



MINISTÈRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Paris, le 25 février 2020

CIRCULAIRE TERB2005345C

sur la mise en œuvre de l'article 42 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, traitant de la présentation aux maires de leurs attributions exercées au nom de l'Etat et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil

**La ministre de la cohésion des territoires et des relations
avec les collectivités territoriales**

**Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les
collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales**

à

**Mesdames et messieurs les préfets de région,
Mesdames et messieurs les préfets de département**

Pour information :

**Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice
Monsieur le ministre de l'intérieur**

Le Grand Débat National, la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (« engagement et proximité ») ont profondément rénové les modalités et priorités d'interventions de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales.

Cette dernière prévoit, à son article 42, qu' « *après le renouvellement général des conseils municipaux, le représentant de l'Etat dans le département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'Etat et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.* »

Cette disposition, codifiée à l'article L. 2122-34-1 du code général des collectivités territoriales, vise à généraliser l'usage de réunir les maires à l'issue de chaque renouvellement général.

Elle s'inscrit pleinement dans l'esprit de la loi récemment votée, visant à renforcer et valoriser les pouvoirs du maire, autorité de proximité agissant au nom de la commune, mais également chargé de représenter l'Etat au plus près des administrés.

Elle reflète la volonté du Gouvernement d'être aux côtés des élus locaux, dans un contexte de recrudescence des incivilités et des agressions dont ils peuvent être victimes, comme l'a souligné la circulaire JUSD1931746C du 6 novembre 2019, relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement des échanges d'informations entre les élus locaux et les procureurs de la République.

Cette journée d'accueil et de présentation devrait se dérouler dans le mois suivant l'élection des maires qui doit avoir lieu au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin décisif, soit pour le scrutin de 2020 le 29 mars prochain, conformément à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales. La date du samedi 4 avril 2020 pourrait être retenue en fonction notamment des dates de renouvellement des exécutifs des établissements publics à fiscalité propre dans votre département.

Il vous appartient de définir les modalités pratiques de ce temps avec les maires, en liaison avec les procureurs de la République territorialement compétents concernés par la disposition législative. S'il vous revient de veiller à ce que les seuls maires ou leurs représentants participent à cette journée d'accueil, un temps au sein de la journée plus largement ouvert peut être envisagé. Cette journée devra faire l'objet d'une médiatisation auprès, notamment, de la presse quotidienne régionale.

Vous trouverez en annexe à la présente instruction une fiche technique présentant les attributions des maires exercées au nom de l'Etat et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.

Vous serez également destinataire, via votre service communication, de supports d'information qui pourront utilement être communiqués aux maires, et d'éléments ressources pour l'organisation de la journée. Nous vous invitons à compléter cette base documentaire d'éléments relatifs à votre département (carnet des contacts utiles à destination des maires, dotations d'investissement dans le département, etc.).

Au-delà, ce rendez-vous doit être l'occasion de présenter l'ensemble des services de l'Etat aux maires nouvellement élus, dans une logique plus générale d'accompagnement de leur prise de fonction, et l'ensemble des thématiques et des politiques publiques intéressant les communes. Vous veillerez ainsi à associer les chefs des services déconcentrés de l'Etat à participer à cette rencontre.

Ce rendez-vous, s'il s'adresse à l'ensemble des maires élus à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux, doit s'envisager naturellement sans préjudice

de toute autre initiative que vous souhaiteriez prendre, soit à travers des rencontres thématiques, soit à destination plus spécifiquement des maires pour la première fois élus à cette fonction, soit encore, ultérieurement, à destination des présidents d'intercommunalités, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant pour se réunir jusqu'au vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires, soit pour le scrutin de 2020 jusqu'au 24 avril, conformément à l'article L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, le nouvel article L. 2122-34-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les maires et les adjoints se voient remettre une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions. Un format national de cette carte est en cours d'élaboration. Sa remise interviendra ultérieurement, selon des modalités qui vous seront précisées.

Nous vous remercions de votre engagement dans la réussite de cet accueil républicain. La direction générale des collectivités locales reste à votre disposition pour toute question relative à ce dossier.

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

signé

Jacqueline GOURAULT

Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

signé

Sébastien LECORNU

Attributions du maire exercées en tant qu'agent de l'Etat, officier de police judiciaire, officier d'état civil

Le maire, agent de l'Etat

Le maire est le seul exécutif local habilité par la loi à agir au nom de l'Etat. Cette spécificité se justifie de par l'intérêt des administrés, les missions en question devant être assurées au plus près des usagers tout en excédant les droits et intérêts particuliers des communes et, d'autre part, par l'impossibilité pour l'Etat de disposer d'un représentant spécifique dans chaque commune.

La dualité de compétences du maire, à la fois agent de la commune et agent de l'Etat, est ancienne. Son origine remonte au décret de l'Assemblée constituante du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités, dont l'article 51 fixait les « *fonctions propres à l'administration générale qui peuvent être déléguées aux corps municipaux* ».

Ainsi, conformément à l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales, « *le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département* :

- 1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;*
- 2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;*
- 3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. »*

A ce titre, le maire et ses adjoints sont officiers de police judiciaire et officiers d'état civil (*cf.* ci-dessous). Le maire est également chargé, plus particulièrement :

- de la tenue des listes et de l'organisation des opérations électorales (articles L. 16 et suivants du code électoral) ;
- de la délivrance des permis de construire au nom de l'Etat dans les communes dépourvues de PLU (article L. 422-1 du code de l'urbanisme) ;
- de la légalisation des signatures (article L. 2122-30 du CGCT) ;
- de certains pouvoirs de police spéciale exercés au nom de l'Etat, relatifs par exemple à la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (article L. 129-5 du code de la construction et de l'habitation), ou à la lutte contre l'insalubrité (articles L. 1331-22, L. 1331-28 et L. 1331-29 du code de la santé publique) ;
- de garantir l'obligation scolaire (articles L. 131-5, L. 131-6, L. 131-8 et L. 131-10 du code de l'éducation) ;
- de la délivrance d'attestations d'hébergement pour les étrangers voulant séjourner en France dans le cadre d'une visite privée ou familiale (L. 211-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Cette liste n'est pas exhaustive, la jurisprudence se prononçant au cas par cas dans le silence de la loi. L'article 45 de la loi « engagement et proximité » vient de l'élargir, en donnant la

possibilité au préfet de déléguer au maire la possibilité de fermer, au nom de l'Etat, certains établissements pour troubles à l'ordre public.

Les décisions prises dans ces domaines engagent la responsabilité de l'Etat, et non celle de la commune.

C'est pourquoi le préfet exerce un pouvoir hiérarchique sur le maire agissant en tant qu'agent de l'Etat, dont il peut réformer ou abroger les actes (article L. 2131-5 du CGCT) - ce pouvoir étant exercé par le procureur de la République dans le cadre des fonctions d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil.

Ces actes sont donc exécutoires de plein droit et ne relèvent pas du contrôle de légalité mais du contrôle hiérarchique du préfet.

Le préfet peut également se substituer au maire qui refuserait ou négligerait de faire, au nom de l'Etat, un des actes qui lui sont prescrits par la loi, et y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial (article L. 2122-34 du CGCT).

Le maire, officier de police judiciaire

Conformément à l'article 16 du code de procédure pénale, le maire et ses adjoints sont officiers de police judiciaire. Cette disposition est rappelée à l'article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales.

L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du procureur de la République, conformément à l'article 12 du code de procédure pénale, ainsi que dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions. Ces prérogatives sont à distinguer des attributions qu'ils exercent au titre de leurs pouvoirs de police administrative.

Les maires peuvent ainsi, en particulier sur les instructions du procureur de la République ou du juge d'instruction, être amenés à diligenter des enquêtes sur la personnalité des personnes poursuivies ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale, conformément aux articles 41 et 81 du code de procédure pénale.

Toutefois, si les maires disposent de l'ensemble des pouvoirs que la loi reconnaît aux officiers de police judiciaire (perquisitions, gardes à vue notamment), la nature des relations qui unit les maires aux parquets est davantage partenariale.

Cette dimension s'illustre notamment par les conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat, que la loi « engagement et proximité » a rendu obligatoires dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois agents, et en prévoyant leur signature par le procureur de la République, alors que celui-ci n'émettait précédemment qu'un avis. Ces conventions ont pour objet de préciser la doctrine d'emploi du service de police municipale, les missions prioritaires, notamment judiciaires, confiées aux

agents de police municipale ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions, eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement.

Cette dimension s'illustre également par des échanges d'information entre maires et parquet, codifiés à l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi « engagement et proximité » :

- 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 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 ces mêmes infractions ;
- il est également informé, à sa demande, par le procureur de la République, des suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale ;
- il est 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 de l'article 40 du code de procédure pénale.

Ces informations sont délivrées dans le respect du principe du secret de l'enquête et de l'instruction, conformément aux dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale.

Le maire, officier d'état civil

Le maire et ses adjoints sont, conformément à l'article L. 2122-32 du CGCT, officier d'état civil. Dans le cadre de cette mission, le maire agit au nom de l'État sous l'autorité du procureur de la République (article 34-1 du code civil).

En l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, le maire peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, des fonctions d'officier d'état civil à des membres du conseil municipal.

A ce titre, l'officier d'état-civil reçoit les déclarations de naissance et les reconnaissances d'enfants, procède à la célébration des mariages et enregistre les pactes civils de solidarité (PACS), dresse les actes de décès et enregistre la mise à jour des actes d'état civil en fonction des événements modifiant l'état ou la capacité des personnes. L'ensemble des missions qui lui sont dévolues au titre de sa fonction d'officier d'état civil, les obligations y afférentes et les conditions dans lesquelles ils les exercent sont explicitées à l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC) du 11 mai 1999 modifiée.

Les actions mettant en cause le service public de l'état civil doivent être portées devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Une faute commise dans l'exercice des fonctions d'état civil engage soit la responsabilité de l'État en cas de faute de service, soit la responsabilité de

l'officier d'état civil en cas de faute personnelle. En tout état de cause, toute délégation à un conseiller municipal ou à un fonctionnaire municipal, possible pour certains actes, s'effectue sous la surveillance et la responsabilité du maire.