

Le maire officier de police judiciaire

« To be or not to be » ?

Dominique Bordier, Docteur en droit, assistante de justice, chargée d'enseignement universitaire

L'essentiel

A l'occasion de l'examen par le Conseil constitutionnel de la LOPPSI II, la question de l'utilité réelle de la fonction d'officier de police judiciaire attribuée légalement au maire a été implicitement revivifiée. Cette fonction, qui n'est guère compatible avec sa situation d'élu local, n'a jamais eu de portée pratique concrète et elle est décidément vouée à ne pas en avoir.

Le Conseil constitutionnel, en examinant l'article 92 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II), a réveillé une fonction somnolente du maire (Cons. const. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC [📄](#), AJDA 2011. 1097 [📄](#), note D. Ginocchi [📄](#) ; D. 2011. 1162, chron. P. Bonfils [📄](#) ; AJCT 2011. 182 [📄](#), étude J.-D. Dreyfus [📄](#) ; Constitutions 2011. 223, obs. A. Darsonville [📄](#)). En effet, cet article visait à octroyer à l'ensemble des agents de police judiciaire adjoints, donc y compris les agents de police municipaux, la faculté de procéder à des contrôles d'identité. Dans les considérants 59 et 60 de cette décision, le Conseil constitutionnel a estimé « qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; [...] que [cette] exigence [...] 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 ; qu'en confiant également [le] pouvoir [de procéder à des contrôles et vérifications d'identité à des fins de police judiciaire] aux agents de police municipale, qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, l'article 92 méconnaît l'article 66 de la Constitution ; [...] ».

Là, ce n'est plus Hamlet qui s'interroge, nous sommes carrément dans les vapeurs du chaudron des sorcières de Macbeth : « trouble, double et... brouille... », et ce sont ces vapeurs qui transportent vers la question existentielle du maire officier de police judiciaire. Effectivement, une certaine confusion sous-tend le raisonnement du Conseil constitutionnel et nécessite un retour aux sources textuelles pour comprendre toutes les données du problème.

Il faut s'intéresser, tout d'abord, à ces mystérieuses « autorités communales » que le Conseil constitutionnel n'a pas expressément désignées. Ce sont indiscutablement le maire et les adjoints qui forment la municipalité, la principale autorité étant bien entendu le maire, chef de l'administration communale (art. L. 2122-1 CGCT). Or une incursion un peu prolongée dans le code de procédure pénale (C. pr. pén.) permet la découverte de précisions intéressantes sur l'une des fonctions du maire. Article 12 : « La police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre » ; Article 15 : « La police judiciaire comprend : 1° Les officiers de police judiciaire ; [...] » ; Article 16 : « Ont la qualité d'officier de police judiciaire : 1° Les maires et leurs adjoints ; [...] ». Ces dernières dispositions sont reprises dans l'article L. 2122-31 du CGCT : « 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 ». Enfin, le point d'orgue de cette consécration du maire en tant qu'officier de police judiciaire réside dans les termes d'un article du code de procédure pénale qui a une importance fondamentale : l'article D 2, 1^{er} alinéa : « Dans le ressort de chaque cour d'appel, les officiers de police judiciaire sont égaux devant la loi en prérogative et en responsabilité ; [...] ».

A l'issue de ce parcours codifié, il apparaît clairement que le maire est bien, et ce sans habilitation préalable spécifique, donc de droit, un officier de police judiciaire, sous la direction et le contrôle du procureur de la

République. De ce fait, les agents de police municipale, fonctionnaires territoriaux nommés par le maire, agréés par le préfet et le procureur de la République, et assermentés, qui exécutent matériellement les décisions prises et les instructions données par le maire en matière de protection de l'ordre public municipal, se trouvent également sous les ordres de cet officier de police judiciaire qu'est le chef de l'exécutif communal. Il ne devrait donc y avoir aucune difficulté pour que les agents de police municipaux effectuent des contrôles d'identité. Oui, mais... le premier magistrat communal est théoriquement et légalement officier de police judiciaire, toutefois, en pratique, il s'agit plutôt d'une sorte d'officier de police judiciaire de réserve dont il vaut mieux éviter de requérir les services.

A l'occasion de la saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de la LOPPSI II, les soixante députés et les soixante sénateurs, ont, dans les mêmes termes, tiré la sonnette d'alarme sur « l'envolée du nombre de personnes » habilitées à procéder au contrôle d'identité, ce qui ne peut que conduire à « des atteintes excessives à la liberté individuelle » et « la capacité offerte d'un seul coup à 50 000 personnes de procéder à des contrôles d'identité contribuera elle aussi à la banalisation du recours à ces contrôles ». Les requérants ont en outre précisé qu'ils ne partageaient pas l'opinion du rapporteur de la commission des lois du Sénat « selon laquelle le fait que les agents de police adjoints doivent agir sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire serait de nature à sécuriser ces contrôles [rapp. n° 517, 2009-2010, p. 156]. Au contraire même, notamment parce que les maires ont de droit la qualité d'officier de police judiciaire ». Une certaine méfiance existe donc à l'égard de la réelle capacité du maire à assumer pleinement son rôle d'officier de police judiciaire. Le gouvernement conforte cette méfiance, en indiquant en réponse « que, dans le cadre de la mise en oeuvre de cette disposition, l'officier de police judiciaire assurant la direction des opérations ne saurait être le maire de la commune ».

Ainsi, ce récent débat autour du « prêt de main-d'oeuvre policière » forcé à l'Etat, comme l'ont qualifié les auteurs de la saisine, destiné à pallier le sous-effectif de la police nationale en recourant aux polices municipales qui, statutairement, relèvent exclusivement du maire et par conséquent du budget de la commune, est très révélateur de l'ambiguïté pérenne de la situation du maire en sa qualité d'officier de police judiciaire.

Un retour historique est nécessaire pour comprendre l'origine de l'octroi de cette fonction au chef de l'exécutif communal, fonction qui va rapidement se trouver mise entre parenthèses. Se pose alors la question de la réalité de l'exercice de cette fonction par le maire et par voie de conséquence la question de l'utilité de son maintien surtout dans le contexte actuel.

Une fonction rapidement relativisée

La compétence en matière de police judiciaire a été attribuée au maire dans les circonstances particulières de la Révolution de 1789 et cette attribution s'est trouvée entérinée dans les circonstances tout aussi particulières du Premier Empire. Mais, rapidement, la réserve a été de mise dans l'exercice de cette fonction qui le mettait en porte-à-faux tant vis-à-vis des administrés et, qui plus est, électeurs, que des « vrais » officiers de police judiciaire.

Une origine révolutionnaire et une consécration impériale

En 1789, la Révolution apporte une clarification dans la séparation des pouvoirs et, dans la période de 1789-1815, la police se situe nettement du côté du pouvoir exécutif. Le mot police, quant à lui, conserve son caractère très général sans la distinction contemporaine entre police judiciaire et police administrative pourtant amorcée dès le début du XVIII^e siècle par Nicolas Delamarre dans son *Traité de la police*. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 prévoit que la garantie des droits nécessite une force publique (art. 12) qui aidera à la conservation de « l'ordre public établi par la loi » (art. 10). Cette force publique à laquelle la Constitution de 1791 consacre un titre IV, est « instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors, et assurer au-dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ». Il s'agit alors essentiellement de l'armée de terre et de mer, de la troupe destinée au service de l'intérieur - gendarmerie - et de la garde nationale composée de citoyens actifs et de « leurs enfants en état de porter les armes. » (art. 1^{er} et 2 Const.). La réquisition de cette force publique dans l'intérieur du pays appartient aux « officiers civils » (art. 10 Const.). Dans ce contexte, le maire, autorité municipale élue par les citoyens actifs, est investi d'un large pouvoir réglementaire et le commissaire de police, également élu, est placé sous son autorité.

Dès juillet 1789, le lieutenant général de police de Paris remet ses pouvoirs au maire de Paris. Les décrets des 14

décembre 1789 et 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire confient aux municipalités élues le soin de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité ». Une loi martiale des 21 octobre-3 novembre 1789 avait déjà donné aux officiers municipaux le droit de requérir les dépositaires de la force publique en cas d'attroupements séditieux. A partir de 1791, de nouvelles étapes sont franchies : le décret des 19-22 juillet 1791 relatif à la police municipale, conforte les pouvoirs de police du maire pour pallier la suppression des lieutenants généraux de police en province ; en application d'un décret du 11 août-30 septembre 1792, les municipalités sont chargées, non seulement des fonctions de police municipale, mais aussi des fonctions de sûreté générale. L'institution des commissaires de police se généralise (Décr. des 21-29 sept. 1791 et 1^{er}-8 juin 1792). Chargés de dresser des procès-verbaux en matière criminelle, de veiller au maintien de l'ordre public et de l'exécution des lois de police municipale, ils sont créés à l'initiative des municipalités et exercent leurs fonctions sous l'étroite dépendance de celles-ci (A. Decoq, J. Montreuil et J. Buisson, *Droit de la police*, Litec, 1998, pp. 19-20).

Dans le contexte de chaos institutionnel qui domine la période postrévolutionnaire, le ministère de l'intérieur, le ministère de la défense, puis le ministère de la police générale ont bien du mal non seulement à suivre, mais à survivre, pour organiser des pouvoirs de police aux fonctions cohérentes au sein de corps divisés et dans un pays fortement commotionné par les événements.

Il faut attendre le Consulat pour assister à une première tentative de réelle organisation policière avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 févr. 1800) relative à la division du territoire et à l'administration du pays. Les commissaires de police ne sont plus élus mais nommés par le pouvoir central et subordonnés à un commissaire général de police lui-même subordonné au préfet, mais exécutant les ordres qu'il reçoit directement du ministre chargé de la police. Les maires et leurs adjoints sont également nommés par le pouvoir central et sont les subordonnés du préfet et du sous-préfet.

Ce n'est que sous l'Empire, aux termes du code d'instruction criminelle adopté le 30 octobre 1808, promulgué le 16 décembre de la même année et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1811 que le maire, devenu un rouage du pouvoir central, sous la surveillance de celui-ci, fait officiellement son apparition. Article 9 : « La police judiciaire sera exercée sous l'autorité des cours impériales, et suivant les distinctions qui vont être établies : par les gardes champêtres et les gardes forestiers, par les commissaires de police, par les maires et les adjoints de maire, par les procureurs impériaux et leurs substituts, par les juges de paix, par les officiers de gendarmerie, par les commissaires généraux de police et par les juges d'instruction ». Les articles 11 à 15 du même code traitent plus spécifiquement des maires et de leurs adjoints : dans les communes où il n'y a pas de commissaires de police, les maires, ou en cas d'empêchement, les adjoints, sont chargés de dresser les contraventions de police et de recevoir les rapports, dénonciations et plaintes relatifs à ces contraventions. Enfin l'article 279 prévoit la surveillance de l'ensemble des officiers de police judiciaire par le procureur général.

Comme beaucoup de dispositions relatives au territoire et à l'administration, les lois impériales relatives aux grands principes de procédure et d'organisation policière vont traverser les changements de régime sans grande modification et le maire va conserver officiellement sa fonction d'officier de police judiciaire mais assortie de quelques réserves.

Une survie tempérée

Sous la Monarchie de Juillet, une loi municipale du 18 juillet 1837 définit la position complexe du maire représentant de l'Etat et agent exécutif des décisions du conseil municipal. Dans le premier rôle, il se trouve « sous l'autorité » du pouvoir central, et dans le second rôle, il agit « sous la surveillance de l'administration supérieure ». En tant que représentant de l'Etat, le premier magistrat communal conserve ses fonctions d'officier d'état civil, d'« officier de police judiciaire ou juge de police » (Dufour, *Traité de droit administratif*, t. 1, Paris, 1843, p. 64, n° 72). Il est chargé « de l'exécution des mesures de sûreté générale ». L'article 9 de la loi de 1837 apporte une précision : compétence est donnée au maire en tant qu'agent de l'Etat en raison « des commotions qui ont éclatées dans ces dernières années sur quelques points du royaume, et la nécessité d'investir en pareil cas l'autorité publique du droit de prescrire toutes les dispositions nécessaires au rétablissement de l'ordre » (*Recueil Duvergier*, 1837, pp. 233-234).

Il faut attendre la III^e République pour voir adopter la grande loi municipale du 5 avril 1884 dont certains vestiges existent encore, intacts, dans l'actuel code général des collectivités territoriales, et qui, avec ses 168 articles, fonde le régime communal républicain comportant un conseil municipal élu et un maire élu par le conseil municipal. L'article 92 de ce texte maintient le rôle de vecteur de proximité du maire, chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale sous l'autorité de l'administration supérieure, et l'article 94 dispose : « Le maire prend des arrêtés à l'effet : [...] 2° de publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation ». Dans cette loi, aucune référence directe au code d'instruction criminelle pourtant toujours en vigueur avec ses articles 9, 11 et 15 qui consacrent la fonction d'officier de police judiciaire du maire.

En 1837, le chef de l'exécutif communal a été expressément qualifié de « fonctionnaire nommé par le roi » (rapp. Vivien, 16 mai 1837, p. 266). Le 2 août 1876, M. de Marcère, alors ministre de l'intérieur, rappelle dans une circulaire intitulée « Devoir des maires » que « ce serait étrangement méconnaître la volonté du pouvoir législatif [que] de laisser les maires se méprendre sur les obligations de leur charge et se persuader qu'ils sont de par leur régime relevés de leur devoir de subordination et de respect dû aux lois. Le maire est agent de l'autorité supérieure et à ce titre, il a des rapports de subordination envers les fonctionnaires publics plus haut placés que lui dans la hiérarchie. Ces rapports ne doivent pas changer de caractère sous prétexte que l'élu du conseil municipal se croirait affranchi à l'égard de toute autre autorité que de celle dont il a reçu son mandat ». Dans une autre circulaire du 14 janvier 1878, le même ministre ajoutera : « Je vous rappellerai tout d'abord que le maire est un fonctionnaire public. Le pouvoir exécutif s'exerce à tous les degrés par des représentants de l'Etat. Tel est le principe fondamental dans notre système administratif. Le législateur n'a pas entendu déroger à ce principe, ni changer le caractère des fonctions municipales en confiant aux conseils la mission d'en choisir les titulaires. Il importe donc que, contrairement aux craintes qui ont souvent été exprimées à cet égard, l'élection des maires n'affaiblisse pas les liens de la hiérarchie administrative » (J.-P. Brouant, *Le maire au nom de l'Etat*, Travaux du centre d'étude et de prévision, n° 4 - juill. 2001, éd. SIRP, p. 41). Cette qualification de fonctionnaire n'a pas été sans conséquence. Dans la période succédant immédiatement à la suppression du régime protecteur des fonctionnaires et agents publics par le décret du 19 septembre 1870 abrogeant l'article 75 de la Constitution de l'an VIII relatif à la garantie des fonctionnaires, on assiste à un renforcement de la mise en cause des maires, notamment... dans le cadre de leur fonction d'officier de police judiciaire. La justice judiciaire étant compétente pour les contentieux générés par l'exercice de cette fonction, plusieurs arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation témoignent de cette accentuation passagère de mise en cause de la responsabilité des premiers magistrats communaux dans le cadre de l'exercice de leur fonction policière. Le délit d'attentat à la liberté tel que régi par l'article 114 de l'ancien code pénal était reconnu applicable aux maires et à leurs adjoints (Crim. 1^{er} déc. 1892, S. 1893. I. 22 ; également T. civ. Toulon 21 janv. 1875, D. 1876. III. 63). Est constitutif d'une infraction le fait pour un maire de s'introduire dans un local vide avec l'assistance d'un serrurier mais sans habilitation (Crim. 1^{er} mars 1890, D. 1890. I. 334), de même que l'intrusion chez un particulier aux fins de perquisition en le menaçant d'arrestation (Crim. 25 juin 1909, D. 1912. I. 541).

Sous la V^e République, le code d'instruction criminelle cède la place au code de procédure pénale issu de la loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 et entré en vigueur le 2 mars 1959. Le maire est toujours officier de police judiciaire mais en application de l'article 16 de ce nouveau code, auquel renvoie l'article L. 122-24 du code des communes puis l'article L. 2122-31 du CGCT. Une ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 confie en outre au maire une autre mission judiciaire occasionnelle que l'on retrouve à l'article 46 alinéa 2, toujours en vigueur du code de procédure pénale : « A titre exceptionnel et en cas de nécessité absolue pour la tenue de l'audience, le juge du tribunal d'instance peut appeler pour exercer les fonctions du ministère public, le maire du lieu où siège le tribunal de police ou un de ses adjoints ». Etant entendu que l'on ne fera appel au maire que si les fonctions du ministère public n'ont pas été en mesure d'être remplies prioritairement soit par le procureur de la République, soit par un commissaire, un commandant ou un capitaine de police désignés par le procureur général.

Une réserve plus générale va rapidement être explicitement formulée à l'égard du maire à propos de sa fonction d'officier de police judiciaire, dans le cadre d'une instruction générale du 27 février 1959 prise pour l'application du code de procédure pénale, article C 45 : « Lorsqu'il s'agit de communes où ne résident pas d'autres officiers de police judiciaire, [les maires] pourront apporter une aide efficace aux procureurs de la République, notamment par leur connaissance personnelle de la plus grande partie des habitants de la commune. Cependant, sans qu'il puisse être question d'affranchir les maires de l'obligation qui leur incombe de prêter concours à l'autorité judiciaire, le procureur de la République ne doit pas perdre de vue que dans certains cas les missions qui peuvent être confiées

aux maires risquent de devenir pour eux une cause de difficulté avec certains de leurs administrés, aussi doit-il dans toute la mesure du possible recourir de préférence à d'autres officiers de police judiciaire».

L'évolution et la diversification des missions du chef de l'exécutif communal dans le cadre du maintien de l'ordre vont contribuer à mettre de plus en plus en veille sa fonction d'officier de police judiciaire, à tel point que l'on peut se poser la question de l'intérêt de son maintien.



Une fonction de plus en plus injustifiée

Le maire dispose de pouvoirs propres de police et à ce titre de moyens d'action lui permettant de concourir au maintien de l'ordre, sans aucunement faire appel à sa qualité d'officier de police judiciaire qui lui est conférée en tant qu'agent de l'Etat. Dans ce contexte, son activité en tant qu'officier de police judiciaire se trouve tellement restreinte qu'elle n'est plus justifiée.

L'extension des missions et des pouvoirs de police propres du maire

Au titre même des pouvoirs de police qui lui sont spécifiquement dévolus par les articles L. 2211-1 et suivants du CGCT, le maire concourt à l'exercice de missions de sécurité publique, missions accentuées par l'ajout résultant de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance qui lui a donné des moyens nouveaux.

Il est donc chargé, sous le contrôle administratif du préfet « de la police municipale, de la police rurale et des actes de l'Etat qui y sont relatifs » (art. L. 2212-1 CGCT), afin « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (art. L. 2212-2 CGCT). Se trouve ainsi définie la police administrative. La généralité de son objet permettra, en plus de tous les multiples domaines d'intervention spécifique énumérés à l'article L. 2212-2 du CGCT, une omniprésence du maire en matière de sécurité et de police, qui pourra agir par voie d'arrêtés, d'assignations, de rappels à l'ordre, avec, à sa disposition une police municipale aux compétences de plus en plus étendues, y compris judiciaires, telles que recueil et relevé d'identité, dépistage d'alcoolémie, fouilles de bagages, palpations de sécurité (Circ. du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, n° INTD 0300058C en date du 26 mai 2003, récapitulant sur quatorze pages les compétences des polices municipales accrues en particulier par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure). En outre, dans les communes où la police est étatisée, en fonction de leurs besoins sécuritaires (art. L. 2214-1 et R. 2214-1 CGCT), « les forces de police étatisée sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire ».

La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance place le maire à la présidence des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (A. Bonfils, Utilisation et évolution des contrats locaux de sécurité, AJCT 2010. 155 ). A ce titre, le premier magistrat communal est en lien constant avec les responsables locaux de la police et de la gendarmerie nationales. Le rôle du maire est désormais majeur dans l'application des politiques pénales à travers les maisons de justice et du droit (E. Camous, La place du maire dans la politique pénale, AJCT 2010. 144 ).





Outre ses pouvoirs de police générale, le maire dispose également de nombreux pouvoirs de police spéciale en matière notamment d'urbanisme, dans les ports dont l'activité dominante n'est pas le commerce ou qui n'accueillent pas de marchandises dangereuses, de circulation notamment le stationnement, d'édifices menaçant ruine, de débits de boissons, d'animaux dangereux, de santé publique, d'étrangers.

Le champ d'activité de police administrative du maire et sa coopération à la mise en oeuvre de la politique pénale en tant qu' élu local ont donc des domaines d'application extrêmement variés et développés, et les moyens dont il dispose ne sont pas négligeables. Alors, que reste-t-il au titre de sa fonction spécifique d'officier de police judiciaire ?





La désuétude du rôle résiduel d'officier de police judiciaire


La mission de la police judiciaire est de constater une infraction, d'identifier les auteurs, de réunir les preuves permettant de saisir la juridiction pénale.

Théoriquement, le maire, voire les adjoints, investis de cette mission vont devoir rechercher et constater par procès-verbaux des contraventions de police relevant notamment des gardes champêtres et des gardes forestiers, recevoir les rapports, plaintes et dénonciations. En cas de flagrant délit, le maire est habilité à faire arrêter ou détenir les coupables, saisir les pièces à conviction, dresser procès-verbal des opérations menées. L'article 19 du code de procédure pénale lui fait en outre obligation d'informer sans délai le procureur de la République de tout crime, délit et contravention dont il a eu connaissance en sa qualité d'officier de police judiciaire.

Concrètement, que se passe-t-il ? Les ouvrages d'informations pratiques à l'attention des chefs de l'exécutif local, tels que le *Guide de la responsabilité du maire* ou le *Guide du maire* mis à disposition des élus locaux par le ministère de l'intérieur, incitent unanimement à une grande réserve dans cette fonction, « cette tâche (étant) difficile, source de conflits avec les administrés ». Effectivement, au titre de l'accomplissement des missions découlant de cette fonction, le maire devra être extrêmement vigilant pour ne pas commettre d'injure ni de diffamation. Résultat : peu de jurisprudence en la matière, ce qui témoigne de la rareté des mises en pratique de la fonction. Le maire interviendra au nom de l'Etat, en sa qualité d'officier de police judiciaire dans le cadre de la réception d'une déclaration d'accident du travail à la suite de laquelle il devra dresser procès-verbal et saisir sans délai le tribunal compétent (T. confl. 8 nov. 1982, *Bau*, n° 2258 , Lebon T. 551 ) , dans le cadre de la signification d'un acte d'huissier déposé en mairie faute pour l'officier ministériel de connaître l'adresse réelle du destinataire (TA Rouen 10 oct. 1995, Dr. adm. 1996, n° 72). Un maire a fait l'objet d'une action en réparation pour des dommages survenus lors d'une mise en fourrière qu'il avait prescrite en sa qualité d'officier de police judiciaire (CAA Nantes 20 déc. 2001, req. n° 98NT00155 ). Un arrêt de la Cour de cassation fait état, dans le cadre d'une action en dommages et intérêts contre l'Office national de la chasse, d'une attestation établie par un maire en sa qualité d'officier de police judiciaire, « lequel avait assisté à la récolte de maïs issue d'une parcelle dans laquelle des sangliers avaient causé des dégâts, et certifié qu'elle totalisait un poids de 389,50 quintaux » (Civ. 2^e, 23 mai 2002, *Simonnot c/ ONC*, inédit). En outre, le maire ne peut pas non plus se prendre pour un shérif du Far West : pas plus qu'à ses adjoints, la qualité d'officier de police judiciaire ne lui confère le droit d'acquiescer et de détenir des armes, et un premier magistrat communal a été sanctionné pour « s'être autorisé à porter une arme de 4^e catégorie » (CAA Paris 24 sept. 1998, *Commune de Wissous*, req. n° 97PA01074 ). Il est vrai qu'un officier de police judiciaire sans arme... mais, après tout, cela doit contribuer à inciter le maire à beaucoup de réserve dans l'exercice de cette fonction.

Les réponses ministérielles apportent de manière récurrente un témoignage intéressant quant au caractère extrêmement secondaire donné au rôle d'officier de police judiciaire : si le concours du maire peut être sollicité par un huissier de justice pour pénétrer dans une habitation afin de procéder à une mesure d'exécution, sa qualité d'officier de police judiciaire est indépendante de cette mission d'assistance et l'élu municipal ne peut pas y être contraint par l'officier ministériel (JO Sénat Q 28 juin 2007, p. 1114, n° 00093). La qualité d'officier de police judiciaire d'un maire ne donne pas une force supérieure à ses déclarations s'il a été victime d'une agression de la part d'un administré mécontent (JO Sénat Q 30 août 2007, p. 1520, n° 01717). Si un maire peut, grâce à sa qualité d'officier de police judiciaire, constater des infractions à ses propres arrêtés de police (JO Sénat Q 12 juill. 2007, p. 1246, n° 00859), et aux infractions commises sur le territoire de sa commune par des participants à une *rave party* (JO Sénat Q 16 oct. 2008, p. 2057, n° 05871), c'est au titre de l'exercice de son pouvoir de police générale qu'il pourra demander sous sa responsabilité, de même que pourrait le faire « l'officier de police judiciaire territorialement compétent », la mise en fourrière d'un véhicule abandonné sur un emplacement de stationnement public, son retrait de la circulation, et le cas échéant, sa vente ou sa destruction, même sans l'accord de son propriétaire (JO Sénat Q 7 oct. 2010, p. 2622, n° 13913).

En outre, les actes pris par le maire après la commission d'une infraction ne le sont pas nécessairement au titre de sa mission d'officier de police judiciaire. La circonstance qu'une disposition législative ou réglementaire donne compétence au maire pour prendre une mesure à caractère exécutoire interdit radicalement de considérer que cette disposition vise le maire en tant qu'officier de police judiciaire. Ce sera le cas, par exemple, lorsque le maire intervient pour prendre un arrêté d'interruption de travaux (art. L. 480-2 C. urb.). Cette décision a un caractère administratif et non judiciaire, en ce qu'elle « excède, par sa portée, les pouvoirs ordinaires d'un officier de police judiciaire » (CE 16 nov. 1992, *Ville de Paris*, req. n° 96016 , AJDA 1993. 54 , concl. H. Legal  ; *GADD*, 2^e éd., 2001, n° 21 ; RFDA 1993. 602, note J. Morand-Deville et D. Moreno ). L'élément décisif en la matière, qui permet dans un tel cas de conférer un caractère administratif aux compétences exercées par le maire au titre de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme réside dans le pouvoir de substitution du préfet : il implique que l'ordre d'arrêter les

travaux constitue « une décision administrative susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir » (CE 13 oct. 1982, *Bobin*, req. n° 23873, P. Cassia, Le maire, agent de l'Etat, AJDA 2004. 245 ). Alors que les décisions du maire prises dans l'exercice de ses fonctions d'officier de police judiciaire ne sont pas susceptibles de recours devant les juridictions administratives (CE 11 mai 1951, *Baud*, S. 1952. III. 13, concl. P. Delvolvé ; CE 29 janv. 1954, *Jolivot*, Lebon 61).

Enfin, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, comme toute autorité constituée, le maire « 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 ». Point n'est donc besoin pour cela de sa qualité d'officier de police judiciaire et de l'article 19 du code de procédure pénale. En outre, il convient de ne pas oublier l'article 73 de ce même code qui dispose de manière générale 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 ».

Submergé par des déferlantes textuelles sécuritaires qui le placent au centre de la mise en oeuvre d'une politique pénale de plus en plus difficile à effectuer, le maire, déjà détenteur de multiples pouvoirs de police générale et de police spéciale en tant que chef de l'exécutif communal, ne devrait plus avoir à cumuler cette fonction d' « officier de police judiciaire *honoris causa* » (Gaz. cnes 2 oct. 2000. 44), qui ne lui est pratiquement d'aucune utilité et qui n'est surtout pas en adéquation avec sa situation d'élu local ne disposant ni d'une formation technique ni de moyens matériels appropriés.

Les événements quotidiens en matière de délinquance démontrent qu'il a surtout besoin de pouvoir compter sur une coopération active et concertée avec les forces de police et de gendarmerie nationales dont le très périlleux exercice de la mission de police judiciaire est le métier.

Enfin, la question se pose de façon plus insidieuse pour les maires détenteurs d'un mandat parlementaire. La nécessaire indépendance du représentant de la Nation est-elle compatible avec la fonction d'officier de police judiciaire que le maire a légalement et de droit, et qui le place sous l'autorité directe du procureur de la République, ce dernier magistrat du ministère public, donc susceptible de recevoir des instructions du garde des Sceaux, ministre de la justice, chargé de conduire la politique d'action publique déterminée par le gouvernement (art. 30 C. pr. pén.) ? *That's the question too !*

Mots clés :

COLLECTIVITE TERRITORIALE * Commune * Maire * Compétence