



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mission « flash »
sur les entraves opposées à l'exercice des
pouvoirs de police des élus municipaux

M. Philippe Gosselin, co-rapporteur
Mme Naïma Moutchou, co-rapporteure

—
Mercredi 14 avril 2021

SOMMAIRE

	Pages
I. DES POUVOIRS IMPORTANTS, RECEMMENT ÉTENDUS, MAIS DONT L’EFFECTIVITÉ DOIT ÊTRE RENFORCÉE	6
A. DES ÉLUS « EN PREMIÈRE LIGNE » TROP SOUVENT PRIS POUR CIBLE	6
1. Les maires restent les dépositaires essentiels du pouvoir de police administrative générale	6
2. Les maires sont régulièrement pris pour cible et témoignent de difficultés importantes dans l’exercice quotidien de leurs fonctions	10
B. DES AVANCEES RÉCENTES BIENVENUES MAIS ENCORE TROP PEU SUIVIES D’EFFETS	13
1. Le renforcement des pouvoirs de police, d’astreinte et de sanction du maire par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019	13
2. L’affermissement des orientations de politique pénale et l’amélioration de l’information des élus concernant les affaires en cours par les circulaires du 6 novembre 2019 et du 7 septembre 2020	14
3. L’extension des compétences des polices municipales par la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés	16
II. LES PROPOSITIONS D’AMÉLIORATION	16
A. MIEUX QUANTIFIER ET QUALIFIER PLUS PRÉCISÉMENT LES ATTEINTES AUX ÉLUS MUNICIPAUX	16
B. PERMETTRE UNE MEILLEURE APPROPRIATION PAR LES MAIRES DE LEURS POUVOIRS DE POLICE ET RENFORCER LEUR AUTORITÉ	18
1. Renforcer les sanctions applicables en cas d’infraction aux arrêtés de police	18
2. Mieux accompagner et mieux former les élus municipaux dans l’exercice de leurs pouvoirs de police	23
3. Lever certains obstacles qui demeurent à l’action de la police municipale	24
C. RESSERRER LES LIENS AVEC LA JUSTICE	28
1. Mieux associer les maires à la lutte contre les incivilités en facilitant le recours à certains pouvoirs et en renforçant leur information par les parquets	28
2. Une réponse pénale aux agressions d’élus municipaux encore insuffisante	31
LISTE DES PROPOSITIONS	34
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	36

MESDAMES, MESSIEURS,

Le mandat d'élu local, et de maire en particulier, est-il en danger ? Selon les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur, **1 276 agressions, menaces ou insultes contre des élus ont été recensées en 2020** : 505 maires ou adjoints ont été agressés physiquement, 350 ont été outragés, 68 atteintes contre des domiciles ont été recensées, et 63 véhicules ont été visés. C'est trois fois plus que l'année précédente : le constat est alarmant. Et même si 2020 fut une année particulière, marquée par la contestation de la réforme des retraites, la tenue des élections municipales et la crise sanitaire, il n'en demeure pas moins que cette évolution s'inscrit dans une tendance de long terme de multiplication des faits de violence dirigés contre nos élus.

Dans un contexte d'affaiblissement du lien social et de remise en cause de l'autorité, des faits graves visant les élus se sont multipliés.

Le décès brutal de Jean-Mathieu Michel, maire de Signes, le 5 août 2019, percuté par une camionnette alors qu'il tentait de réprimander ses passagers venus déverser des gravats en pleine nature, et l'agression de Francis d'Hulst, maire de Portbail, le 6 août 2020, frappé à la nuque alors qu'il rappelait l'interdiction de campement sauvage sur sa commune, avaient provoqué l'indignation de nos concitoyens et conduit à une réaction vive des pouvoirs publics.

Ces dernières semaines, alors que nous poursuivions nos travaux, la presse relatait les agressions physiques et verbales subies par les élus de Lupstein, Rochelez-Beaupré, Vivy ou encore de Châteaubourg.

Si le maire reste l'élu préféré des Français, celui auquel ils font le plus confiance ⁽¹⁾, il est toutefois, du fait de son ancrage territorial, un élu « à portée d'engueulade » pour reprendre une expression chère au président du Sénat. Il est même tellement à proximité et « à portée d'engueulade » qu'il en est parfois « à portée de coup ».

À l'origine de la création de cette mission d'information, il y a donc un triple constat :

– celui, premièrement, de la multiplication des faits de violence à l'encontre des maires et des autres élus locaux et de la contestation de plus en plus fréquente de leur autorité ;

– celui, deuxièmement, de l'existence de difficultés concrètes auxquelles ils font face dans l'exercice quotidien de leurs pouvoirs de police et qui nous amènent à parler « d'entraves » ;

(1) Selon un sondage Ifop pour le Journal du Dimanche publié en août 2019, 83 % des Français disent avoir une bonne opinion de leur maire. Le dernier baromètre de la confiance politique SciencesPo-Cevipof, publié en février 2021, souligne que 65 % des personnes interrogées font confiance aux maires (+2 points par rapport à l'année précédente).

– celui, enfin, d’un manque de fluidité dans leur relation avec la justice, qui nuit à leur bonne information sur les faits dont ils sont victimes ou sur les affaires concernant leur commune.

Les pouvoirs publics ne sont pas restés sans réagir. La loi « engagement et proximité » ⁽¹⁾, adoptée à la fin de l’année 2019 et la diffusion d’orientations de politique pénale plus fermes par voie de circulaires sont autant de mesures en faveur d’un renforcement de l’autorité des élus municipaux. L’adoption définitive à venir, à la suite de la réussite de la commission mixte paritaire, de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés devrait permettre d’ouvrir de nouveaux champs.

Malgré ces avancées, des difficultés demeurent. Les maires disposent de pouvoirs de police importants, récemment étendus, mais leur effectivité doit encore être renforcée (I). La mission formule plusieurs propositions, dans l’objectif de quantifier plus précisément les atteintes aux élus, de renforcer les sanctions applicables à leurs décisions, de permettre une meilleure appropriation de leurs pouvoirs de police, et de resserrer les liens avec la justice (II).

*

* *

I. DES POUVOIRS IMPORTANTS, RECEMMENT ÉTENDUS, MAIS DONT L’EFFECTIVITÉ DOIT ÊTRE RENFORCÉE

A. DES ÉLUS « EN PREMIÈRE LIGNE » TROP SOUVENT PRIS POUR CIBLE

1. Les maires restent les dépositaires essentiels du pouvoir de police administrative générale

Le maire est l’autorité investie du pouvoir de police administrative générale au sein de la commune ⁽²⁾, qui comprend la police municipale, la police rurale, et l’exécution des actes qui relèvent de la police générale de la compétence de l’État. Il dispose également de pouvoirs de police administrative spéciale, prévus par les textes.

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique.

(2) Art. L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales.

Les pouvoirs de police administrative des élus municipaux

Les fondements des pouvoirs de police administrative des élus municipaux sont anciens. L'article 3 de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire disposait notamment que « *les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues [...] 2° le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique [...] 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes...* ».

Actuellement, aux termes de l'article L. 2212-2 du CGCT, la police municipale a pour objet d'assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* », ce qui comprend notamment la sûreté et la commodité du passage, la répression des atteintes à la tranquillité (rixes, tumulte dans les lieux publics, bruits de voisinage), le bon ordre dans les rassemblements, ou les accidents, fléaux calamiteux et pollutions.

Le maire exerce également la police générale au nom de l'État, sous l'autorité du préfet. À ce titre, il est notamment chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements et de l'exécution des mesures de sûreté générale (art. L. 2122-27 du CGCT).

Le maire dispose par ailleurs de pouvoirs de police administrative spéciale, prévus par les textes, telles que :

– la police de la circulation et du stationnement sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, ainsi que sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal à l'intérieur des agglomérations. Le préfet est quant à lui compétent concernant les routes à grande circulation (art. L. 2213-1 et suivants du CGCT) ;

– la police des funérailles et des lieux de sépulture (art. L. 2213-7 à L. 2213-15 du CGCT) ;

– la police des bâtiments menaçant ruine (art. L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation).

Seul le maire est habilité à intervenir, au niveau communal, en matière de police administrative : le conseil municipal est incompétent et n'a pas à être consulté. Toutefois, en matière de police administrative, le maire peut déléguer ses fonctions à des membres du conseil municipal, qu'ils aient ou non la qualité d'adjoint (art. L. 2122-18 du CGCT) ou procéder à une délégation de signature au profit de certains agents (art. L. 2122-19).

Par ailleurs, les maires et leurs adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire, dont les pouvoirs s'exercent sous le contrôle du procureur de la République ⁽¹⁾. À ce titre, ils sont notamment habilités à constater les infractions à la loi pénale ⁽²⁾ et sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance ⁽³⁾. Le maire est lui-même informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le

(1) Art. 16 du code de procédure pénale et art. L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales.

(2) Art. 14 du code de procédure pénale.

(3) Art. 19 du code de procédure pénale.

territoire de sa commune (art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure). Cette disposition législative sera d'ailleurs à préciser.

Les associations d'élus auditionnées par la mission ont rappelé l'attachement des maires à leurs pouvoirs de police administrative, générale comme spéciale. Ainsi, si certains pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être transférés au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la commune est membre ⁽¹⁾, les cas de transfert au président de tels pouvoirs de police demeurent minoritaires ⁽²⁾.

En la matière, le Val-d'Oise fait figure d'exception : la communauté d'agglomération Plaine Vallée, qui regroupe 18 communes, assume une compétence « sécurité » non obligatoire. Pour la police d'agglomération, « *l'autorité statutaire est assurée par l'EPCI, via son président tandis que l'autorité fonctionnelle est sous l'entière responsabilité des maires* », seuls détenteurs du pouvoir de police générale, et qui, notamment, décident ou non de les armer. Les agents de police transférés à Plaine Vallée ont donc une compétence partagée : « *municipale lorsqu'ils travaillent sur la commune pour laquelle ils ont été affectés et intercommunale lorsqu'ils sont regroupés pour des opérations de portée communautaire* » (manifestations, événements organisés sur l'agglomération, par exemple) ⁽³⁾.

Dans son dernier rapport sur les polices municipales, la Cour des comptes relève que « *le choix de mutualiser permet un gain financier et un surcroît d'efficacité opérationnelle* » ⁽⁴⁾. La Cour relève ainsi que « *selon l'EPCI, les coûts d'assurance de son parc automobile de 45 véhicules ont baissé de 25 % depuis la mutualisation. Lorsque la police intercommunale a remplacé 18 de ses véhicules (coût : 335 700 €), l'établissement public a obtenu une remise de 23 %. Lors du renouvellement des tenues, la remise obtenue a été de 30 %.* »

Dans les territoires d'outre-mer, les pouvoirs de police obéissent à un régime particulier.

(1) Art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales. Ces pouvoirs peuvent être transférés automatiquement à l'expiration d'un délai de six mois suivant l'élection du nouveau président et en l'absence d'opposition des maires, ou sur proposition des maires des communes.

(2) Association des communautés de France, note d'analyse « Police intercommunale & prévention de la délinquance – Enjeux & pratiques », juin 2018. Selon cette enquête, « les pouvoirs de police spéciale les plus souvent transférés sont ceux prévus en matière des aires d'accueil des gens du voyage (34 % des communautés compétences dans ce champ), de collecte des déchets (31 %) et d'assainissement (30 %). Vient ensuite la police de la circulation et du stationnement (20 % des répondants exerçant la compétence « voirie ») et celle de l'habitat (18 %). La délivrance des autorisations de stationnement des exploitants de taxis ne revient au président de communauté ou de métropole que dans 9 % des intercommunalités répondantes compétentes en matière de voirie. »

(3) Site internet de la communauté d'agglomération Plaine Vallée – Forêt de Montmorency.

(4) Cour des comptes, Les polices municipales, rapport public thématique, octobre 2020.

L'application des dispositions relatives aux pouvoirs de police du maire dans les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie

Dans les collectivités de l'article 74, et notamment en Polynésie française ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, l'encadrement juridique des pouvoirs de police du maire connaît quelques différences par rapport au droit commun applicable en métropole, en application du principe de spécialité législative et de la possibilité de disposer de l'autonomie.

De manière générale, les dispositions relatives à la police municipale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont comparables au droit commun issu du code général des collectivités territoriales. Toutefois, des différences existent du fait des modalités spécifiques de répartition des compétences entre les différents échelons qui composent ces collectivités. En particulier, certains pouvoirs de police partagés en métropole entre le préfet et le maire, notamment en matière de police des débits de boissons, de police de l'urbanisme ou de police des forêts, relèvent de la compétence normative du pays ou de la collectivité ⁽¹⁾. En l'absence de préfet, c'est sous le contrôle administratif du haut-commissaire de la République que le maire exerce ses attributions en matière de police municipale et exécute les actes qui y sont relatifs.

En Polynésie française, la loi organique de 2004 portant statut d'autonomie ⁽²⁾ confère à l'État et aux communes des compétences d'attribution, tandis que les autorités de Polynésie française sont compétentes dans les autres matières. Les communes ne disposent donc pas de la clause générale de compétence. L'article 43 de la loi organique précise que les communes sont notamment compétentes en matière de police municipale ⁽³⁾. Les communes et les EPCI de la Polynésie française sont régis par le code général des collectivités territoriales ⁽⁴⁾, mais les dispositions du CGCT applicables à la Polynésie française ne sont pas systématiquement identiques aux dispositions applicables en métropole. Par exemple, la Polynésie française a été exemptée de l'obligation de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre (les EPCI comme les communes ne disposant pas de fiscalité du fait de la compétence du pays dans ce domaine).

En Nouvelle-Calédonie, chaque province est compétente dans les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique de 1999 ⁽⁵⁾, ou aux communes par le code des communes de Nouvelle-Calédonie, qui encadre l'organisation et le fonctionnement du bloc communal. Ce code confie au maire la police municipale, la police rurale ainsi que l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs ⁽⁶⁾. Si certaines de ses dispositions sont similaires à celles codifiées dans le CGCT, et notamment celles relatives à la police municipale, d'autres s'en écartent toutefois du fait des compétences attribuées par le législateur organique à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces. Par exemple, le dispositif de l'amende administrative issu de la loi « engagement et proximité » ne peut être mis en œuvre en matière de non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool à emporter sur le territoire de la commune, comme c'est le cas en métropole ⁽⁷⁾.

En l'absence de commune sur les territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ⁽⁸⁾, le président du conseil territorial est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État, de l'exercice des pouvoirs de police propres aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, conformément aux dispositions du livre II de la deuxième partie du CGCT ⁽⁹⁾, c'est-à-dire notamment des pouvoirs de police municipale. Le préfet a la charge de l'ordre public et du contrôle administratif ⁽¹⁰⁾, et peut prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ⁽¹¹⁾.

Enfin, dans les îles Wallis et Futuna, c'est l'administrateur supérieur qui assure l'ordre

public et concourt au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs. Il exerce les fonctions de chef de territoire ; à ce titre, il rend exécutoires, par arrêté, les délibérations de l'assemblée territoriale, et en assure la publication officielle ⁽¹²⁾. Il préside le conseil territorial qui comprend notamment les trois chefs traditionnels des îles, qui en sont vice-présidents.

(1) *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-1256 du 14 octobre 2020, étendant et adaptant en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions de la loi 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.*

(2) *Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.*

(3) *Ainsi qu'en matière de voirie communale, de cimetières, de transports communaux, d'enseignement du premier degré, de distribution d'eau potable, de collecte et de traitement des ordures ménagères, des déchets végétaux, et des eaux usées.*

(4) *Ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.*

(5) *Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.*

(6) *Art. L. 131-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie.*

(7) *Art. L. 131-3-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie et art. L. 2212-2-1 du CGCT.*

(8) *Dans les territoires, la communauté se substitue à la commune ainsi qu'au département et à la région de la Guadeloupe.*

(9) *Art. L.O. 6252-8 du CGCT.*

(10) *Art. L.O. 6212-1 du CGCT en ce qui concerne Saint-Barthélemy, art. L.O. 6312-1 en ce qui concerne Saint-Martin, art. L.O. 6412-1 en ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon.*

(11) *Art. L.O. 6212-3 du CGCT, en ce qui concerne Saint-Barthélemy, art. L.O. 6352-8 en ce qui concerne Saint-Martin.*

(12) *Art. 8 et 9 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.*

Enfin, les agents de police municipale sont placés sous l'autorité des maires et sont compétents sur le territoire de leur commune. Ils exercent des missions de police administrative et de police judiciaire, dont les contours sont amenés à évoluer avec la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

2. Les maires sont régulièrement pris pour cible et témoignent de difficultés importantes dans l'exercice quotidien de leurs fonctions

À l'été 2019, la commission des Lois du Sénat s'était saisie de la question des menaces et des agressions auxquelles sont confrontés les maires, pour laquelle elle avait réalisé une « *grande consultation* » nationale adressée à l'ensemble des élus ⁽¹⁾. La commission dressait trois principaux constats : celui de la « *réalité d'une violence qui s'exerce à l'encontre des maires de France* », précisant que 92 % des répondants avaient été victimes de violences verbales ou physiques, parfois graves ; celui de suites judiciaires trop peu fréquentes, du fait d'un faible nombre de plaintes et de condamnations trop limitées ; celui, enfin, d'une protection fonctionnelle et d'un soutien de l'État insuffisants.

Les témoignages recueillis par la mission d'information font écho à ces constats.

(1) *Rapport d'information n° 11 (2019-2020) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, sur les menaces et les agressions auxquelles sont confrontés les maires, déposé le 2 octobre 2019.*

Les personnes auditionnées par la mission d'information ont partagé le sentiment d'un développement des incivilités, qui conduisent à des agressions de plus en plus fréquentes.

Ainsi, l'Association des maires de France a relevé que « *de plus en plus d'infractions mineures sont sources d'agressivité et exposent physiquement l' élu qui tente de faire appliquer les lois, les textes réglementaires et autres règles de vie en communauté (tapages, fêtes improvisées, personnes alcoolisées ou mal garées, dépôts sauvages...)* », tandis que l'association France Urbaine a souligné que « *des infractions a priori banales deviennent aujourd'hui des facteurs qui exposent dangereusement les maires qui tentent de faire appliquer la loi et les règles du vivre-ensemble* ».

Parmi les incivilités les plus fréquemment relevées par les élus figurent les rodéos motorisés, le dépôt de déchets sauvage, le non-respect des règles d'urbanisme, les nuisances sonores ou encore les difficultés occasionnées par les chiens dangereux. Les représentants de l'Association nationale des élus des territoires touristiques ont quant à eux relevé le problème particulier des nuisances associées aux locations saisonnières.

Comme l'a rappelé l'Association des petites villes de France, ces phénomènes ne sont plus réservés aux villes et aux métropoles mais concernent également les territoires ruraux.

Les élus craignent enfin une multiplication brutale des incivilités à la levée du confinement.

C'est donc dans un contexte de tensions exacerbées, qu'il faut lire les statistiques du ministère de l'Intérieur présentées en introduction.

Les élus auditionnés par la mission ont fait état d'un sentiment général d'impuissance à l'égard de tels comportements, en raison de la faiblesse des moyens de contrainte à leur disposition.

Plus que l'étendue des pouvoirs de police à leur disposition, les élus ont surtout insisté sur les difficultés rencontrées pour sanctionner efficacement les atteintes à l'ordre public et le non-respect de leurs arrêtés de police.

Certains élus ont toutefois relevé la complexité du régime applicable à certains pouvoirs de police qui, en raison de la technicité requise pour les mettre en œuvre, peut rendre leur appropriation plus difficile dans certaines communes, et notamment dans les plus petites d'entre elles, les plus nombreuses en France, qui ne disposent pas de services suffisamment étoffés.

**Principales problématiques rencontrées par les élus municipaux
en matière de police administrative, recensées par la DGCL**

Dans le cadre de sa mission de conseil juridique aux préfetures, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) de la direction générale des collectivités locales (DGCL) a recensé les principales problématiques rencontrées par les élus municipaux en matière de police administrative.

Concernant les méthodes d'exercice des pouvoirs de police, les sujets dominants sont les suivants :

- la répartition des pouvoirs de police entre le maire et le préfet, notamment sur les compétences du préfet et l'exercice de son pouvoir de substitution (en particulier en matière de gens du voyage et d'établissements recevant du public) ;
- les modalités et les délais de transfert des pouvoirs de police spéciale du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre et les modalités d'opposition, en particulier en matière de gens du voyage, et récemment d'habitat ;
- les modalités d'appréciation *in concreto* de la justification des mesures prises et de leur proportionnalité.

S'agissant des domaines d'exercice des pouvoirs de police, le PIACL identifie notamment les pouvoirs d'interdiction du maire en matière de circulation et de stationnement, les pouvoirs du maire et du président d'EPCI pour gérer les installations illicites des gens du voyage, les pouvoirs du maire pour gérer les animaux errants (bétail), sauvages et les bêtes féroces (loup), les pouvoirs du maire en matière d'édifices menaçant ruine, les pouvoirs du maire pour réglementer les produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques, et dans une moindre mesure, le droit de la police de l'habitat et de la police de l'urbanisme.

Enfin, les associations auditionnées par la mission ont fait état de relations contrastées avec les parquets. En particulier, les élus des petites communes témoignent d'un manque d'intérêt des magistrats et des procureurs en ce qui concerne les faits de délinquance intervenus sur leurs territoires.

Les élus ont ainsi exprimé deux attentes principales vis-à-vis de la justice.

D'une part, les élus disent n'être pas suffisamment informés des suites judiciaires données aux infractions signalées par eux ou constatées sur le territoire de leur commune, malgré des avancées récentes à ce sujet (*voir infra*).

D'autre part, les élus souhaitent une plus grande exemplarité de la réponse pénale, et surtout que les suites données aux incivilités constatées sur le territoire de leur commune soient plus rapides.

B. DES AVANCEES RÉCENTES BIENVENUES MAIS ENCORE TROP PEU SUIVIES D'EFFETS

1. Le renforcement des pouvoirs de police, d'astreinte et de sanction du maire par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019

La loi dite « engagement et proximité », adoptée à la fin de l'année 2019, comporte plusieurs dispositions renforçant les pouvoirs et les droits des élus municipaux.

Cette loi a notamment permis le renforcement des pouvoirs de police, d'astreinte et de sanction du maire, a accru la coordination avec les forces de sécurité intérieure et la police municipale, et a institué de nouvelles obligations d'information du maire par le procureur de la République concernant les suites judiciaires données aux infractions le concernant ou concernant sa commune.

Le renforcement des pouvoirs de police du maire dans la loi « engagement et proximité »

La loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019 prévoit plusieurs dispositions concernant :

- **les pouvoirs de police, d'astreinte et de sanction du maire** : possibilité de fermer d'office un établissement recevant du public, dans certaines situations, et d'assortir ses arrêtés de fermeture d'une astreinte financière dissuasive, et renforcement de ses pouvoirs d'astreinte en matière d'immeubles menaçant ruine (article 44) ; possibilité de demander au préfet de lui déléguer ses pouvoirs de police afin de procéder à la fermeture de débits de boisson ou d'établissements diffusant de la musique en cas de troubles à l'ordre public (article 45) ; possibilité d'infliger des astreintes en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme (article 48) et d'exiger des travaux d'élagage (article 50) ; possibilité pour le maire d'infliger des amendes administratives (article 53) ;
- **la coordination avec les forces de sécurité intérieure et la police municipale** : obligation d'intervention annuelle d'un représentant de l'État sur les sujets de sécurité devant les conseils municipaux (article 41) ; renforcement de la coordination entre les forces de sécurité de l'État et les services de police municipale, par l'abaissement de cinq à trois policiers municipaux du seuil au-delà duquel une commune doit passer une convention de coordination avec l'État (article 58) ; possibilité pour une commune de mettre des policiers municipaux à disposition d'un EPCI (article 60), et pour un président d'EPCI d'initier le recrutement de policiers municipaux (article 61) ; compétence des gardes champêtres pour la recherche et la constatation d'infractions en matière de déchets (article 62) ;
- **de nouvelles obligations d'information du maire par le procureur de la République concernant les suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune, ou constatées par les agents de police municipale**, à la demande du maire (article 59) ;

– **le renforcement de la protection fonctionnelle** par l’obligation pour les communes de souscrire dans un contrat d’assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l’assistance psychologique et les coûts qui résultent de l’obligation de protection bénéficiant au maire, à ses adjoints et aux conseillers municipaux délégués, cette assurance étant prise en charge financièrement par l’État dans les communes de moins de 3 500 habitants (article 104).

Les associations d’élus auditionnées par la mission ont manifesté leur vif intérêt pour ces dispositions, qui ont permis de renforcer les moyens d’action directe et immédiate du maire dans l’exercice de ses pouvoirs de police, sans qu’il ait à recourir à la voie judiciaire qui peut s’avérer longue, incertaine et coûteuse.

Si, dans l’ensemble, ces mesures paraissent adaptées aux besoins des élus, et de nature à renforcer efficacement leurs pouvoirs de police, l’administration comme les associations d’élus disposent pour l’instant de remontées limitées. Celles-ci ont en effet été adoptées il y a moins de dix-huit mois – certaines dispositions nécessitant par ailleurs des mesures d’application, et la période a été marquée par la crise sanitaire, qui n’en a pas permis une pleine mise en œuvre. Il est ainsi encore trop tôt pour avoir un retour d’expérience approfondi sur ces diverses mesures.

Concernant l’amende administrative ⁽¹⁾, le dispositif présente plusieurs points positifs du point de vue des élus ⁽²⁾ : le montant maximal de l’amende pouvant être infligée (500 euros) rend la sanction dissuasive, l’amende constitue une ressource pour le budget de la commune, et sa mise en œuvre reste plus rapide qu’une procédure judiciaire. Toutefois, les conditions exigées pour mettre en œuvre l’amende et la nécessité de respecter un délai de dix jours, destiné à permettre à la personne intéressée de présenter des observations ou de faire cesser le manquement, empêcheraient d’y recourir dans certains domaines, et notamment dans le cas où le maire souhaiterait s’opposer à un dépôt de déchets sauvage, pour des raisons tenant à la salubrité publique.

2. L’affermisssement des orientations de politique pénale et l’amélioration de l’information des élus concernant les affaires en cours par les circulaires du 6 novembre 2019 et du 7 septembre 2020

Par ailleurs, plusieurs circulaires ont été prises afin d’inviter les parquets à une plus grande fermeté.

La circulaire du 6 novembre 2019 ⁽³⁾ a ainsi appelé l’attention des procureurs sur « *l’importance [...] de mettre en œuvre une politique pénale ferme en répression des actes commis à l’encontre des parlementaires et des élus locaux* ». Après avoir

(1) Art. L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Et notamment de l’Association des maires de France, qui développe ces éléments dans la réponse écrite transmise en complément de son audition par la mission.

(3) Circulaire de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative au traitement judiciaire des infractions commises à l’encontre des personnes investies d’un mandat électif et au renforcement des échanges d’information entre les élus locaux et les procureurs de la République, signée le 6 novembre 2019.

rappelé la nécessité de qualifier correctement les faits dont les élus peuvent être victimes, la circulaire souligne notamment l'obligation de « *recevoir et d'enregistrer systématiquement les plaintes* » en réservant « *un accueil adapté aux élus* », demande de privilégier le « *défèrement pour les faits les plus graves* », invite à la réquisition tendant au prononcé d'un « *travail d'intérêt général* » voire « *d'interdictions de paraître ou de séjour* », et souligne l'importance de veiller à une « *information systématique et effective* » des élus victimes sur les suites judiciaires données à leurs plaintes. La circulaire insiste également sur la nécessité de « *renforcer le dialogue avec les élus* » afin de « *favoriser un échange d'informations plus fluide* ».

À la suite de certains faits de violences survenus pendant l'été 2020, la rencontre tenue le 2 septembre entre le Gouvernement et les principales associations d'élus a conduit à l'annonce de nouvelles mesures. La circulaire du garde des Sceaux du 7 septembre 2020 ⁽¹⁾ prolonge ainsi la précédente, en renouvelant certaines des préconisations déjà formulées tendant à apporter une réponse pénale plus ferme aux faits d'atteinte aux élus, et en insistant sur la nécessité d'un traitement « *particulièrement diligent* » de ces procédures par les forces de l'ordre, d'une prise en charge rapide des plaintes et d'une information sans délai des parquets. Elle demande enfin que les procureurs généraux s'assurent d'une remontée effective des informations vers les services centraux.

À l'issue de la réunion du 2 septembre dernier, le Premier ministre a également chargé les ministres compétents de « *veiller à accroître la fluidité des échanges entre le préfet, le procureur de la République et les élus* » et de « *faire en sorte que les élus puissent immédiatement être accompagnés par les services de l'État et la justice en cas d'intervention nécessitant le concours de la force publique ou leur prise en charge en qualité de victime* ». À cet effet, les préfets devront désormais « *systématiquement signaler aux parquets les faits dont les élus sont victimes et qui sont susceptibles de recevoir une qualification pénale* » ⁽²⁾.

Les élus auditionnés par la mission d'information ont salué ces mesures, qui répondent aux difficultés rencontrées, et la mission d'information se félicite de la réitération de ces orientations bienvenues.

Toutefois, faute de disposer d'éléments objectifs, et notamment de statistiques permettant d'apprécier l'évolution de la réponse pénale, la mission n'a pu s'assurer de leur bonne application.

Par ailleurs, comme elle aura l'occasion de le développer par la suite, la mise en œuvre de l'obligation d'information des élus par les parquets, concernant les infractions signalées par eux ou concernant leur commune, semblent encore trop limitée.

(1) Circulaire du garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement du suivi judiciaire des affaires pénales les concernant, signée le 7 septembre 2020.

(2) Communiqué du Gouvernement du 2 septembre 2020 relatif à la rencontre avec les associations d'élus sur la prévention et la répression des agressions à l'encontre des élus locaux.

3. L'extension des compétences des polices municipales par la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés

Alors que la mission d'information achevait ses travaux, la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire ⁽¹⁾.

La mission salue les avancées permises par ce texte, qui contribueront à renforcer les moyens d'action à la disposition des élus municipaux et leur permettront ainsi de mieux faire appliquer leurs arrêtés de police. La mission insiste notamment sur l'intérêt de l'expérimentation du renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales ⁽²⁾, de la facilitation de la mutualisation des polices municipales entre plusieurs communes ⁽³⁾, de l'institution d'une durée minimale d'engagement des agents de police municipale ⁽⁴⁾, ainsi que de la réalisation d'un diagnostic des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles sont confrontées les communes, préalablement à la signature d'une convention de coordination ⁽⁵⁾.

II. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

A. MIEUX QUANTIFIER ET QUALIFIER PLUS PRÉCISÉMENT LES ATTEINTES AUX ÉLUS MUNICIPAUX

La question du recensement des atteintes physiques et verbales dont font l'objet les élus municipaux constitue un enjeu en soi et les statistiques dont disposent les services de l'État ne permettent pas d'appréhender précisément la réalité et l'ampleur de ce phénomène.

Les résultats varient sensiblement selon les ministères (Intérieur ou Justice), en raison des modalités de remontée et de traitement statistique, et ne correspondent que très imparfaitement aux éléments recueillis par l'Association des maires de France.

Ainsi, selon le ministère de l'Intérieur, 361 maires ou adjoints au maire ont été victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) en 2018, et 178 ont été victimes d'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique. En 2019, ce sont 383 maires ou adjoints qui ont subi des coups ou des insultes.

En 2020, 1 276 élus (pas uniquement municipaux) ont subi des atteintes ; 505 maires ou adjoints (et 60 parlementaires) ont fait l'objet d'agressions physiques, et 350 maires ou adjoints ont été outragés ; 68 domiciles d'élus et 63 véhicules privés ont été visés.

(1) La commission mixte paritaire s'est réunie le 29 mars 2021. Si le texte qu'elle a élaboré a été adopté au Sénat le 7 avril, son examen en séance publique à l'Assemblée nationale est inscrit à l'ordre du jour de la première séance du jeudi 15 avril.

(2) Art. 1^{er} de la proposition de loi.

(3) Art. 5 de la proposition de loi.

(4) Art. 6 de la proposition de loi.

(5) Art. 6 quater A de la proposition de loi.

En revanche, seules 315 affaires d'atteinte aux élus, pour 349 victimes, ont été signalées à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice entre la fin 2018 et le 11 février 2021.

L'Association des maires de France relève de son côté que 233 maires ont été agressés au cours des huit premiers mois de l'année 2020, et 198 en 2019 sur la même période.

Ces écarts peuvent s'expliquer par le fait que les élus ne portent pas systématiquement plainte en cas d'insulte, d'outrage ou d'agression, mais également par les modalités de recueil et de traitement statistiques des affaires. En effet, la DACG est destinataire de remontées d'informations de la part des parquets relatives aux affaires concernant les élus municipaux et se fonde sur ces remontées pour réaliser des études ponctuelles concernant le nombre d'affaires et leurs suites pénales. Elle reste donc tributaire des parquets concernant l'exhaustivité des informations transmises.

De plus, la DACG a précisé à la mission qu'elle n'était « *pas en mesure d'isoler la qualité d'élus dans les statistiques, qui se retrouve dans la circonstance aggravante de personne dépositaire de l'autorité publique ou de personne chargée d'une mission de service public* » : il ne lui est donc pas possible de recenser systématiquement les affaires concernant les élus municipaux.

Partant du constat que les violences physiques et verbales envers les élus locaux sont potentiellement plus nombreuses que ne l'indiquent les statistiques recueillies par l'administration, l'Association des maires de France a créé au début du mois d'octobre 2020 un « Observatoire des agressions envers les élu(e)s ». Cette initiative doit permettre à chaque élu de « *témoigner précisément des atteintes physiques ou verbales qu'il a vécues et de compléter sa déclaration tout au long du processus judiciaire* » à travers l'utilisation d'un formulaire accessible en ligne ⁽¹⁾. Lors de leur audition par les rapporteurs, les représentants de l'association ont indiqué à la mission que ces statistiques étaient en cours de consolidation.

La mission souligne l'importance d'une quantification précise des atteintes commises à l'encontre des élus municipaux et insiste sur la nécessité de disposer de statistiques officielles, indiscutables, et fines.

La réalisation d'une évaluation détaillée, territorialisée et renouvelée chaque année, des atteintes aux élus municipaux, et de leurs suites pénales, permettrait d'une part de mesurer ce phénomène et d'en suivre l'évolution, et d'autre part de disposer d'éléments objectifs concernant la réponse pénale apportée.

La mission propose pour cela la création d'un Observatoire national de la sécurité des élus locaux, rattaché directement au Premier ministre, dont l'une des missions consisterait à réaliser de telles statistiques.

(1) L'observatoire est accessible en ligne : https://www.amf.asso.fr/m/observatoire_agressions/accueil.php.

Un tel travail nécessiterait d'affiner les outils permettant les remontées statistiques concernant les atteintes portées aux élus. Il impliquerait le travail conjoint de plusieurs services ministériels.

Cet Observatoire pourrait également présenter les résultats de ses travaux dans un rapport annuel qui serait remis au Parlement afin que la représentation nationale puisse disposer de ces éléments.

Proposition n° 1 : Instituer un Observatoire national de la sécurité des élus locaux, rattaché directement au Premier ministre, chargé de recenser de manière exhaustive les atteintes portées aux élus et de présenter les réponses pénales apportées, et dont les travaux feront l'objet d'un rapport annuel remis au Parlement.

B. PERMETTRE UNE MEILLEURE APPROPRIATION PAR LES MAIRES DE LEURS POUVOIRS DE POLICE ET RENFORCER LEUR AUTORITÉ

1. Renforcer les sanctions applicables en cas d'infraction aux arrêtés de police

En application de l'article R. 610-5 du code pénal ⁽¹⁾, les infractions aux arrêtés de police édictés par l'autorité administrative pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques sont punies d'une amende de la première classe.

Les classes de contravention, ainsi que le montant des amendes correspondantes, sont déterminées par la loi, et figurent à l'article 131-13 du code pénal. La partie réglementaire du code pénal précise la classe à laquelle appartiennent certaines infractions, à travers des incriminations spécifiques.

Ainsi, en l'état actuel du droit, le montant maximal des amendes pouvant être infligées dans le cas d'une infraction à un arrêté de police du maire s'élève à 38 euros. De l'avis de nombreuses personnes interrogées par la mission, ce montant est bien trop faible pour être dissuasif. Il l'est d'autant plus qu'il a été fixé il y a longtemps, et que du fait de l'inflation, sa valeur s'érode avec le temps ⁽²⁾.

La mission recommande d'assimiler les infractions aux arrêtés de police à des contraventions de deuxième classe, pour lesquelles le montant maximal de l'amende est de 150 euros, voire de troisième classe, pour lesquelles ce montant atteint 450 euros, en modifiant l'article R. 610-5 du code pénal.

Une telle évolution paraît suffisante pour renforcer l'autorité des arrêtés de police, tout en assurant le respect du principe de proportionnalité des peines, au regard notamment des amendes spécifiques prévues pour sanctionner le non-respect d'autres infractions.

(1) Cet article dispose : « La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{ère} classe. »

(2) Le montant de la contravention de première classe s'établissait à 250 francs en 1994, soit environ 55 euros actuels, après actualisation.

Actuellement, par exemple, le code pénal réprime de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe le non-respect de la réglementation en matière de collecte des ordures ⁽¹⁾, et de celle prévue pour les contraventions de quatrième classe le dépôt sauvage d'ordures ⁽²⁾. Par ailleurs, la divagation d'animaux dangereux ⁽³⁾ constitue une infraction passible de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe, tandis que les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes ⁽⁴⁾ ou l'excitation d'animaux dangereux ⁽⁵⁾ sont passibles de l'amende prévue pour les contraventions de troisième classe.

Le montant des amendes par classe de contravention est présenté dans le tableau suivant.

MONTANT DES AMENDES, PAR CLASSE DE CONTRAVENTION

	Amende forfaitaire minorée (art. 529-7 et R. 49-9 CPP)	Amende forfaitaire (art. 529 et R. 49 CPP)	Amende forfaitaire majorée (art. 529-2 et R. 49-7 CPP)	Amende maximum (art. 131-13 CP)
1 ^{ère} classe	–	11 €	33 €	38 €
2 ^{ème} classe	22 €	35 €	75 €	150 €
3 ^{ème} classe	45 €	68 €	180 €	450 €
4 ^{ème} classe	90 €	135 €	375 €	750 €
5 ^{ème} classe	–	200 €	450 €	1 500 € / 3 000 €

Proposition n° 2 : Assimiler les infractions aux arrêtés de police à des contraventions de deuxième classe, voire de troisième classe.

En complément, la mission souhaite la poursuite de la réflexion concernant l'identification de comportements spécifiques, régulièrement constatés et posant des difficultés particulières au regard de l'ordre public, constituant potentiellement une infraction à un arrêté de police du maire, et pour lesquels une sanction plus importante que celle visée à l'article R. 610-5 du code pénal précité mériterait être infligée.

Sur le modèle de l'article R. 3353-5-1 du code de la santé publique, qui prévoit qu' « est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe le fait de vendre des boissons alcoolisées à consommer sur place ou à emporter en violation des interdictions ou obligations édictées par arrêté », il s'agirait de permettre la définition de comportements appartenant à des champs ciblés et cohérents, qui appellent une amende plus forte que celle applicable aux infractions aux arrêtés municipaux de « droit commun ».

(1) Art. R. 632-1 du code pénal.

(2) Art. R. 634-2 du code pénal.

(3) Art. R. 622-2 du code pénal.

(4) Art. R. 623-2 du code pénal.

(5) Art. R. 623-3 du code pénal.

Une telle démarche permettrait de renforcer sensiblement l'autorité des arrêtés de police des maires dans certains domaines. Parmi les matières pouvant faire l'objet de telles amendes, la mission identifie par exemple la prévention des rassemblements avec des animaux sur la voie publique et de la consommation d'alcool sur la voie publique en dépit d'une interdiction par arrêté.

Proposition n° 3 : Renforcer la sanction applicable à certains comportements régulièrement constatés et posant des difficultés particulières au regard de la préservation de l'ordre public, qui appellent une amende plus forte que celle applicable aux infractions aux arrêtés municipaux de « droit commun », sur le modèle de la rédaction retenue à l'article R. 3353-5-1 du code de la santé publique.

Les montants d'amende évoqués précédemment sont ceux encourus en cas de poursuites judiciaires. Toutefois, aux termes des articles 529 du code de procédure pénale, pour certaines contraventions, appartenant aux quatre premières classes et visées à l'article R. 48-1 du même code, l'action publique peut être éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire ⁽¹⁾.

Cette procédure permet d'améliorer l'efficacité de la répression et de sanctionner plus rapidement, car le contrevenant doit s'acquitter d'une amende dont le montant est fixe et qui n'a pas à être prononcée par un tribunal.

Le montant acquitté *via* la procédure de l'amende forfaitaire est certes moindre que dans le cas où la pénalité serait infligée par le juge, mais la simplicité de la procédure garantit un recouvrement rapide et l'immédiateté de la sanction renforce sa portée dissuasive.

La liste limitative établie à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale vise les contraventions au code de la route ainsi que certaines infractions en matière d'abandon d'ordures, de bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, ou de vente de boissons alcoolisées, par exemple. Récemment, cette procédure a été étendue à de nouvelles infractions, en matière de pilotage de drones ⁽²⁾ ou d'acquisition de produits du tabac manufacturé vendus à la sauvette ⁽³⁾.

Cette procédure n'est ainsi pas ouverte à l'ensemble des infractions aux arrêtés de police du maire pouvant être constatées par les policiers municipaux, mais reste réservée à des faits simples, aisément caractérisables, et qui ne nécessitent pas d'actes d'enquête.

(1) Le décret n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la 5^e classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire a également ouvert cette procédure en cas de non-respect du confinement, et de récidive.

(2) Décret n° 2019-1253 du 28 novembre 2019 relatif aux sanctions pénales applicables en cas de manquements aux obligations destinées à renforcer la sécurité de l'usage des aéronefs civils circulant sans personne à bord.

(3) Décret n° 2019-1396 du 18 décembre 2019 portant création d'une contravention d'acquisition de produits du tabac manufacturé vendus à la sauvette.

Le rapport de la commission des Lois du Sénat précité ⁽¹⁾ identifiait plusieurs matières à propos desquelles des contraventions spéciales pourraient être prévues et notamment les infractions aux arrêtés du maire en matière de consommation d'alcool sur la voie publique, de voirie et d'occupation du domaine public, de lutte contre la sécheresse ou encore de baignade.

La mission insiste sur l'intérêt de cette procédure et suggère d'élargir le champ des infractions pouvant faire l'objet d'une amende forfaitaire.

Cette démarche est cohérente avec les propositions précédentes. La mission relève ainsi qu'une infraction commise sur le fondement de l'article R. 3353-5-1 du code de la santé publique précité peut donner lieu au paiement d'une amende forfaitaire.

Proposition n° 4 : Encourager le recours à la procédure de l'amende forfaitaire.

Enfin, de nombreux élus ont fait part à la mission des difficultés spécifiques concernant les rodéos motorisés. En particulier, les maires du Val-d'Oise ont souligné la multiplication de tels événements, dans un contexte rendu plus complexe et tendu par le confinement.

Si l'adoption de la loi renforçant la lutte contre les rodéos motorisés ⁽²⁾ a permis la création d'une infraction spécifique afin de réprimer les comportements compromettant délibérément la sécurité ou la tranquillité publique et a institué des peines complémentaires dissuasives, telles que la confiscation, force est de constater que ces avancées n'ont pas permis d'endiguer ce phénomène.

La séance de questions organisée le 12 mai 2020 à l'Assemblée nationale sur l'évaluation de cette loi a soulevé certaines difficultés concernant son application concrète ⁽³⁾. Ces difficultés tiennent notamment aux moyens à la disposition des forces de police et de gendarmerie pour appréhender les véhicules, à la doctrine des forces de l'ordre – qui ont pour consigne officielle de ne poursuivre des véhicules en fuite qu'en cas de situation grave –, ainsi qu'aux obstacles pratiques au prononcé de la peine de confiscation des véhicules par le juge.

Le livre blanc sur la sécurité intérieure de novembre 2020 soulignait par ailleurs que « *les immobilisations ne constituent pas une mesure suffisante et il faut pouvoir saisir les deux roues ou les quads avant toute décision judiciaire pour faire cesser les nuisances* ». Il suggérait de renforcer les pouvoirs des maires en la matière.

Interrogée sur ce sujet par la mission d'information, la DACG a indiqué qu'une expérimentation avait été initiée dans ce domaine avec les parquets d'Évry, de Toulouse, de Besançon, du Mans, de Chalon-sur-Saône et de Douai. Il est ainsi

(1) Rapport d'information n° 11 (2019-2020) de M. Philippe Bas, 2 octobre 2019.

(2) Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés.

(3) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, Compte rendu intégral, deuxième séance du mardi 9 juin 2020 ([lien](#)).

prévu de développer la protocolisation entre les parquets et les collectivités disposant d'une fourrière permettant le gardiennage des véhicules immobilisés dans le cadre de rodéos ou des refus d'obtempérer qui en sont issus. Une première réunion a eu lieu le 4 mars 2021. Cette expérimentation doit aboutir à l'élaboration de fiches et d'un protocole type mis à disposition de l'ensemble des parquets avant l'été 2021, en vue d'une généralisation sur les ressorts qui sont concernés par ce phénomène.

Enfin, la commission des Lois de l'Assemblée nationale va prochainement créer une mission d'évaluation de l'impact de la loi de 2018, à la demande de sa rapporteure, Mme Natalia Pouzyreff.

Sans présager des conclusions de cette expérimentation, ni des travaux d'évaluation à venir sur le sujet, la mission insiste sur la nécessité de renforcer les outils à la disposition des maires en matière de lutte contre les rodéos urbains. Elle souligne notamment le caractère déterminant des moyens matériels à disposition des forces de police. Les personnes auditionnées ont relevé l'utilité de brigades motorisées pour pouvoir être en mesure d'appréhender les contrevenants, et la mission propose d'encourager le développement de telles unités. La mission s'interroge également sur la pertinence de l'utilisation des drones pour faire face aux rodéos ⁽¹⁾, et propose que soit approfondie la réflexion à ce sujet.

Proposition n° 5 : Renforcer la lutte contre les incivilités en donnant au maire des prérogatives complémentaires ; en matière de rodéos urbains notamment, encourager le développement de brigades motorisées et approfondir la réflexion concernant le recours aux drones.

La mission a également été vivement intéressée par le développement des « brigades vertes », unités de police municipale spécialisées dans la lutte contre les dépôts sauvages de déchets et les atteintes à l'environnement.

En plus de leurs effets écologiques néfastes, ces incivilités présentent un coût important pour les collectivités et en affectent l'image. La constitution de brigades vertes permet de mieux prévenir, mais également de mieux sanctionner les infractions.

Si de nombreuses communes ont mis en place de telles unités, la création de brigades intercommunales s'avère particulièrement intéressante, dans la mesure où en matière de protection de l'environnement, certaines compétences relèvent obligatoirement de l'EPCI ⁽²⁾. Lors de son audition, l'association Villes de France s'est en effet dite « favorable au développement d'une police de l'environnement à

(1) Cette question avait été tranchée favorablement lors de la discussion de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés à l'Assemblée nationale en première lecture – voir notamment la discussion de l'amendement n° CL247 de Mme Isabelle Florennes en commission des Lois et de l'amendement n° 1175 de Mme Natalia Pouzyreff en séance publique –, mais les dispositions permettant explicitement le recours aux drones en matière de rodéos urbains avaient ensuite été supprimées au cours de la navette.

(2) Ainsi la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'eau, et l'assainissement font partie des compétences obligatoires des communautés de communes (art. L. 5214-16 du CGCT), tandis que la lutte contre la pollution de l'air et le bruit constitue une compétence obligatoire de la communauté urbaine (art. L. 5215-20 du CGCT).

l'échelle de l'agglomération. En effet, les maires ont besoin de « brigades vertes » qui sillonnent l'ensemble du territoire intercommunal, pour lutter contre les dépôts sauvages, et toutes les formes d'atteintes à l'environnement ».

Proposition n° 6 : Encourager la constitution de brigades vertes, en particulier à l'échelon intercommunal, et développer les formations spécifiques destinées aux agents municipaux sur ces questions.

2. Mieux accompagner et mieux former les élus municipaux dans l'exercice de leurs pouvoirs de police

Les associations d'élus auditionnées par la mission d'information ont déploré le manque d'accompagnement par les services de l'État dans l'exercice quotidien de leurs pouvoirs de police. Ces difficultés concernent plus particulièrement les élus de communes rurales de petite taille, dont les services sont peu étoffés. L'Association des maires de France a ainsi relevé comme principale entrave à l'exercice des pouvoirs de police des élus municipaux « *le manque de formation des élus face à des pouvoirs très étendus et de plus en plus techniques et complexes* ».

La mission a pris connaissance de la « boîte à outils des élus » et du « guide du maire » mis à disposition des maires par la DGCL ⁽¹⁾. Si ces documents sont clairs et bien construits, ils paraissent trop succincts en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de police. La mission recommande de s'inspirer des documents produits par certaines préfectures, qui présentent notamment des modèles d'arrêtés dont peuvent directement s'inspirer les élus. La mission propose également qu'au moment de son entrée en fonction, ce guide soit remis en main propre au maire par le préfet.

Si la loi « engagement et proximité » ⁽²⁾ a prévu l'organisation par les services de l'État (préfet et procureurs territorialement compétents) d'une réunion d'information pour présenter aux maires leurs pouvoirs de police, celle-ci ne semble pas avoir été systématiquement mise en œuvre, notamment en raison des restrictions sanitaires. Cette mesure répondait pourtant à une demande formulée par les associations d'élus, qui soulignent l'importance d'une meilleure appropriation de certains concepts judiciaires par les élus, et d'une meilleure appréhension de l'usage concret de leurs pouvoirs de police.

Concernant les formations ouvertes aux élus, la loi « engagement et proximité » a rendu obligatoire la formation des élus en début de mandat et a autorisé le Gouvernement à réformer cette matière par ordonnance ⁽³⁾.

(1) Accessibles en ligne : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/boite-outils-des-elus>.

(2) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée, art. 42 qui crée un l'article L. 2122-34-1 du CGCT prévoyant 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 ».

(3) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée, art. 105 et 107.

Ces mesures répondent à un réel besoin. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales de janvier 2020 relevait ainsi que « *plus de 60 % des communes n'ont exécuté aucune dépense de formation en 2018* » et que « *tous dispositifs confondus, sans qu'il soit possible d'avancer un chiffre précis pour le dispositif historique, on peut considérer que moins de 3 % des élus locaux suivent annuellement au moins une formation* ». Le rapport formulait plusieurs recommandations et notamment celle d' « *accorder aux maires et à leurs adjoints, compte tenu de leurs responsabilités particulières et de la nécessité de leur proposer un accompagnement renforcé, des droits à formation plus importants que ceux des autres élus locaux* »⁽¹⁾.

Deux ordonnances ont ainsi été prises au début de l'année 2021⁽²⁾ et, alors que la mission achevait ses travaux, le Sénat a examiné en première lecture le projet de loi de ratification de ces ordonnances⁽³⁾. Si, compte tenu des délais, la mission n'a pas eu le temps d'approfondir l'analyse du texte adopté par le Sénat, elle a relevé que, sur proposition de la commission, avaient été introduites des dispositions tendant à ce que soient accessibles aux élus locaux, dès la première année de leur mandat, en ligne et gratuitement, des modules de formations élémentaires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions⁽⁴⁾. Dans ce cadre, des modules spécifiques à l'exercice des pouvoirs de police destinés aux élus municipaux gagneraient à être développés.

Proposition n° 7 : Améliorer la qualité de la formation proposée aux élus municipaux, ainsi que l'accompagnement des élus dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative, par exemple par l'amélioration des outils mis à leur disposition par les services centraux et par la remise à chaque maire d'un guide lors de sa prise de fonction.

3. Lever certains obstacles qui demeurent à l'action de la police municipale

La mission s'est également intéressée à la question de la police municipale, dont les agents sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés⁽⁵⁾.

Ce sujet a fait l'objet d'abondantes réflexions et de longs débats au cours des mois écoulés, mais des obstacles demeurent, que la mission suggère de lever.

(1) « *La formation des élus locaux* », rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la justice, janvier 2020.

(2) Ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie.

(3) Rapport n° 505 (2020-2021) de Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, déposé le 31 mars 2021.

(4) Art. 1^{er} nonies du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, adopté au Sénat en première lecture, n° 93 (2020-2021).

(5) Art. L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.

Premièrement, le dispositif des conventions de coordination est plébiscité par les personnes auditionnées par la mission d'information, organisations syndicales comme associations d'élus, car ces outils permettent une clarification des modalités d'intervention des polices municipales et des autres forces de sécurité intérieure.

Créées en 1999 ⁽¹⁾, ces conventions ont pour objectif de prévoir les modalités de coopération entre, d'une part, la police municipale, et, d'autre part, les forces de sécurité nationales, afin d'assurer une coordination optimale de leurs interventions sur le territoire de la commune. Elles sont conclues entre le préfet de département, le procureur de la République territorialement compétent, le maire de la commune, et le président de l'EPCI, le cas échéant.

Le seuil au-delà duquel la signature d'un tel contrat est obligatoire avait été abaissé de cinq à trois agents par la loi « engagement et proximité ». La mission recommande leur systématisation.

Proposition n° 8 : Systématiser le dispositif des conventions de coordination (le rendre obligatoire à partir d'un seul agent de police municipale, et non trois comme actuellement).

Deuxièmement, certaines associations d'élus, et notamment l'association France Urbaine, ainsi que les organisations syndicales représentatives de policiers municipaux, ont plaidé pour un accès plus large des policiers municipaux à certains fichiers de police.

Dans un récent rapport relatif aux polices municipales, la Cour des comptes relevait « *un accès encore trop limité aux fichiers de police au regard des exigences opérationnelles des services de police municipale* » ⁽²⁾.

La Cour soulignait qu'étant « *en première ligne sur le terrain, les agents de police municipale pourraient, tout en respectant les attributions qui sont les leurs, apporter un soutien plus fort à leurs collègues de la police et de la gendarmerie nationales si certains d'entre eux étaient habilités à disposer d'un accès direct au FOVeS, justifié au regard de leur compétence en matière de contrôle routier* ».

La mission considère que ces constats sont pertinents, et suggère de permettre un accès direct des agents de police municipale habilités au fichier FOVeS.

Dans leur rapport au Gouvernement publié en septembre 2018, Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue relevaient « *qu'un policier municipal doit être en situation de savoir rapidement si une personne dont il relève l'identité est ou non signalée comme une personne recherchée, sans avoir à transiter par un de ses partenaires des forces de l'État* » ⁽³⁾. Les rapporteurs relevaient également le

(1) Créée par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, les conventions de coordination sont régies par les articles L. 512-4 à L. 512-6 du code de la sécurité intérieure.

(2) Cour des comptes, rapport précité.

(3) Rapport au Gouvernement de Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue, D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, septembre 2018.

caractère sensible de certaines données et les « *craintes exprimées au titre de la protection des libertés* », et partageaient le souhait « *de limiter les catégories de population ayant accès à ces fichiers* ».

Proposition n° 9 : Permettre un accès direct de certains agents de police municipale habilités au fichier FOVeS (objets et véhicules volés), ainsi qu'au fichier des personnes recherchées.

Troisièmement, les associations auditionnées par la mission ont toutes relevé des difficultés concernant la formation des policiers municipaux

L'obligation de formation à laquelle sont soumis les policiers municipaux est assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Toutefois, l'offre actuellement proposée par le CNFPT apparaît trop limitée. En particulier, les créneaux ouverts pour les entraînements au tir seraient saturés, et aucune séance ne serait ouverte à l'inscription pour les mois à venir. Cette situation conduit les maires à se rapprocher des forces de gendarmerie et de police nationale afin de faire bénéficier à leurs agents de police municipale des infrastructures dont ces forces disposent.

Les rapporteurs insistent sur la nécessité de permettre à l'ensemble des policiers municipaux de disposer d'une formation homogène, et ce sur l'ensemble du territoire.

Proposition n° 10 : Répondre aux enjeux posés par la formation des policiers municipaux et assurer une qualité uniforme de cette formation au plan national.

Le rapport au Gouvernement de M. Jean-Michel Fauvergue et Mme Alice Thourot, précité, relevait à ce titre « *une certaine hétérogénéité selon les sites territoriaux du CNFPT* » et plaidait pour la création d'une école nationale des polices municipales. Le rapport relevait également que « *les agents qui exercent dans les polices municipales sont susceptibles de connaître des mutations entre différentes collectivités pendant leur carrière* ».

Cette idée était également développée dans le rapport de la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, qui relevait que la création d'une école nationale des polices municipales permettrait « *d'aller plus loin dans l'homogénéisation des formations et donc dans la consolidation des compétences des agents. Elle contribuerait également à l'acculturation commune avec les forces de sécurité de l'État en favorisant les échanges* »⁽¹⁾.

(1) Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, par M. Jean-Michel Fauvergue, président, et M. Christophe Naegelen, rapporteur, députés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2019.

Proposition n° 11 : Créer une école nationale des polices municipales, qui pourrait s'appuyer sur deux à trois sites répartis sur le territoire national.

Enfin, en raison de leur statut d'agent de police judiciaire adjoint, les policiers municipaux ne peuvent procéder à certaines opérations que sous la direction d'un officier de police judiciaire.

Dans un contexte de tension sur les moyens, certaines associations d'élus et notamment l'Association nationale des élus des territoires touristiques, ont fait savoir à la mission que l'organisation des permanences des OPJ référents pouvait poser des difficultés et limiter l'action des policiers municipaux.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité de confier aux cadres de la police municipale un statut d'officier de police judiciaire, qui soulève des questions délicates. À l'occasion du contrôle de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 8 février 2011 (dite loi « LOPPSI »), le Conseil constitutionnel a jugé que la police judiciaire devait être « placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire »⁽¹⁾, et non des autorités communales. Le Conseil a ainsi censuré les articles 91 et 92 de la loi, qui prévoyaient de conférer la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux directeurs de police municipale, afin qu'ils puissent seconder les OPJ dans l'exercice de leurs fonctions, mais sans les mettre à la disposition desdits OPJ, et d'étendre à des agents de police municipale la possibilité de procéder à des contrôles d'identité⁽²⁾.

La proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés a fait le choix de ne pas faire évoluer à ce stade le statut judiciaire des agents de police municipale. Elle prévoit toutefois, dans son article 1^{er} relatif à l'expérimentation du renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales, d'instituer une procédure d'habilitation pour les directeurs et les chefs de service de police municipale leur permettant d'exercer certaines compétences prévues par l'expérimentation, telles que la transmission directe des procès-verbaux au procureur et l'immobilisation d'un véhicule. Cette option permet, dans le cadre de l'expérimentation, de sécuriser l'extension des compétences des policiers municipaux, sans création d'un statut autonome d'officier municipal judiciaire. Elle implique toutefois que ces compétences s'exercent sous le contrôle du procureur de la République, en application de la jurisprudence constitutionnelle précitée.

La mission salue cette expérimentation. Toutefois, afin d'améliorer l'efficacité de l'action de la police municipale et de décharger les officiers de police judiciaire, elle souhaite la poursuite de la réflexion concernant l'opportunité et la faisabilité juridique d'un rehaussement du statut de certains agents de police municipale.

(1) *Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.*

(2) *Selon le commentaire de la décision, « la « chaîne de contrôle » serait par trop distendue entre le procureur de la République et l'agent chargé de l'enquête si ce dernier n'était pas sous l'autorité directe et immédiate des officiers de police judiciaire ».*

Proposition n° 12 : Réfléchir à l’extension du statut d’officier de police judiciaire à certains cadres de la police municipale.

C. RESSERRER LES LIENS AVEC LA JUSTICE

1. Mieux associer les maires à la lutte contre les incivilités en facilitant le recours à certains pouvoirs et en renforçant leur information par les parquets

Les travaux de la mission ont relevé certaines difficultés dans les relations entre les élus municipaux et les parquets. En particulier, comme la mission a eu l’occasion de le rappeler, les élus soulignent qu’ils ne sont pas suffisamment informés des suites des infractions signalées par eux ou concernant le territoire de leur commune.

La Conférence nationale des procureurs de la République a néanmoins rappelé le manque de moyens des parquets, qui affecte leur capacité à répondre de manière exhaustive aux demandes des élus.

La mission a pleinement conscience de ces difficultés, en dépit de l’augmentation de plus de 8 % du dernier budget de la justice. Elle rappelle néanmoins la nécessité de resserrer les liens entre la justice et les élus municipaux.

La circulaire du 15 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de la justice de proximité ⁽¹⁾ insiste sur l’importance d’une justice « *au plus proche des partenaires locaux* » et vise à renforcer « *l’implication de ces derniers dans le traitement global des problématiques d’insécurité* ». La circulaire encourage notamment le développement de « *dispositifs partenariaux* », « *à l’instar des conseils locaux et intercommunaux de prévention de la délinquance* », ainsi que « *le recours par les maires aux prérogatives que la loi leur attribue* ». Pour assurer la réussite de cette collaboration, la circulaire encourage « *l’organisation d’échanges réguliers et la bonne circulation des informations, dans le respect des dispositions légales* ».

Le développement des conseils de juridiction, créés par le décret du 26 avril 2016 ⁽²⁾, a également été évoqué lors des travaux de la mission. Toutefois, l’expérience qu’en font les acteurs est contrastée et la mission insiste sur le fait que les liens entre les parquets et les élus ne peut se réduire à des rencontres ponctuelles et formelles.

De manière plus pragmatique, certains parquets et associations d’élus ont eu recours à des protocoles, plus ou moins formalisés.

(1) Circulaire du garde des Sceaux, ministre de la justice, relative à la mise en œuvre de la justice de proximité, signée le 15 décembre 2020.

(2) Art. R. 212-64 du code de l’organisation judiciaire.

Pour faciliter l'usage des pouvoirs dont dispose le maire en matière de prévention de la délinquance, le parquet de Coutances a ainsi mis en place des conventions et des protocoles-types concernant la mise en œuvre du rappel à l'ordre et de la transaction municipale. Ces modèles de documents sont transmis aux élus, tandis qu'un suivi est assuré par le parquet, qui s'assure de la régularité de la procédure. Cette initiative est actuellement en phase d'expérimentation avec l'intercommunalité Villedieu Intercom, qui assure un travail d'accompagnement administratif au bénéfice des 27 communes membres.

Proposition n° 13 : Faciliter le recours aux outils à la disposition du maire pour lutter contre les incivilités, notamment par la généralisation de conventions et de protocoles-types en matière de rappel à l'ordre et de transaction municipale.

D'autres initiatives ont pour objectif principal de fluidifier les échanges entre les parquets et les élus. Ainsi, le tribunal judiciaire de Dijon et l'Association des maires de la Côte-d'Or et des présidents d'intercommunalité (AMF21) ont signé une convention ayant pour objet « *la mise en place d'un protocole de signalement et de suivi des dossiers concernant les élus municipaux ainsi que la poursuite des actions d'information sur le fonctionnement de la justice* ».

Le protocole de signalement signé entre le Tribunal judiciaire de Dijon et l'AMF21

La convention présente les engagements de chacune des parties.

Le parquet s'engage :

- à créer une boîte mail dédiée aux élus municipaux ;
- à permettre un accès téléphonique direct au procureur de la République en cas d'urgence ;
- à assurer un soutien renforcé de la victime pour les cas où un élu municipal serait victime d'une agression ;
- à faciliter le signalement par les maires de certains dossiers, concernant des incivilités ou des actes de délinquance sur sa commune, ainsi que le suivi par les maires de ces dossiers ;
- et à répondre aux sollicitations des maires concernant leur qualité d'OPJ ou relatives à des questions d'état civil.

Concernant les engagements du tribunal judiciaire :

- les maires pourront le solliciter sur toute question concernant l'organisation des services, et les procédures applicables en matière civile, familiale ou pénale, en vue d'informer leurs administrés ;
- des réunions d'information en direction des élus municipaux pourront être organisées.

Enfin, l'AMF21 s'engage à ne pas communiquer les informations permettant de contacter directement le procureur, et à promouvoir, dans la mesure du possible, les actions du tribunal judiciaire dans sa communication officielle.

La mission salue cette initiative qui permettra de fluidifier les échanges et recommande de la généraliser.

Proposition n° 14 : Généraliser la signature de conventions entre les parquets et les associations municipales d'élus, afin d'intensifier et de fluidifier les échanges.

La mission insiste également sur l'utilité des conseils locaux et intercommunaux de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD) et se félicite de l'extension de l'obligation de créer des CLSPD inscrite dans la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés ⁽¹⁾. Elle rappelle toutefois toute l'importance de la présence des magistrats dans ces instances, qui doit être favorisée ⁽²⁾.

Proposition n° 15 : Intégrer la présence de magistrats au sein des CLSPD et des CISPD.

Enfin, afin de remédier aux lacunes qui demeurent dans la mise en œuvre de l'obligation d'information des maires prévue à l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure ⁽³⁾, la mission propose de supprimer l'exigence d'une demande du maire, et de procéder ainsi à une transmission systématique des informations relatives à l'ensemble des plaintes visées par l'article.

Cette proposition avait été adoptée par notre Assemblée ⁽⁴⁾, avant d'être modifiée par le Sénat, dans un sens moins ambitieux.

Proposition n° 16 : Systématiser l'information des maires sur les suites données aux infractions concernant l'ordre public commises sur le territoire de leur commune et aux infractions relevées par les policiers municipaux.

Enfin, la mission d'information a pris connaissance de l'initiative, prise conjointement par l'Association des maires de France et le ministère de l'Intérieur, d'associer l'ensemble des maires à une série de formations à la gestion des incivilités et des agressions dont ils peuvent être victimes, conduite par des agents de la gendarmerie nationale ⁽⁵⁾. Votre co-rapporteur a participé à la session organisée dans la Manche à la mi-mars 2021.

(1) L'article 30 bis de la proposition de loi étend l'obligation de créer un CLSPD aux communes en abaissant le seuil à 5 000 habitants, contre 10 000 jusqu'alors.

(2) Voir à ce titre la communication et les contributions écrites à la mission d'information flash sur l'évolution et la refondation conseils de sécurité et prévention de la délinquance, présentée à la commission des Lois de l'Assemblée nationale par M. Stéphane Peu et M. Rémy Rebeyrotte, co-rapporteurs, le 14 décembre 2020.

(3) Dont le champ a été étendu par la loi « engagement et proximité » et devrait l'être à nouveau par la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

(4) À l'occasion de l'examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés en première lecture : amendement n°1063 déposé par Mmes Maud Petit et Josy Poueyto ([lien](#)).

(5) La présentation de ce dispositif est disponible [en ligne](#) sur le site de l'AMF.

La mission se félicite de cette initiative qui permet d'apporter aux élus des clés de compréhension pour désarmer les conflits qui peuvent survenir lors de l'exercice de leurs pouvoirs de police, et faciliter le rétablissement du dialogue.

2. Une réponse pénale aux agressions d'élus municipaux encore insuffisante

Si, comme l'a rappelé la mission (*voir le A du présent II*), les statistiques disponibles gagneraient à être affinées pour disposer d'une vision plus claire des suites données aux affaires concernant les élus municipaux, les statistiques transmises par la DACG relèvent que sur 315 affaires recensées entre la fin de l'année 2018 et le début de l'année 2021, principalement, 150 affaires ont donné lieu à une réponse pénale et 67 à une peine de prison ferme (s'échelonnant de 3 à 24 mois).

Le suivi des atteintes aux élus par la DACG

La DACG a pu étudier les procédures qui lui avaient été remontées par les parquets au cours des années 2019 et 2020 et celles signalées dans le cadre du mouvement dit des « gilets jaunes » depuis son démarrage à la fin de l'année 2018.

La DACG précise que, dans cette étude, les faits les plus anciens remontent aux mois d'octobre 2017 et le plus récent date du 17 janvier 2021.

Ces statistiques ne concernent pas spécifiquement les élus municipaux, et les modalités de leur recueil ne permet pas de garantir leur exhaustivité (*voir le A du présent II*), d'autant qu'un certain nombre d'affaires recensées sont toujours en cours d'enquête et n'ont donc pas encore été clôturées par une décision.

Au 11 février 2021, il en ressort un total de 315 affaires, pour 349 victimes.

S'agissant de la qualité de la victime principale, les affaires signalées à la DACG concernent très largement les parlementaires (32 %) et leurs locaux (25,5 %), et en second lieu les maires (25,5 %).

Il convient de préciser que les faits commis à l'encontre de candidats aux élections municipales ne détenant pas de mandat électif public n'y sont pas intégrés, dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme des élus.

S'agissant de la nature des faits, parmi les 315 affaires recensées d'atteintes portées à l'encontre des élus :

- les outrages et menaces représentent 34,3 % ;
- les dégradations (généralement à l'encontre de locaux parlementaires) représentent 33,5 % ;
- les violences représentent 12 %.

S'agissant des réponses pénales, parmi les 150 affaires ayant donné lieu à une réponse pénale, 61,3 % ont fait l'objet de poursuites et 44,6 % d'une condamnation, alors que 7,33 % ont fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites (composition pénale et rappel à la loi devant le délégué du procureur) et 2 % d'une décision de relaxe.

Par ailleurs, 31,3 % des affaires ont fait l'objet d'une décision de classement sans suite principalement en raison de l'absence d'identification de l'auteur, mais également pour infraction insuffisamment caractérisée.

Parmi les 67 affaires recensées dans lesquelles une condamnation a eu lieu, on observe le prononcé de la peine d'emprisonnement dans 79,1 % des cas, et celui de la peine d'amende dans 19,4 %. L'obligation d'effectuer un stage de citoyenneté a été prononcée à hauteur de 10,5 %.

Il convient en outre de préciser que 32,8 % des condamnations ont donné lieu à une peine d'emprisonnement ferme. Par ailleurs, les condamnations à des peines d'emprisonnement sont assorties du sursis (simple, avec mise à l'épreuve ou probatoire, ou assorti d'une obligation d'accomplir un travail d'intérêt général) dans 46,8 % des cas, dont le quantum varie entre 3 et 24 mois.

Une seule procédure a donné lieu à une dispense de peine.

S'agissant de la localisation géographique, parmi les 315 affaires recensées d'atteintes portées à l'encontre des élus, 6 % se sont déroulées sur le ressort du tribunal de Lyon, 4,8 % sur le ressort du tribunal de Paris et 3,5 % sur le ressort de Rouen. Les statistiques concernant les autres ressorts sont inférieures à 3 %.

Source : DACG du ministère de la Justice.

Pour expliquer le faible taux de réponse pénale, la DACG relève que *« les affaires d'atteintes commises à l'encontre des élus sont parfois classées sans suite faute de l'identification de l'auteur. Il est en effet difficile pour les services enquêteurs d'identifier les auteurs de dégradations (tags...) ou d'outrages et de menaces lorsque ces derniers sont effectués sur les réseaux sociaux comme Twitter ou transmis par courrier, les élus victimes ne connaissant pas les auteurs dans la majorité des cas. »*

Les circulaires du 6 novembre 2019 et du 7 septembre 2020 précitées ont insisté sur la nécessité d'une réponse pénale plus ferme et systématique.

Les rapporteurs rappellent qu'il est important que les parquets suivent ces recommandations afin d'assurer une meilleure effectivité de la réponse pénale.

Proposition n° 17 : Renforcer l'effectivité de la réponse pénale par l'exemplarité et la rapidité des sanctions.

Plusieurs associations d'élus auditionnées par la mission ont par ailleurs souligné que les réseaux sociaux constituaient pour elles une source de préoccupations de plus en plus importante. L'association Villes de France relevait ainsi que *« plus régulièrement que par le passé, les maires [...] peuvent faire l'objet de propos diffamatoires voire d'intimidations ou de menaces, que ce soit dans l'espace public ou sur les réseaux sociaux »*. L'Association des maires de France relevait quant à elle qu' *« en matière de protection individuelle de l'élu, le dispositif pourrait être renforcé pour prévenir et sanctionner plus lourdement les comportements déviants envers les élus et l'administration territoriale, qui font*

souvent suite à des décisions administratives défavorables pour les usagers (violences verbales, haine sur les réseaux sociaux, menaces...) ».

La circulaire du 6 novembre 2019 précitée rappelait que « *dans le prolongement de la circulaire du 4 avril 2019, relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux, les attaques en ligne dont les parlementaires et les élus locaux peuvent faire l'objet sur internet et les réseaux sociaux, pourront, sous réserve du caractère public des propos tenus, être constitutives de diffamation ou d'injure publique sur un citoyen chargé d'un service public ou d'un mandat public ou, sur un ou plusieurs membres du Parlement* ».

Si ce rappel est bienvenu, la mission considère que la protection des maires sur les réseaux sociaux reste insuffisante. Elle propose de renforcer la protection des maires sur les réseaux sociaux en créant une incrimination spécifique dans les cas d'attaques sur ces réseaux.

Proposition n° 18 : Renforcer la protection des maires sur les réseaux sociaux en matière de diffamations, d'injures et de menaces.

*

* *

En conclusion, les travaux menés par cette mission d'information montrent que, malgré les initiatives récentes visant à renforcer les pouvoirs de police des élus municipaux et mieux les protéger, ceux-ci restent très exposés, trop exposés.

Vos rapporteurs sont convaincus que la solution aux difficultés exposées réside tant dans le renforcement des moyens à leurs dispositions pour assurer l'effectivité de leurs pouvoirs de police, que dans des échanges plus nourris et fructueux avec l'institution judiciaire.

LISTE DES PROPOSITIONS

Mieux quantifier et qualifier plus précisément les atteintes aux élus municipaux

Proposition n° 1 : Instituer un Observatoire national de la sécurité des élus locaux, rattaché directement au Premier ministre, chargé de recenser de manière exhaustive les atteintes portées aux élus et de présenter les réponses pénales apportées, et dont les travaux feront l'objet d'un rapport annuel remis au Parlement.

Permettre une meilleure appropriation par les maires de leurs pouvoirs de police et renforcer leur autorité

Renforcer les sanctions applicables en cas d'infraction aux arrêtés de police

Proposition n° 2 : Assimiler les infractions aux arrêtés de police à des contraventions de deuxième classe, voire de troisième classe.

Proposition n° 3 : Renforcer la sanction applicable à certains comportements régulièrement constatés et posant des difficultés particulières au regard de la préservation de l'ordre public, qui appellent une amende plus forte que celle applicable aux infractions aux arrêtés municipaux de « droit commun », sur le modèle de la rédaction retenue à l'article R. 3353-5-1 du code de la santé publique.

Proposition n° 4 : Encourager le recours à la procédure de l'amende forfaitaire.

Proposition n° 5 : Renforcer la lutte contre les incivilités en donnant au maire des prérogatives complémentaires ; en matière de rodéos urbains notamment, encourager le développement de brigades motorisées et approfondir la réflexion concernant le recours aux drones.

Proposition n° 6 : Encourager la constitution de brigades vertes, en particulier à l'échelon intercommunal, et développer les formations spécifiques destinées aux agents municipaux sur ces questions.

Mieux accompagner et mieux former les élus municipaux dans l'exercice de leurs pouvoirs de police

Proposition n° 7 : Améliorer la qualité de la formation proposée aux élus municipaux, ainsi que l'accompagnement des élus dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative, par exemple par l'amélioration des outils mis à leur disposition par les services centraux, et par la remise à chaque maire d'un guide lors de sa prise de fonction.

Lever certains obstacles qui demeurent à l'action de la police municipale

Proposition n° 8 : Systématiser le dispositif des conventions de coordination (le rendre obligatoire à partir d'un seul agent de police municipale, et non trois comme actuellement).

Proposition n° 9 : Permettre un accès direct de certains agents de police municipale habilités au fichier FOVeS (objets et véhicules volés), ainsi qu'au fichier des personnes recherchées.

Proposition n° 10 : Répondre aux enjeux posés par la formation des policiers municipaux et assurer une qualité uniforme de cette formation au plan national.

Proposition n° 11 : Créer une école nationale des polices municipales, qui pourrait s'appuyer sur deux à trois sites répartis sur le territoire national.

Proposition n° 12 : Réfléchir à l'extension du statut d'officier de police judiciaire à certains cadres de la police municipale.

Resserrer les liens avec la Justice

Mieux associer les maires à la lutte contre les incivilités en facilitant le recours à certains pouvoirs, et en renforçant leur information par les parquets

Proposition n° 13 : Faciliter le recours aux outils à la disposition du maire pour lutter contre les incivilités, notamment par la généralisation de conventions et de protocoles-types en matière de rappel à l'ordre et de transaction municipale.

Proposition n° 14 : Généraliser la signature de conventions entre les parquets et les associations municipales d'élus, afin d'intensifier et de fluidifier les échanges.

Proposition n° 15 : Intégrer la présence de magistrats au sein des CLSPD et des CISP.

Proposition n° 16 : Systématiser l'information des maires sur les suites données aux infractions concernant l'ordre public commises sur le territoire de leur commune et aux infractions relevées par les policiers municipaux.

Une réponse pénale aux agressions d'élus municipaux encore insuffisante

Proposition n° 17 : Renforcer l'effectivité de la réponse pénale par l'exemplarité et la rapidité des sanctions.

Proposition n° 18 : Renforcer la protection des maires sur les réseaux sociaux en matière de diffamations, d'injures et de menaces.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Mardi 16 février 2021

- **Ministère de la Justice, direction des affaires criminelles et des grâces**
— M. Olivier Caracotch, directeur adjoint

Mercredi 17 février 2021

- **Assemblée des communautés de France**
— M. Nicolas Portier, délégué général
— Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Mercredi 3 mars 2021

- **Association France urbaine**
— M. Gaël Perdriau, maire de Saint-Étienne, président de Saint-Étienne Métropole, co-président de la commission « Sécurité et tranquillité publique »
— M. David Marti, maire du Creusot, co-président de la commission « Sécurité et tranquillité publique »
— M. Kader Makhoulf, conseiller Europe, international et sécurité
— M. Maxime Merlin, chargé de mission

Mardi 9 mars 2021

- **Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, direction générale des collectivités territoriales**
— M. Stanislas Bourron, directeur général

Mercredi 10 mars 2021

- **Table ronde d'organisations représentatives de policiers municipaux**
 - MM. Serge Haure et Christian Multari, pour la Fédération Interco CFDT
 - M. Michel Choukri, pour la Fédération des personnels des services publics et des services de santé Force ouvrière
 - M. Fabien Golfier, pour la Fédération autonome de la fonction publique territoriale
 - MM. Manuel Herrero et David Quevilly, pour la Fédération UNSA Territoriaux
 - MM. Olivier Caniaux et Christophe Reverdiau, pour la Fédération SUD Collectivités Territoriales
- **Association des petites villes de France**
 - Mme Estelle Bomberger-Rivot, maire de Nogent-sur-Seine, secrétaire générale
- **Association des maires de la Manche**
 - M. Charly Varin, maire de Percy-en-Normandie, président de Villedieu Intercom, président de l'Association des maires de la Manche

Mardi 16 mars 2021

- **Association des maires de France**
 - M. Nicolas Soret, maire de Joigny, président de la communauté de communes du Jovinien, président de la commission « déchets »
 - Mme Annick Pillevesse, responsable du service juridique
 - Mme Marie-Laure Pezant, chargée de mission sécurité

Mercredi 17 mars 2021

- **M. Philippe Bas**, sénateur, questeur, ancien président de la commission des Lois du Sénat, rapporteur de la mission sur les menaces et les agressions auxquelles sont confrontés les maires
- **Villes de France**
 - M. Luc Bouard, maire de La Roche-sur-Yon, secrétaire

- **Association des maires ruraux de France**

- M. Jean-Paul Carteret, maire de Lavoncourt, deuxième vice-président

- Mme Nadine Kersaudy, maire de Cléden-Cap-Sizun, secrétaire générale adjointe

Mercredi 24 mars 2021

- **Élus municipaux du Val-d'Oise**

- M. Daniel Fargeot, maire d'Andilly, vice-président de la communauté d'agglomération Plaine Vallée, président de l'Union des maires du Val-d'Oise

- M. Yannick Boëdec, maire de Cormeilles-en-Parisis, président de la communauté d'agglomération Val Parisis, conseiller départemental du Val-d'Oise

- M. Philippe Tissier, directeur de l'Union des maires du Val-d'Oise

- **Association nationale des élus des territoires touristiques**

- M. Philippe Sueur, maire d'Enghien-les-Bains, premier vice-président du conseil départemental du Val-d'Oise, président

- Mme Géraldine Leduc, directrice générale

- M. Simon Lebeau, chargé de mission

- M. Thierry Migoule, directeur de cabinet du maire de Cannes

- Mme Diane Leveque, conseillère au cabinet du maire de Cannes

- M. Michel Perrault, adjoint à la maire de Saint-Tropez

- Mme Nathalie Surget, directrice générale adjointe du cabinet de la maire de Saint-Tropez

Mardi 30 mars 2021

- **Ministère de l'Intérieur, direction des libertés publiques et des affaires juridiques**

- M. Thomas Campeaux, directeur

- M. Eric Ferri, sous-directeur des polices administratives

- M. Martin Alline, adjoint au chef du bureau des polices administratives

- **Élus municipaux du Val-d’Oise**
 - M. Xavier Melki, maire de Franconville
 - M. Alain Goujon, maire de Montlignon
 - Mme Céline Villecourt, maire de Saint-Prix
 - M. Fabien Dansin, adjoint au maire de Saint-Leu-la-Forêt, en charge de la Sécurité
 - M. Joël Naccache, adjoint au maire d’Ermont
- **M. Jean-Luc Moudenc**, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole

Mercredi 31 mars 2021

- **Conférence nationale des procureurs de la République**
 - M. Éric Mathais, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Dijon, président
 - M. Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chalon-sur-Saône
- **Cour des Comptes**
 - M. Jean-Louis Sciacaluga, conseiller maître, rapporteur général de l’enquête sur les polices municipales
 - Mme Catherine Démier, conseillère maître, présidente de section
 - M. Thierry Vught, conseiller maître, contre-rapporteur
- **Association nationale des cadres territoriaux de la sécurité (ANCTS)**
 - M. Cédric Renaud, président

La mission a transmis une proposition d’audition aux associations de policiers municipaux ainsi qu’à la fédération des gardes champêtres. En raison des contraintes liées au calendrier de la mission, il n’a pas été possible de procéder à leur audition. M. Gerlove Yokota, représentant le Syndicat national de la sécurité publique, a néanmoins adressé une contribution écrite à la mission.

Par ailleurs, la mission avait souhaité entendre Mme Adeline Hazan, inspectrice de la justice, qui conduit actuellement une mission sur les relations entre les élus locaux et la justice. En raison du calendrier de ses travaux, Mme Hazan a été contrainte de décliner cette proposition.

L'Union des maires du Val-d'Oise a également organisé une consultation des maires du département, sur la base du questionnaire préalablement transmis par la mission en vue de l'audition de ses représentants. Elle a ensuite adressé à la mission la consolidation des réponses qu'elle avait reçues.

Enfin, la ville de Corbas a adressé une contribution écrite à la mission.