



**THOMAS CHEVANDIER,**  
avocat,  
cabinet Seban et associés

**Effort budgétaire**  
La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023, d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, dite « Lopmi », traduit un effort budgétaire sensible.

**Continuum de sécurité**  
Le continuum de sécurité, s'il reste un concept imprécis, vient confirmer la volonté de l'Etat de mieux coordonner l'action des polices municipales.

**Amende forfaitaire**  
Les agents de police municipale sont particulièrement concernés par l'extension du champ de la procédure d'amende forfaitaire introduite par la Lopmi.

## Sécurité publique

# Les dispositions de la Lopmi intéressent les collectivités

**L**a loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi), a été publiée au « Journal officiel » le 25 janvier 2023, après la censure partielle du Conseil constitutionnel. Texte de nature budgétaire, la loi renforce sensiblement la présence et les modalités d'action des forces de l'ordre nationales dans les territoires. Elle comporte également, en nombre limité, des mesures qui concernent les élus et les collectivités.

### PRÉSENCE RENFORCÉE DES FORCES DE L'ORDRE DANS LES TERRITOIRES

Parmi ses principales mesures figurent une augmentation significative du budget du ministère, de l'ordre de 15 milliards d'euros, un objectif de doublement des effectifs sur le terrain d'ici à 2030, tout en départementalisant la police judiciaire.

Cette hausse sensible du budget du ministère a aussi pour objectif affiché de permettre un renforcement des forces de l'ordre et des services dans les territoires,

au moyen de la mise en place de 200 nouvelles brigades de gendarmerie en zone rurale ou périurbaine, via la réouverture des sous-préfectures dans ces zones, ou encore le triplement des crédits dédiés au cofinancement des projets de vidéoprotection des communes.

Les contours des modalités d'implantation de ces brigades restent cependant flous et l'Association des maires de France s'inquiète que les élus et les collectivités ne soient pas associés à leur choix.

### CONTINUUM DE SÉCURITÉ OU DÉMUNICIPALISATION DES POLICES MUNICIPALES ?

#### UN MOUVEMENT DE FOND

En ce qui concerne les collectivités, la loi a vocation à s'inscrire dans la continuité du « Livre blanc sur la sécurité intérieure » publié en novembre 2020, dont l'objectif était de « recréer les conditions de la confiance entre la population et les forces de sécurité », « d'assurer la cohérence de l'ensemble des acteurs du continuum de la sécurité » ainsi que de « conforter le rôle

du maire et des polices municipales dans la sécurité du quotidien » (1). Sur ce dernier volet, le ministère de l'Intérieur entendait réaffirmer le pouvoir de police administrative générale du maire, tout en renforçant l'échelon intercommunal dans son rôle de mutualisation des moyens, voire des polices.

Rappelons également qu'une loi d'une grande importance, la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, concernant les polices municipales, a été adoptée l'année suivante et pose un cadre nécessaire à la compréhension de la nouvelle loi ici commentée.

En effet, parmi ses principales mesures figurait la suppression du plafond de mutualisation des services de polices administratives, qui élargissait le champ d'application de ladite mutualisation tout en donnant plus de souplesse au dispositif. Dans le même sens, la possibilité de créer des syndicats intercommunaux en matière de police (sans qu'il soit nécessaire que ceux-ci respectent les frontières des EPCI) accélérerait ce que l'on peut qualifier de mouvement de fond de la démunipalisation des polices municipales, au bénéfice de l'échelon intercommunal.

#### LE CONTINUUM, UNE NOTION IMPRÉCISE

Si la Lopmi ne crée pas de droit positif sur ces questions, elle aborde le continuum de sécurité dans un rapport annexé à la loi et adopté par les parlementaires, conférant donc à ce rapport une portée dépassant le seul symbole et précisant les modalités du mouvement de fond présenté ci-dessus.

Ainsi, l'Etat y précise exclure une expansion supplémentaire des polices municipales et des gardes champêtres en raison d'un risque d'inconstitutionnalité de cette dernière.

A l'inverse, le rapport précise qu'il conviendra plutôt de « mieux structurer les partenariats » (2) en créant une nouvelle direction des « partenariats chargée de l'animation du continuum de sécurité ». Sa vocation sera de multiplier les conventionnements, notamment « les contrats de sécurité intégrés qui constituent un cadre de pilotage important des politiques de sécurité pour les maires, les préfets et les procureurs de la République ». Le rapport annexé s'inscrit donc en cohérence avec

ce mouvement d'intégration de la police municipale au sein d'ensembles plus larges, que ce soit via la mutualisation, via la création de syndicats intercommunaux, via ces futurs «partenariats d'animation du continuum de sécurité», dont les contours restent pour le moins flous.

Reste toutefois que ces modalités de dialogue et d'intégration des différents échelons et autorités chargées de la mise en œuvre des pouvoirs de polices administratives ne contribuent pas à simplifier une matière dont la complexité est déjà source de contentieux et parfois d'insécurité juridique.

## EXTENSION DU CHAMP DE LA PROCÉDURE D'AMENDE FORFAITAIRE

### UNE EXTENSION RELATIVE

S'agissant des modalités de mise en œuvre des pouvoirs de police, la loi du 25 mai 2021 comportait un ensemble de mesures qui facilitaient la mise en œuvre des pouvoirs de police municipale, au travers par exemple de la sécurisation des brigades cynophiles ou des dispositions relatives à l'arrestation des véhicules-béliers. Celles-ci trouvent un écho dans certaines des dispositions de la Lopmi qui étendent relativement les compétences des agents de police municipale.

L'article 21 du code de procédure pénale modifié par la loi rend compétents les agents de police municipale pour constater les contraventions d'outrage sexiste et sexuel, définies à l'article 621-1 du code pénal. Les faits étant désormais constitutifs d'un délit en cas de circonstance aggravante, les agents précités sont également compétents pour constater l'infraction.

### UNE PORTÉE IMPORTANTE

L'extension du champ de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle concernera de nombreuses infractions de nature à relever de la compétence de la police municipale.

Les infractions en matière de transports seront également concernées par la mise en place de l'amende forfaitaire. Parmi elles,

notamment, le délit d'entrave à la circulation automobile (code de la route, art. L.412-1), les atteintes à la circulation des trains (dégradation d'installations ferroviaires, dépôt d'objets sur les lignes, circulation sur les voies, etc.), ou encore la violation des règles au chronotachygraphe en matière de transport routier (code des transports, art. L.3315-4).

Les infractions liées à la détention de certains chiens pourront également être forfaitisées. Il s'agit ainsi de l'acquisition et de la cession des chiens d'attaque, de leur détention sans permis spécifique (code rural, art. L.215-2 et s.).

Les infractions de chasse irrégulière avec circonstances aggravantes ou récidive relèveront également de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle selon les dispositions de l'article L.428-5 du code de l'environnement. Avec toutefois une précision de taille: seuls les gardes champêtres seront autorisés à dresser le procès-verbal, à l'exclusion, donc, des agents de police municipale.

## CENSURE PARTIELLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisi d'un recours émanant de plus de soixante députés, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les dispositions de la Lopmi et a prononcé une censure partielle par sa décision n°2022-846 DC du 19 janvier 2023.

L'extension significative des amendes forfaitaires a fait l'objet de ce recours, notamment parce qu'elle méconnaissait, selon ces parlementaires, les principes d'individualisation des peines et d'égalité devant la loi.

Le Conseil constitutionnel n'a pas retenu cette argumentation et validé ces dispositions, estimant que les exigences liées à la bonne administration de la justice et à la répression effective des infractions justifiaient l'extension d'une telle procédure, dès lors qu'elle portait sur des délits punis d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans et dont les éléments constitutifs peuvent être facilement constatés, ce qui est le cas en l'espèce.

## RÉFÉRENCE

Loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi).

A l'inverse, mais sur des dispositions plus éloignées du présent sujet, le Conseil constitutionnel a censuré la loi. Ainsi en est-il de l'article 10, modifiant le régime applicable à l'enquête sous pseudonyme en matière d'infractions commises par la voie des communications électroniques, qui ne pourra en aucun cas constituer une incitation à commettre une infraction. L'article 18, créant la fonction d'assistant d'enquête de la police nationale ou de la gendarmerie, a été partiellement censuré pour garantir le fait que les pouvoirs généraux d'enquête ne puissent être attribués à ces derniers. ●

(1) « Livre blanc de la sécurité intérieure », 16 novembre 2020.  
(2) Rapport annexé à la Lopmi.



L'objectif du gouvernement est de réaffirmer le pouvoir de police administrative générale du maire, tout en renforçant l'échelon intercommunal dans son rôle de mutualisation des moyens, voire des polices.