



DCJD – JC
Note 06

Paris, 13 février 2020

Le renforcement des pouvoirs de police du maire par la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « *Engagement et Proximité* »

Publiée au JORF(n°0301) du 28 décembre 2019, la loi n°2019-1461 dite « engagement et proximité » est venue renforcer les capacités d'action des maires, au titre de leurs pouvoirs de police, notamment en étendant le régime d'astreintes et en instaurant celui de l'amende administrative.

I/ L'amende administrative :

L'article L.2212-2-1 du CGCT prévoit la possibilité de prononcer des **amendes administratives**.

Le **montant maximal** de celles-ci ne peut excéder **500 euros**.

1. Conditions cumulatives

Quatre conditions **cumulatives** sont nécessaires pour mettre en œuvre la procédure :

- Un **arrêté** de police **préalable** du maire ;
- **Un manquement** à cet arrêté ;
- Ce manquement doit **présenter un risque pour la sécurité des personnes** ;
- Ce manquement doit posséder **un caractère répétitif ou continu**

Au regard de celles-ci, et malgré l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 5 septembre 2019 (n°398312), **la procédure de l'amende administrative semble difficilement applicable** dès lors qu'elle exige :

- Un risque pour la sécurité des personnes, imposant donc une **réaction urgente du maire** ;
- Un caractère répétitif ou continu du manquement, consistant au contraire en **une action s'inscrivant dans la durée**. Raison pour laquelle l'AMF a déposé des amendements visant à faire supprimer ce critère.

De fait, **le maire préfère mettre en œuvre une procédure lui assurant une rapidité d'exécution**, telle l'exécution d'office (L.2212-2-2 du CGCT pour l'élagage, L.2212-4 du CGCT

en présence d'un danger grave ou imminent, etc.), **au détriment de celle relative à l'amende administrative.**

2. Domaines limitativement énumérés :

- Tout manquement **en matière d'élagage et d'entretien des arbres et haies donnant sur la voie ou le domaine public ;**
- Tout manquement ayant pour effet **de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public**, tels que **les dépôts sauvages ;**
- Tout manquement consistant à **occuper la voie ou le domaine public à des fins commerciales, sans droit ni titre, lorsque celui-ci est requis** en application de l'article L. 2122-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), soit de façon non-conforme au titre délivré, ou que cette occupation constitue un usage privatif de ce domaine excédant le droit d'usage appartenant à tous, tel que **les terrasses de café ou les Food trucks.**
- Tout manquement **en matière de non-respect d'un arrêté de restrictions des horaires pour la vente d'alcool à emporter sur le territoire de la commune** (article L. 3332-13 du code de la santé publique modifié par l'article 45 de la présente loi).

Attention, **ce mécanisme de sanction administrative ne peut être mis en œuvre à l'encontre de personnes installant sur la voie ou le domaine public les objets nécessaires à la satisfaction de leurs besoins élémentaires.**

3. Procédure :

- **Constat du manquement par procès-verbal (PV)** d'un officier de police judiciaire (OPJ) ou d'un agent de police judiciaire (y compris adjoint) ;
- **Notification du PV** à la personne intéressée. Ce PV précise :
 - Les faits reprochés,
 - Les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement,
 - Les sanctions encourues,
 - Le respect d'un **délai contradictoire de dix jours** (afin de formuler des observations écrites ou orales avec la possibilité d'assistance ou de représentation par mandat).
- **Mise en demeure de se conformer à la réglementation dans un nouveau délai de dix jours**, courant à compter de l'expiration du délai contradictoire et en cas de non-exécution des mesures notifiées par PV.
- En cas de non-respect de la mise en demeure, **prononciation de l'amende administrative**, fixée en fonction de la gravité des faits reprochés, **par une décision motivée (arrêté) indiquant les voies et délais de recours** (recours de pleine juridiction).
- **Notification par écrit de la décision du maire** à la personne intéressée dans un délai de 15 jours (L.2131-1 CGCT), mentionnant les modalités et délai de paiement de l'amende.

- **Recouvrement dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux** (titre de recette : article L.1617-5 du CGCT) ;

La loi n°2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, publiée le 10 février 2020, ajoute la possibilité pour le maire, **par décision motivée indiquant les voies et délais de recours, et après avoir prononcé l'amende administrative, de faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites permettant de faire cesser le manquement.**

Le délai de prescription de l'action du maire pour un tel manquement est de un an révolu à compter du jour où le premier manquement a été commis.

II/ Les astreintes :

A. Caractéristiques générales de l'astreinte :

Lorsqu'une astreinte est prononcée par le maire, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police :

- Elle doit **être modulée**, en tenant compte de la nature de l'infraction et de la non-exécution des mesures prescrites (travaux prescrits et dates d'achèvement pour les immeubles menaçant ruine) ;
- **Elle court à compter du lendemain de la date de fermeture fixée par l'arrêté (ERP), de la notification de l'arrêté la prononçant (immeubles menaçant ruine), ou de la notification de la mise en demeure (débroussaillage / infraction d'urbanisme/ environnement) ; et jusqu'à la fermeture effective de l'établissement ou jusqu'à l'exécution complète des mesures prescrites.**
- **Elle est engagée par trimestre échu ;**
- **Elle est recouvrée** dans les conditions prévues par les **dispositions relatives aux produits communaux** (titre de recette : article L.1617-5 CGCT) ;
- Elle peut faire l'objet d'une **exonération totale ou partielle** si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait.

Attention, pour les astreintes prononcées **en matière d'immeuble menaçant ruine et d'infraction au code de l'urbanisme**, il est précisé que dans le cas où l'arrêté a été **pris par le président de l'EPCI, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.**

Concernant la **procédure**, il faut :

- **Mettre en demeure** l'exploitant ou le propriétaire de se conformer aux mesures prescrites ;
- Prévoir, dans cette mise en demeure, le **paiement d'une astreinte par jour de retard ;**
- **Notifier** cette décision à l'intéressé.

B. Dispositions particulières :

ERP (L.123-4 du code de la construction et de l'habitation) :

L'astreinte est prononcée dans le cadre d'une **mise en demeure** de se conformer à la **décision d'aménagement et travaux prescrits ou de fermeture de l'établissement dans un délai imparti.**

L'astreinte :

- Ne peut excéder **500 euros par jour de retard** ;
- Ne peut excéder le **plafond de 10 000 euros** ;

Immeuble menaçant ruine (L.511-2 du code de la construction et de l'habitation) :

Déjà prévu par l'article L.511-2 du code de la construction et de l'habitation, le montant de l'astreinte varie selon l'usage principal de l'immeuble.

Ainsi :

- Si l'immeuble menaçant ruine **est à usage principal d'habitation** : montant maximal de l'astreinte : **500 euros par jour de retard.**
- Si l'immeuble menaçant ruine **n'est pas à usage principal d'habitation** : montant maximal de l'astreinte : **1000 euros** par jour de retard.

Débroussaillage (L.134-9 du code forestier) :

Le mécanisme de l'astreinte est également étendu à la **prévention des risques d'incendie dans le cadre des mesures de débroussaillage** (articles L.134-4 à L.134-6 du code forestier).

- Ne peut excéder **100 euros par jour de retard** ;
- Ne peut excéder le **plafond de 5 000 euros** ;
- **L'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à l'exécution d'office des mesures prescrites.** Dans ce cas, l'astreinte court à compter de la date de notification de la mise en demeure jusqu'à l'exécution d'office par la commune.

Infraction au code de l'urbanisme (L.481-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

L'astreinte est prononcée dans le cadre d'une mise en demeure prononcée en raison de travaux entrepris ou exécutés :

- **En méconnaissance des dispositions relatives aux diverses autorisations et déclarations préalables** du code de l'urbanisme (L.421-1 à L.421-5) ;
- **En méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager** ;
- **En méconnaissance des prescriptions imposées par la décision prise sur une déclaration préalable.**

Attention, ici, un **constat de l'infraction par PV** est nécessaire **avant toute mise en demeure assortie d'une astreinte** (article L.480-1 du code de l'urbanisme). Néanmoins cette procédure peut être mise en œuvre **indépendamment des poursuites pénales pouvant être exercées pour réprimer l'infraction constatée.**

L'astreinte :

- Ne peut excéder **500 euros par jour de retard** ;

- Ne peut excéder le **plafond de 25 000 euros** ;
- **Peut être prononcée à tout moment, après expiration du délai imparti par la mise en demeure**, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait. **Au préalable il est nécessaire d'inviter l'intéressé à présenter ses observations.**

Pour finir, l'article L.481-3 du code de l'urbanisme prévoit la **possibilité**, indépendamment des poursuites pénales, **d'obliger l'intéressé à consigner une somme équivalente au montant des travaux à réaliser entre les mains du comptable public**. Cette somme est :

- Recouvrée comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'État ;
- **Bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts** (Le privilège du Trésor s'exerçant sur les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent) ;
- **Doit être restituée à l'intéressé au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites.**

Protection de l'environnement :

Modification des dispositions du code de l'environnement relatifs **aux sanctions administratives et pénales en matière de publicité, d'enseignes et préenseignes irrégulières** (L.581-27, L.581-28 et L.581-30).

L'astreinte est désormais due après **l'expiration d'un délai de cinq jour** courant à compter de la notification de l'arrêté à l'intéressé.

En outre, l'astreinte est applicable pour les **épaves** :

- **En présence d'un véhicule stocké sur la voie publique** dans les conditions établies par l'article L. 541-21-3 du code de l'environnement ;
- **En présence d'un véhicule stocké sur une propriété privée** dans les conditions établies par l'article L. 541-21-4 du code de l'environnement.

Dans ce cas, elle :

- **Ne peut excéder 50 euros par jour de retard** ;
- **Ne peut excéder le montant de l'amende pénale encourue en cas d'abandon, en un lieu public ou privé, d'une épave** (1500 euros portés à 3000 en cas de récidive : article R. 635-8 du code pénal) ;
- **Ne fait pas obstacle à la mise en fourrière ou à l'évacuation d'office du véhicule.**

III/ Le renforcement de certains pouvoirs de police spéciale :

A. Le renforcement des pouvoirs de police du maire relatifs aux débits de boisson :

L'article L. 3332-13 du code de la santé publique **permet au maire de fixer, par arrêté, une plage horaire durant laquelle la vente à emporter de boissons alcooliques sur le territoire de la commune est interdite** (ne pouvant débuter avant 20 heures et s'achever après 8 heures).

Les articles L.3332-15 du CSP et L.332-1 et L.333-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) sont modifiés afin de **permettre au préfet de département de déléguer au maire, par arrêté, les prérogatives relatives à la fermeture des débits de boissons sur le territoire de la commune.**

Cette délégation doit :

- **être demandée par un maire** en exercice ;
- être accordée uniquement **au vu des circonstances locales** ;
- **Prendre fin à la demande du maire ou à l'initiative du préfet de département.**

Elle permet alors de prendre des mesures de fermeture à l'encontre des établissements suivants :

- **Les débits de boissons et restaurants portant atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques.** L'arrêté de fermeture est exécutoire 48 heures après sa notification lorsque les faits le motivant sont antérieurs de plus de 45 jours à la date de sa signature.

Attention, en vertu de l'article L.3331-7 CSP, **une commission municipale de débits de boissons**, composée de représentants des services communaux, de l'Etat et d'organisation professionnelles représentatives des cafetiers **doit être créée dans chaque commune dans laquelle le maire exerce les prérogatives susmentionnées par délégation** ;

- **Les établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, destiné à une remise immédiate au consommateur et dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics** : article L.332-1 CSI ;
- **Les établissements diffusant de la musique dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics** : article L.333-1 CSI.

Le maire agissant dans le cadre de ces prérogatives doit **transmettre au préfet de département, dans un délai de trois jours à compter de leur signature, les arrêtés de fermeture** qu'il prend.

En cas de mise en demeure du maire, restée sans résultat, le préfet de département peut ordonner la fermeture du débit de boissons.

B. Le renforcement des pouvoirs de police du maire relatifs aux meublés de tourisme :

En vertu de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, **une délibération du conseil municipal peut soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme** (lorsque qu'une procédure d'enregistrement est nécessaire pour changement d'usage du bien).

Cette autorisation est alors :

- **Délivrée par le maire** de la commune dans laquelle est situé le local ;
- **Délivrée au regard des objectifs de protection de l'environnement urbain et d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services.**

Attention, lorsque la demande porte sur des locaux soumis à autorisation préalable au titre d'un changement de destination relevant du code de l'urbanisme, cette dernière tient lieu de l'autorisation précitée.

Attention, toute personne qui ne se conforme pas aux obligations ci-dessus est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 25 000 euros.

L'article L. 324-2 du même code **est modifié afin de préciser que toute offre de location de meublé de tourisme**, ayant fait l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire de la commune où il se situe, **doit indiquer si l'offre émane d'un particulier ou d'un professionnel** au sens de l'article 155 du code général des impôts.

Enfin, l'article L. 324-2-1 du code du tourisme est modifié afin de préciser que dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement (pour changement d'usage du bien : III de l'article L.324-1-1, susmentionnée), il est possible de demander la transmission d'informations relatives à une location. Ainsi, la personne qui se livre à cette activité doit notamment **rappeler le nom du loueur et signaler si le meublé constitue ou non la résidence principale de ce dernier au sens de l'article 2 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989** tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.

Un tel décompte individualisé peut être demandé par la commune pour tout meublé de tourisme situé sur tout ou partie de son territoire.

C. Dispositions diverses : cirques, fêtes foraines, transfert de débits de boissons :

- L'article L. 2213-34 au CGCT précise **que toute délibération ou arrêté du maire tendant à transférer ou supprimer des lieux traditionnellement ouverts à l'installation de cirques ou de fêtes foraines** doivent être pris **après consultation menée auprès des professionnels concernés** selon des modalités définies par la commune.
- Les articles L. 3332-11 et L. 3335-1 **du CSP permettent le transfert de débit de boissons à consommer sur place après demande d'autorisation au préfet de département** ; et permettent également à ce dernier de **fixer des distances en-deçà desquelles les débits de boissons à consommer sur place ne peuvent être établis** autour des établissements limitativement énumérés, après information des maires des communes concernées.

IV/Extension de l'information faite aux maires :

A. Information des maires et infraction :

L'article L.132-2 du CSI **prévoyait déjà une information** sans délai du maire, par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale, **des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune.**

En sus de cette disposition, le maire est **systématiquement informé**, par le procureur de la République, **des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions signalées par lui en application du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.**

De plus, **le maire est informé** par le procureur de la République, **à sa demande** :

- Des classements sans suites, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés **lorsque ces décisions concernent des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune** ;
- Des **suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de la police municipale** en application de l'article 21-2 du code de procédure pénale.

B. Informations diverses délivrées aux maires :

- Article L. 2121-41 au CGCT : **une fois par an, à la demande du maire, le préfet de département ou son représentant présente l'action de l'Etat en matière de sécurité et de prévention de la délinquance devant le conseil municipal de la commune concernée.**
Ces dispositions s'ajoutent donc à celles, déjà en vigueur, de l'article L.132-10 du code de la sécurité intérieure qui dispose: « *Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, le représentant de l'État dans le département associe le maire à la définition des actions de lutte contre l'insécurité et l'informe régulièrement des résultats obtenus. Les modalités de l'association et de l'information du maire peuvent être définies par des conventions que le maire signe avec l'État.* »
- Article L. 2122-34-1 du CGCT (article 42 du texte de loi) : **Après le renouvellement général des conseils municipaux, le préfet de département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents doivent recevoir les maires du département afin de leur présenter les attributions qu'ils exercent au nom de l'Etat et comme officier de police judiciaire et de l'état civil.**
- Article 742-2 du CSI (modifié par l'article 75 du texte de loi) : **le maire est informé par le préfet lorsque ce dernier prend la direction des opérations de secours** dans les conditions prévues par ce même article (accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune).
- Article L.341-3 du code forestier (article 51 du texte de loi) : **l'autorité administrative compétente de l'Etat doit notifier, dès sa réception, toute demande d'autorisation de défrichement au maire de la commune où se situe le ou les terrains.**