



FAIRE DU MAIRE UN ATOUT POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE EN FRANCE

Par Maxime VERGNAULT, analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

La question de la sécurité s'invite désormais à chaque élection. Les collectivités territoriales ont un rôle à jouer en la matière mais cela reste marginal, notamment pour les conseils régionaux et départementaux, tant l'État concentre l'essentiel des pouvoirs de maintien de l'ordre.

Si de plus en plus de nos concitoyens en appellent désormais à leurs élus locaux pour régler les problèmes de sécurité, c'est en raison d'une impression d'échec du pouvoir central. De fait, l'insécurité progresse d'année en année sans que les gouvernements récents n'aient su l'endiguer.

Dans ce contexte, difficile de donner tort à ceux qui réclament que les décisions soient prises au plus proche de leur quotidien. Entendons-nous bien : la sécurité doit rester une prérogative de l'État par excellence. L'État dispose à la fois de la légitimité, des moyens et des outils pour assurer la sécurité des Français. Il ne faut pas oublier cependant qu'il existe déjà un élu local qui dispose d'importants pouvoirs de maintien de l'ordre, le maire. Le maire est responsable, dans sa commune, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Il est dès lors légitime de poser la question du positionnement du maire dans l'arsenal de lutte contre l'insécurité et de l'étendue de ses pouvoirs de police.

Seul élu local à disposer de pouvoirs de police générale, le maire ne dispose pas aujourd'hui des moyens suffisants pour assumer ces missions, des réformes peuvent renforcer la place du maire dans le dispositif de lutte contre l'insécurité.

<i>AVANT-PROPOS</i>	<i>2</i>
<i>LE MAIRE, SEUL ÉLU LOCAL DISPOSANT D'UN POUVOIR DE POLICE GÉNÉRAL</i>	<i>4</i>
<i>UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE LIMITANT L'AUTORITÉ DU MAIRE</i>	<i>6</i>
<i>LE MAIRE, UN ÉLU À RENFORCER DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ</i>	<i>8</i>
<i>CONCLUSION</i>	<i>11</i>

LE MAIRE, SEUL ÉLU LOCAL DISPOSANT D'UN POUVOIR DE POLICE GÉNÉRAL

Le maire est l'autorité de police administrative de sa commune. Il possède des pouvoirs de police générale lui permettant de mener des missions de sécurité publique, tranquillité publique et salubrité publique. Il exerce ses pouvoirs au nom de la commune, sous le contrôle administratif du préfet (art L.2122-24 code général des collectivités territoriales, CGCT). A ce titre, il est officier de police judiciaire. Le pouvoir de police administrative du maire est un pouvoir normatif qui permet au maire d'édicter des mesures réglementaires et individuelles.

Son rôle est original car double. Il est le représentant de l'État dans sa commune et répond également de sa politique auprès des administrés qu'ils l'ont élu. Il est donc à la fois en charge de l'application de la politique de l'État, sous la responsabilité du préfet, et l'artisan de sa propre politique en la matière.

Dans le premier cas, il exécute les actes de l'État, dans le second il édicte ses propres normes. C'est un pouvoir qui lui est propre, exercé sans le contrôle du conseil municipal. Il peut simplement le déléguer à un adjoint ou à un conseiller municipal qui l'exercera à sa place et sous son autorité.

L'outil principal du maire est la police municipale. En 2019, 4555 communes disposaient d'une police municipale, pour un total de près de 24 000 agents. 83% de la population française vit sur un territoire couvert par une police municipale. A ces effectifs, il faut ajouter environ 8000 agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et 725 gardes-champêtres. Les polices municipales sont directement placées sous l'autorité du maire et ont pour objet d'assurer le maintien de l'ordre sur les domaines de compétence de celui-ci.

Ces éléments semblent placer le maire comme un élu incontournable concernant la politique du maintien de l'ordre. Cependant ils cachent une réalité plus hétérogène qui limite l'autorité du maire.

UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE LIMITANT L'AUTORITÉ DU MAIRE

Le premier fait notable est que ce statut du maire paraît presque être une anomalie dans notre République centralisée. L'approche régalienne rend difficile un véritable partage des tâches entre l'État et les communes. Les compétences de principe du maire souffrent en pratique du mouvement d'étatisation des polices. Le CGCT prévoit que les communes de plus de 20 000 habitants et dont la délinquance présente « des caractéristiques à celle des zones urbaines », peuvent demander à être placée sous le régime de la police d'État. Dans ce cas, le maire partage ses pouvoirs de police avec le préfet qui prend en charge le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et le bon ordre des grands rassemblements (article L.2212-2 CGCT).

Par ailleurs, les pouvoirs du maire sont également limités par les autorités supérieures. Les règlements de ces autorités peuvent être rendus plus sévères par le maire mais ne peuvent en aucun cas être assouplis. Le préfet peut se substituer au maire pour prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaire au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique, même dans les communes dont la police n'est pas étatisée.

Plus restreignant est le cadre législatif lui-même qui interdit au maire de prendre des interdictions absolues et générales, un arrêté doit être strictement nécessaire pour assurer l'ordre public. Cela entrave l'application d'une politique sécuritaire des maires qui sont le plus souvent réduits à réagir aux événements plutôt que de les anticiper dans de vrais plans de lutte contre l'insécurité.

Dans les communes où la police est étatisée, le maire peut mobiliser les personnels de police ou de gendarmerie nationale sans pour autant avoir de pouvoir hiérarchique. Il ne peut donc totalement s'appuyer que sur les effectifs de police municipale qu'il recrute et auxquels il assure l'équipement et la formation. Le maire est dépendant des moyens alloués par l'État, à

moins de faire le choix onéreux d'un développement important de la police municipale.

Dans cette présentation des faits, on ne peut pas ne pas évoquer l'échec de la politique sécuritaire en France depuis de longues années. Bien sûr cet échec est avant tout le fait d'un manque de détermination politique de l'État : absence de moyens, manque d'ambition ou, pire, absence de prise de conscience de la gravité de la situation. Cela ne doit pas empêcher de mener une réflexion sur la structure administrative. Le couple « maire-préfet » souvent évoqué (et décrié !) durant la crise sanitaire ne fonctionne pas en matière de sécurité. Trop déséquilibré en faveur des préfets exécutant des consignes du ministère de l'Intérieur quand ils n'instrumentalisent pas eux-mêmes leurs désaccords politique avec les maires. Les maires de leur côté se sentent abandonnés par l'État qu'ils représentent pourtant sur le territoire de leur commune et qui leur demande de faire toujours plus avec toujours moins de moyens.

Il est temps de donner au maire une véritable place pour assurer la sécurité des Français.

LE MAIRE, UN ÉLU À RENFORCER DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ

L'État est le garant de la sécurité des Français, c'est même la raison d'être de sa création. Une somme d'individus remet son destin entre les mains d'un pouvoir central qui, en contrepartie, assure la paix nécessaire au développement de chacun. Ceci étant dit, l'État doit trouver les meilleurs outils pour assurer cette paix civile. Tout en gardant l'essentiel des pouvoirs de police et de justice, l'État peut s'organiser et remettre une partie de ses pouvoirs à un certain nombre d'élus locaux sur les territoires qu'ils administrent. C'est aujourd'hui le cas du maire, sauf que ces pouvoirs, nous l'avons vu précédemment, souffrent d'une trop grande confusion et manque de réalité concrète.

Le maire est l' élu local préféré des Français. Il est le mieux identifié par eux et administre un territoire auquel nos concitoyens sont attachés, la commune. Nous pensons qu'il est l'échelon pertinent pour compléter le dispositif de maintien de l'ordre en France. Non selon un principe de « complémentarité » qui sous-entendrait une forme d'égalité entre l'État et les communes, mais selon un principe de « subsidiarité », c'est-à-dire que la commune prend en charge ce qu'il est pertinent de prendre à son échelle, l'État garde en charge le reste.

Le maire connaît mieux que quiconque les réalités et les particularités de sa ville. Il doit donc être doté des moyens qui lui permettent à la fois d'être réactif lorsque survient un problème et de prévenir les situations à risque par ses choix politiques. Lorsque Nicolas Sarkozy a importé des Etats-Unis le concept de « tolérance zéro », il a été oublié l'élément essentiel : le maire y est au centre. La « théorie de la vitre brisée », mise en pratique par l'ancien maire de New York, Rodolphe Giuliani dans sa politique de tolérance zéro, consiste d'une part à la sanction très sévère de la première infraction et

d'autre part à la réparation rapide des dégâts causés, avant que la situation d'une personne et d'un quartier ne dégénère.

A l'énoncé de ce principe, on comprend que la commune est l'échelon pertinent pour en assurer le suivi. Cette délinquance du quotidien peut efficacement être combattue localement par le maire. Pour renforcer la place du maire, il est nécessaire de travailler sur deux sujets : la question portant sur l'étendue de son pouvoir normatif et la question des moyens humains et financiers à sa disposition.

Le maire ne peut pas prendre d'interdiction générale et absolue sur le territoire de sa commune. Cette interdiction est justifiée par la crainte que des mesures liberticides soient prises localement mais aussi par l'idée que le maire ne peut agir qu'en réaction à une situation, rarement préventivement. La loi doit permettre au maire de prendre les mesures d'interdiction et de prévention qu'il juge conformes à la situation communale et qui auront obtenu l'approbation des administrés lors des élections municipales.

Comme à d'autres niveaux, l'intervention des juges, en particulier du juge administratif sous l'autorité du Conseil d'État, est un frein à l'initiative politique. Or le contexte de crise que nous vivons doit marquer le retour du volontarisme politique. Bien sûr, il ne s'agit pas de donner tout pouvoir au maire et le juge doit continuer d'exercer un contrôle des actes. Mais si nous voulons innover en matière de lutte contre l'insécurité, l'État doit transférer au maire des compétences dans les domaines de la tranquillité et de la salubrité publique qui sont constitutifs de la délinquance du quotidien.

En revanche, l'interdiction des mesures générales et absolues peut être maintenue dans le domaine de la sécurité publique. Premièrement pour maintenir une cohérence entre les territoires dans un domaine où les mesures qui seraient prises présentent plus de risques de rupture d'égalité entre les citoyens que dans les domaines de la tranquillité et de la salubrité. Deuxièmement car nous pensons que l'État est l'échelon pertinent pour traiter de ces questions. Cela n'empêche pas le maire de jouer son rôle via des arrêtés de police individuels et proportionnés.

Les moyens humains et financiers doivent être mis à la hauteur des transferts de compétence mais ils peuvent aussi servir de levier quand bien même la loi n'évoluerait pas sur les pouvoirs de police du maire. Les polices municipales doivent voir leur statut évoluer pour atteindre, uniformément sur le territoire, un niveau de formation et d'équipement proche de la police et de la gendarmerie nationale. De même, l'absence de la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire dans les polices municipales réduit considérablement leur capacité d'action. La réflexion doit être menée afin qu'un certain nombre de policiers municipaux bénéficient de cette qualité. Une réforme en ce sens avait été prévue dans la loi LOPPSI 2 du 14 mars 2011 mais une maladresse du législateur concernant la hiérarchie de ces agents avait provoqué la censure du Conseil constitutionnel.

Enfin, faut-il envisager revenir, au moins partiellement, sur l'étatisation de la police dans les zones urbaines ? C'est sans doute la question la plus sensible sur le sujet du maintien de l'ordre et ne nous paraît de toute manière pas souhaitable. Un tel changement provoquerait une révolution dans la tradition politique et juridique française selon laquelle l'État est le premier garant du maintien de l'ordre. Si les Français sont attachés à leur maire, ils sont aussi très attachés aux pouvoirs régaliens de l'État. Par ailleurs, cette mesure serait à court et moyen terme plus vecteur de désorganisation que de renforcement de l'arsenal de lutte contre la délinquance, dans la mesure où le maire peut tout de même s'appuyer sur les personnels de l'État. Cela paraît suffisant si, par ailleurs, le maire dispose d'une police municipale performante.

CONCLUSION

La lutte contre l'insécurité ne peut plus se contenter de recycler d'anciennes recettes. La situation devient extrême dans un grand nombre de territoires. Il est temps de prendre des dispositions innovantes. Le maire est un élu enraciné, un amoureux de sa commune, bénéficiant d'une proximité qu'aucun autre élu ne peut revendiquer. La loi lui donne déjà un rôle unique parmi les élus locaux en matière de sécurité, renforçons-le, donnons-lui les moyens d'une véritable politique de maintien de l'ordre. Néanmoins, cela ne pourra jamais dédouaner l'État de sa responsabilité, il reste le garant absolue de la sécurité des Français. La sécurité, première des libertés.

Auteur : Maxime Vergnault, analyste du Millénaire



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Secrétaire général adjoint aux Études : Matthieu HOCQUE

Directeur des Études : Clément PERRIN

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



Mentions légales : L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.