

**Note à l'attention de Mme Estelle Bomberger-Rivot, Maire de Nogent-sur-Seine, et
secrétaire générale de l'Association des Petites Villes de France.**

pour l'audition du 10 mars 2021

devant la Mission d'information flash sur les entraves opposées à l'exercice des pouvoirs de police des élus municipaux de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale

La Mission a souhaité connaître la position de l'APVF sur plusieurs aspects de l'exercice des pouvoirs de police des élus municipaux.

1. Effectivité des pouvoirs de police

De nombreux maires constatent leur impuissance à faire cesser des comportements inciviques, nuisibles à la tranquillité publique pour des raisons multiples tenant en partie à la diffusion d'un mépris envers l'autorité publique et de la contestation de celles et ceux qui l'incarnent et en partie à des raisons plus matérielles telles que la faiblesse des sanctions susceptibles d'être prononcées en cas de violation des arrêtés municipaux. Aujourd'hui la violation d'un arrêté municipal est punie d'une simple contravention de 1^{ère} classe, soit 38 euros. Il conviendrait de permettre aux autorités municipales de prévoir que la violation de tel ou tel arrêté constitue une contravention de la 2^e ou de la 3^e classe, donnant respectivement lieu à une amende de 150 ou 450 euros. Ceci pourrait passer par la modification, par décret, de l'article R.610-5 du code pénal qui prévoit que « *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^{re} classe* », en ajoutant : « *à l'exception des cas dans lesquels ce décret ou cet arrêté dispose qu'ils sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e ou de la 3^e classe* ».

Les dispositions portant sur les pouvoirs de police, d'astreinte et de sanction du maire adoptées à l'occasion de la loi « engagement et proximité » vont assurément dans le bon sens, même s'il est encore trop tôt pour en tirer le bilan, dans la mesure où elles portent essentiellement sur les établissements recevant du public et les infractions d'urbanisme, et que ces deux domaines d'activité ont été largement perturbés depuis un an et l'apparition de l'épidémie de covid-19.

2. Relations avec les intercommunalités

Concernant la possibilité de transférer des pouvoirs de police aux présidents d'intercommunalité, les textes actuels permettent un équilibre entre le respect de la volonté des maires de conserver leurs pouvoirs au niveau municipal et la possibilité pour les présidents d'EPCI de refuser le transfert de ces pouvoirs si l'un des maires le refuse, afin d'éviter de lui imposer un transfert « à trous ». Il ne serait ni utile ni souhaitable d'aller plus loin dans la contrainte envers les maires : non seulement les maires demeurent les acteurs de proximité les mieux à même de constater s'ils sont, ou non, les mieux placés pour prendre les mesures nécessaires à la prévention des comportements dangereux, mais de surcroît ceux d'entre eux qui se verraient imposer un transfert de leurs pouvoirs de police au profit du président de l'EPCI

pourraient nourrir la contestation de leur population dans un domaine où les autorités républicaines doivent parler de manière cohérente et unie.

La coopération à l'échelle des bassins de vie, via des conventions entre communes, semble parfois plus adaptée.

3. Crimes et délits commis au préjudice des élus et rapports avec la justice

L'APVF alerte régulièrement le Gouvernement et le Parlement sur la hausse sensible des incivilités verbales, mais aussi de plus en plus souvent physiques, dont sont victimes les maires.

Malgré les nouveautés apportées par la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 (augmentation des pouvoirs de sanction des maires, renforcement de l'obligation d'information du maire par le procureur de la République sur les suites données aux signalements, prise en charge de la protection fonctionnelle des maires dans les communes rurales), des mesures complémentaires peuvent être envisagées pour améliorer la protection des maires contre les agressions qu'ils subissent.

- a) En premier lieu, il serait utile de punir effectivement les délits avant-coureurs de l'agression, à savoir les injures et menaces.

A l'été 2019, l'APVF avait souhaité qu'une consigne du ministère de la Justice soit adressée aux Parquets afin que les actes délictueux commis envers les maires soient systématiquement et rapidement poursuivis.

Certes, une circulaire a été signée le 6 novembre 2019 par la garde des Sceaux de l'époque, appelant à « *une réponse pénale systématique, en privilégiant un défèrement pour les cas les plus graves* ». Cette orientation a été renouvelée dans la circulaire du 7 septembre 2020.

Toutefois, sur le terrain, ces instructions ne se traduisent pas dans les faits, en particulier en ce qui concerne deux délits qui devraient être appréhendés pour ce qu'ils sont, à savoir des signes avant-coureurs de l'agression : les menaces et les injures publiques.

Le cas du maire de Phalsbourg (Moselle), qui ne s'est pas représenté en mars 2020, est éclairant : alors qu'il a alerté les autorités de l'Etat sur les menaces et injures qu'il a reçues, aucune réponse pénale dissuasive n'a été apportée. De même, alors que depuis le mois de septembre 2020 (date de la dernière circulaire), un maire du Val-de-Marne est l'objet de tracts diffamatoires anonymes diffusés sur sa commune, lui imputant d'avoir acheté des voix lors des élections municipales, et alors que ce maire en est à sa 3^è plainte adressée au Procureur pour ces faits, aucune enquête du Parquet n'a été ouverte. Pendant ce temps, les images des auteurs du délit, pourtant captées par les caméras de vidéoprotection, ne sont pas conservées plus d'un mois et ne peuvent donc plus être utilisées...

Il convient donc que le Gouvernement amplifie la consigne donnée aux Parquets en ordonnant aux Procureurs de la République de mener une enquête approfondie à chaque fois que des maires portent plainte devant eux pour des faits constitutifs de menaces ou d'injures dont ils ont été victimes dans le cadre de leurs fonctions.

- b) En second lieu, il convient de punir spécifiquement les injures publiques envers les dépositaires de l'autorité.

Certes, les textes prévoient déjà des peines aggravées lorsque les délits de diffamation ou de menace sont commis envers un dépositaire de l'autorité publique tel qu'un maire.

Ainsi, en matière de diffamation contre un élu, la peine maximale est de 45.000 euros d'amende (art. 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse) au lieu de 12.000 euros d'amende lorsqu'elle vise un quidam (art. 32 de la même loi).

En cas de menaces contre un élu, la peine maximale est de trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (art. 433-3 du code pénal) au lieu de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende en droit commun (art. 222-17 du code pénal). De plus, la simple menace orale contre un élu peut être sanctionnée sans qu'elle soit réitérée (à la différence des conditions posées pour la répression des menaces contre un quidam, qui doivent être réitérées ou matérialisées par un écrit, une image ou un objet pour être punie).

De même pour les menaces de mort la peine maximale est de cinq ans d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende lorsqu'elle s'adresse à un élu, contre trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende lorsqu'elle s'adresse à un quidam.

En revanche, en cas d'injures publiques, la peine est aujourd'hui la même quelle que soit la qualité de la victime, à hauteur de 12.000 euros d'amende (art. 33 de la loi du 29 juillet 1881).

Augmenter le quantum de la peine maximale dans le cas d'injure publique envers un dépositaire de l'autorité publique ou d'une personne chargée d'une mission de service public (pour couvrir également les conseillers municipaux sans délégation et les agents) permettrait :

- de signaler solennellement, dans la loi, la particulière gravité de ces injures, par rapport aux injures adressées entre « simples » citoyens, la seule existence du délit d'outrage n'étant pas suffisante à ce titre,
- et de contribuer à réprimer plus efficacement ce signe avant-coureur de l'agression,
- tout en s'appuyant sur la différence de peine d'ores et déjà prévue en matière de diffamation.

Il est donc proposé que le quantum de la peine maximale prévue en cas d'injure publique envers un dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public soit porté à 45.000 euros, comme en matière de diffamation publique.

Techniquement, cette idée requiert seulement de remplacer la somme mentionnée à la fin du premier alinéa de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881.

Enfin, à ce jour, les peines de travail d'intérêt général (TIG) ne peuvent pas être prononcées contre les auteurs des injures publiques contre un dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public, puisque le code pénal réserve ces peines aux délits punis d'emprisonnement ou à certaines contraventions, mais pas aux délits non punis d'emprisonnement, à l'instar de l'injure publique.

Il est donc proposé d'ajouter, à la fin de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881, le travail d'intérêt général comme peine susceptible d'être ordonnée en cas de condamnation pour injure publique

envers un dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public.

4. Accompagnement et protection des élus municipaux

L'offre de formation à destination des élus municipaux existe. La difficulté principale dans l'accès à la formation, pour des élus de petites villes, tient davantage dans les conditions d'exercice du mandat, qui n'apportent pas suffisamment de garanties aux actifs pour dégager le temps nécessaire à la formation, en plus de l'activité professionnelle, les obligations familiales et l'exercice du mandat.

Par ailleurs, concernant le soutien juridique au quotidien, il y a longtemps que les services de l'Etat n'en apportent pratiquement plus aux petites villes. Les préfetures, sauf exceptions, ne sont plus en mesure de fournir des réponses précises, opérationnelles et réactives aux interrogations dont les maires peuvent les saisir. Les préfetures n'interviennent plus qu'au titre du contrôle de légalité, *a posteriori* et qui plus est de manière parfois erronées. Les adhérents de l'APVF témoignent de cas dans lesquels ils ont dû opposer une argumentation juridique, élaborée par les services internes ou par des conseils externes nécessairement coûteux, avant que les services de l'Etat admettent que leurs observations étaient infondées et ne leur donne pas de suite. On constate également une tendance relativement désagréable des services préfectoraux à relayer auprès du maire les contestations des actes municipaux qu'ils reçoivent, sans toujours suffisamment de discernement ni de sélection entre les démarches pertinentes et sérieuses et les instrumentalisation politiques malveillantes. « D'abord ne pas nuire », cette devise des médecins pourrait être utilement rappelée aux représentants de l'Etat lorsqu'ils prétendent intervenir au chevet des productions juridiques des communes...

Dans ces conditions, la création, par la loi Engagement et proximité, d'un « rescrit » préfectoral sur un projet d'acte municipal, appelé « demande de prise de position formelle » et précisé par le décret du 25 mai 2020, ne suscite aucune illusion de la part des élus. En principe, une fois le rescrit délivré sur le projet d'acte, le Préfet ne peut pas, au titre de la question de droit soulevée, le déférer au tribunal administratif. Toutefois, dès lors que la préfeture n'est pas tenue de répondre, que le Préfet peut conserver le silence pendant trois mois (ce qui est une éternité pour la gestion publique locale, surtout en matière de police municipale) et, surtout, dès lors qu'au terme de ce délai de trois mois, le silence éventuel du Préfet vaut refus de délivrer le rescrit et non pas accord tacite, cet outil ne sera pratiquement pas utilisé par les maires : ils ont besoin soit de conseils réactifs soit de garanties pour la suite de la procédure, alors que cet outil ne leur apporte ni les uns ni les autres.

5. Police municipale et relations avec la police judiciaire

L'APVF a toujours plaidé en faveur de la mise en place d'une prévention accrue dans les territoires axée sur l'échange d'informations entre acteurs locaux d'une part et sur la mise en place de dispositifs de médiation d'autre part. Pour l'APVF, les « conventions de coordination » entre police nationale et police municipale et les Conseils locaux (ou intercommunaux) de sécurité et prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD) s'ils sont bien investis, permettent

une mise en mouvement des acteurs publics locaux et peuvent permettre d'accomplir un travail social susceptible d'accompagner des détections éventuelles de situation à problème.

C'est pourquoi, l'APVF pousse les villes à développer notamment les CLSPD – y compris lorsqu'elles comptent moins de 10 000 habitants et qu'aucune obligation légale ne pèse sur elles de le faire.

L'APVF a approuvé les mesures proposées dans le cadre du projet de loi pour la sécurité globale, en particulier l'extension de la liste des infractions que les policiers municipaux pourront être habilités à constater : vente à la sauvette, conduite sans permis, défaut d'assurance automobile, occupation de parties communes d'un immeuble, usage de stupéfiants, alcoolémie, violation de domicile.

Si la loi permet d'ores-et-déjà aux policiers municipaux d'avoir un accès direct à certains fichiers, l'APVF demande, depuis plusieurs années, l'accès direct au Fichier des Personnes Recherchées (FPR) et au Fichier des Objets et des Véhicules Signalés (FOVeS) afin d'assurer la sécurité des agents en leur apportant des informations fiables et sans délai. Il en va de même pour l'accès au Fichier des Véhicules Assurés (FVA). De même, l'APVF souhaite élargir les possibilités de relevés d'identité en cas d'infraction afin de faciliter le travail des policiers municipaux et de leur permettre de dresser rapidement des procès-verbaux.

L'APVF soutient par ailleurs l'expérimentation de l'attribution aux agents de police municipale de compétences de police judiciaire, dès lors que le service compte au moins 10 agents.

Pour autant, pour l'APVF, le renforcement des polices municipales ne doit pas conduire à un désengagement progressif de l'Etat.