



Le maire, officier de police judiciaire

Cette note a pour objectif de présenter les différentes attributions du maire en tant qu'officier de police judiciaire (OPJ) et leur mise en œuvre.

Dans sa commune, **le maire est à la fois une autorité de police administrative et un officier de police judiciaire**, il dispose, par conséquent et schématiquement, de deux types de pouvoirs de police :

- La police administrative, exercée au nom de la commune, dont la finalité est essentiellement préventive et qui relève du juge administratif.
- La police judiciaire, exercée au nom de l'Etat, dont la finalité est répressive et qui relève du juge judiciaire.

Les deux polices peuvent s'exercer successivement ou concomitamment.

La police judiciaire est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. C'est au procureur de la République que revient la direction de la police judiciaire, et elle est exercée par des Officiers de Police Judiciaire (OPJ), des Agents de Police Judiciaire (APJ), voire des Agents de Police Judiciaire Adjointes (APJA), certains fonctionnaires et agents.

I - La qualité d'officier de police judiciaire pour tous les maires et leurs adjoints

En vertu de l'article L.2122-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire et ses adjoints ont la qualité d'OPJ : « *Conformément au 1° de l'article 16 du code de procédure pénale, le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire* ».

De même l'article 16 premièrement du code de procédure pénale (CPP) dispose : « *Ont la qualité d'officier de police judiciaire : 1° Les maires et leurs adjoints ;* ».

Le maire exerce ses attributions d'OPJ sous la direction du procureur de la République, il ne dispose pas de prérogatives de direction de la police judiciaire.

En principe, les fonctions du maire en tant qu'OPJ lui sont présentées par le préfet du département où se situe sa commune, ou bien par le procureur de la République territorialement compétent, après chaque renouvellement du conseil municipal. L'objectif est d'éviter que le maire engage ses responsabilités civile ou pénale pour mauvaise utilisation de ses attributions.

Ainsi, le maire et les adjoints sont, en vertu de la loi, des officiers de police judiciaire et exercent donc, selon **l'article 17 du CPP**, les pouvoirs qui sont assimilés à cette qualité. Ils peuvent ainsi, comme tout OPJ en vertu de **l'article 14 du CPP** :

- **Constater une infraction pénale,**
- **Recevoir des plaintes,**
- **Dresser des « rapports d'infractions » en cas de crimes ou délits,**
- **Préserver des éléments de preuve,**
- **Faire arrêter les auteurs d'une infraction,**
- **Prononcer une amende forfaitaire.**

Carnet à souche ou PVE

Concernant le carnet à souche, une réponse ministérielle n°05385 du 07/03/2019 précise, pour le cas spécifique des amendes forfaitaires: « *En tant qu'officier de police judiciaire, un maire ou un adjoint au maire peut disposer d'un carnet à souches d'amende forfaitaires afin de verbaliser lui-même les contraventions susceptibles d'être sanctionnées par le système de l'amende forfaitaire. [...] Le maire s'approvisionne en carnets de verbalisation auprès de l'imprimerie de son choix* »

Toutefois, les carnets à souche sont de moins en moins faciles à acquérir et leur usage tend à disparaître. Il convient de leur préférer le Procès-verbal électronique (PVE) (Fiche AMF à venir)

Le maire doit informer sans délai le procureur de la République des délits ou crimes dont il a connaissance en vertu de l'article 40 du CPP (infractions au code de l'urbanisme, dépôt sauvage de déchets, bruits et tapages nocturnes, etc....).

Par ailleurs, l'article L.132-3 du Code de la sécurité intérieure (CSI) dispose que le parquet est tenu d'informer le maire qui le demande, des suites données à l'affaire : « *Le maire est 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 territoire de sa commune. Le maire est systématiquement informé, à sa demande, par le procureur de la République des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa du présent article (...).* ».

Aussi, le maire est tenu au courant des suites des PV de constatations d'infractions qui sont transmis, au procureur de la République, par l'intermédiaire des OPJ de la police ou de la gendarmerie.

Le maire n'est pas contrôlé par le conseil municipal ou le préfet lorsqu'il agit en tant qu'OPJ, et il ne peut déléguer ses attributions d'OPJ. De même, en vertu de **l'annexe II de la circulaire du 29 juin 2020, relative aux attributions du maire et de la police municipale en matière de police judiciaire** : « *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* ». **Ainsi, pour agir en tant qu'OPJ, le maire n'a pas besoin de porter un quelconque signe distinctif.**

Il lui est toutefois recommandé de pouvoir justifier de sa qualité.

Ainsi la circulaire du 29 juin 2020 relative notamment aux fonctions du maire en qualité d'OPJ précise sur ce point que : « *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)* ».

II - La mise en œuvre des attributions d'OPJ

Il convient de souligner le fait que l'action du maire en tant qu'OPJ, **ne peut intervenir que sur le territoire circonscrit de sa commune (article 18 du CPP) et qu'en présence de deux conditions cumulatives** :

1. **L'infraction doit avoir eu lieu**, sinon cela relève de la prévention et donc de la police administrative (pour mémoire, pour être constituée, l'infraction nécessite la réunion impérative de 3 éléments : légal, matériel et moral).
2. **Pour intervenir**, le maire agit **dans les domaines que la loi détermine**. Cette condition est prévue par l'article L.511-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), qui énonce : « (...) *les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire (...) en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques* ».

Un maire, en tant qu'OPJ, **peut proposer également à son conseil municipal la création d'une police municipale, composée de fonctionnaires ayant la qualité d'APJA (Agents de Police Judiciaire Adjoints)**. La répartition des compétences entre les trois acteurs (maire, procureur et PM) est parfois floue.

Ainsi, il convient de rappeler :

- Le maire est l'autorité hiérarchique des policiers municipaux, le Parquet, quant à lui, dirige et contrôle l'action judiciaire des policiers municipaux dans leurs missions de constatations d'infractions ;
- Le maire définit la doctrine d'emploi de sa police municipale.

Cependant, la gestion administrative des **policiers municipaux relève exclusivement du maire ou de l'EPCI qui les recrute, et par conséquent, du budget de la commune ou de l'EPCI.**

L'article R.515-5 du CSI énonce ce principe de séparation des fonctions : « *Sous réserve des règles posées par le code de procédure pénale en ce qui concerne leurs missions de police judiciaire, les agents de police municipale sont placés, dans leurs missions de police administrative, sous l'autorité hiérarchique du maire de la commune qui les emploie ou auprès duquel ils sont mis à disposition* ».

III - Responsabilités et protection fonctionnelle

1) Responsabilités

Au civil

La faute commise par un officier de police judiciaire peut ouvrir droit à réparation en cas de faute personnelle (par exemple, violation de domicile, arrestation illégale etc...).

Au pénal

Le maire en tant qu'OPJ est susceptible d'engager sa responsabilité s'il commet un crime ou un délit (par exemple, une blessure commise par imprudence peut constituer un délit).

Sur le plan administratif

Lorsque le maire en tant qu'OPJ commet une faute de service, il agit au nom de l'Etat et la responsabilité de celui-ci peut alors être engagée.

Par conséquent, il est recommandé au maire d'être prudent et renseigné lorsqu'il agit dans ce cadre.

2) Protection fonctionnelle

Le maire peut bénéficier de la protection fonctionnelle s'il commet une faute de service, dans l'exercice de ses fonctions.

Dans cette hypothèse, il est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, devant le juge administratif.

Si le maire commet une faute personnelle, détachable de ses fonctions (des actes commis au nom d'un intérêt personnel ou des fautes particulièrement graves), il ne peut prétendre à la protection fonctionnelle, et sa propre responsabilité civile ou pénale peut être engagée devant le juge judiciaire : dans ce cas, il devra répondre personnellement de ses actes.

La protection fonctionnelle permet la prise en charge de frais de justice, avocats, médicaux, expertise etc...

IV - Eclairages fournis par la jurisprudence

Des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation permettent de définir plus précisément les compétences du maire en tant qu'OPJ.

Quelques exemples :

- **Le maire ne dispose pas du pouvoir de décider de l'opportunité des poursuites** : par conséquent, le maire n'a en aucun cas le pouvoir de classer des contraventions, seul le ministère public peut le faire, selon l'article 40-1 du CPP (Cass. crim, 21 mars 2018). La chambre criminelle rappelle que de tels agissements sont punis en vertu de l'article 433-12 du code pénal concernant les usurpations de fonction : « *Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction* ».
- **Le maire ne peut pas effacer des PV du logiciel permettant au Trésor Public de recouvrer des sommes d'argent**, et ce même si le maire est pourtant dépositaire de l'autorité publique.
- **Le maire ne peut pas procéder à des contrôles d'alcoolémie** (Cass. crim, 8 septembre 2015).
- **Le maire ne peut pas détenir une arme, ni en faire usage, en tant qu'OPJ** : « considérant, d'autre part, que la qualité d'officier de police judiciaire que les maires et leurs adjoints tiennent de l'article 16 du Code de procédure pénale ne leur confère pas, par elle-même, le droit d'acquérir et de détenir des armes entrant dans le champ d'application du décret du 6 mai 1995 en dehors des conditions limitatives énoncées à l'article 25 de ce décret » (CA Paris, 24/09/1998, N°97PA01074).

A contrario,

- **Le maire peut**, en sa qualité d'officier de police judiciaire, **demander à la police, à la gendarmerie, ou à sa police municipale, la communication de l'identité et l'adresse du propriétaire d'un véhicule** : L'article L. 330-2 du code de la route énumère les destinataires potentiels des informations contenues par le fichier d'immatriculation des véhicules. Le 3° de cet article permet aux officiers de police judiciaire d'être destinataires de ces informations, dans l'exercice des missions définies à l'article 14 du code de procédure pénale, c'est-à-dire la constatation des infractions à la loi pénale. Le maire, en tant qu'officier de police judiciaire, est donc fondé à se voir communiquer les informations du fichier d'immatriculation des véhicules en ce que celles-ci sont indispensables à la constatation de l'infraction d'abandon de déchets. De même, s'agissant de l'accès au chemin forestier par un véhicule à moteur, le maire peut également se voir communiquer les informations contenues par le fichier d'immatriculation des véhicules si cet accès est constitutif d'une infraction prévue à l'article R. 163-6 du code forestier ou L. 362-1 du code de l'environnement (JO AN Q 16/05/2017 N° 103470).

Par ailleurs, deux réponses ministérielles précisent que :

- La qualité d'OPJ du maire est **indépendante** de la mission confiée à ce dernier au titre de l'article 21 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, c'est-à-dire la mission selon laquelle « *le maire peut être sollicité par un huissier de justice afin de pénétrer dans une habitation pour procéder à une mesure d'exécution* ». De plus, dans ce cadre, l'huissier de justice ne peut contraindre le maire à l'assister. (JO Sénat Q 6 septembre 2007, p. 1563, n°01732).
- Si le maire est victime d'une agression de la part d'un de ses administrés, sa qualité d'OPJ n'apporte pas de force supérieure à ses déclarations (JO Sénat Q 30 août 2007, p. 1520, n°01717).

Attention : la qualité d'OPJ ne se délègue pas

Aux termes de l'article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales et conformément au 1° de l'article 16 du code de procédure pénale, le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire.

En l'absence de disposition le prévoyant expressément, la qualité d'officier de police judiciaire ne saurait être déléguée par le maire ou un adjoint à d'autres membres du conseil municipal, quand bien même le maire leur aurait délégué ses pouvoirs de police administrative."

(Réponse ministérielle n°27288 JO AN 27/10/2020)

Sources

Code général des collectivités territoriales (CGCT) :

Article L.2122-31 : qualité d'OPJ du maire et de ses adjoints

Article L.2214 : régime de la police d'Etat

Code de la sécurité intérieure (CSI) :

Article L.132-3 : devoir d'information du parquet à l'égard du maire

Article L.511-1 : domaines d'intervention du maire en tant qu'OPJ

R.515-5 : séparation des fonctions entre le maire et le procureur de la République

Code procédure pénale (CPP) :

Article 14 : énumération des attributions d'un OPJ

Article 16 1° : qualité d'OPJ du maire et de ses adjoints

Article 17 : l'exercice de ses attributions d'OPJ par le maire

Article 40 : devoir d'information sans délai du maire à l'égard du parquet

Article 40-1 : pouvoir propre du procureur de la République pour le classement d'infractions

Circulaire du 29 juin 2020 relative aux fonctions du maire en matière de délinquance et à ses qualités d'OPJ et d'Officier de l'état civil (Nor : JUSD 2007275 C ; n° circulaire : CRIM-2020-08-H2-10/03/2020 N/REF : 2020/0032/P7).