



26 juin 2020

Annexe II

Les attributions du maire et de la police municipale en matière de police judiciaire

1. Les attributions du maire en qualité d'officier de police judiciaire

Conformément à [l'article 16 du code de procédure pénale](#) (CPP), le maire et ses adjoints ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Cette disposition est rappelée [à l'article L.2122-31 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT).

La qualité d'officier de police judiciaire n'est pas subordonnée à une habilitation individuelle ni au port de quelque signe distinctif ou d'une carte professionnelle obligatoire. Le préfet peut néanmoins délivrer aux maires, maires délégués et aux adjoints au maire qui en font la demande expresse, une carte d'identité, avec photographie, leur permettant de justifier de leur qualité, notamment lorsqu'ils agissent comme officier de police judiciaire (articles [L. 2113-13](#) et L. 2122-31 du CGCT). Cette carte ne peut être délivrée aux élus qui ne sont pas appelés à exercer des fonctions d'officier de police judiciaire¹.

Les prérogatives qui s'attachent à la qualité d'officier de police judiciaire sont distinctes des autres attributions que le maire exerce au nom de la commune, notamment au titre de ses pouvoirs de police administrative².

L'exercice effectif de ces prérogatives doit respecter les conditions générales prévues par le code de procédure pénale, et notamment s'exercer **sous la direction du procureur de la République**, conformément à l'article 12 du CPP ainsi que **dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions**.

¹ Une bande tricolore doit figurer dans le coin supérieur de la carte et non pas transversalement afin d'éviter la confusion qui pourrait se produire avec les titres d'identité délivrés aux fonctionnaires. Les dates de début et de fin de mandat doivent être indiquées sur la carte d'identité. La présentation de carte doit prévoir un espace pour cette mention. Outre le visa du préfet, la préfecture gère la sécurisation de la carte (timbre sec) et le suivi (N°) de cette carte. En cas de perte ou de vol, la préfecture doit être prévenue.

² A cet égard, et aux termes du [nouvel article L. 2212-2-1 du CGCT](#), le maire se voit reconnaître le pouvoir de prononcer des amendes administratives (d'un montant maximal de 500 €) afin de sanctionner les manquements répétitifs ou continus à certains arrêtés de police, dès lors que l'infraction constatée présente un risque pour la sécurité des personnes. Le champ d'application de ce pouvoir est circonscrit à l'élagage et à l'entretien des arbres et des haies donnant sur la voie ou le domaine public, au blocage ou à l'entrave de la voie ou du domaine public, à l'occupation non conforme à des fins commerciales de la voie ou du domaine public, au non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool.

Si les maires disposent de l'ensemble des pouvoirs que la loi reconnaît aux officiers de police judiciaire (pouvoir de réaliser des perquisitions, de placer en garde à vue, d'entendre des témoins, de constater des infractions par procès-verbal, de procéder à des saisies et des contrôles d'identité notamment), ils **ne disposent pas ainsi de prérogatives de direction de la police judiciaire ni de l'opportunité des poursuites**, pouvoirs conférés au seul procureur de la République en vertu des articles 12 et 40 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale. A ce titre, le maire ne peut notamment pas classer sans suite les infractions qu'il aurait été amené à constater.

En outre, la nature des relations qui unit les maires aux parquets est essentiellement partenariale. Cette dimension s'illustre notamment par les **conventions de coordination** des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat, que la loi « engagement et proximité » a rendues obligatoires dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois agents, et en prévoyant leur signature par le procureur de la République, alors que celui-ci n'émettait auparavant qu'un avis. Ces conventions ont pour objet de préciser la doctrine d'emploi du service de police municipale ainsi que ses missions prioritaires, notamment judiciaires, la nature et les lieux d'interventions de ses agents ainsi que leurs modalités d'équipement et d'armement.

2. Les attributions du maire en cas d'infraction commise à l'encontre des intérêts de la commune

S'agissant du signalement d'infractions, les dispositions de l'article 40 du CPP prévoient que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Ainsi, tout élu ou agent municipal qui acquiert la connaissance d'une infraction, qu'il n'est pas habilité à relever, doit en informer le procureur de la République territorialement compétent, seul compétent pour en apprécier la suite à donner.

S'agissant du dépôt d'une plainte au nom de la commune, les dispositions de l'article 2 du CPP prévoient que l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. Les articles 2 et 3 du même code ouvrent l'action civile à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage, matériel ou moral, découlant des faits objets de la poursuite, dont les personnes morales de droit public, au rang desquelles figurent les communes.

Aux termes de [l'article L. 2132-1 du CGCT](#), la constitution de partie civile relève de la compétence du conseil municipal, qui peut déléguer celle-ci au maire conformément au 16° de l'article L. 2122-22 du même code. Conformément aux dispositions de [l'article L. 2122-23 du CGCT](#) et sauf disposition contraire dans la délibération du conseil municipal, le maire peut subdéléguer la possibilité d'ester en justice au nom de la commune soit à un adjoint, soit à un conseiller municipal « *en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation* » ([article L. 2122-18 du CGCT](#)). En revanche, le maire ne peut pas subdéléguer la capacité à ester en justice au nom de la commune à un fonctionnaire, même s'il s'agit d'un agent de police municipale.

3. Les prérogatives judiciaires de la police municipale

Les agents de police municipale sont chargés de missions de **police judiciaire** et de **police administrative**.

➤ Le cadre général d'exercice de leurs missions de police judiciaire

Conformément au 2° de l'article 21 du CPP, les agents de police municipale sont des agents de police judiciaire adjoints (APJA), qui ont pour mission :

- de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;
- de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. A cette fin, ils adressent des rapports à leurs chefs hiérarchiques (article D. 15 du CPP) et au procureur de la République (article 21-2 du CPP).
- de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;
- de constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, et les contraventions d'outrage sexiste (article 621-1 CP).

En leur qualité d'APJA, les agents de police municipale sont placés dans la chaîne pénale de la police judiciaire, **sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire**³.

Ils sont habilités à verbaliser :

- Les contraventions aux arrêtés de police du maire (articles L. 511-1 CSI et R. 610-5 CP) ;
- Les contraventions aux articles R. 644-2 et R. 653-1 du code pénal commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule (entraves à la libre circulation sur la voie publique, atteintes involontaires à l'intégrité d'un animal) et les contraventions aux dispositions du code de la route à l'exception de celles prévues aux articles R. 121-1 à R. 121-5, R. 221-18, R. 222-2, R. 222-3, R. 234-1, R. 314-2, R. 411-32, R. 412-17, R. 412-51, R. 412-52, R. 413-15.
- Les contraventions prévues par les articles R. 622-2 (divagation d'animaux dangereux), R. 623-2 (bruits ou tapages injurieux ou nocturnes), R. 623-3 (excitation d'animaux dangereux), R. 631-1 et R. 634-1 (menaces de destruction lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune), R. 632-1, R. 633-6, R. 635-8 et R. 644-2 (abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets), R. 635-1 (destructions, dégradations et détériorations légères lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune) et R. 653-1, R. 654-1 et R. 655-1 (atteintes volontaires ou involontaires à animal et mauvais traitements à animal), dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.
- Les infractions au code de l'environnement : réserves naturelles (article L. 332-20), parcs nationaux (article L. 331-20), faune et flore (article L. 415-1), pêche (article L. 437-1), déchets (article L. 541-44), publicités, enseignes, pré enseignes (article L. 581-40), bruits de voisinage (article L. 571-18) ;
- Les infractions à la police de la conservation du domaine public routier (article L. 116-2 Code de la voirie routière) ;
- Les infractions en matière de lutte contre les nuisances sonores (article L. 2212-1, 2° CGCT couplé à l'article L. 511-1 CSI) ;
- Les infractions à la police des gares (article L. 2241-1 du code des transports) ;
- Les infractions à la législation sur les chiens dangereux (article L. 215-3-1 du code rural et de la pêche maritime) ;
- Les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif prévues par les articles R. 3512-1 et R. 3512-2 du code de la santé publique (R. 15-33-29-3 CPP) ;

³ [Crim, 21 mars 2018 n°17-81.011](#), la chambre criminelle considère qu'en donnant des instructions à des policiers municipaux placés sous son autorité, de ne pas constater certaines contraventions qu'il leur appartenait cependant de relever dans le cadre de leur mission d'agents de police judiciaire adjoints, qu'ils exercent sous la seule autorité du procureur de la République, le maire a fait échec à l'application des articles 21 CPP et L. 511-1 CSI.

- L'ensemble des contraventions instaurées pour faire face à l'épidémie de covid-19 par les lois des 23 mars et 11 mai 2020 et leurs décrets d'application, dès lors qu'elles ne nécessitent pas d'actes d'enquête (art. L3136-1 du code de la santé publique).

La constatation par les agents de police municipale de ces infractions instaurées par les lois des 23 mars et 11 mai 2020 devrait revêtir un caractère **subsidaire** et n'intervenir que dans les circonstances suivantes :

- Uniquement s'agissant des contraventions de quatrième classe qui ne nécessitent aucun acte d'enquête ;
- Sans recourir à l'amende forfaitaire, mais en faisant exclusivement usage des trames de procès-verbaux fournies par les forces de sécurité intérieure ;
- Lorsque ces forces ne sont pas en mesure d'intervenir elles-mêmes ni de constater ces infractions ;
- Après attache préalable de l'unité de police ou de la brigade de gendarmerie territorialement compétente et en concertation avec elle ;

Sous la direction et le contrôle du procureur de la République territorialement compétent.

➤ Les moyens juridiques et techniques des agents de police municipale

Les agents de police municipale qui constatent des infractions par procès-verbal « *peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant* » (article 21 dernier alinéa CPP). Ce recueil d'observations ne peut en aucun cas consister en une audition.

Ils n'ont **pas la compétence pour** procéder à des **contrôles d'identité** (article 78-2 CPP). Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs expressément déclaré inconstitutionnelle une disposition visant à étendre aux agents de police municipale le pouvoir de procéder à un contrôle d'identité ([décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à l'examen de la LOPPSI](#)⁴). Ils peuvent toutefois procéder à des **recueils d'identité**⁵ (pour toute infraction pénale qu'ils constatent, par rapport ou procès-verbal) et à des **relevés d'identité**⁶ (pour établir les procès-verbaux des contraventions qu'ils sont habilités à verbaliser). En cas de refus du contrevenant ou d'impossibilité, l'agent de police municipale doit en rendre compte immédiatement à un OPJ, lequel pourra lui ordonner de lui présenter sans délai le contrevenant ou de le retenir le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle.

L'article 73 CPP énonce que « *dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche* ». Ainsi, lorsqu'ils constatent des infractions lors de leurs missions de surveillance de la voie publique, les agents de police municipale peuvent **appréhender** les auteurs de crimes ou délits flagrants passibles d'une peine d'emprisonnement et exercer une action coercitive sur l'individu en cause⁷. L'agent de police municipale doit prévenir, sans délai, l'officier de police judiciaire dès cette appréhension.

L'article 803 CPP dispose que « *nul ne peut être soumis au port de menottes ou des entraves que s'il est considéré soit comme dangereux pour autrui ou pour lui-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite (...)* ». **L'usage de menottes** doit donc être nécessaire et strictement proportionné à la gravité de l'infraction commise et au comportement de la personne appréhendée.

⁴ Considérant que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire.

⁵ Cette prérogative consiste à demander au contrevenant de décliner son identité mais sans pouvoir exiger la présentation d'un document justificatif.

⁶ Cette prérogative consiste à demander au contrevenant de présenter un document établissant son identité, dont les mentions sont relevées afin d'établir le procès-verbal.

⁷ [Crim, 13 avril 2005, Bull.crim n°131](#) : l'usage de la force doit alors être nécessaire et proportionné aux conditions de l'arrestation.

Les agents de police municipale peuvent être autorisés à porter des armes dans les conditions prévues aux articles [L.511-5](#) et R. 511-12 à R. 511-34 du CSI. Lorsqu'ils y sont autorisés, ils ne peuvent en faire usage que dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 435-1 du CSI⁸ (L. 511-5-1 CSI).

Depuis la loi du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique, les agents de police municipale peuvent être autorisés à utiliser des caméras mobiles, dites **caméras piétons**. Les dispositions des articles L. 241-1 et 2 du code de la sécurité intérieure prévoient en effet que ces agents peuvent « *dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* ». Cette faculté est conditionnée, s'agissant des agents de police municipale, à une autorisation préalable délivrée par l'autorité préfectorale.

Ils peuvent en outre **accéder à certains fichiers**, indirectement et aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au code de la route qu'ils sont habilités à constater. Ils peuvent ainsi demander :

- aux services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale de leur communiquer les informations contenues dans le fichier national des immatriculations (articles L.330-2 et R.330-3 code de la route),
- aux préfetures territorialement compétentes, les informations contenues dans le système national des permis de conduire relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire (article L. 225-5 du même code).

⁸ Uniquement en cas d'atteinte ou de menace corporelle, lorsqu'il est porté atteinte à sa vie, son intégrité physique ou celles d'autrui ou lorsqu'une personne armée menace sa vie ou son intégrité physique ou celles d'autrui.