi, le représentant de l'État 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. Aussi, en cas de carence du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice des attributions qu'il détient au titre de l'article L.184-1 du Code de la construction et de l'habitation et du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V du même Code, le représentant de l'État dans le département peut se substituer à celui-ci (CGCT, art. L.5211-9-2).

Dans ces cas, le représentant de l'État dans le département se substitue au président de l'établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues à l'article L.2215-1 du CGCT, soit avec une mise en demeure restée sans résultat. Les frais afférents aux mesures prises par le représentant de l'État dans le département sont à la charge de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.

On peut relever le changement intervenu en matière de publicité extérieure, enseignes et préenseignes. L'intervention de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et résilience) a consacré la suppression du pouvoir de substitution du préfet en cas de carence du maire dans l'exercice de la police de la publicité. À compter du 1^{er} janvier 2024, le maire est seul compétent au nom de la commune et peu importe l'existence ou pas d'un règlement local de publicité. Antérieurement, conformément à l'article L.581-14-2 du Code de l'environnement alors applicable, à défaut pour le maire de faire usage de ses pouvoirs de police dans le délai d'un mois suivant la demande qui lui était adressée par le préfet, ce dernier y pourvoyait en lieu et place du maire (cf. guide pratique *La réglementation de la publicité extérieure* édité par le ministère de la Transition écologique, janvier 2025, [accessible gratuitement en ligne](#)).

Également, un pouvoir de substitution est reconnu au préfet dans le cadre de la police de l'accès aux espaces naturels protégés (cf. C. env., art. L.360-1). Une mise en demeure restée sans résultat est nécessaire au préalable.

Le maire est seul compétent pour mettre en œuvre la police des déchets. Le préfet peut intervenir sur ce fondement en cas de carence du maire seulement (CE, 11 janvier 2007, n° 287674).

En matière d'urbanisme, un pouvoir de substitution est consacré à l'article L.480-2 du Code de l'urbanisme (notons que l'article L.2215-1, 1° du CGCT est plus général, il vise toute mesure nécessaire à la préservation de l'ordre public, y compris l'interruption de travaux si la situation le justifie).

En outre, il est important de signaler que l'autorité de tutelle ou de contrôle engage sa propre responsabilité dans deux cas principaux. Premièrement, lorsqu'elle s'abstient d'exercer son pouvoir de substitution d'action (CE, 14 décembre 1962, *Doublet*). Deuxièmement, en cas de méconnaissance du champ d'intervention d'un tel pouvoir (CE, 10 décembre 1962, *Bouali-Salah*). Dans tous les cas, l'engagement de la responsabilité de l'État est subordonné à la commission d'une faute lourde (CE, ass., 29 mars 1946, n° 41916, *Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle* ; CE, 25 juillet 2007, n° 283000).

C - Un pouvoir spécifique à l'égard des élus locaux

Au-delà du pouvoir hiérarchique, le préfet va jouer un rôle important dans le contrôle des mandats locaux. En effet, à cette fin, il constitue un relais d'information déterminant pour l'administration centrale en ce qui concerne la possibilité de suspension et de révocation d'un maire ou d'un adjoint (CGCT, art. L.2122-16).

Aussi, le conseil municipal peut être dissous par décret motivé rendu en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel*. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département. La durée de la suspension ne peut excéder un mois (CGCT, art. L.2121-6).

En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions. La délégation spéciale est nommée par décision du représentant de l'État dans le département dans un délai de huit jours à compter de la dissolution, de l'annulation définitive des élections, de l'acceptation de la démission ou de la constatation de l'impossibilité de constituer le conseil municipal.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

Concernant le département, lorsque le fonctionnement d'un conseil départemental se révèle impossible, le gouvernement peut en prononcer la dissolution par décret motivé pris en Conseil des ministres ; il en informe le Parlement dans le délai le plus bref (voir CGCT, art. L.4132-3 : concernant la région).

En cas de dissolution du conseil départemental, de démission de tous ses membres en exercice ou d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, le président est chargé de l'expédition des affaires courantes. Ses décisions ne sont exécutoires qu'avec l'accord du représentant de l'État dans le département. Il est procédé à la réélection du conseil départemental dans un délai de deux mois. L'assemblée se réunit de plein droit le second vendredi qui suit le premier tour de scrutin.

Le représentant de l'État dans le département convoque chaque conseiller départemental élu pour la première réunion, dont il fixe l'heure et le lieu.