



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 2016.

PROPOSITION DE LOI

visant à étendre les prérogatives du maire et de la police municipale en vue de renforcer la tranquillité publique et prévenir la radicalisation,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bernard REYNÈS, Damien ABAD, Julien AUBERT, Sylvain BERRIOS, Marine BRENIER Bernard BROCHAND, Philippe COCHET, Jean-Louis COSTES, Édouard COURTIAL, Jean-Michel COUVE, Marc-Philippe DAUBRESSE, Jean-Pierre DECOOL, Bernard DEFLESSELLES, Lucien DEGAUCHY, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, Virginie DUBY-MULLER, Marie-Louise FORT, Yves FROMION, Laurent FURST, Bernard GÉRARD, Philippe GOSSELIN, Patrick HETZEL, Denis JACQUAT, Jacques LAMBLIN, Vincent LEDOUX, Lionnel LUCA, Véronique LOUWAGIE, Alain MARSAUD, Pierre MORANGE, Alain MOYNE-BRESSAND, Thierry MARIANI, Olivier MARLEIX, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Yves NICOLIN, Bernard PERRUT, Bérengère POLETTI, Josette PONS, Jean-Luc REITZER, Martial SADDIER, Paul SALEN, Jean-Marie SERMIER, Éric STRAUMANN, Lionel

TARDY, Guy TEISSIER, Jean-Marie TÉTART, Pascal THÉVENOT, Philippe
VITEL, Marie-Jo ZIMMERMANN et Sébastien HUYGHE,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les événements des années 2015 et 2016 ont placé la sécurité au cœur des préoccupations des Français.

Au lendemain de ces événements dramatiques, une question subsiste : n'y avait-il rien à faire avant le passage à l'acte de ces délinquants devenus terroristes ?

Notre société réagit à cette actualité bouleversante, inquiétante, mais ne met en place aucun dispositif de prévention suffisamment efficace pour arrêter une spirale qui conduit aujourd'hui au pire.

Les forces de sécurité n'ont pas su prévenir ces dangers ni les faire avorter.

Quant aux agents de police municipale, la question peut légitimement se poser de savoir quels sont les moyens dont ils disposent pour assurer la sécurité de nos concitoyens. Et ce d'autant plus au lendemain des attentats qui ont frappé Nice.

Le maire est l'autorité de proximité qui œuvre tous les jours dans le domaine de la prévention.

Il est le mieux placé pour apporter des réponses appropriées, pour autant qu'on lui permette de prendre une part active dans la sécurité de ses concitoyens.

Ce rôle pourrait lui être dévolu au travers de nouvelles prérogatives ; prérogatives qu'il n'exercerait pas seul. Pour être totalement actifs et efficaces, les maires ont besoin d'une police municipale qui dispose de moyens et pouvoirs accrus. Police et gendarmerie ont-elles le temps de faire de la prévention ? Non. Dans ce domaine elles se reposent de plus en plus sur les agents de police municipale, lesquels constituent, faut-il le rappeler, la troisième force de sécurité de France.

Par ailleurs, accroître leurs prérogatives permettrait de désengorger des parquets qui croulent parfois bien trop souvent sous un nombre effarant de dossiers ; une situation qui conduit bien souvent à l'absence de réponse judiciaire, ou des réponses apportées trop tardivement.

Ce défaut de sanction crée une incompréhension de nos concitoyens, qui veulent des réponses effectives et adaptées.

L'autorité municipale est la mieux placée pour apporter ce type de réponses.

Pourquoi donc laisser les maires à l'écart de la sécurité et de la tranquillité de leurs concitoyens ?

Il ne s'agit pas ici de tendre vers une « shérifisation » du rôle du maire ni de celui de sa police municipale. Il n'est pas question d'inscrire leurs actions dans le domaine de la sécurité publique, qui dépend du pouvoir régalién, mais bien dans le domaine de la tranquillité publique et de la prévention, qui relèvent du maire et de sa police municipale.

C'est déjà un peu le cas depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Ce texte tend à faire de l'autorité municipale l'acteur clé de la prévention sur le territoire communal en lui permettant d'apporter des réponses rapides et personnalisées (au travers de l'accompagnement des mineurs et des familles, du rappel à l'ordre et de la transaction pénale (pouvant prendre la forme d'une transaction pécuniaire ou d'un travail non rémunéré)) aux actes d'incivilité et infractions du quotidien ; réponses dont on peut espérer qu'elles seront de nature à prévenir les risques d'une inscription durable dans la délinquance des plus jeunes.

Mais aussi novateur soit-il, ce dispositif a montré quelques limites. De trop nombreux maires méconnaissent la loi du 5 mars 2007 et n'exercent pas les prérogatives qui leur ont été dévolues. Par ailleurs, la transaction pénale, qui peut être prononcée par le maire, est tributaire des différentes politiques pénales des parquets.

Il convient donc de repenser et renforcer les moyens qui sont à la disposition des maires, élus et autorités de proximité, pour qu'ils puissent jouer un rôle plein et entier dans la prévention de la délinquance, notamment en leur assurant la possibilité de prononcer des sanctions effectives dans le domaine contraventionnel.

Afin que ces sanctions aient une portée maximale, et qu'elles soient le plus adaptées tant à la situation qu'à la personnalité du délinquant, il est indispensable pour le maire de prononcer ces sanctions dans un cadre collégial : la Cellule de citoyenneté et de tranquillité publique (CCTP).

Aussi, il est proposé que cette collégialité mette en lien tous les acteurs de la prévention et de la lutte contre la délinquance, à savoir le délégué du procureur de la République près le tribunal de grande instance territorialement compétent, le commissaire de police ou le commandant de brigade territorialement compétent, le chef d'établissement du second degré, le chef de police municipale, le référent social ou leur représentant.

Enfin, parce que la prévention ne vaut que s'il y a sanction, il convient, eu égard aux limites rencontrées avec le dispositif actuellement en vigueur, d'élargir le panel des sanctions qui pourrait, dans ce cadre, être prononcées par le maire dans le cadre de la CCTP ; sanctions qui iraient notamment au-delà du rappel à l'ordre (obligation d'entreprendre telle démarche auprès d'une association, obligation d'effectuer un stage dans telle structure, interdiction de fréquenter tel endroit, obligation de réparer le bien dégradé, sanctions pécuniaires, confiscation de la chose ayant servi à commettre l'infraction).

Telles sont les mesures que nous vous proposons de mettre en place au travers de cette proposition de loi qui vise à étendre les prérogatives du maire et de la police municipale en vue de renforcer la tranquillité publique et de prévenir les comportements déviants.

Il est ainsi créé un livre intitulé « De la tranquillité publique » au sein du code de la sécurité intérieure.

Le **premier chapitre** porte sur le rôle du maire, « autorité de proximité garante de la tranquillité publique ».

L'**article 547-1** vise à renforcer les pouvoirs du maire en lui permettant notamment d'avoir la plénitude de compétences pour les contraventions allant de la première à la quatrième classe.

L'**article 547-2** vise à déclassifier au rang de contraventions certains délits mineurs pour lesquels le maire ne peut, à ce jour, intervenir (il en va ainsi des graffitis). Un décret pris en Conseil d'État établirait la liste de ces déclassifications.

Parce qu'étendre les pouvoirs du maire n'aurait aucun sens sans une extension des pouvoirs des agents de police municipale – tous deux indissociables – un **second chapitre** est consacré à « l'extension des pouvoirs de la police municipale ».

Les **articles 547-3 et 547-4** visent à étendre les prérogatives des agents de police municipale (exercer un pouvoir d'enquête, d'exercer des contrôles d'identité, d'exercer des missions de police de la route, mais aussi d'accéder directement à divers fichiers nationaux tels que celui des plaques minéralogiques, des véhicules volés, des personnes recherchées) et ce afin de leur permettre d'assurer au mieux la tranquillité publique sur le territoire communal.

L'**article 547-5** donne la possibilité aux policiers municipaux d'être munis d'armes de catégorie B-1 (armes identiques à celles utilisées par la police nationale et la gendarmerie) durant leur mission.

Afin d'accompagner l'extension des pouvoirs de la police municipale, il convient de pouvoir proposer une meilleure formation et professionnalisation des agents. Aussi, l'**article 547-6** propose que cet encadrement, jusqu'à présent dispensé par le CNFPT, relève d'une école de police municipale, dont les modalités de création seraient précisées par décret.

Parce qu'il appartient à chaque maire de vouloir se saisir ou non de nouvelles prérogatives, et permettre à sa police municipale d'exercer de nouvelles compétences, cette proposition de loi n'entend pas revenir sur le principe de libre administration des communes. Il s'agit bien là de proposer à ceux qui le souhaitent d'engager une démarche volontariste en matière de prévention de la délinquance. Aussi, l'**article 547-7** précise enfin que l'extension de ces prérogatives demeure à la discrétion du maire et de son conseil municipal. Aussi, une délibération en Conseil municipal est nécessaire afin que le maire et la police municipale puissent exercer ces nouvelles prérogatives.

Enfin, parce que la prévention ne porte ses fruits que grâce à la sanction qui pourrait être prononcée en cas d'infraction, et afin qu'aucune décision arbitraire du maire ne puisse être prise à l'égard d'un primo-délinquant, il convient de donner plus de visibilité et plus de poids à la Cellule de citoyenneté et de tranquillité publique. C'est pourquoi le **troisième chapitre** de cette proposition de loi vise à institutionnaliser la CCTP, qui, si elle apparaît bien dans le livre blanc de la sécurité, n'a à ce jour aucune existence légale.

Afin d'asseoir l'existence de la CCTP dans la loi, l'**article 547-8** précise ainsi la nature juridique, la composition ainsi que le fonctionnement de la CCTP.

L'**article 547-9** précise que la CCTP est le seul cadre au sein duquel le maire peut recourir à la transaction pénale et liste les diverses sanctions que le maire peut prononcer dans le cadre de la transaction pénale.

Par ailleurs, compte-tenu du nombre croissant de primo-délinquants montrant des signes d'une radicalisation religieuse, il convient d'étendre les prérogatives de la CCTP à la prévention de la radicalisation au travers d'une « cellule de détection ». Tel est l'objet de l'**article 547-10**.

Afin que la sanction prononcée dans le cadre de la CCTP soit rapidement effective, l'**article 547-11** précise que la sanction prononcée par le maire est réputée avoir obtenu un avis favorable du parquet sans réponse de ce dernier dans un délai de 15 jours.

Enfin, le II de la présente proposition de loi vise à assurer la recevabilité financière des diverses mesures proposées.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

① I. – Après le livre V du code de la sécurité intérieure, il est inséré un livre V *bis* ainsi rédigé :

② « Livre V *bis*

③ « De la tranquillité publique

④ « CHAPITRE I^{ER}

⑤ « **Le maire : autorité de proximité garante
de la tranquillité publique**

⑥ « Art. 547-1. – Dans le cadre des prérogatives qui sont conférées dans le domaine du bon ordre, le maire est compétent pour connaître et sanctionner les contraventions de la première à la quatrième classe, voire pour certaines de la cinquième classe, commises par tout individu sur le territoire communal qui viendraient troubler la tranquillité publique. »

⑦ « Art. 547-2. – Un décret en Conseil d'État détermine la liste des infractions délictuelles déclassées au rang de contraventions que le maire peut sanctionner en vue d'assurer et maintenir le bon ordre sur le territoire communal. »

⑧ « CHAPITRE 2

⑨ « **De l'extension des pouvoirs de la Police municipale**

⑩ « Art. 547-3. – En vue d'assurer la tranquillité publique, les agents de police judiciaire adjoints mentionnés au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale peuvent inviter à justifier de son identité toute personne se trouvant sur le territoire communal. »

⑪ « Art. 547-4. – Afin d'assurer les missions qui leur sont confiées dans le cadre de leurs fonctions, les agents de police municipale, agents de police judiciaire adjoints et gardes champêtres sont habilités à accéder directement aux fichiers mentionnés ci-dessous :

- ⑫ « 1° Le fichier national des immatriculations ;
- ⑬ « 2° Le système d'immatriculation des véhicules ;
- ⑭ « 3° Le fichier des véhicules volés ainsi que le fichier des objets et véhicules signalés ;
- ⑮ « 4° Le fichier des personnes recherchées ».
- ⑯ « *Art. 547-5.* – Les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'État dans le département, sur demande motivée du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale dont ils dépendent, à porter, dans l'exercice de leurs fonctions, une arme de catégorie B-1 identique à celle utilisée par les personnels des services actifs de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, prévue par la section 2 du chapitre II du présent titre.
- ⑰ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'acquisition et de conservation de ces armes par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale et les conditions de leur utilisation par les agents. »
- ⑱ « *Art. 547-6.* – En vue de former les agents de police municipale aux nouvelles missions induites par les articles 4 et 5 de la présente section, chaque agent de police municipale est tenu de suivre une formation de professionnalisation proposée et encadrée par une école de police municipale.
- ⑲ Le contenu de cette formation et les modalités de fonctionnement et de création de l'école de police mentionnées à l'alinéa précédent font l'objet d'un décret pris en Conseil d'État. »
- ⑳ « *Art. 547-7.* – Une délibération de l'organe délibérant autorise le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunal à faire usage des nouvelles prérogatives mentionnées dans les articles précédents. »

« CHAPITRE 3 :

21

22

« De la création de la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique

23

« Art. 547-8. – Toute commune ou tout groupement de communes peut créer, par délibération de l'organe délibérant, une « cellule de citoyenneté et de tranquillité publique » pour l'exercice des prérogatives dévolues au maire ou au président de l'intercommunalité au titre de la prévention de la délinquance.

24

« La cellule de citoyenneté et de tranquillité publique créée à l'alinéa précédent est placée sous la présidence du maire et compte parmi ses membres : le maire, le délégué du procureur de la République près le tribunal de grande instance territorialement compétent, le commissaire de police ou le commandant de brigade territorialement compétent, le chef d'établissement du second degré, le chef de police municipale, le référent social ou leur représentant.

25

« Dans l'exercice de leurs compétences, les membres de la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique peuvent connaître des « faits et informations à caractère confidentiel », à l'exclusion des informations à caractère secret au sens de l'article 226-13 du code pénal, portées à la connaissance du maire ou du président de l'intercommunalité aux fins d'instruction des situations susceptibles de faire l'objet d'un rappel à l'ordre, d'une transaction pénale ou d'une mesure d'accompagnement parental.

26

« Les membres de la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique s'assurent en particulier que les informations échangées le soient dans le respect des missions et obligations de chacun et des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal et L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles, toute information non nécessaire à la compréhension ou la résolution de la situation évoquée ne devant pas être exposée par les membres appelés ainsi à respecter strictement le principe du besoin d'en connaître.

27

« À ce titre, les membres de la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique sont autorisés à :

28

« – être destinataires de tout document pouvant donner lieu à un rappel à l'ordre et de tout procès-verbal pouvant donner lieu à une transaction pénale ;

- 29 « – recueillir auprès de leur institution les informations utiles à l’instruction des situations ;
- 30 « – proposer à l’autorité municipale les situations pouvant donner lieu à rappel à l’ordre ou à transaction ;
- 31 « – assister le maire lors du prononcé du rappel à l’ordre ou de la mesure de transaction ;
- 32 « – mettre en mouvement et assurer le suivi des décisions prononcées par l’autorité municipale. »
- 33 « Art. 547-9. – Le recours à la transaction pénale ne peut être opéré que dans le cadre des travaux de la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique.
- 34 « Les sanctions susceptibles d’être prononcées par le maire ou le président de l’établissement public de coopération intercommunale dans le cadre de la transaction pénale sont listées comme suit :
- 35 a) obligation d’entreprendre telle démarche auprès d’une association,
- 36 b) obligation d’effectuer un stage dans telle structure,
- 37 c) interdiction de fréquenter tel endroit,
- 38 d) obligation de réparer le bien dégradé,
- 39 e) sanctions pécuniaires,
- 40 f) confiscation de la chose ayant servi à commettre l’infraction. »
- 41 « Art. 547-10. – Le maire ou le président de l’établissement public de coopération intercommunale peut réunir la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique dès lors qu’une situation laissant à penser qu’un individu se trouvant sur le territoire communal ou intercommunal présente des signes de radicalisation religieuse est portée à sa connaissance.
- 42 « La convocation de cette cellule de détection, à laquelle participe un représentant des renseignements intérieurs, est transmise pour information au représentant de l’État dans le département.
- 43 « Tout élément d’information susceptible d’intéresser la sécurité du territoire qui serait évoqué dans le cadre de la cellule de détection est transmise au préfet de police du département. »

- ④ « *Art. 547-11.* – Le délégué du procureur est tenu de transmettre dans un délai de quinze jours l’avis du procureur de la République sur la transaction pénale prononcée par le maire dans le cadre des travaux de la cellule de citoyenneté et de tranquillité publique.
- ④ « En cas d’avis favorable, ou sans réponse de l’administration judiciaire dans le délai prévu au 1er alinéa du présent article, la décision d’homologation de la transaction est portée à la connaissance du maire par le délégué du procureur.
- ④ « En cas d’avis défavorable, les motifs du refus sont portés la connaissance du maire par le délégué du procureur. »
- ④ II. – Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l’application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.