

SAFPT

INFO

Rapport-Police-Senat

WWW.SAFPT.ORG

Libre-Autonomie-Indépendant

Droits

Obligation

Défense

Information

SOMMAIRE

Pages

LES 25 PROPOSITIONS DU RAPPORT	7
AVANT-PROPOS	11
I. UNE POLICE DE TRANQUILLITÉ PUBLIQUE AUX MISSIONS DE PLUS EN PLUS LARGES	12
A. UNE POLICE AUX MISSIONS TRÈS DIVERSES	12
1. <i>Des polices municipales</i>	12
2. <i>Les missions traditionnelles : une police axée sur la prévention</i>	14
3. <i>Les missions des gardes-champêtres</i>	17
4. <i>Une action répressive exercée avec discernement</i>	19
5. <i>Police générale et polices spéciales</i>	21
B. DES MISSIONS QUI SE SONT RAPPROCHÉES DE CELLES DES FORCES NATIONALES	22
1. <i>Le durcissement de la notion de « tranquillité publique »</i>	22
2. <i>Le renforcement des missions répressives et des pouvoirs judiciaires</i>	26
3. <i>Un renforcement qui entraîne de nouvelles revendications et qui peut générer des dérives</i>	29
a) <i>Les demandes des agents de police municipale</i>	29
b) <i>L'apparition de certaines dérives</i>	30
4. <i>Les limites posées par le Conseil constitutionnel à cette progression des pouvoirs judiciaires</i>	31
5. <i>Un rapprochement avec les forces nationales qui comporte certains risques</i>	32
a) <i>Une certaine confusion dans l'esprit des citoyens</i>	32
b) <i>Le risque d'un éloignement croissant par rapport au « terrain »</i>	33
C. UN REPLI DE L'ETAT GÉNÉRATEUR D'INÉGALITÉS DEVANT LA SÉCURITÉ ?	35
1. <i>Des collectivités appelées en renfort</i>	37
2. <i>La réaffirmation du partage de responsabilités en matière de sécurité</i>	39
D. UNE COORDINATION QUI NE PERMET PAS ENCORE D'ABOUTIR À UNE « OFFRE » DE SÉCURITÉ HOMOGENÈME	40
1. <i>Les conventions de coordinations issues de la convention-type de 2000</i>	40
2. <i>Une nouvelle convention-type</i>	43
E. UNE INTERCOMMUNALITÉ ENCORE PEU DÉVELOPPÉE	44
1. <i>L'intérêt financier de la mutualisation</i>	45
2. <i>Les avantages en termes organisationnels et opérationnels</i>	46
II. UNE FILIÈRE DÉDIÉE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	49
A. UN PÉRIMÈTRE STATUTAIRE INCOMPLET	49
1. <i>La carrière de policier municipal, profession réglementée</i>	50
a) <i>L'agent de police municipale, garant du respect des pouvoirs de police du maire</i>	52
b) <i>Un encadrement à géométrie variable</i>	55
(1) <i>Les chefs de service de police municipale, l'encadrement « de droit commun »</i>	55
(2) <i>Les directeurs de police municipale : un emploi contraint</i>	57

2. <i>Le garde champêtre, incarnation de la police rurale</i>	58
3. <i>Des collaborateurs non statutaires : les agents de surveillance de la voie publique</i>	60
4. <i>Des métiers très spécifiques</i>	62
a) <i>Les agents de médiation et de prévention</i>	62
b) <i>Les opérateurs de vidéo surveillance</i>	62
B. UN VOLET SOCIAL DISPARATE	63
1. <i>Une indemnité pour l'ensemble de la filière</i>	64
2. <i>Une forfaitisation des heures supplémentaires modulée par la manière de servir de l'agent</i>	64
C. L'ARMEMENT, INDICATEUR DE LA POLITIQUE LOCALE	65
1. <i>Le régime d'autorisation</i>	66
a) <i>Une procédure encadrée pour les agents de police municipale</i>	66
b) <i>Un régime différent pour les gardes champêtres</i>	67
2. <i>L'encadrement des matériels</i>	67
D. LA FORMATION, UNE NÉCESSITÉ INDISPENSABLE MAIS INCOMPLÈTE	69
1. <i>Une obligation diversement hétérogène</i>	69
2. <i>Des oublis regrettables</i>	71
3. <i>Un opérateur unique : le Centre national de la fonction publique territoriale</i>	72
4. <i>La « professionnalisation » des formations, gage d'efficacité des polices municipales</i>	75
a) <i>L'élargissement du catalogue</i>	75
b) <i>Vers la certification des formateurs</i>	77
c) <i>La mise en place d'un internet professionnel</i>	78
E. UNE FILIÈRE INSUFFISAMMENT ATTRACTIVE POUR SES AGENTS	78
1. <i>Des carrières différenciées</i>	79
2. <i>Une profession différemment traitée : la police des campagnes</i>	81
3. <i>Des emplois supérieurs en nombre restreint</i>	81
III. CLARIFIER LES MISSIONS, RENOUVELER LE PARTENARIAT AVEC LES FORCES NATIONALES ET INSTITUER UNE POLICE TERRITORIALE	82
A. PRÉSERVER LA DIVERSITÉ DES MISSIONS	82
1. <i>Une police généraliste et de proximité</i>	84
2. <i>Ne pas renforcer davantage les pouvoirs judiciaires mais adapter le champ des infractions aux nouveaux enjeux</i>	85
B. CONFORTER L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE	86
1. <i>La voie de la police territoriale</i>	87
2. <i>Compléter le dispositif social des agents de police territoriale</i>	91
3. <i>Clarifier la situation des ASVP</i>	93
4. <i>Penser l'armement comme accessoire des missions</i>	94
C. AMÉLIORER LA COOPÉRATION AVEC LES FORCES NATIONALES EN RENFORÇANT LES CONVENTIONS DE COORDINATION	96
1. <i>Mieux définir les missions de la police municipale</i>	97
2. <i>Prévoir une articulation avec la politique partenariale de prévention de la délinquance et avec les nouvelles zones de sécurité prioritaires</i>	97
3. <i>Préciser le rôle de l'autorité judiciaire</i>	98
4. <i>Mieux définir les engagements réciproques</i>	99

IV. LES VOIES DE L’OPTIMISATION	101
A. FAVORISER LES POLICES INTERCOMMUNALES	101
1. <i>Encourager la mutualisation.....</i>	101
2. <i>Transférer les pouvoirs de police du maire ?.....</i>	102
a) Les pouvoirs de police spéciale.....	102
b) Les pouvoirs de police générale.....	103
B. RENFORCER LA FORMATION DES PERSONNELS	103
1. <i>Un ensemble de critiques</i>	104
a) Le format et le contenu de la formation initiale	104
b) Le rythme et la consistance de la formation continue	105
c) La qualité des formateurs.....	105
2. <i>Des retouches dans le respect de la compétence territoriale</i>	105
a) Conforter la mission centrale du CNFPT	105
b) Adapter les formats du dispositif	107
c) Resserrer la place statutaire de la formation	108
C. APPORTER CERTAINES AMÉLIORATIONS PRATIQUES	110
1. <i>Permettre un meilleur accès aux fichiers de police</i>	110
2. <i>Améliorer les communications</i>	114
3. <i>Verbaliser davantage de contraventions par timbres-amendes.....</i>	115
4. <i>Préciser le régime des contrôles préalables</i>	115
5. <i>Élaborer des guides de procédure et unifier les procès-verbaux</i>	116
ANNEXES.....	119

LES 25 PROPOSITIONS DU RAPPORT

I. Substituer la police territoriale à la police municipale

1. Créer des polices territoriales par intégration au sein d'un même cadre d'emplois des agents de police municipale et des gardes champêtres
2. Regrouper au sein des attributions des polices territoriales les compétences actuellement exercées tant par les agents de police municipale que par les gardes champêtres

II. Améliorer la coopération avec les forces nationales dans le cadre de conventions de coordination renouvelées

3. Définir dans chaque convention de coordination le rôle spécifique de la police municipale
4. Prévoir dans les conventions de coordination un véritable engagement des forces nationales et développer les clauses relatives à la vidéosurveillance et à l'armement
5. Articuler plus explicitement les conventions de coordination avec la politique partenariale de prévention de la délinquance et, le cas échéant, avec les orientations de la zone de sécurité prioritaire
6. Prévoir la signature des conventions par le procureur de la République

III. Renforcer la spécificité de la police du maire

7. Mettre à jour les dispositions du code général des collectivités territoriales définissant le pouvoir de police municipale
8. Maintenir le dispositif actuel d'armement mais en développant plus précisément son usage dans la convention, en prévoyant une formation obligatoire préalable à l'utilisation du bâton de défense et un renforcement de l'entraînement annuel au tir en cas d'armement en 4ème catégorie
9. Etudier une meilleure identification des polices territoriales par rapport aux forces régaliennes

IV. Valoriser les parcours professionnels au sein de la filière Sécurité

10. Assouplir le seuil de création du poste de directeur de police municipale par l'instauration d'un double critère : soit la commune ou l'intercommunalité a une population d'au moins 20.000 habitants, soit l'effectif du service est égal au moins à 20 agents
11. Réformer l'indemnité spéciale de fonction assortie d'un plancher obligatoire
12. Créer un échelon supplémentaire pour les brigadiers-chefs principaux et chefs de police
13. Créer un cadre d'emplois d'ASVP, de catégorie C et accessible sans concours

V. Améliorer le dispositif de formation

14. Étendre le cadre d'intervention du CNFPT à un niveau interrégional
15. Élargir et adapter le catalogue des formations aux missions et tâches assurées par les agents
16. Harmoniser et renforcer le contenu des formations sur l'ensemble du territoire national
17. Transmettre les avis de fin de formation initiale délivrés par le président du CNFPT au préfet et au procureur de la République préalablement à leur décision sur les demandes d'agrément
18. Généraliser la formation à l'ensemble des métiers de la filière sécurité d'une part, en instaurant une FCO des directeurs de police municipale et d'autre part, en instituant une obligation de formation des ASVP et des opérateurs de vidéosurveillance
19. Aligner la formation continue des différents cadres d'emplois de la filière sur un rythme triennal

VI. Les voies de l'optimisation

20. Encourager la mutualisation intercommunale des polices municipales et introduire dans la loi la possibilité d'un transfert de certains éléments du pouvoir de police générale du maire

21. Permettre l'accès direct des polices municipales au système d'immatriculation des véhicules (SIV). Envisager un accès direct au fichier des permis de conduire et au fichier des véhicules volés
22. Prévoir chaque fois que possible une interconnexion des radiotransmissions entre la police municipale et la police nationale ou la gendarmerie
23. Étendre la liste des contraventions pouvant être verbalisées par timbre-amende
24. Valider la possibilité des contrôles préalables en matière routière
25. Élaborer des guides de procédures et unifier la rédaction des procès-verbaux

Mesdames, Messieurs,

En matière de sécurité publique, les responsabilités se veulent clairement établies : l'Etat en est le garant sur l'ensemble du territoire de la République. Le maire est chargé de la police municipale qui « *a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »¹.

Sur le terrain, cependant, les compétences apparaissent plus floues. Des dérives découlent d'un certain désengagement des forces régaliennes : leurs effectifs se sont affaiblis au cours des dernières années, leurs implantations territoriales ont diminué.

Les maires, confrontés aux légitimes préoccupations de leurs administrés, sont naturellement enclins, voire dans l'obligation, de pallier le retrait de l'Etat en étoffant leurs services de police. Tous statuts confondus (agents de police municipale, gardes champêtres, agents de surveillance de la voie publique), les polices des maires constituent aujourd'hui un effectif global de près de 25 000 agents soit environ 10 % des effectifs cumulés de ceux de l'Etat.

Au-delà du seul aspect quantitatif et budgétaire, la réalité conduit les agents territoriaux à assumer des missions auparavant assurées par la police et la gendarmerie nationales ou, tout simplement, à compléter les effectifs de celles-ci, à les suppléer.

Le paysage se révèle donc aujourd'hui confus, les rôles respectifs des uns et des autres brouillés. S'y ajoutent un certain nombre de questions statutaires concernant les personnels, des interrogations sur la coopération avec les forces régaliennes, des blocages quotidiens qui entravent l'action des agents, l'augmentation progressive des pouvoirs judiciaires des polices municipales.

L'ensemble de ces considérations conduit à s'interroger sur l'équilibre général des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

C'est pourquoi la commission des lois a missionné deux de ses membres pour établir un état des lieux des polices municipales, de leur cadre juridique et proposer, le cas échéant, des évolutions.

¹ Cf. article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Vos rapporteurs ont voulu aborder cette mission avec pragmatisme.

Parce qu'on ne peut parler de la police municipale mais « **des** » **polices municipales**, chaque maire décidant du format et de la doctrine d'emploi du service qu'il a mis en place dans sa commune, ils ont interrogé l'ensemble des 3 935 collectivités qui s'en sont dotées. Les très nombreuses réponses -1 849- qui leur sont parvenues, ainsi que la qualité des observations qui les complétaient, ont contribué avec force à leurs travaux.

Que les maires et présidents d'intercommunalités qui ont accepté de contribuer à ces travaux trouvent ici l'expression de leur profonde gratitude, de même que l'ensemble des personnes qu'ils ont rencontrées (élus locaux, représentants de l'Etat, des institutions, des personnels, experts ...) au cours de leurs auditions au Sénat ou lors de leurs déplacements sur le terrain¹.

Voulant faire œuvre utile, vos rapporteurs proposent des évolutions du cadre juridique des polices municipales et des mesures concrètes pour répondre aux blocages, aux freins qu'ils ont pu constater ou tout simplement pour permettre un fonctionnement et un emploi plus efficaces de ces services.

Un quart de siècle après l'officialisation des polices municipales, il est temps de procéder aux ajustements nécessaires pour favoriser le maintien de la tranquillité publique sur le territoire national.

I. UNE POLICE DE TRANQUILLITÉ PUBLIQUE AUX MISSIONS DE PLUS EN PLUS LARGES

A. UNE POLICE AUX MISSIONS TRÈS DIVERSES

1. Des polices municipales

La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales a consacré l'essor de ces dernières en étendant les missions et les compétences des agents. Elle a été complétée notamment par les lois du 15 novembre 2001 relative à la sécurité intérieure, du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure².

¹ Cf. Annexe XXX récapitulant les auditions et déplacements.

² Lois n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité intérieure, n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

En dépit des quelques dispositions législatives qui définissent le cadre général des missions de toutes les polices municipales, il convient de souligner d'emblée **la grande diversité des pratiques sur le terrain**. Aux deux extrémités du spectre, on trouve ainsi :

- d'un côté la police municipale au format modeste, fonctionnant en régime hebdomadaire de jour avec un armement de 6^{ème} catégorie, exerçant les missions traditionnelles de prévention, de dissuasion, de dialogue et de médiation ;

- de l'autre la police dotée de nombreux agents, d'un système de vidéosurveillance et d'un centre de supervision urbain, organisée en brigades spécialisées et fonctionnant de nuit, disposant d'un armement de 4^{ème} catégorie et exerçant des missions axées sur les interventions, la répression (verbalisation), les flagrants délits avec mise à disposition des forces nationales.

Comme le relève le rapport de l'IGA/IGPN/IGGN¹, la physionomie de chaque police municipale dépend ainsi d'une série de décisions du maire portant pour l'essentiel sur les points suivants :

- la nature de l'armement : en particulier, le choix ou non de doter les policiers municipaux d'armes à feu de quatrième catégorie ;

- la présence d'un service nocturne ;

- l'existence de brigades spécialisées : brigade environnementale, cynophile, à moto, nautique, brigade équestre, etc. ;

- la politique immobilière (nature des hôtels de police, antennes dans les quartiers, accueil du public, cohabitation avec la police nationale ou la gendarmerie) ;

- la politique d'équipement (matériel de sécurité, automobiles, motos, matériel de type maintien de l'ordre, gilets pare-balles, etc.) ;

- l'existence d'un numéro d'urgence à la disposition des habitants ;

- l'organisation de patrouilles et de missions communes avec la police nationale ou la gendarmerie.

¹ *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales, décembre 2010.*

Cartographie de la répartition géographique des 17919 agents de police municipale



Source : Centre national de la fonction publique territoriale.

2. Les missions traditionnelles : une police axée sur la prévention

La police municipale doit d'abord assurer la mise en œuvre des **pouvoirs de police administrative du maire**. La police administrative correspond à la **prévention** des troubles à l'ordre public, alors que la police judiciaire est une police a posteriori qui vise à la répression des crimes et délits.

Le maire est ainsi chargé de la préservation du « *bien-vivre ensemble*¹ » dans la commune, sous les espèces du bon ordre, de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité publique. **Il s'agit bien d'une**

¹Selon une des réponses reçues par vos rapporteurs : « La police municipale a une mission d'application des arrêtés édictés par l'autorité municipale dans un objectif de partage harmonieux de l'espace public pour faire respecter le bien-vivre ensemble ».

mission de police administrative à dominante préventive, visant à préserver des rapports sociaux apaisés au sein de la commune, à exercer une « *police du quotidien* » afin de lutter contre les « *petits problèmes de tous les jours qui empoisonnent la vie quotidienne* »¹. Le maire doit également **prendre en compte les attentes de la population** telles que celle-ci les exprime lors de ses contacts avec les policiers municipaux ou avec les autorités municipales.

La « police de proximité »

La manière « traditionnelle » d'exercer la police municipale renvoie à la notion de « police de proximité » qui a connu de multiples déclinaisons depuis une vingtaine d'années. Les expressions « *police communautaire* » ou « *police de proximité* » reflètent des pratiques qui, sous des formes diverses, ont en effet été mises en œuvre dans la plupart des pays occidentaux au cours des vingt dernières années. Elles consistent en une tentative pour allier **la prévention, la coopération avec les habitants et avec les autres institutions, la connaissance du territoire et la qualité du « service rendu » à la population, de manière à faire reculer le « sentiment d'insécurité »**. Selon les pays, l'accent sera davantage mis sur tel ou tel aspect : ainsi, aux États-Unis ou au Royaume-Uni, la dimension de participation de la population au travail de la police sera mise en avant, tandis qu'elle reste pour l'essentiel étrangère à la conception française du maintien de l'ordre.

Bien qu'en France la « police de proximité » ait d'abord été mise en œuvre au niveau national, à travers une organisation spécifique de la police nationale, **les polices municipales apparaissent comme des acteurs naturels d'une telle conception de la police**. En effet, conformément à cette conception, elles sont territorialisées au niveau de petites unités (les communes), coopèrent avec de nombreux autres acteurs institutionnels au niveau de la commune (autorités de transport, bailleurs et bailleurs sociaux, éducation nationale, forces de l'ordre nationales) et se caractérisent par la grande polyvalence de leurs missions.

Pour assurer le maintien de ce « *bien-vivre ensemble* », la police municipale met en œuvre, quotidiennement, **des actions de médiation² et d'autres formes de règlement non contentieux des conflits sociaux (dialogue, persuasion, dissuasion)**. Elle s'efforce d'être présente et visible dans l'espace public et d'être disponible pour répondre aux demandes particulières des habitants, quand ceux-ci, comme les élus, déplorent de plus en plus un manque de présence et d'accessibilité des forces de sécurité de l'État, notamment en zone rurale.

Cette manière de faire la police entend s'appuyer sur le sens civique des citoyens, leur capacité à se soucier du bien de la « communauté ». **Elle domine encore dans de nombreuses communes**. C'est le, cas, en général, des plus petites, mais pas seulement : vos rapporteurs ont ainsi pu constater

¹ Expression employée par les représentants polices municipales de la CFDT lors de leur audition.

² Même si, bien entendu, la possibilité de la sanction distingue fondamentalement l'agent de police municipale du médiateur.

que l'approche centrée sur la prévention était dominante à Dijon et à Amiens ; c'est également le cas à Marseille, deuxième commune la plus peuplée de France et dont le niveau de délinquance est pourtant élevé¹. Même lorsque, comme à Nice, la part préventive des missions assumées par la police municipale semble passer au second plan derrière des pratiques plus « interventionnistes » et plus répressives, le discours des acteurs continue à souligner le caractère primordial de la prévention.

Enfin, la présence continue sur le terrain permet également de remplir une fonction de renseignement très appréciée par les élus et qui bénéficie à l'ensemble de la chaîne de sécurité. Le maire d'Herimoncourt (25) souligne en effet que « *la présence sur le terrain des forces de gendarmerie a beaucoup diminué et (...) ses compétences de renseignement se sont affaiblies* ». Dès lors, le rôle de la police municipale tend à devenir essentiel dans ce domaine.

Dans les réponses à la consultation, de nombreux maires ont ainsi fait valoir que la dimension préventive était la raison d'être des polices municipales et qu'elles ne devaient pas évoluer à l'excès vers d'autres missions.

Dijon : un dispositif axé sur la prévention

La police municipale de Dijon comprend 64 agents de police municipale et 22 agents de sécurité de la voie publique (ASVP), auxquels s'ajoute depuis peu une « brigade verte » de 6 agents issus des ASVP. Des comités de prévention et de sécurité de quartier réunissent une fois par mois, dans chaque quartier, l'adjoint au maire chargé de la tranquillité publique, des représentants de la police nationale, de la police municipale, des bailleurs sociaux, le délégué des transports publics, des travailleurs sociaux et des animateurs, ainsi que, parfois, des chefs d'établissement.

Parallèlement à la police municipale, des « correspondants nuit », recrutés par la communauté d'agglomération dijonnaise, ont pour rôle, au sein des quartiers comprenant des logements sociaux, de « *répondre aux situations de détresse et d'urgence individuelle, veiller à la tranquillité publique (régler les difficultés de voisinage par le dialogue), assurer une veille résidentielle dans les immeubles et les espaces publics et signaler aux services compétents les dysfonctionnements pour qu'ils y remédient* ». Au nombre d'environ 25, ces correspondants peuvent être joints par téléphone tout au long de la nuit par les habitants.

Il existe également un service de « médiateurs » composé de trois équipes de trois personnes, dont deux sont à demeure dans des quartiers « sensibles », la troisième étant mobile. Ces agents, qui ont pour rôle essentiel de mettre en relation les habitants avec les services compétents de la mairie en fonction de leur demande, ont également compétence pour tenter d'apaiser les conflits de voisinage.

¹ Toutefois la commune a récemment décidé d'équiper les policiers de lanceurs de flash-balls et de tasers, ce qui peut indiquer un infléchissement vers des missions plus répressives.

La police de Dijon, par choix de l'équipe municipale, n'est pas armée. En outre, s'il existe un système de vidéosurveillance de 31 caméras avec un centre de supervision urbain où travaillent 7 personnes (12 à terme), il est limité au centre-ville et considéré comme « un outil parmi d'autres ». En principe, le repérage d'un fait délictueux doit donner lieu à une intervention de la police nationale. Un comité d'éthique a été mis en place pour contrôler l'usage de la vidéo, composé de personnalités qualifiées (agent de police nationale, avocats...).

La police municipale fait ainsi partie d'un dispositif plus vaste orienté vers le « bien-vivre ensemble » et la prévention.

3. Les missions des gardes-champêtres

Les gardes-champêtres exercent des compétences souvent proches de celles des policiers municipaux, bien que davantage orientées vers les problématiques rurales. Alors que leurs effectifs ont connu une érosion massive depuis un siècle, leurs missions environnementales sont plus que jamais d'actualité. Ces missions ont d'ailleurs récemment été réaffirmées par une ordonnance portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement : les gardes champêtres y sont directement visés en tant qu'ils peuvent constater, traditionnellement, les infractions relevant de la pêche et de la chasse mais aussi **de domaines très « porteurs » pour l'avenir tels que de la protection du patrimoine naturel, de la police de l'eau, des réserves naturelles et la réglementation de l'accès à la nature**¹.

Conscients à la fois de l'importance de ces missions et de la nécessité d'enrayer un déclin d'une profession rendue insuffisamment attractive par certaines dispositions statutaires, vos rapporteurs proposent l'intégration des gardes champêtres au sein d'une police territoriale (cf. ci-dessous, partie III).

<i>COMPÉTENCES</i>	
POLICIERS MUNICIPAUX	GARDES CHAMPÊTRES
CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	
Art. L. 511-1	Art. L. 521-1
Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité	Les gardes champêtres concourent à la police des campagnes.

¹ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

COMPÉTENCES	
POLICIERS MUNICIPAUX	GARDES CHAMPÊTRES
CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	
Art. L. 511-1	Art. L. 521-1
publiques.	
Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire.	Ils sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale.
Ils sont chargés de constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés de police du maire.	Ils dressent des procès-verbaux pour constater les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale.
Ils constatent par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.	Ils sont autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.
<i>(Art. 234-3 du code de la route : Les officiers ou agents de police judiciaire de la gendarmerie ou de la police nationales territorialement compétents et, sur l'ordre et sous la responsabilité desdits officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire adjoints soumettent à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré l'auteur présumé d'une infraction punie par le présent code de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire ou le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur impliqué dans un accident de la circulation ayant occasionné un dommage corporel.)</i>	A cette occasion, ils sont habilités à procéder aux épreuves de dépistage mentionnées à l'article L. 234-3 du code de la route, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 234-4 du même code.
Ils constatent par procès-verbaux les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.	Ils constatent également les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.
Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.	

COMPÉTENCES	
POLICIERS MUNICIPAUX	GARDES CHAMPÊTRES
CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	
Art. L. 511-1	Art. L. 521-1
Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article L. 613-3, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.	
CODE DE L'ENVIRONNEMENT	
	Art. L. 216-3
	Infractions relevant des réserves naturelles
Art. L. 362-5	
Infractions relevant de l'accès à la nature	
Art. L. 415-1	
Infractions relevant de la protection du patrimoine naturel	
	Art. L. 428-20
	Infractions relevant de la chasse
Art. L. 437-1	
Infractions relevant de la pêche	
Art. L. 541-44	
Infractions relevant des déchets	
CODE FORESTIER	
Art. L. 161-4	
Sont habilités à rechercher et constater les infractions forestières, outre les officiers et agents de police judiciaire :	
(...)	
3° Les gardes champêtres et les agents de police municipale	

4. Une action répressive exercée avec discernement

Si l'activité traditionnelle de la police municipale est ainsi à dominante préventive, **elle comporte également toujours une part de répression**. Tandis que les crimes et délits, qui font l'objet d'enquêtes de police judiciaire menées par les forces nationales, sont sanctionnés par des mesures qui peuvent aller jusqu'à la privation de liberté, les règles du

bien-vivre ensemble sont en effet sanctionnées par des contraventions, prévues par la loi ou par des arrêtés municipaux et que les agents des polices municipales ont pour mission de verbaliser.

De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné l'importance de cette dimension répressive pour assurer l'autorité des agents de police municipale et les distinguer des autres employés municipaux. **Toutefois, la répression est très souvent considérée comme un instrument de dissuasion davantage que comme une fin en soi.**

Les agents des polices municipales verbalisent ainsi principalement trois grands types de contravention : les contraventions aux arrêtés de police du maire (ou le cas échéant, de l'autorité communale pour le compte de laquelle ils interviennent), les contraventions au code de la route et les infractions à un certain nombre d'arrêtés pris en vertu de pouvoirs de police spéciale.

La verbalisation des contraventions au code de la route

Les prérogatives en matière de répression routière constituent une partie importante des pouvoirs que les policiers municipaux ont acquis au cours des vingt dernières années et ont eu pour conséquence une modification de la répartition des missions entre forces municipales et nationales, en conduisant celles-ci à déléguer certaines tâches aux agents municipaux.

Les agents de police municipale sont ainsi amenés à constater par procès-verbal de nombreuses contraventions routières. Cette compétence **se limite toutefois à une série d'infractions explicitement listées par le code de la route**. Ils ne disposent donc pas d'une compétence générale en matière de contraventions au code de la route (ils ne peuvent par exemple pas sanctionner un défaut d'assurance, ni verbaliser sur les autoroutes).

Les agents de police municipale sont compétents, par exemple, pour verbaliser les contraventions suivantes :

- excès de vitesse ;
- refus de priorité ;
- non respect des sens interdits, feux tricolores et stops ;
- le non port de la ceinture de sécurité ;
- les dépassements non autorisés ;
- la circulation sur voies réservées ;
- le stationnement non autorisé.

Pour ces cas précis, ils sont donc fondés à immobiliser un véhicule, à prescrire une mise en fourrière (uniquement pour les chefs de service), à prescrire le contrôle d'un véhicule bruyant, à procéder, en cas d'accident, au dépistage de l'alcoolémie ou de l'usage de plantes considérées comme des stupéfiants, à se faire communiquer des informations issues du fichier national des immatriculations ou du système national des permis de conduire.

La loi du 14 mars 2011 (LOPPSI) a élargi les compétences des policiers municipaux en matière de répression de la conduite sous l'emprise de substances ou plantes classées comme stupéfiants en prévoyant qu'ils peuvent, sur ordre express d'un officier de police judiciaire, « *même en l'absence d'accident de la circulation, d'infraction ou de raisons plausibles de soupçonner un usage de stupéfiants, procéder ou faire procéder, sur tout conducteur ou tout accompagnateur d'élève conducteur, à des épreuves de dépistage* (articles L. 234-9 et L. 235-2 du code de la route) ».

L'agent de police municipale doit, le cas échéant, rendre compte immédiatement à un officier de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationales de la présomption de l'existence d'un état alcoolique ou du refus du conducteur ou de l'accompagnateur de l'élève conducteur de subir les épreuves de dépistage.

La LOPPSI a également rendu les agents de police municipale compétents pour retenir à titre conservatoire le permis de conduire du conducteur, mais uniquement en cas de dépassement de 40 km/ h ou plus de la vitesse maximale autorisée établi au moyen d'un appareil homologué et lorsque le véhicule est intercepté.

Enfin, les agents peuvent informer, grâce aux moyens de communication définis par la convention de coordination, l'officier de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationales territorialement compétent, des délits dont ils ont connaissance ou dont ils peuvent présumer l'existence lors de la constatation de contravention au code de la route. En cas de délit flagrant, les dispositions de l'article 73 du code de procédure pénale sont applicables (interpellation).

5. Police générale et polices spéciales

La police municipale assume l'imprécision de la notion de « police », qui revêt à l'origine un sens très large pour désigner l'ensemble des mesures nécessaires au bien-vivre ensemble dans la cité, ce qui est loin de ne recouvrir que la lutte contre la délinquance proprement dite, objet principal de la police judiciaire. Les missions des polices municipales relèvent ainsi tant du pouvoir de police générale que des pouvoirs de police spéciale.

Les policiers municipaux peuvent notamment relever par procès verbal des infractions aux codes suivants :

- Le code de santé publique. Le maire peut en effet prendre des arrêtés particuliers en vue d'assurer la protection de la santé publique dans la commune, en matière de prévention des maladies transmissibles mais surtout de salubrité des habitations, des agglomérations, d'alimentation en eau de consommation et d'activités potentiellement polluantes bien que non soumises à la législation sur les installations classées ;

- Le code rural (infractions relatives aux animaux errants ou dangereux) ;

- Le code de la voirie routière (autorisation d'occupation du domaine public) ;

- Le code des débits de boisson (vente et lutte contre l'alcoolisme) ;

- Le code de l'urbanisme (permis de construire, déclaration de travaux).

La diversité de ces compétences pose la question de l'unité du corps chargé d'assumer la diversité de ces missions.

Lorsque la police municipale est nombreuse, les effectifs peuvent en effet être répartis en brigades dont chacune est chargée d'un aspect de la police municipale : brigade équestre permettant d'établir facilement le contact avec la population, brigade cynophile, motocycliste, nautique, etc. Ces brigades peuvent être composées soit de policiers municipaux exclusivement, soit d'effectifs comprenant à la fois des policiers et des agents d'autres cadres d'emploi. De même, les règles en matière d'urbanisme peuvent être mises en œuvre soit par le biais de la police municipale, soit, en dehors de celle-ci, par des agents spécialement assermentés.

La police de l'environnement a, tout particulièrement, connu un développement important au cours des dernières années. Certaines communes créent, au sein même de leurs polices municipales, des « brigades vertes ». Ces missions peuvent même acquérir une certaine autonomie par rapport à la police municipale proprement dite. A Nice, la direction de la sécurité et de la protection comporte ainsi, à côté de la police municipale, une unité de protection du cadre de vie, comportant elle-même une brigade-environnement, une brigade nautique et une brigade équestre. Ces services sont chargés de faire appliquer les arrêtés du maire et le code de l'environnement en matière de salubrité, de propreté urbaine, de nuisances sonores (notamment celles occasionnées par les deux roues motorisés), de tags et l'affichage sauvage, de protection de la faune et de la flore, de publicités, enseignes et préenseignes, mais aussi, en zone plus rurale, d'entretien et d'élagage des haies végétales, de débroussaillage, etc¹.

B. DES MISSIONS QUI SE SONT RAPPROCHÉES DE CELLES DES FORCES NATIONALES

1. Le durcissement de la notion de « tranquillité publique »

La notion de tranquillité publique, si elle ne figure pas parmi les quatre finalités principales de la police municipale tels qu'énumérées au premier alinéa de l'article L 2212-2, est cependant évoquée au 3^{ème} alinéa du même article : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les*

¹ *Législation sur les réserves naturelles (art. L. 332-20 du code de l'environnement), sur la protection de la faune et de la flore (art. L. 415-1 du code de l'environnement), sur la pêche (art. L. 437-1 du code de l'environnement), sur les déchets (art. L. 541-44 du code de l'environnement), sur les publicités, enseignes et préenseignes (art. L. 581-40 du code de l'environnement).*

bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ». Les troubles à la tranquillité sont ainsi dus à des délits mineurs ou à des comportements considérés comme peu civiques, individualistes ou marginaux. Ces comportements affectent la tranquillité des habitants à leur domicile ou sur la voie publique et contribuent à générer ce qu'il est convenu d'appeler le « sentiment d'insécurité ».

A Nice, le contrat local de sécurité recense ainsi les « faits générateurs du sentiment d'insécurité ». Il s'agit :

- du bruit ;
- des « sans domicile stable » ;
- des squats ;
- du « communautarisme » ;
- de la prostitution.

La police municipale de Nice : des missions très larges

La police municipale de la commune de Nice est emblématique, dans la mesure où la commune a choisi de développer au maximum les missions exercées par ses nombreux agents. Elle comporte 578 agents dont 353 policiers municipaux, 126 ASVP, 22 techniciens, 75 administratifs. Elle s'organise en deux sous-ensembles : la police municipale proprement dite d'une part, l'unité de protection du cadre de vie d'autre part. La première se subdivise en unités générales et spécialisées (fourrière auto, stationnement des résidents, objets trouvés, sécurité routière, unité cycliste, unité cynophile et transports urbains).

Il existe un centre de supervision urbaine de l'ensemble des caméras vidéo (744 caméras) réparties sur le territoire communal, ainsi qu'un standard téléphonique. En outre, un « observatoire de la tranquillité », chargé notamment de centraliser les données relatives à la police municipale et à l'unité de protection du cadre de vie et d'analyser l'évolution de la délinquance, a été mis en place.

Les documents officiels de la commune définissent trois principaux axes regroupant les différentes missions de la police municipale :

- Les missions de proximité qui consistent à « assurer une présence et des contacts permanents sur la voie publique avec l'ensemble de la population niçoise au travers des diverses associations, comités de quartiers, commerçants, boulistes, etc. dans une optique de proximité ».

- Les missions d'intervention qui visent à « assurer la sécurité des niçoises et des niçois au quotidien mais également des nombreux touristes qui constituent une ressource économique vitale pour ville de Nice ».

- Les missions de sécurité routière et du stationnement.

La spécificité de la police municipale niçoise, outre le nombre important d'agents, semble être un accent tout particulier mis sur l'activité dite d' « intervention ». Celle-ci prend appui sur la vidéosurveillance. Le maillage de caméras est suffisamment serré pour qu'il soit possible aux agents de suivre des personnes tout au long de leur itinéraire dans le centre-ville. Des personnes prises en flagrant-délit (de vol, de violence ou encore de dégradation d'un équipement public) peuvent ainsi être suivies pendant le temps nécessaire à l'intervention des policiers municipaux, qui les interpellent en vertu du droit que possède chaque citoyen d'appréhender tout auteur d'un crime ou d'un délit flagrant (article 73 du code de procédure pénale) et les mettent à disposition de la police nationale.

La commune de Nice indique ainsi le nombre de mises à disposition réalisées par la police municipale : 2315 en 2011. Elle estime également que 20% des interpellations de voie publique réalisées par la direction de la sécurité publique (police municipale et unité de protection du cadre de vie) est réalisée grâce au centre de supervision urbain (CSU), soit 446 interpellations, auxquelles il convient d'ajouter les 409 réquisitions judiciaires effectuées par les forces de sécurité nationales. Est également mise en exergue une diminution des faits constatés de crimes et délits au cours des dernières années.

Le procureur de la République, Éric de Montgolfier, a contesté à plusieurs reprises les pratiques de la police municipale de Nice, en particulier les interpellations. Celles-ci ne correspondent pas toujours selon lui à des flagrants délits, seul fondement de leur légalité.

Par ailleurs, la police municipale de Nice se caractérise par le champ très large de ses compétences. Ainsi, les policiers suivent et accompagnent systématiquement les victimes d'infractions sur la voie publique, dispensent aux élèves entrant au collège une formation sur le type de délinquance qu'ils peuvent y rencontrer, interviennent au cours du cursus scolaire « Bac professionnel sécurité », etc. Lors de la visite de vos rapporteurs, les responsables interrogés ont insisté sur la difficulté qu'il y avait, malgré tous les efforts engagés par la commune pour prendre au sérieux le sentiment d'insécurité des habitants, à le faire reculer. Il semble ainsi que le seuil de tolérance de la population diminue à mesure des efforts des pouvoirs publics.

Or, il semble que l'on assiste depuis plusieurs années, à un élargissement et à un certain « durcissement » de cette notion de tranquillité publique.

Quelle que soit leur tendance politique, il est en effet de plus en plus fréquent que les maires développent une politique de tranquillité publique très active et comportant une « dose » de répression plus forte. Il s'agit, d'une part, de lutter contre un « sentiment d'insécurité » qui semble devenir de plus en plus fort et, d'autre part, de répondre aux sollicitations d'administrés qui tolèrent de moins en moins des comportements « incivils » eux-mêmes en progression.

Naguère considérés comme quelque peu obsolètes, les pouvoirs de police liés à la tranquillité publique sont réactivés et renforcés, avec de nombreux arrêtés municipaux dans le domaine de la prévention de la délinquance des mineurs ou de leur protection (couvre-feu), de la lutte contre la mendicité agressive ou le racolage, contre la consommation d'alcool sur la

voie publique, les rassemblements nocturnes, la circulation bruyante de véhicules à deux roues, voire les sonneries de cloches¹. Ces arrêtés ont d'ailleurs suscité une jurisprudence administrative abondante, qui converge sur la nécessité que l'objet des arrêtés municipaux soit toujours limité dans le temps et dans l'espace, justifié par la prévention de troubles à l'ordre public et proportionné au but à atteindre².

Parallèlement à cette évolution, les polices municipales les plus importantes en nombre d'agents et en extension des missions tendent à mettre moins l'accent sur l'ilotage et à la présence sur la voie publique **pour devenir plus « réactives » aux demandes des maires et des citoyens en matière de tranquillité publique**. Plus ils sont reconnus, plus les agents sont en effet sollicités pour résoudre les problèmes des habitants et répondre aux demandes des forces nationales ou des bailleurs sociaux, avec chaque fois l'obligation d'intervenir dans l'urgence. Comme le souligne Mme Virginie Malochet³, **dans certaines communes, les habitants évaluent ainsi désormais la qualité d'une police municipale autant par sa capacité à répondre rapidement aux demandes qu'à sa présence visible sur le terrain**. Les moyens modernes de communication accentuent cette tendance en permettant de géolocaliser les policiers (vos rapporteurs ont pu constater que les communes dotées d'un système de géolocalisation ou en passe de le faire étaient nombreuses) et de les contacter à tout moment.

Si la commune de Nice constitue un laboratoire souvent cité pour cette évolution, vos rapporteurs ont pu constater que **cette conception des missions de la police municipale pouvait être sensiblement la même dans des communes d'autres tendances politiques**, parmi lesquelles, notamment, Evry, avec les mêmes conséquences : un accent mis sur la « réactivité » et sur le professionnalisme, des équipements modernes (armes à feu et à flashballs, véhicules récents, vidéosurveillance, géolocalisation, gyropodes⁴, caméras de poitrine, ...) et des missions larges se rapprochant parfois de celles des forces nationales. **Ainsi, le maire d'Evry marque-t-il nettement cette approche en affirmant que « la police municipale est clairement le premier niveau de la sécurité, pas de la tranquillité »**, remplaçant ainsi les forces municipales dans la chaîne répressive dont le niveau supérieur est constitué par la police nationale ou la gendarmerie.

¹ Les nombreux arrêts de juridictions administratives sur ce sujet au cours des dernières années témoignent de la diminution du seuil de tolérance en matière de tranquillité publique : par exemple CAA Bordeaux, 19 juin 2007, Commune de Biran c/Carlier.

² Par exemple CAA Marseille, 22 octobre 2007 à propos de l'interdiction de la vente d'aliments et de boissons alcoolisées, CE, ord., Préfet du Loiret, à propos d'un couvre-feu pour les mineurs, CAA Marseille, 9 décembre 1999, Cne de Sètes, à propos d'un « arrêté anti-mendicité ».

³ Sociologue spécialiste des polices municipales, auteur notamment de « Les policiers municipaux », PUF, 2007.

⁴ Un gyropode est un véhicule électrique monoplace, constitué d'une plateforme munie de deux roues sur laquelle l'utilisateur se tient debout, d'un système de stabilisation gyroscopique et d'un manche de maintien et de conduite.

2. Le renforcement des missions répressives et des pouvoirs judiciaires

Au-delà du renforcement des actions de « tranquillité publique », **les missions des agents de polices municipales ont tendance à se rapprocher de celles des forces nationales**, en se « judiciarisant ». Comme le souligne l'un des maires ayant répondu à la consultation : « *Dans le domaine judiciaire, l'évolution a été exponentielle ces dernières années* ».

Les pouvoirs de police judiciaires des agents de police municipale

Les agents de police municipale possèdent un ensemble de prérogatives définies par les articles 21 et 21-2 du code de procédure pénale et qui les placent, dans la chaîne judiciaire, sous l'autorité des officiers de police judiciaires (OPJ) (et à un rang inférieur aux agents de police judiciaire ou APJ) des forces de sécurité nationales. Ils doivent ainsi :

- seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;
- rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;
- constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;
- constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.

Sans préjudice de l'obligation de rendre compte au maire qu'ils tiennent de l'article 21, les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. Ils adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire mentionnés à l'alinéa précédent, au procureur de la République.

Enfin, les agents de police municipale ont, comme tout citoyen, qualité pour appréhender l'auteur « *de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement* » (article 73 du code de procédure pénale). **Ils ne peuvent cependant retenir la personne prise en flagrant délit que le temps nécessaire pour la présenter à un officier de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationales.**

Ainsi, les agents de police municipale ne peuvent en principe mener des investigations ni des enquêtes, prérogative des agents des forces nationales. Les procès-verbaux qu'ils peuvent dresser ne concernent qu'un nombre limité de contraventions prévues par décret : ordinairement (et obligatoirement en matière de crime et délits), les écrits des policiers municipaux doivent prendre la forme moins solennelle du rapport. Les policiers municipaux ne peuvent pas non plus recueillir par procès-verbal les déclarations des personnes pouvant leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices des infractions. Le cas échéant, ils doivent transmettre leur rapport à l'officier du ministère public ou au procureur, qui l'envoie à la gendarmerie ou à la police nationale pour audition du contrevenant, avant le retour au parquet qui classe ou poursuit.

Ainsi, s'il arrive souvent aux policiers municipaux d'être à l'origine d'enquêtes lorsqu'ils constatent des infractions à la loi pénale, ils doivent toujours « passer le témoin » aux forces de sécurité nationale lorsque la répression de ces infractions suppose des actes d'investigation.

Dans la même logique, les pouvoirs d'interpellation dont disposent les policiers municipaux se limitent à ceux que possèdent tous les citoyens en vertu de l'article 73 du code de procédure pénale. Ils doivent immédiatement avertir un OPJ de toute interpellation et perdent toute compétence dès lors que la personne interpellée a été remise aux forces de sécurité de l'Etat.

Cette évolution accompagne un infléchissement des missions vers davantage d'interventions et de répression. Au sein de certaines polices municipales, l'accent est ainsi mis de manière croissante sur la verbalisation, les flagrants délits, les interpellations suivies de mises à disposition de la police nationale ou de la gendarmerie. Il s'agit avant tout de faire appliquer les lois et de combattre vigoureusement la délinquance de voie publique :

-Les policiers municipaux sont incités à constater les infractions qu'ils peuvent être amenés à remarquer « *lors de leurs missions d'ilotage ou de surveillance générale de la voie publique* »¹, afin de mettre à disposition de la police nationale et de la gendarmerie leurs auteurs : il s'agit en particulier des nouveaux délits créés par le législateur pour atteindre indirectement des faits difficiles à incriminer en eux-mêmes: racolage passif, mendicité agressive, occupation de halls d'immeuble et de terrains, ou encore lutte contre les chiens dangereux. Les policiers municipaux sont ainsi amenés, dans certaines communes, à effectuer de nombreuses interpellations suivies de mises à dispositions de la police nationale ;

- **En matière d'infractions routières, les policiers municipaux ont progressivement acquis une palette très large de prérogatives** : ils peuvent retirer des points de permis, immobiliser un véhicule, le faire mettre en fourrière, effectuer un relevé d'identité (pour les contraventions de leur champ de compétence), demander aux agents des forces nationales la consultation de certains fichiers, dépister l'imprégnation alcoolique, suspendre le permis de conduire et, bien entendu, infliger une amende. Ces missions étaient auparavant celles des forces de sécurité nationales et les représentants des policiers municipaux insistent sur les dangers qu'elles peuvent présenter, par exemple lorsqu'une infraction routière est commise par une personne recherchée pour des faits de délinquance grave. Il est d'ailleurs paradoxal que, dans ce domaine, les forces nationales se déchargent parfois sur les policiers municipaux de missions jugées peu valorisantes, tout en étant réticentes à mettre à leur disposition certains outils au motif, précisément, que leur utilisation suppose davantage de pouvoirs judiciaires (cf. ci-dessous la question des fichiers) ;

¹ Circulaire du ministère de l'intérieur du 26 mai 2003 relative aux compétences des polices municipales.

- Dans le cadre des conventions de coordinations, certaines polices municipales interviennent fréquemment en soutien des forces de sécurité nationale ;

- **L'accent mis sur la vidéosurveillance (cf. ci-dessous) peut également avoir pour conséquence de « judiciariser » les missions de la police municipale.**

La vidéosurveillance, pivot de la coopération entre les polices municipales et les forces nationales

Vos rapporteurs ont pu constater à quel point **la vidéosurveillance était devenue un passage quasi obligé pour une politique de sécurité locale se voulant dynamique**. Parmi les communes ayant une police municipale, 40 % se sont dotées ou bien ont le projet de se doter de vidéosurveillance¹.

Lorsque sa mise en place a été soigneusement élaborée, que des outils complémentaires (cartographie de la délinquance, géolocalisation) ont été mis en place et que son efficacité fait l'objet d'évaluations, **la vidéosurveillance peut constituer un élément structurant de la « coproduction de sécurité » entre les polices municipales et la police nationale**, en particulier dans certaines zones urbaines connaissant un taux élevé de délinquance. La présence d'un agent de la police nationale au sein du centre de supervision urbaine ou l'établissement d'une liaison directe avec le commissariat permettent alors d'assurer une bonne communication entre les polices municipales et les forces nationales, et d'adapter au mieux les interventions des uns et des autres au type de délinquance le plus fréquemment rencontrée sur un territoire donné.

D'ailleurs, les responsables de police municipale interrogés par vos rapporteurs lors de leur déplacement, autant que ceux des forces nationales, ont tous insisté sur le fait que **les enquêtes menées par la police et par la gendarmerie débutaient désormais quasi systématiquement par la réquisition des éventuelles images de la voie publique** tournées par les caméras susceptibles d'avoir filmé l'infraction. Dans ce contexte, il est nécessaire que les responsables de la police municipale s'attachent à bien définir la coopération avec les forces nationales afin que la vidéosurveillance ne devienne pas une simple prestation offerte par la commune à l'Etat.

Parallèlement, force est de constater que l'extension de la vidéosurveillance contribue à la « judiciarisation » des polices municipales. En effet, l'installation d'un système de vidéosurveillance comporte deux objectifs principaux : d'une part la prévention des infractions, d'autre part l'élucidation de celles qui sont commises dans le champ des caméras. Si le premier aspect renvoie à la dimension préventive de la police municipale, le second suppose en principe la réalisation d'une enquête policière et judiciaire menée après que les faits ont été constatés, et donc l'intervention des forces nationales. **Mais le simple fait que des actes de délinquance se déroulent sous le regard des caméras de la police municipale implique davantage celle-ci dans le traitement judiciaire de la délinquance.**

Certes, les responsables interrogés tiennent à souligner que la vidéosurveillance n'est qu'un moyen parmi d'autres pour assurer la tranquillité publique, dans une logique de complémentarité plus que de substitution. Toutefois, sans qu'il soit possible d'établir une corrélation rigoureuse entre ces deux évolutions, il semble aussi que le développement de cette technologie puisse être l'occasion de diminuer les effectifs présents sur la voie publique.

¹ Réponses au questionnaire envoyé aux maires des communes dotées d'une police municipale.

Cette évolution vers davantage d'intervention, de répression et de travail judiciaire **n'est pas toujours voulue**. Elle semble en effet souvent résulter de ce que de nombreux maires perçoivent comme une volonté des forces nationales de se décharger de plus en plus sur les polices municipales de certaines de leurs missions. Ainsi, selon le maire de ville moyenne, les agents de la police nationale demandent désormais souvent aux personnes qui les contactent pour des troubles de voisinage, dont il est difficile d'évaluer la gravité *a priori*, de contacter la police municipale. En outre, les policiers nationaux demandent aux agents municipaux de compléter leur dispositif lorsqu'ils interviennent à l'aube pour effectuer des interpellations dans certains quartiers.

Il arrive enfin que le procureur de la République réquisitionne les policiers municipaux pour des missions proches de celles des forces nationales, allant jusqu'à des saisies de produits stupéfiants.

3. Un renforcement qui entraîne de nouvelles revendications et qui peut générer des dérives

a) Les demandes des agents de police municipale

Le renforcement des missions des policiers municipaux a tendance à produire un décalage entre ces missions et les moyens juridiques (pouvoirs judiciaires) dont ils disposent pour les mener à bien. **Une forte minorité de maires et certains syndicats proposent donc que les pouvoirs judiciaires des agents soient augmentés, soit de manière générale en leur conférant la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire, soit partiellement, de manière à former des « blocs de compétences » en accord avec les missions, en particulier en matière routière.**

Certains acteurs souhaitent ainsi que les agents municipaux puissent entendre les contrevenants et recueillir leurs déclarations par procès-verbal au même titre que les agents des forces nationales¹. Actuellement, pour les contraventions les plus lourdes, pour lesquels une audition du contrevenant est généralement exigée (contravention de 5^{ème} classe), cette audition est toujours menée par un agent des forces nationales.

Les autres revendications concernent la possibilité :

-d'accéder directement aux fichiers routiers (permis de conduire, immatriculations, véhicules recherchés et parfois le fichier des personnes recherchées) : **cette revendication est de loin la plus fréquente de toutes celles exprimées dans les réponses à la consultation**. Il s'agit de ne pas avoir à « *déranger la brigade au moindre véhicule mal stationné* », comme l'indique le maire de Rimogne (08).

¹ Par exemple en matière de dépôts sauvages d'ordures transportés avec un véhicule, contravention de 5^{ème} classe, même si l'agent de police municipale a identifié le contrevenant, il doit transmettre la procédure à un OPJ qui entendra la personne suspectée.

En effet, si les policiers municipaux ont progressivement obtenu de pouvoir, sur leur demande, obtenir certaines données issues des fichiers relatifs à la circulation routière¹, ils ne bénéficient pas d'un accès direct à ces fichiers ;

- de faire les tests d'alcoolémie complets (actuellement un dépistage positif oblige les agents de police municipale à faire vérifier l'alcoolémie par un officier de police judiciaire des forces nationales) ;

- d'effectuer des contrôles d'identité, ou à défaut des relevés d'identité quelle que soit l'infraction (et non pour les seules infractions qu'ils sont habilités à verbaliser) ;

- de pouvoir faire, en toute sécurité juridique, des contrôles préalables sur les conducteurs sans avoir à prendre pour prétexte une infraction quelconque ;

- en dehors du domaine de la police routière, certains estiment également que les policiers municipaux devraient **pouvoir recevoir les plaintes pour certains petits délits ou incivilités afin de pouvoir les traiter complètement sans avoir à solliciter un officier ou agent de police judiciaire** : par exemple en matière de vols, de dégradations de bâtiments communaux, de troubles de voisinage. Dans le même ordre d'idée, l'établissement d'une liaison directe entre les polices municipales et le parquet afin de pouvoir traiter des affaires « en temps réel » est parfois suggérée ;

-le port d'armes de quatrième catégorie est d'autant plus demandé que les missions se rapprochent de celles des forces nationales.

b) L'apparition de certaines dérives

Le renforcement des pouvoirs des policiers municipaux et le souhait de certains agents de ressembler à ceux des forces nationales peuvent engendrer certaines dérives (appelées familièrement syndrome du cowboy ou du shérif) : tentatives de s'immiscer dans des conflits d'ordre privé, interpellation en dehors du flagrant délit, ou plus simplement comportement désagréable avec des habitants de la commune. Entendu par vos rapporteurs, le président de la conférence nationale des procureurs de la République, M. Robert Gelli, a ainsi indiqué qu'il recevait désormais des plaintes de citoyens à propos d'agissements ou de propos incorrects d'agents de police municipale. Selon lui, ces cas sont encore rares, mais beaucoup moins qu'il y a quelques années encore.

¹ Le fichier national des immatriculations (FNI) est accessible aux policiers municipaux et aux gardes champêtres « aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code qu'ils sont habilités à constater ». Il en est de même du système d'immatriculation des véhicules (SIV), appelé à se substituer au FNI ; le fichier national des permis de conduire (FNPC) est également accessible aux policiers municipaux et aux gardes champêtres sous la même condition, tout comme le système de contrôle automatisé (radars automatique) et le traitement « DICEM » (déclaration et identification de certains engins motorisés). En outre, les policiers municipaux peuvent désormais demander des informations contenues dans le fichier des véhicules volés (FVV). Une circulaire du ministère de l'Intérieur du 25 février 2010 prévoyait également un accès au fichier des personnes recherchées (FPR) mais l'arrêté de création de ce fichier n'a pas encore été modifié à cette fin.

Recueil et relevé d'identité

Les policiers municipaux ont longtemps été privés d'un quelconque pouvoir de vérifier l'identité des personnes. Cette faculté leur a été partiellement ouverte par la loi n°99-291 du 15 avril 1999, mais, contrairement aux officiers de police judiciaire et à certains agents de police judiciaire adjoints, **ils ne sont toujours pas autorisés à contrôler l'identité de toute personne soupçonnée de commettre ou d'avoir commis une infraction, de se préparer à commettre un crime ou un délit ou faisant l'objet d'une recherche ordonnée par une autorité judiciaire (articles 78-2 et 78-2-1 du code de procédure pénale).**

Ils ne sont autorisés à effectuer un relevé d'identité (demander une pièce d'identité) **que dans le cadre des infractions qu'ils sont habilités à verbaliser** (article 78-6 du code de procédure pénale). Ils ne peuvent toutefois vérifier cette identité en retenant la personne concernée. Si celle-ci refuse ou est dans l'impossibilité de fournir son identité, les agents de police municipale doivent en rendre compte à un OPJ et ne peuvent exercer de contrainte sur la personne que le temps nécessaire pour la présenter à l'OPJ, sous sa responsabilité.

Dans les domaines où ils ne peuvent pas verbaliser (les crimes, les délits et les autres contraventions), les policiers municipaux ne peuvent que **recueillir l'identité** de la personne concernée après la lui avoir demandée, sans pouvoir exiger de document justificatif.

4. Les limites posées par le Conseil constitutionnel à cette progression des pouvoirs judiciaires

Au cours des débats précédant l'adoption de la LOPPSI, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait introduit un nouveau chapitre relatif aux polices municipales, **visant à accroître les pouvoirs judiciaires des agents**. Il était ainsi proposé de conférer la qualité d'agent de police judiciaire aux directeurs de police municipale, de donner aux agents la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité, enfin de leur permettre de mettre en œuvre des contrôles d'alcoolémie préventifs sur la voie publique.

Selon le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, il s'agissait « *d'améliorer la coordination entre polices municipales et police nationale ou gendarmerie* ». Il était en outre expressément mentionné qu'en tant qu'APJ, le directeur de la police municipale ne relèverait pas du maire, bien que celui-ci soit officier de police judiciaire (OPJ), « *afin de ne pas mettre en place une filière de police judiciaire concurrente de la police ou de la gendarmerie* ».

Dans sa décision sur le LOPPSI, le Conseil Constitutionnel a censuré les dispositions qui conféraient la qualité d'agent de police judiciaire aux directeurs de police municipale et celles qui permettaient aux agents d'effectuer des contrôles d'identité. **Il a en effet estimé qu'en l'absence de contrôle de l'autorité judiciaire sur les agents, ces dispositions allaient à l'encontre de l'article 66 de la constitution.**

Cette décision importante semble ainsi avoir mis un coup d'arrêt à l'accroissement des pouvoirs judiciaires des policiers municipaux. En l'état actuel, ces pouvoirs judiciaires ne peuvent exister que dans des domaines bien délimités, de nature contraventionnelle, les agents de police municipale devant s'en remettre aux officiers de police judiciaires dans les domaines où la liberté individuelle est plus directement en jeu.

Cette position est également celle exprimée par la conférence nationale des procureurs de la République, dont le président a insisté, lors de son audition, sur la nécessité de réserver le champ judiciaire aux forces nationales qui interviennent sous le contrôle de l'autorité judiciaire, et dont la formation reste plus complète que celle des agents municipaux.

5. Un rapprochement avec les forces nationales qui comporte certains risques

De nombreux maires considèrent que les pouvoirs dont disposent les agents ont déjà été suffisamment renforcés et qu'il serait périlleux de vouloir les étendre encore davantage.

Le rapprochement observé dans de nombreuses communes entre les missions des policiers municipaux et celles des agents des forces nationales comporte en effet plusieurs inconvénients :

a) Une certaine confusion dans l'esprit des citoyens

Outre les effets du rapprochement des missions, cette confusion est particulièrement entretenue par la similarité des uniformes, des équipements et des sérigraphies des véhicules. Souvent, seule une observation attentive permet, à la lecture des inscriptions figurant sur les uniformes, de distinguer le bleu de la police nationale de celui des polices municipales.

Les conséquences de cette confusion peuvent être très dommageables. Comme l'a souligné lors de son audition M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans les communes où les attentes vis-à-vis de la puissance publique sont dominées par le « sentiment d'insécurité » et par l'exigence d'une lutte permanente contre la délinquance, les habitants sont conduits à penser que l'ensemble des « policiers », qu'ils soient nationaux ou municipaux, ont pour tâche principale de combattre les crimes et délits, de rechercher leurs auteurs, de les sanctionner immédiatement ou de les livrer à la justice. Dès lors, ils comprennent mal que les policiers municipaux passent du temps à verbaliser le stationnement irrégulier ou à constater un dépôt illégal d'ordures au lieu de se consacrer à la chasse aux délinquants.

Par ailleurs, certains administrés ne comprennent pas pourquoi ils ne peuvent pas déposer de plainte directement auprès des agents, et pourquoi ceux-ci ne peuvent pas retenir une personne pour l'entendre à propos d'une infraction qu'elle est soupçonnée d'avoir commise. En effet, les policiers municipaux ne peuvent en principe appréhender que l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant, tout comme n'importe quel citoyen.

Il est vrai que, sur ce dernier point, **la confusion est parfois entretenue par la pratique, instaurée dans certaines communes, qui consiste à orienter toute une partie de l'activité des policiers municipaux vers la constatation de flagrants délits et la réalisation d'interpellations**, soit en s'appuyant sur la vidéosurveillance, soit en demandant aux policiers municipaux de patrouiller ou de se poster en attente dans des lieux où des délits sont susceptibles d'être commis, soit même en effectuant des interpellations à la demande de la police nationale. Il en va de même de l'interpellation de personnes dont on soupçonne qu'elles viennent de commettre un délit ou un crime alors que la période de flagrance proprement dite est en réalité révolue.

b) Le risque d'un éloignement croissant par rapport au « terrain »

De nombreux maires ayant répondu au questionnaire craignent qu'un renforcement supplémentaire des missions répressives et des pouvoirs de police judiciaire des policiers municipaux les **éloigne du terrain, c'est-à-dire des missions au cours desquelles ils sont présents sur la voie publique, au contact des habitants**.

En effet, le renforcement de ces missions judiciaires signifie davantage de contrôles routiers, d'opérations conjointes avec la police et la gendarmerie nationales dans le cadre des missions de celles-ci, d'interpellations, puis de travail procédural afin que l'ensemble de ces actes puisse s'insérer dans la chaîne répressive sous la direction de l'autorité judiciaire.

Cette tendance serait encore accentuée si les policiers municipaux, comme les agents de police judiciaires, étaient en outre amenés à entendre des personnes susceptibles d'avoir commis des infractions ou des témoins, à effectuer de véritables contrôles d'identité, ou encore à poursuivre les délinquants routiers au lieu de les confier à la gendarmerie. En particulier, plusieurs interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait qu'il n'était pas souhaitable que les agents de police puissent recevoir les plaintes des habitants, ce qui constituerait un facteur évident de diminution de la présence sur la voie publique.

Ces maires (ainsi que certains agents de police municipale entendus par vos rapporteurs) craignent que la police municipale prenne ainsi le même chemin que la police nationale. En effet, alors que la formation judiciaire des policiers nationaux a longtemps été insuffisante, le niveau a été fortement augmenté au cours des dernières années. Parallèlement, le nombre d'officiers de police judiciaire s'est accru de manière importante. **Cette évolution a eu pour effet d'éloigner la police nationale du terrain, créant un vide qui a été partiellement comblé par la progression des effectifs de policiers municipaux**, eux-mêmes tendent ensuite progressivement à déléguer certaines de leurs missions aux agents de surveillance de la voie publique.

L'exemple des sorties d'école illustre bien ce phénomène de **délégation en chaîne**. Cette tâche était autrefois volontiers assumée par les forces de sécurité nationales. Progressivement, elle a été prise en charge par les policiers municipaux. Dans de nombreuses communes, ceux-ci l'ont déléguée aux agents de surveillance de la voie publique. Aboutissement du processus, ce sont désormais les habitants eux-mêmes qui sont parfois invités à assurer les sorties d'école. Ainsi, à Dijon, cette mission était auparavant assumée par la police nationale. Le maire a ensuite décidé de la confier aux policiers municipaux. Finalement, sauf pour quatre écoles considérées comme plus sensibles, des « sécuricoles » ont été recrutés parmi des chômeurs de longue durée, puis formés pour cette tâche. Quant à la commune de Nice, elle a mis en place un dispositif de « *papis-mamies trafic* ».

Cette évolution a pour effet de diminuer la fréquence des contacts de la police municipale avec la population, donc la qualité de la relation avec les citoyens, gage d'efficacité de la prévention.

Enfin, la judiciarisation tend à rendre les policiers municipaux plus indépendants des maires en les rattachant davantage à la chaîne pénale qui va du Parquet aux agents de police judiciaires. Si cette évolution est souhaitée par certains syndicats et si elle est cohérente avec l'idée de créer un corps spécifique pour les policiers municipaux en dehors de la fonction publique territoriale (cf. partie II), elle ne recueille pas l'assentiment de vos rapporteurs qui estiment que la police municipale doit rester la police du maire.

Des forces nationales qui peinent à fixer leur doctrine sur les missions de proximité

Si l'attribution de missions de proximité aux polices municipales semble aller de soi, la doctrine de la police et de la gendarmerie nationales à cet égard apparaît fluctuante.

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 a, pour la première fois, explicitement mentionné la police de proximité. Cependant, celle-ci a été mise en place **en tant que doctrine d'emploi de la police nationale** entre 1997 (année du colloque de Villepinte) et 2002, avec la création de nouvelles structures déconcentrées, commissariats et postes de police. Cette police devait, par la territorialisation, une présence visible et le développement de partenariats, permettre de prévenir les troubles à l'ordre public et de lutter contre l'insécurité au quotidien. Elle devait en outre contribuer à « retisser du lien social » et instaurer une relation de confiance avec la population.

Cette politique a été plébiscitée par les maires, ainsi que l'attestent les résultats du questionnaire élaboré à l'occasion de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté, rapportée par notre collègue Pierre André en 2006. Toutefois, il a été mis fin à cette expérience dès 2003 au nom de la politique du résultat, trop rapidement pour que des conclusions puissent en être véritablement tirées. Il était notamment reproché aux nouvelles structures de fixer les policiers sur des lieux déterminés au détriment de leur présence sur la voie publique, les horaires d'ouverture des commissariats et postes de police ne permettant pas d'assurer une présence tardive et nocturne, pourtant indispensable pour contenir la délinquance.

A partir de 2003, une réorientation a donc eu lieu, avec comme mot d'ordre un retour à une politique d'interpellations et d'action judiciaire. Une des mesures-phares de cette nouvelle politique dans les quartiers en difficulté a été de mettre l'accent sur le travail des brigades anti-criminalité (BAC), composées de policiers en civil circulant dans des véhicules banalisés et censés assurer une présence efficace dans les lieux réputés particulièrement criminogène.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ont mis en place depuis 2002 plusieurs nouvelles configurations destinées à retrouver à la fois une meilleure efficacité et une plus grande acceptation sociale de la police : unités territoriales de quartier (Uteq) puis brigades spécialisées de terrain (BST), compagnies de sécurisation, et plus récemment les patrouilleurs.

Toutefois, bien que de nombreux maires soient favorables à la présence d'Uteq ou de compagnies de sécurisation (la Cour des Comptes a toutefois souligné l'échec de la mise en place de celles-ci), elles n'assument pas véritablement les fonctions classiques de la police de proximité. Lors de leur création, le gouvernement a en effet insisté sur la différence entre les UTeQ et la police de proximité telle qu'elle avait existé avant 2003. Les nouvelles UTeQ devaient ainsi être imprégnées de la même « culture du résultat » que les autres forces de police, exercer un rôle de répression autant que de prévention, arrêter les délinquants et alimenter les procédures judiciaires.

En revanche, par une circulaire du 27 avril 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a entrepris une réforme de la « couverture » de la voie publique **en créant les patrouilleurs, avec l'objectif d'augmenter la visibilité des policiers en uniforme sur la voie publique. Il s'agit ainsi « d'assurer une présence rassurante de nature à combattre le sentiment d'insécurité »**, ce qui constitue bien l'un des objectifs traditionnellement affichés de la police de proximité.

Au total, si la notion de « police de proximité » a été fortement critiquée au cours de la période récente s'agissant des missions que doivent remplir la police nationale, les pratiques que cette expression recouvre n'ont été ni totalement abandonnées aux polices municipales, ni pleinement assumées.

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne la gendarmerie nationale, celle-ci ayant depuis longtemps une forte dimension « de proximité ». Toutefois, de nombreux maires se plaignent aujourd'hui que les réorganisations successives de la gendarmerie aient considérablement diminué sa disponibilité sur le terrain, en particulier en ce qui concerne le contact quotidien avec la population.

C. UN REPLI DE L'ETAT GÉNÉRATEUR D'INÉGALITÉS DEVANT LA SÉCURITÉ ?

Tant au cours de leurs déplacements ou de leurs auditions que dans les observations recueillies au moyen de leur questionnaire, vos rapporteurs ont pu constater que **le retrait des forces régaliennes du territoire, qu'il s'agisse de la gendarmerie ou de la police nationales, était très fréquemment dénoncé.**

Parmi d'autres exemples, la commune de Cournon d'Auvergne (Puy-de-Dôme) leur a indiqué que les effectifs de police dans sa circonscription avaient été amputés de 30 postes sur un total de 77. A Briennon-sur-Armançon (Yonne), la brigade de gendarmerie (7 fonctionnaires) a été supprimée le 1^{er} avril dernier.

Ce désengagement se traduit sur le terrain soit par une diminution des effectifs des forces de sécurité, soit par un redéploiement des implantations territoriales.

Un retrait à deux niveaux

1 – La réforme des cartes territoriales

Le retrait de l'Etat s'est effectué en deux phases successives, aux objectifs différents :

- entre 2003 et 2006, à l'initiative de la LOPSI du 29 août 2002, les cartes gendarmerie et police ont été modifiées pour les adapter aux évolutions du peuplement et de la délinquance. Comme l'a noté la Cour des comptes, « *ils (ces redéploiements) ont concerné 66 départements et se sont traduits par le transfert de 219 communes en zone de police et de 121 communes en zone de gendarmerie* ». En l'absence du bilan nécessaire sur les mouvements de personnel correspondants, la Cour des comptes n'a pas pu établir que ces redéploiements territoriaux ont « *globalement permis d'instaurer un meilleur emploi des effectifs de policiers et de gendarmes au regard des densités de populations et des niveaux de délinquance* »¹ ;

- puis vint le processus de la RGPP qui, dès le premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, visait à une meilleure répartition territoriale des forces de sécurité.

Le CMPP du 4 avril 2008 poursuivait ce mouvement pour que « *la police puisse exercer ses compétences sur des ensembles urbains plus vastes et cohérents, et la gendarmerie sur les autres espaces* » (cf. rapport du CMPP du 4 avril 2008). Il confirmait le plan des groupements de brigades de gendarmerie (communautés de brigades²) et renforçait le rôle des unités territoriales dans les missions de sécurisation.

La mise en place des communautés de brigades a conduit à la réduction des effectifs préposés à l'accueil du public et à l'enregistrement des plaintes. Il a permis, en conséquence, un redéploiement sur le terrain des effectifs ainsi libérés. En soi, la méthode apparaît favorable à la sécurité des populations. Elle aboutit, cependant, à la réduction des heures d'ouverture des bureaux dans les brigades territoriales de proximité au profit de celles du siège de la COB, qui assure la permanence téléphonique pour l'ensemble de la circonscription. Ce regroupement nourrit le sentiment d'abandon.

¹ Cf. rapport sur la modification des zones de compétences de la police et de la gendarmerie nationales, demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale et publié dans le rapport spécial de M. Michel Dieffenbacher sur la mission sécurité 2012 (n° 3805 annexe 40, XIII^{ème} législature).

² Commandement unique, dans une brigade « chef-lieu », de plusieurs brigades territoriales de proximité.

La Cour des comptes, dans son rapport sur les forces de sécurité publique (juillet 2011) pointe aussi « *un risque de désengagement (qui) peut résulter de la nouvelle organisation territoriale, qui tend à différencier le lieu de domicile des gendarmes et leurs zones d'action opérationnelle (...). D'ailleurs, les efforts de communication de la gendarmerie pour démontrer que les regroupements de brigades n'ont pas distendu sa relation de proximité avec la population n'ont pas toujours emporté l'adhésion des élus.* »

2 - La déflation des effectifs

Pour la période triennale d'application du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite aux forces régaliennes de sécurité (2008-2011), les effectifs de la gendarmerie ont été amputés de 3717 ETPT sur un total de 101 136 ETPT, ceux de la police de 1 322 ETPT sur 148 563 ETPT en tout. S'y ajoutaient les suppressions de 1 185 ETPT gendarmes et de 1 720 ETPT police décidées pour 2012.

Notre collègue Eliane Assassi, rapporteur pour avis de votre commission des lois pour la mission sécurité, observait, l'an passé, que « *les diminutions de personnel constatées depuis plusieurs années seraient moins dommageables si une série de réformes organisationnelles étaient menées* ». Pour elle, il s'agit d'« *une baisse des effectifs insuffisamment réfléchie* »¹.

Elle faisait écho au constat du rapporteur de la mission sénatoriale d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, le sénateur Dominique de Legge : « *Elles (les communes) sont naturellement conduites à pallier les défaillances de l'Etat régalien qui, parallèlement, les a toujours plus impliquées : vidéo-surveillance et polices municipales contrebalancent l'affaiblissement de la présence de l'Etat sur le territoire* »².

Dans ce sombre tableau, la confirmation par le président de la République, le 29 juin dernier, de la création de postes dans la police et la gendarmerie nationales pourrait permettre de stopper cette lente dégradation du secteur régalien. Encore faudrait-il que leur répartition sur le terrain bénéficie aux situations les plus alarmantes.

Il importe, cependant, comme le réclame la commune de Saint-Martin d'Hères de redéployer les effectifs selon les besoins du terrain pour atténuer les disparités territoriales.

C'était déjà la conclusion, en 1998, de notre collègue Jean-Jacques Hiest qui, avec le député Roland Carraz, avait conduit, à la demande du Premier ministre, une mission sur « *une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique* ». Les deux parlementaires préconisaient notamment de « *donner une priorité absolue dans la répartition des effectifs aux régions les plus touchées par la délinquance de voie publique* ».

1. Des collectivités appelées en renfort

Nombre d'élus locaux constatent, chaque jour, les conséquences de cet abandon qu'ils se voient contraints de combler sous des formes diverses mais qui se traduisent toutes par des charges supplémentaires pour les budgets locaux. Ainsi, selon la Cour des comptes, « *dans certaines villes au taux de*

¹ Cf. avis n° 112-Tome XIX (2011-2012).

² Cf. rapport d'information n° 666 (2010-2011), tome 1 - La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires.

délinquance élevé, comme Cannes, Aix-en-Provence, Lyon, Saint- Etienne, Sète et Nîmes, on ne peut exclure que la mise en place d'une police municipale aux effectifs conséquents ait été un palliatif à la stagnation ou à l'érosion de ceux de la police nationale ». Le plus souvent, les allègements opérés par l'Etat conduisent un maire soit à mettre en place une police municipale sur le territoire communal, soit à recruter des effectifs supplémentaires : à Jonquières (Vaucluse), l'éloignement géographique de la brigade a conduit la municipalité à augmenter les effectifs de sa police.

Les retraites opérées peuvent également orienter la doctrine d'emploi du corps municipal : à Cannes (Alpes-Maritimes), les agents municipaux participent activement aux missions de sécurité publique et de police secours pour pallier l'insuffisance d'effectif des forces régaliennes.

En outre, le désengagement semble variable selon les territoires.

Le président de la communauté de communes de Roissy Porte de France, M. Patrick Renaud, observe que la gendarmerie n'assure plus de présence sur le terrain ; il revient donc à la police municipale de prendre le relais en appoint alors que, dans le même temps, elle est souvent appelée en renfort par la gendarmerie.

L'« érosion » globale des effectifs des forces nationales peut ainsi faire craindre **une aggravation des inégalités devant la sécurité en fonction des moyens dont disposent les communes, certaines seulement ayant les moyens de la compenser en développant une police municipale, aux missions de plus en plus proches de celles de la police et de la gendarmerie nationales**. Le maire d'une ville moyenne ayant répondu à la consultation exprime ainsi fortement la crainte d'un développement des inégalités de sécurité : « *si l'Etat n'assure pas correctement cette fonction de sécurité, les communes les plus riches se doteront d'une police municipale forte avec l'ambition de renforcer leur sécurité sur leur territoire (...) en déplaçant probablement la délinquance sur les territoires alentours, moins riches* »¹.

Selon la Cour des comptes, « *il n'apparaît pas [inversement] de corrélation entre l'importance ou l'évolution des effectifs des policiers municipaux et celles des effectifs de policiers nationaux affectés en sécurité publique* ». En effet, le système de répartition des effectifs de policiers nationaux entre les circonscriptions de sécurité publique ne prend pas en compte, parmi ses différents paramètres, l'existence ou non d'une police municipale.

¹ Et, de manière encore plus directe, un maire d'une petite ville du Puy-de-Dôme : « *Je n'ai, en fait, qu'une crainte : que l'Etat se désengage lentement et transfère de fait l'une de ses missions régaliennes sur les collectivités locales* ».

Toutefois, d'après les témoignages recueillis par vos rapporteurs, il semble que les effectifs de police nationale aient été parfois revus à la baisse dans des villes dotées d'une police municipale. Ce problème concerne en particulier des villes moyennes dotées d'effectifs de policiers municipaux non négligeables mais ayant à faire face à une délinquance importante. Elles ne disposent pas forcément en effet des moyens nécessaires pour accroître les effectifs, l'étendue des missions et les équipements de leur police à mesure que la police nationale diminue son engagement. **Ces communes connaissent donc le mouvement de « judiciarisation » évoqué ci-dessus, mais de manière totalement subie.** Le maire de Lons-le-Saunier ne dit rien d'autre en refusant la création de polices municipales en doublon avec les services de l'Etat.

Certaines communes qui avaient dû s'adapter à cette situation en créant une police municipale, en la faisant travailler la nuit et en installant un système de vidéosurveillance, ont pu choisir de revenir sur une partie de ces évolutions à la suite d'un changement de majorité municipale. **C'est le cas de Colombes, où la nouvelle municipalité a décidé de revenir à des horaires plus réduits (avec une interruption du service entre 1h45 et 6 heures du matin), de supprimer l'armement de 4ème catégorie au profit des tonfas et des lanceurs de flashballs.** La commune a par ailleurs bénéficié d'un certain « retour » de la police nationale à la suite de plusieurs fusillades qui ont eu lieu dans des quartiers « sensibles » : le préfet a en effet déterminé un périmètre de sécurité renforcé où des effectifs supplémentaires de policiers interviennent.

Pour autant, toutes les collectivités ne sont pas soumises au même traitement. Pour certaines, les effectifs d'Etat sont adaptés aux besoins locaux : c'est le cas, par exemple, de la communauté d'agglomération du Val de Montmorency.

Par ailleurs, la qualité des rapports entre forces régaliennes et municipales contribue au maintien de la tranquillité publique. La commune de Baratier (Hautes-Alpes) se félicite de sa collaboration avec la gendarmerie d'Embrun, située à 5 km. Ce qui conforte aussi l'importance du maillage territorial et d'un nombre suffisant de brigades.

2. La réaffirmation du partage de responsabilités en matière de sécurité.

Au-delà de ce problème d'effectifs aux conséquences essentiellement budgétaires (transfert de charges publiques), le désengagement des forces régaliennes recèle des effets pervers sur la doctrine d'emploi des polices municipales, brouillant les responsabilités respectives de l'Etat et du maire.

En effet, certaines polices municipales ont tendance à intervenir au-delà du cadre fixé pour la mise en œuvre de leurs pouvoirs.

Ce phénomène peut être par la tendance des forces nationales à aligner leurs missions sur celles qu'elles assument dans les communes dotées

d'une police municipale aux prérogatives étendues. Elles peuvent ainsi être tentées de délaissier **les communes plus petites ou dotées de moins de ressources** : sans police municipale ou ne disposant que de quelques agents, mais parfois confrontées à une délinquance importante, **ces collectivités sont dès lors dans l'incapacité d'offrir un niveau de sécurité satisfaisant à leurs administrés**. C'est le constat de Saint Marcellin qui souligne le transfert croissant des prérogatives des services de l'Etat aux polices municipales et les difficultés à les mettre en place localement. Le maire de la commune vosgienne de Monthureux-sur-Saône (un demi-poste d'APM) s'inquiète de la prise en charge des missions que la gendarmerie pourrait abandonner.

Au final, cette situation n'est pas saine. Elle aboutit inéluctablement à un traitement différencié, selon les territoires, des administrés ; selon leur lieu de résidence, ils ne bénéficient pas d'un traitement équitable : les communes « riches » ou celles dont le maire a décidé d'une doctrine d'emploi « étatisiste » offrent à leur population un cadre de vie plus sécurisé que celui des habitants d'agglomérations moins favorisées.

Nous touchons là au fondement même de la République. Le code de la sécurité intérieure le proclame : « *L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, (...) au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* » (cf. article L. 111-1).

D. UNE COORDINATION QUI NE PERMET PAS ENCORE D'ABOUTIR À UNE « OFFRE » DE SÉCURITÉ HOMOGENÈME

Dès lors que l'autonomie locale a permis aux polices municipales de se différencier à l'extrême, il était nécessaire qu'une coordination efficace entre forces nationales et forces locales permette d'harmoniser quelque peu l'« offre » de sécurité sur le territoire.

1. Les conventions de coordinations issues de la convention-type de 2000

L'article L 512-4 du code de la sécurité intérieure prévoit que : « *Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale (...), une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du procureur de la République. Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale* ».

Par ailleurs, il est prévu que « *La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales* ». En l'absence d'une telle convention, « *les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune* ».

La convention-type annexée au décret n°2000-275 du 24 mars 2000 fournissait un canevas très simple prévoyant des échanges d'informations entre les responsables et la possibilité de mener des opérations communes sous l'autorité fonctionnelle du représentant des forces de l'Etat. Elle évoquait également le lien téléphonique ou radio entre les deux forces et suggérait une répartition des tâches, certaines étant réservées à la police municipale :

-la surveillance des établissements scolaires énumérés sur une liste, en particulier lors des entrées et sorties des élèves ;

-la surveillance des points de ramassage scolaire figurant sur une liste ;

-la surveillance des foires et marchés, ainsi que la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune.

La première convention-type prévoyait également une définition des voies et parcs de stationnement placés sous la surveillance de la police municipale. Elle précisait que la police municipale doit informer au préalable les forces de sécurité de l'Etat des opérations de contrôle de vitesse des véhicules qu'elle assure. Enfin, étaient prévus un rapport périodique et une évaluation annuelle par le maire et le préfet.

La première convention-type, annexée au décret du 24 mars 2000, se caractérisait par son caractère très succinct. Elle n'incitait à aucune analyse sur les missions et sur les « philosophies » respectives d'intervention des forces nationales et locale, sur leur complémentarité (hormis les quelques points factuels mentionnés) ou sur leur concurrence. Elle était en outre rédigée du point de vue d'une stricte subordination des forces municipales aux forces nationales.

Les conventions de coordination effectivement signées entre la police nationale ou la gendarmerie et les polices municipales sont très diverses dans leur contenu. Une majorité s'est contentée de reprendre le contenu de la convention-type, établissant ainsi les modalités concrètes des échanges d'information et des réunions entre les forces de police ou de gendarmerie et entre leurs responsables. C'est en particulier le cas pour les communes où la police municipale assume principalement des missions de proximité et de prévention. Ce type de convention « minimaliste » répond parfois à une crainte du maire de voir les forces nationales renoncer à certaines de leurs missions dans le cas où la police municipale s'engagerait trop.

La convention est plus développée lorsque les policiers municipaux participent fréquemment à des interventions conjointes avec les forces de sécurité de l'Etat. Comme l'indique la Cour des comptes, la police municipale devient alors une « *force de substitution subordonnée à la police nationale* ». Il s'agit le plus souvent de gros services de police municipale bien équipés et qui exercent tout le champ des compétences allant de la prévention à la répression, aux interventions et aux missions « para-judiciaires ». La convention prévoit alors éventuellement la mobilisation de la police municipale, sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'Etat, pour des opérations conjointes de contrôle de vitesse ou

d'alcoolémie, de surveillance des manifestations sportives ou culturelles ou pour des opérations de surveillance de halls d'immeubles. **Plus rarement sont prévues des patrouilles mixtes de surveillance de la voie publique.** Enfin, la convention détermine souvent les modalités d'interpellations suivies de mises à disposition des forces nationales par la police municipale.

Les conventions de coordinations rencontrent ainsi deux écueils : soit, marquées par une certaine réticence des forces nationales à considérer les polices municipales comme de véritables partenaires ainsi que par la crainte du maire de devoir assumer des missions qui relèvent de l'Etat, **elles ne font qu'acter la subordination des agents municipaux et veillent à ce qu'ils ne s'immiscent pas dans les missions de police « nobles ».** Elles n'apportent alors de valeur ajoutée ni à la commune ni aux forces nationales. Soit elles consacrent les polices municipales comme des auxiliaires des missions des forces nationales, mais dans ce cas, la Cour des comptes estime que *« de leur côté, les policiers municipaux tendent à transférer leurs missions de prévention et de relation quotidienne avec la population à d'autres catégories de personnels, des ASVP ou des agents de médiation »*. On retrouve alors le problème d'un certain abandon des missions de proximité.

Notons enfin que, si une coopération dynamique peut exister, **seule une minorité de conventions s'efforcent d'établir un diagnostic commun de sécurité avec les forces de sécurité de l'Etat, en lien avec le contrat local de sécurité (CLS) et le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).**

En tout état de cause, les conventions de coordination apparaissent le plus souvent davantage comme des **contrats d'adhésion** que comme de véritables conventions entre partenaires égaux. En particulier, de nombreux responsables de police municipale considèrent que **les forces nationales n'ont pas fait les efforts nécessaires pour assurer la fluidité des communications indispensable à l'exercice des missions de police municipale** (cf. ci-dessous la question des fichiers). Comme le souligne le rapport de l'IAU¹, *« la dimension partenariale de ces conventions ne saurait donc masquer le fait qu'elles ont aussi, et surtout, été pensées comme un « garde-fou » pour l'Etat face aux éventuelles dérives des polices municipales. »* Ces conventions sont ainsi souvent une manière d'exercer *« une tutelle à distance du préfet »*.

Par ailleurs, le suivi de ces conventions (réunions régulières, évaluations annuelles...) est, semble-t-il, en général assez peu actif. Ainsi, selon les réponses au questionnaire, seulement la moitié des communes ayant passé une convention effectuent une évaluation annuelle.

¹ *Les polices municipales en Île-de-France, institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, avril 2009.*

2. Une nouvelle convention-type

Le rapport de l'IGA/IGPN/IGGN a proposé en décembre 2010 une réforme des conventions de coordination. Il préconisait d'abord de rendre les conventions facultatives quel que soit le nombre d'agents. Les nouvelles conventions seraient ainsi en nombre limité, essentiellement dans des zones fortement urbanisées (entre 40 et 100 selon les auteurs du rapport) où les problèmes de délinquance sont tels qu'ils justifient une coopération poussée entre toutes les forces de sécurité.

Selon les auteurs du rapport, la signature de la convention devrait être précédée par **un diagnostic de la situation du territoire et de ses besoins en termes de sécurité**, réalisé en liaison avec le chef de service ou le directeur de police municipale et associant le procureur de la République. Par ailleurs, chaque convention devrait être accompagnée d'un volet social en fonction des sujétions imposées aux agents de police municipale. En outre, l'application de la convention devrait être suivie et évaluée. Enfin, les auteurs du rapport présentaient une série de « bonnes pratiques » de mise en œuvre des conventions de coordination, telles qu'elles résultent d'observations faites sur le terrain.

Dans la lignée de ce rapport¹ le décret n°2012-2 du 2 janvier 2012 a proposé une nouvelle convention de coordination-type.

Conformément aux préconisations du rapport IGA/IGPN/IGGN, elle précise en premier lieu que *« L'état des lieux établi à partir du diagnostic local de sécurité réalisé par les forces de sécurité de l'Etat compétentes, avec le concours de la commune signataire, le cas échéant dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, fait apparaître les besoins et priorités (...) »*.

Est ensuite suggérée la possibilité de **mettre en œuvre des coopérations opérationnelles renforcées**. Celles-ci peuvent en particulier concerner le partage d'informations et les communications².

Enfin, la nouvelle convention-type prévoit une évaluation annuelle au cours d'une réunion du comité restreint du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou, à défaut, lors d'une rencontre entre le préfet et le maire ainsi que, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (le procureur de la République est informé de cette réunion et y participe s'il le juge nécessaire).

¹ Cette mesure avait été annoncée par le ministre de l'Intérieur le 16 juin 2011, lors des premières rencontres nationales de la police municipale organisées à l'initiative du maire de Nice et président de la commission consultative des polices municipales, Christian Estrosi.

² Est évoqué « le prêt exceptionnel de matériel radio permettant l'accueil de la police municipale sur les réseaux « Rubis » ou « Acropol » afin d'échanger des informations opérationnelles au moyen d'une communication individuelle ou d'une conférence commune, (...) le partage d'un autre canal commun permettant également la transmission d'un appel d'urgence (ce dernier étant alors géré par les forces de sécurité de l'Etat), ou par une ligne téléphonique dédiée ou tout autre moyen technique (internet...) »

Au total, la nouvelle convention-type ne semble pas apporter de modification de nature à remédier aux défauts signalés ci-dessus. En particulier, elle ne prévoit toujours pas de véritable engagement de l'Etat. Il n'est donc pas sûr qu'elle permette de réduire les inégalités en termes d'« offre de sécurité » entre les communes dotées d'une police municipale puissante et les autres.

E. UNE INTERCOMMUNALITÉ ENCORE PEU DÉVELOPPÉE

Le code général des collectivités territoriales offre plusieurs formules de mutualisation.

Les modalités de la coopération intercommunale en matière de police

Le recrutement et la mise à disposition d'agents de police municipale par les EPCI à fiscalité propre (article L 2212.5 du CGCT)

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (ce qui exclut les syndicats de communes) peuvent recruter des agents de police municipale pour les mettre à disposition des maires des communes membres¹. Cette possibilité ne peut être mise en œuvre qu'après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Les agents recrutés sont remis à disposition de l'ensemble de ces communes et sont placés, pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, sous l'autorité du maire de cette commune.

La mise en commun temporaire d'agents par des communes en dehors de l'intercommunalité (article L.2212-9 du CGCT)

Lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés par arrêté du préfet à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative.

Le recrutement d'agents par des communes en dehors de l'intercommunalité (article L.2212-10 du CGCT)

La loi relative à la prévention de la délinquance a permis une mise en commun permanente, en autorisant les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant à recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

La définition retenue a pour effet d'exclure toutes les communes en communautés d'agglomération ou urbaines et concerne ainsi soit des communes sans EPCI, soit des communes regroupées en communautés de communes, sauf si ces communautés ont déjà recruté des policiers municipaux pour les mettre à dispositions des communes grâce à l'article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales.

¹ Article L 2212.5 CGCT.

Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention conclue entre l'ensemble des communes intéressées et transmise au représentant de l'Etat dans le département.

Le transfert de certains pouvoirs de police du maire (polices spéciales, article L 5211-9-2 du CGCT)

Ces dispositions, renforcées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, prévoient **un transfert au président de l'EPCI de certains pouvoirs de police spéciale du maire lorsque les compétences correspondantes ont été transférées**. Ce transfert est soit automatique (en matière d'aires des gens du voyage, d'assainissement et de gestion des déchets ménagers), soit facultatif (en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires, de police de la circulation et du stationnement et de défense extérieure contre l'incendie).

Toutefois, dans tous les cas, les maires gardent la possibilité de refuser tout transfert du pouvoir de police. En cas de transfert, les arrêtés intercommunaux de police peuvent être signés par le seul président de l'EPCI, alors qu'ils devaient auparavant être contresignés par les maires. Force est de constater que ces dispositions n'ont pas eu un grand succès.

1. L'intérêt financier de la mutualisation

La mutualisation intercommunale des polices municipales semble constituer une voie évidente pour lutter contre la progression des inégalités territoriales devant la sécurité. Comme l'a souligné le représentant de la CFDT lors de son audition, il est difficile d'avoir une continuité de service dans les petites communes avec une poignée d'agents, alors que des équipes intercommunales de huit ou dix agents permettraient indéniablement d'assurer une telle continuité. La mutualisation des moyens offre en particulier des avantages en zone rurale. En outre, comme l'a souligné, lors de son audition M. Didier Chabrol, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance, la politique de prévention de la délinquance se déploie mieux à l'échelle intercommunale.

Vos rapporteurs ont pu évaluer l'intérêt de cette démarche intercommunale auprès des polices intercommunales de la CAVAM (communauté d'agglomération du Val de Montmorency) et de la communauté de communes Roissy Porte de France¹, dans deux contextes assez différents : si le territoire de la première est très urbain, la seconde comprend à la fois des zones denses, des zones très rurales et les pistes de l'aéroport Charles de Gaulle.

La communautarisation des polices municipales par la CAVAM a été menée dans l'optique **d'une mutualisation aussi approfondie que possible des fonctions « support »** devant par ailleurs totalement préserver le pouvoir de police des maires. En effet, selon M. Luc Strehaiano, président de la communauté d'agglomération, seul le respect de cette condition pouvait garantir l'acceptation et la mise en œuvre de ce projet.

¹ Une réflexion est également menée à la communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne.

A Roissy Porte de France, il s'agissait avant tout de traiter les problèmes liés à la présence de l'aéroport, des zones d'activité et des nombreux entrepôts, en évitant les déplacements de délinquance vers les communes environnantes qu'aurait provoqués la mise en place d'une police municipale à Roissy seulement. **Le passage au niveau intercommunal a ainsi permis à certaines communes rurales dotées de peu de ressources de bénéficier d'une présence policière accrue.**

Le premier avantage de la mutualisation est d'ordre financier, lié en particulier aux économies d'échelles consécutives à la passation de marchés uniques pour l'acquisition des matériels ou des technologies utilisées par la police intercommunale. Ainsi, à la CAVAM, les achats groupés de véhicules (36 véhicules motorisés) et d'uniformes auraient permis une économie de 10 % à 15 % par rapport à la somme des dépenses que chacune des communes aurait eu à sa charge. Il en va de même des équipements de radio-transmission : talkies-walkies et matériel embarqué dans les véhicules.

Statutairement, les agents sont désormais recrutés et gérés par l'EPCI, qui assure le déroulement des carrières. Toutefois, les pouvoirs de police des maires n'ayant pas été transférés en tant que tels, ces agents sont fonctionnellement remis à disposition des maires par voie de convention. Chacune des communes membres dispose ainsi toujours de sa police municipale, placée sous l'autorité du maire qui détermine, en principe, sa doctrine d'emploi. A la CAVAM, chaque police municipale a également ses propres horaires d'activité.

En réalité, tant à la CAVAM qu'à Roissy Porte de France, la préservation du pouvoir de police des maires **n'a pas empêché la définition d'une doctrine d'emploi globale des polices municipales dans l'agglomération**, conséquence inévitable de leur mutualisation.

2. Les avantages en termes organisationnels et opérationnels

La gestion intercommunale a également permis la mise en place d'une mutualisation opérationnelle lorsque des événements, en particuliers festifs, excèdent par leur ampleur la capacité de réaction d'une seule commune. Des policiers remplissant habituellement leurs missions sur le territoire de plusieurs communes interviennent alors conjointement dans la commune concernée. La police intercommunale permet ainsi, comme l'ont remarqué Christian Estrosi et Gilles Demailly, respectivement maires de Nice et d'Amiens, d'assurer la continuité d'action de la police municipale au-delà des limites géographiques de la commune.

Autre avantage, sensible précisément lors des événements qui suscitent un besoin d'intervention conjointe, **la police nationale ou la gendarmerie nationale se retrouve désormais face à un interlocuteur unique**. A la CAVAM, les communications entre la force nationale et la police municipale s'établissent alors par le biais d'un réseau de radiotransmission

unifié, loué à la RATP. Cette mutualisation du réseau a permis de réaliser une économie très substantielle par rapport à ce qu'aurait été le coût de huit réseaux indépendants reliés chacun à celui de la police nationale.

Tirer le meilleur parti des nouvelles technologies

A la CAVAM, la mutualisation s'est traduite par une analyse de la délinquance effectuée par le biais **d'un logiciel spécifique de cartographie partagé avec la police nationale**, et alimenté par deux types de sources : d'une part, une version anonymisée du système de traitement des infractions constatées (STIC) transmise par la police nationale, d'autre part l'apport des policiers municipaux et des bailleurs sociaux, des transporteurs ou encore des établissements scolaires.

Cette cartographie permet de définir les lieux particulièrement exposés à chaque type de délinquance et d'y adapter la présence policière avec les horaires les plus judicieux. Tandis que la police nationale peut accéder à l'ensemble des informations, les maires des huit communes de l'agglomération ont accès aux données relatives à leur commune et peuvent en tenir compte pour déterminer le champ d'action des policiers municipaux mis à leur disposition par la communauté d'agglomération. Par ailleurs, l'objectivation de la délinquance permet de répondre plus efficacement aux demandes exprimées par les habitants, et parfois de relativiser certains mécontentements...

Cet outil a notamment permis de constater un déplacement de la délinquance hors du champ de certaines zones vidéosurveillées (« effet plumeau »). Il existe en effet à la CAVAM un système de vidéosurveillance comprenant 112 caméras de voie publique dans l'agglomération, reliées à un centre de supervision urbain où travaillent quatorze ASVP. Notons qu'il existe également des systèmes de vidéosurveillance à Roissy-Porte de France, mais non encore relié à un CSU intercommunal. Un tel équipement est toutefois en projet.

Enfin, le système est couplé à la géolocalisation de l'ensemble des agents. Compte-tenu de la réticence des agents qui, souvent, considèrent la géolocalisation comme un moyen de contrôle très intrusif, la CAVAM s'est engagée par écrit à ne jamais utiliser des éléments recueillis par cette technique dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Elle a en revanche mis l'accent sur l'aspect protecteur de la géolocalisation, celle-ci permettant de porter assistance plus rapidement aux agents confrontés à une situation dangereuse.

L'intercommunalité a ainsi permis à la CAVAM de se doter d'un ensemble d'instruments technologiquement avancés pour mettre en œuvre ses orientations et celles des maires des communes membres en matière de sécurité, instruments dont chaque commune n'aurait pu se doter seule. Toutefois, comme M. Luc Strehaiano l'a souligné lors de la visite de la mission, le coût d'un système moderne et performant de sécurité est tel que seul un groupement de communes d'une certaine ampleur peut s'en doter sans grever excessivement les budgets. A titre d'exemple, le nombre de salariés nécessaire au fonctionnement permanent d'un centre de supervision urbain n'est pas proportionnel au nombre d'habitants de l'intercommunalité : si 15 salariés sont nécessaires à la CAVAM, qui compte au total 110 000 habitants, il en faudrait sans doute à peine moins pour faire fonctionner un tel centre dans une intercommunalité deux fois plus petite. La charge budgétaire deviendrait alors difficilement supportable.

La mutualisation de la gestion des personnels permet en outre d'offrir davantage de perspectives de carrière aux agents et par conséquent d'en diminuer le turn-over. En l'occurrence, selon le directeur de la police municipale de la CAVAM, ce turn-over est passé annuellement de 30 % à 13% environ. Quatre des responsables des équipes communales ont été incités à passer le concours de chef de service. La mutualisation facilite également l'organisation des formations.

Enfin, le dialogue en matière de sécurité avec le préfet (la convention de coordination signée avec le préfet est intercommunale), le procureur de la République et l'inspecteur d'académie est mieux suivi car la CAVAM représente environ 10% de la population du département. De même, les travaux du conseil intercommunal de prévention de la délinquance et du groupe local de traitement de la délinquance sont facilités par l'unicité de la gestion de la police municipale, même si cette unité n'est pas fonctionnelle.

La police intercommunale des transports : l'expérience d'Orléans

Cette police intercommunale des transports (tram, bus, navettes SNCF) a été créée en 2004.

Elle agit dans le cadre du contrat local de sécurité dans les transports (CLST) de la communauté d'agglomération, signé par 18 communes sur 22.

Les policiers intercommunaux, recrutés et gérés administrativement par l'EPCI, sont mis à la disposition des maires pour l'exercice de leurs missions opérationnelles et notamment la constatation d'infractions.

Le service fonctionne en complémentarité avec la police nationale et la gendarmerie nationale.

La police intercommunale est composée de 22 agents dont des policiers municipaux, des agents de surveillance et des agents de médiation. Les compétences judiciaires des policiers et les agents de surveillance s'exercent sur l'ensemble des 18 communes de l'agglomération signataires du CLST.

Les principales missions de cette police intercommunale sont les suivantes :

- Assister le service contrôle de la SEMTAO (lutte contre la fraude) ;
- Surveiller le réseau SETAO par des patrouilles embarquées à bord des bus et trams du réseau ;
- Interpeller les auteurs d'infractions aux fins de présentation aux officiers de police judiciaire territorialement compétents, et intervenir sur des opérations spécifiques en coordination avec les services de la police nationale, de la gendarmerie et les polices municipales concernées.

II. UNE FILIÈRE DÉDIÉE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Les agents de police municipale relèvent de trois cadres d'emplois qui constituent avec le statut des gardes champêtres, chargés de la police rurale, la filière consacrée à la sécurité au sein de la fonction publique territoriale.

Un grand nombre de communes s'était déjà doté de polices municipales lorsque l'existence de ces forces nouvelles a été reconnue par le législateur. Adopté par la voie d'un amendement déposé par le Gouvernement au Sénat, l'article 57 de la loi du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, conçu comme l'équivalent « *de ce qui existe en matière de police rurale pour les gardes champêtres* »¹, en prend acte.

Toutefois, l'ensemble des principaux intervenants aux missions de police ne relève pas de l'espace statutaire dédié, par ailleurs restreint au regard des perspectives de carrière offertes en son sein.

A. UN PÉRIMÈTRE STATUTAIRE INCOMPLET

Aujourd'hui, la fonction publique territoriale ouvre le recrutement statutaire sur les emplois de policiers municipaux et de gardes champêtres.

La filière Police municipale comprend donc quatre cadres d'emplois :

- agent de police municipale ;
- chef de service de police municipale ;
- directeur de police municipale ;
- garde champêtre.

Cette filière reste toutefois incomplète, au regard de l'ensemble des personnels concourant à l'exercice des pouvoirs de police du maire, en l'absence de statut spécifique aux agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

Dépourvus d'un statut propre, ils ne sont qu'une fonction, laquelle peut être exercée par des personnels relevant de divers statuts de catégorie C de la fonction publique territoriale : adjoints administratifs ou techniques territoriaux...

¹ Cf. débats Sénat, séance du 28 avril 1987 (JO, p. 525).

Les effectifs de la police des maires

Effectif total des corps de police municipale :

18 297 soit :

- 16 873 agents de police (catégorie C)
- 1 327 chefs de service (catégorie B)
- 97 directeurs (catégorie A)

Taux de féminisation :

- 21 % dont :

- 23 % en catégorie C
- 7,2 % en catégorie B
- 3,6 % en catégorie A

Gardes champêtres (catégorie C) : environ 1 450 (20 000 en 1950)

1. La carrière de policier municipal, profession réglementée

C'est un métier structuré en trois cadres d'emplois, y compris l'encadrement :

- agent de police municipale ;
- chef de service de police municipale ;
- directeur de police municipale,

relevant respectivement des catégories C, B et A.

Ces fonctions –rappelons-le- « *ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet* » (cf. art. L. 511-2 CSI).

Elles sont soumises au port de l'uniforme et à la détention de la carte professionnelle obligatoire¹. Dans le même sens, la signalisation des véhicules et le type des équipements sont réglementés². Afin d'éviter toute confusion avec la police et la gendarmerie nationales, « *le législateur a souhaité que les agents de police municipale, malgré la multiplicité d'employeurs (...), soient identifiés de manière identique sur l'ensemble du territoire national* » comme l'a rappelé une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 11 juin 2007.

¹ Cf décret n° 2006-1409 du 20 novembre 2006.

² Cf notamment décret n° 2005-425 du 28 avril 2005.

Réglementation de la tenue des agents de police municipale

(cf. décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004)

Le décret du 30 janvier 2004 régit l'uniforme des policiers municipaux, d'abord pour éviter toute confusion avec celui des forces régaliennes de sécurité.

Pourtant, la couleur retenue pour les agents territoriaux -la « *dominante bleu foncé, ponctuée d'éléments de couleur bleu ciel et bleu gitane* » permet-elle dans l'esprit du public de bien identifier chacun ? Les témoignages recueillis -au cours de leurs déplacements- par vos rapporteurs auprès des policiers municipaux, permettent d'en douter...

Pour le reste, le pouvoir réglementaire encadre le port des écussons, insignes et décorations ; il détermine le galonnage correspondant au grade des intéressés.

Il fixe très précisément sur les différentes pièces de l'uniforme le marquage des mots « *Police municipale* », ainsi que la couleur des couvre-chefs, chaussettes, bas pour le personnel féminin, chemises, polos...

Sont ainsi détaillées non seulement la tenue du service général mais également celle des unités spécialisées : motocyclistes et cyclomotoristes, cyclistes et patineurs ; brigades cynophile, équestre, fluviale ou nautique ; agents affectés à la surveillance des plages.

Il confie à l'autorité locale le soin de fixer les dates de port des tenues d'hiver et d'été, laquelle peut doter ses agents de tenues d'honneur ou de cérémonie.

L'ensemble des personnels est soumis à un code de déontologie établi après avis de la commission consultative¹.

Il convient de rappeler l'existence d'une **procédure de contrôle des services par le ministre de l'intérieur** : celui-ci, à la demande de l'autorité territoriale -maire ou président de l'EPCI²-, du préfet ou du procureur de la République, et après avis de la commission consultative des polices municipales (CCPM), peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale. Les modalités en sont fixées après consultation du maire ou du président de l'intercommunalité et, dans ce cas, également de chacun des maires concernés. Cette vérification peut être opérée par les services d'inspection générale de l'Etat. Les conclusions sont transmises aux différentes parties.

Certaines collectivités (Crangevrievier en Haute-Savoie notamment) souhaitent la mise en place d'un corps d'inspection dédié. Pour sa part, M. Robert Gelli, président de la Conférence nationale des procureurs de la République, a noté l'augmentation du nombre de réclamations déposées par les administrés à l'encontre du comportement de certains agents ; il a salué l'impact des inspections opérées dans son ressort mais s'est déclaré favorable à un renforcement du contrôle des polices municipales par la voie disciplinaire.

¹ Cf article L 511-5 du code de la sécurité intérieure et décret n° 2003-735 du 1^{er} août 2003.

² La demande du président de l'EPCI ne peut porter que sur la mise à disposition des agents de police municipale ou leurs équipements.

a) L'agent de police municipale, garant du respect des pouvoirs de police du maire

Ce fonctionnaire territorial a statutairement pour mission d'exécuter sous l'autorité du maire « *les missions de police administrative et judiciaire relevant de la compétence de celui-ci en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. (Il assure) l'exécution des arrêtés de police du maire et (constate) par procès verbaux les contraventions à ces arrêtés ainsi qu'aux dispositions des codes et lois pour lesquelles compétence leur est donnée* »¹.

Il va sans dire que ce cadre réglementaire recouvre, dans la pratique, des situations très contrastées selon le format et la doctrine d'emploi retenus par l'autorité locale. L'APM de la commune de Bourgoin-Jallieu (Isère), celui de la ville de Levallois (Hauts-de-Seine) assurent les mêmes fonctions, sont soumis au même statut mais exercent-ils le même métier ? Dans le premier cas, la municipalité réaffirme la mission première de police administrative de proximité ; sans négliger, chaque fois que cela s'avère nécessaire, les interventions répressives, elle privilégie la présence continue des agents sur la voie publique, armés d'un aérosol défensif.

En revanche, le policier levalloisien, doté d'un 38 spécial, travaille quotidiennement en collaboration avec les forces régaliennes.

Pourtant, c'est la force et la richesse de cet emploi, le cadre juridique retenu par le législateur permet de s'adapter à la diversité des situations locales, aux choix des élus, aux caractéristiques des territoires.

L'ensemble des 20 000 APM sont donc liés par leur statut particulier, fixé par un décret du 17 novembre 2006.

- Recrutement

Les APM sont recrutés par concours externe sur titre (BEP, CAP, brevet des collèges...) avec épreuves.

Périodicité : les concours sont organisés selon un rythme à peu près annuel.

- Nomination et titularisation

Recrutés par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les candidats inscrits sur la liste d'aptitude de concours sont alors nommés stagiaires pour une durée d'un an (prolongée, le cas échéant, pour un an au plus par l'autorité territoriale après avis du président du CNFPT).

Ils sont aussitôt astreints à une période obligatoire de formation de six mois organisée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) –cf. infra-.

¹ Cf. art. L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, repris par l'art. 2 du décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

- Agrément et assermentation

L'exercice des missions d'APM est, en outre, conditionné à l'obtention de l'agrément délivré par le procureur de la République et le préfet. Si l'agrément est refusé, le maire ou le président de l'établissement public doit immédiatement mettre fin au stage.

Les agents sont ensuite assermentés devant le tribunal de grande instance ou le tribunal d'instance.

Serment et agrément

*(art. L. 412-49 du code des communes,
aujourd'hui codifié à l'art. L. 511-2 du code de la sécurité intérieure)*

La prestation de serment des agents de police municipale est liée à leur qualité d'agent de police judiciaire adjoint. Elle traduit l'engagement de l'intéressé à remplir dans l'avenir loyalement ses fonctions et à observer ses devoirs (*cf* Conseil d'État, 8 octobre 2008, Syndicat national des personnels de santé environnementale, n° 303937).

L'agrément par le préfet est justifié par l'exercice de compétences de police administrative et par la nécessité de vérifier a priori l'absence d'antécédent de nature à entacher l'honorabilité professionnelle, le crédit, la confiance qu'il est possible d'accorder à l'agent.

Source : JO Questions Sénat du 22 avril 2010, p. 1025

Cet agrément et cette assermentation restent valables tout au long de la carrière, quelle que soit l'autorité d'emploi. Cependant, le préfet ou le procureur peut retirer ou suspendre l'agrément après consultation du maire ou du président de l'intercommunalité, laquelle n'est pas obligatoire en cas d'urgence.

- La gestion des communes touristiques

Le législateur a pris en compte la situation des collectivités confrontées à des « explosions » de fréquentation saisonnières : ainsi, la station balnéaire de Vieux Boucau dans les Landes voit sa population osciller, au cours de l'année, entre 1 600 et 20 000 habitants

C'est pourquoi l'agrément peut être accordé, pour une durée limitée, à des fonctionnaires communaux qui ne sont pas APM (ou même à des contractuels de la collectivité) qui les assistent temporairement dans les communes touristiques et stations classées. Cette dérogation permet à celles-ci d'étoffer provisoirement les effectifs de leur police municipale pour faire face aux vagues de vacanciers.

Vieux Boucau quadruple, en saison, ses effectifs, le nombre des policiers municipaux variant de 1 à 8. Fouras en Charente-Maritime recrute deux agents temporaires pour la durée de la saison estivale. La station d'Arâches La Frasse (Haute-Savoie) en recrute 5 lors de la période hivernale.

Les assistants temporaires des agents de police municipale (ATPM)

Dans les communes touristiques et les stations classées, les APM peuvent recevoir des renforts saisonniers pour faire face aux pics de population résultant des fréquentations touristiques.

Ces précieuses aides sont régies par l'article L. 421-49-1 du code des communes (aujourd'hui codifié à l'article L. 511-3 (CSI).

Identifié sous l'appellation d'assistants temporaires des agents de police municipale (ATPM), ces emplois non permanents peuvent être occupés par des fonctionnaires de la commune « *habituellement affectés à des emplois autres que ceux de la police municipale* » ou par des non titulaires.

Ces agents, comme les APM, doivent être agréés par le préfet et le procureur de la République. Ils ne peuvent pas être armés.

- Titularisation des agents

Le stagiaire est titularisé par l'autorité de nomination –maire ou président de l'EPCI- au vu notamment d'un rapport établi par le président du CNFPT sur le déroulement de la période de formation initiale.

- Avancement

Le cadre des agents de police municipale comporte trois grades :

- gardien ;
- brigadier ;
- brigadier-chef principal.

La nomination au 2^{ème} grade peut intervenir après quatre années de services effectifs dans le premier grade. La condition d'ancienneté requise pour être nommé brigadier-chef principal est fixée à deux ans comme brigadier. En outre, l'inscription au tableau d'avancement exige la production d'une attestation du CNFPT certifiant que l'intéressé a suivi les périodes de formation continue obligatoire.

- Mobilité

Selon le principe général de mobilité au sein de la fonction publique, renforcé en 2009, le cadre d'emplois peut être intégré par la voie du détachement de fonctionnaires territoriaux ou des deux autres versants –Etat et hospitalière- appartenant à un cadre ou corps de catégorie C et de niveau comparable¹, sous la réserve –naturellement- de l'obtention préalable de l'agrément du procureur de la République et du préfet. De même, quelles que soient ses fonctions antérieures, quand bien même était-il gendarme, le détaché doit suivre la formation initiale obligatoire de six mois avant de pouvoir exercer les métiers de son emploi d'accueil.

¹ *Apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions (cf. article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).*

Notons qu'il peut être intégré dans le cadre d'emplois des APM, sur sa demande, après deux années au moins de détachement.

b) Un encadrement à géométrie variable

L'encadrement des polices municipales évolue selon la taille du service considéré, les groupements les plus étoffés pouvant être dirigés par un cadre A.

Précisons qu'en l'absence d'emploi de directeur ou de chef de service de police municipale, en raison de la modicité des effectifs du service considéré, l'encadrement des agents est assuré par un brigadier-chef principal.

(1) Les chefs de service de police municipale, l'encadrement « de droit commun »

Fonctionnaires de catégorie B, ces cadres coordonnent l'activité des groupements de policiers municipaux. Ils ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale. Ils sont régis par un décret du 21 avril 2011 (n° 2011-444).

Ils sont recrutés par concours externe pour 40 % au moins des postes à pourvoir sous condition de diplôme : baccalauréat ou homologué au niveau IV ou interne (pour 50 % au plus des postes) et par un troisième concours (pour 10 % des postes à pourvoir) ou par la voie de la promotion interne :

- soit après admission à un examen professionnel ouvert aux agents de police municipale et aux gardes champêtres comptant au moins huit ans de services effectifs dans leur cadre d'emplois en position d'activité ou de détachement ;

- soit pour les agents de police municipale titulaires du grade de brigadier-chef principal ou de chef de police comptant au moins dix ans de services effectifs dans leur cadre d'emplois en position d'activité ou de détachement.

L'admission au concours interne est subordonnée à une durée de services publics de 4 ans au moins, celle au troisième concours à l'exercice pendant quatre ans au moins d'activités professionnelles, de mandats dans une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'activités de responsable associatif.

Des concours sont ouverts tous les deux ans.

• **Une titularisation conditionnée par la formation**

Le candidat est recruté en qualité de stagiaire pour une durée d'un an pour les lauréats aux trois concours, de six mois pour les fonctionnaires promus par l'avancement placés alors en position de détachement auprès de la collectivité ou de l'établissement recruteur. Le stage peut être prolongé, après avis du président du CNFPT, de 9 mois au plus pour les premiers, de 4 mois pour les autres.

Dans les deux cas, le stage commence par une période obligatoire de formation :

- d'une durée de 9 mois pour les recrutés par concours, elle est toutefois réduite à 6 mois si l'intéressé a accompli la formation obligatoire prévue pour les APM ou s'il justifie de 4 ans de services effectifs dans ce cadre ;

- pour les autres (promotion interne), elle s'étend sur quatre mois.

• **Des fonctions de police réglementées**

Le chef de service compétent ne peut exercer les missions relevant du pouvoir de police du maire qu'après son agrément par le procureur de la République et le préfet et sa formation initiale une fois achevée. Comme pour les APM, le refus d'agrément en cours de stage met un terme à celui-ci.

• **Avancement**

Le cadre d'emplois de chef de service de police municipale comporte trois grades :

- chef de service ;
- chef de service principal de 2^{ème} classe ;
- chef de service principal de 1^{ère} classe.

La promotion au grade supérieur implique, outre les conditions de service et d'ancienneté (soit un an d'ancienneté dans le 4^{ème} échelon du premier grade et au moins trois années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B + examen professionnel pour l'accès au 2^{ème} grade ; pour l'accès à la 1^{ère} classe, un an dans le 6^{ème} échelon du 1^{er} grade et cinq ans de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B) pour l'inscription sur un tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, implique le respect, par l'intéressé, de ses obligations en matière de formation continue obligatoire attestée par le CNFPT.

La promotion au 3^{ème} grade s'effectue par deux voies :

- soit celle d'un examen professionnel pour les fonctionnaires justifiant d'au moins deux ans dans le 5^{ème} échelon du 2^{ème} grade et d'au moins trois ans de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois et emplois de catégorie B ;

- soit au choix après inscription sur un tableau d'avancement après avis de la CAP pour les fonctionnaires justifiant d'au moins un an dans le 6^{ème} échelon du 2^{ème} grade et d'au moins cinq années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B.

(2) Les directeurs de police municipale : un emploi contraint

La filière police municipale s'est enrichie assez récemment d'un cadre de catégorie A : le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 fixe le statut particulier des directeurs de police municipale.

Chargés d'assurer la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de police municipale, leurs directeurs ont notamment pour mission de « participer » à la conception et d'assurer la mise en œuvre des stratégies d'intervention de la police municipale et « d'assurer » l'encadrement des fonctionnaires des cadres d'emplois des chefs de service et des agents de police municipale dont ils coordonnent les activités.

Ce cadre comporte un grade à onze échelons.

La nomination d'un directeur est soumise à une condition d'effectif du service : l'emploi ne peut être créé que dans les polices comportant au moins 40 agents relevant des cadres d'emplois des polices municipales, c'est-à-dire compte tenu des emplois de chef de service mais en excluant les ASVP.

- **Recrutement**

Il repose classiquement sur les deux voies prévues par le statut général :

1- le concours externe ou interne.

A l'externe, ouvert pour au moins 40 % des postes mis au concours, les candidats doivent être titulaires d'un diplôme national correspondant au moins à un deuxième cycle d'études supérieures (bac + 3 ; licence).

A l'interne (60 % au plus des postes mis au concours), les candidats doivent justifier de quatre années au moins de services publics effectifs.

Notons que les programmes des concours organisés –tous les trois ou quatre ans- par les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont fixés par le ministre chargé des collectivités territoriales.

2- l'inscription, sous conditions, sur une liste d'aptitude de promotion :

- fonctionnaire territorial âgé de 38 ans au moins et justifiant de plus de dix années de services effectifs accomplis dans un cadre d'emplois de police municipale -y compris celui de garde champêtre ?-, dont cinq années au moins en qualité de chefs de service de police municipale ;

- admission à un examen professionnel organisé par les centres de gestion.

Le taux de promotion est fixé à un recrutement pour trois nominations dans la commune ou l'EPCI ou dans l'ensemble des communes et établissements affiliés à un centre de gestion. Ce qui rend somme toute assez illusoire l'accès au cadre des directeurs par cette voie.

- **Nomination et titularisation**

Les agents recrutés sont soumis à une période obligatoire de formation au cours de leur stage :

- s'ils ont été reçus au concours, la formation initiale est de neuf mois, la titularisation ne pouvant intervenir qu'à l'issue d'une année de stage.

Cependant, l'obligation de formation est allégée et réduite à six mois pour les candidats qui ont déjà effectué la formation initiale des agents et des chefs de service de police municipale ou pour ceux qui justifient de quatre ans de services effectifs dans le cadre d'emplois des chefs de service de police municipale ;

- en revanche, les directeurs nommés par la voie de la promotion interne sont stagiaires pour une durée de six mois au cours desquels ils doivent accomplir une formation de quatre mois.

Durant leur stage, ils sont placés en position de détachement auprès de la collectivité ou de l'établissement recruteur.

La durée du stage peut être prolongée par l'autorité territoriale, après avis du président du CNFPT, pour une durée d'un an au plus pour les premiers et de deux mois pour les seconds.

L'exercice de leurs missions est, pour tous les stagiaires, soumis à l'obtention préalable de l'agrément du procureur de la République et du préfet d'une part, et au déroulement de la formation obligatoire d'autre part.

Notons que, comme pour les deux autres cadres d'emplois, le refus d'agrément en cours de stage met un terme à celui-ci.

- **Des parcours professionnels contraints**

L'avancement dans le cadre d'emplois des directeurs de police municipale est limité puisqu'il comprend un seul grade composé de onze échelons.

Par ailleurs, comme tous les corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques, celui de directeur de police municipale est accessible par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, aux fonctionnaires civils et militaires (voire pour les premiers tout simplement par intégration directe) appartenant à la même catégorie et de niveau comparable apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.

Au vu du nombre limité des emplois créés, la promotion dans la filière Police municipale est encore restreinte par la nomination dans ces emplois de fonctionnaires de l'Etat.

2. Le garde champêtre, incarnation de la police rurale

Si les policiers municipaux ont récemment été institutionnalisés, les gardes champêtres peuvent se prévaloir de l'ancienneté de leur lignée : sans remonter au Moyen-Age qui les a vus naître, on doit rappeler que le corps des gardes champêtres a été mis en place par les lois des 28 septembre et 6 octobre 1791.

Les effectifs de la police rurale se sont considérablement réduits : au nombre de 27 000 en 1967, ils sont aujourd'hui environ 1 800.

Exerçant leurs fonctions comme les agents de police municipale au sein d'une commune ou d'une intercommunalité, mais dotés de compétences plus larges, les gardes champêtres se voient confier, en plus des directives du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, une compétence spécifique qui leur confère leur originalité : la « *police des campagnes* » au titre de laquelle le législateur les a investis, comme nous l'avons précédemment rappelé (cf. *supra...*), de prérogatives étendues notamment en matière de polices de l'eau, de l'environnement, de la forêt, de la chasse et de la pêche...

Les gardes champêtres « *gèrent un territoire et les activités qui s'exercent dessus* » observaient devant vos rapporteurs les représentants de la fédération nationale des gardes champêtres communaux et intercommunaux.

Ils interviennent dans des circonscriptions très vastes, au peuplement disséminé et y assurent un lien social.

Pourtant, les perspectives de carrière ouvertes aux gardes champêtres, fonctionnaires territoriaux de catégorie C, ne correspondent pas aux richesses de leur métier.

Leur statut est fixé par un décret du 24 août 1994 (n° 94-731).

Les gardes champêtres exercent en uniforme -non réglementé- assorti d'une plaque distinctive obligatoire.

- **Recrutement**

L'accès au cadre d'emplois est normalement ouvert par concours interne ou externe aux candidats titulaires d'au moins un titre ou diplôme homologué au niveau V (BEP, CAP...).

La fédération nationale des gardes champêtres communaux et intercommunaux, reçue par vos rapporteurs, a regretté la très faible périodicité des concours -une session sera organisée en Avignon au mois de septembre 2012, la première depuis trois ans.

80 % des membres du cadre d'emplois l'ont rejoint par la voie du détachement, provenant de la fonction publique territoriale ou de l'Etat, notamment des militaires.

- **Nomination**

Nommé selon leur collectivité de recrutement par le maire ou par décision conjointe du président de l'EPCI et de chacun des maires des communes membres de l'établissement, le garde champêtre qui doit être agréé par le procureur de la République, débute sa carrière par un stage durant un an, prolongeable, le cas échéant, pour la même durée au maximum.

Il est alors contraint à une période obligatoire de formation de trois mois organisée par le CNFPT. Il ne peut, en conséquence, exercer les fonctions correspondant à son grade tant qu'il n'a pas rempli cette obligation.

- **Un avancement moins rapide que celui des policiers municipaux**

Le cadre d'emplois comprend trois grades accessibles au choix :

- garde champêtre principal ;
- garde champêtre chef ;
- garde champêtre chef principal.

Les proposables au grade supérieur doivent remplir les conditions suivantes :

- pour l'accès au deuxième grade : cinquième échelon du premier grade et six ans de services effectifs dans ce grade ;
- pour l'accès au troisième grade : deux ans d'ancienneté dans le sixième échelon du deuxième grade et cinq ans de services effectifs dans ce grade.

- **Un détachement réglementé**

Pour y prétendre, le fonctionnaire doit être dûment habilité à l'exercice des fonctions de garde champêtre, titulaire d'un grade ou occupant un emploi de niveau équivalent.

Dans les trois mois suivant la date de son détachement, il doit suivre la période de formation obligatoire initiale de trois mois.

3. Des collaborateurs non statutaires : les agents de surveillance de la voie publique

Principalement chargés d'assumer le respect des règles concernant l'arrêt et le stationnement des véhicules -à l'exception des arrêts et stationnements dangereux, gênants ou abusifs (cf. article R. 417-9 du code de la route) ainsi que de l'apposition du certificat d'assurance¹, les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) participent aussi « à des missions de prévention aux abords des établissements scolaires, des autres bâtiments et lieux publics » comme le définit le répertoire des métiers du CNFPT. Ils sont également compétents pour constater les contraventions aux règlements sanitaires relatifs à la propreté des voies et espaces publics².

Sur le terrain, ils sont parfois chargés de tâches supplémentaires : patrouilles communes avec les policiers municipaux... Comme l'a relevé la Cour des comptes, « au fur et à mesure que les policiers municipaux voient leur activité s'enrichir, les ASVP constituent une force d'appoint utilisée dans des proportions variables »³.

¹ Cf. articles L. 130-4 et R. 130-4 du code de la route ; article R. 211-21-5 du code des assurances.

² Cf. article L. 1312-1 du code de la santé publique.

³ Rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique (juillet 2011).

Ces dépassements d'un cadre fonctionnel pourtant délimité, a été ainsi résumé par la sociologue Virginie Malochet, devant vos rapporteurs : « *Un champ de délégations en chaîne !* »

- **Une profession non identifiée**

Statutairement, l'ASVP est un fonctionnaire territorial recruté par une commune ou un EPCI qui peut également recruter un non titulaire pour occuper les mêmes fonctions. L'autorité territoriale a également la faculté de confier des missions d'ASVP à un agent communal déjà en poste sur d'autres fonctions. Les titulaires appartiennent habituellement aux cadres d'emplois de catégorie C d'adjoints administratifs ou d'adjoints techniques territoriaux, tous deux accessibles sans concours.

Les 5 180 ASVP sont pour 80 % d'entre eux titulaires et pour 20 %, donc, contractuels.

En tout état de cause, ces agents doivent être agréés par le procureur de la République et assermentés auprès du tribunal d'instance pour pouvoir exercer leurs fonctions. Notons que le serment doit être renouvelé devant le juge en cas de changement de lieu d'affectation de l'agent (*cf.* article L. 130-7 du code de la route).

Leur tenue n'est pas réglementée ; le maire peut donc librement la déterminer, sous la réserve « *qu'elles ne prêtent pas à confusion avec des uniformes réglementés* », tels ceux des agents de police municipale « *dont le port indu est sanctionné* » pénalement (*cf.* articles 433-14-1° pour le délit d'usurpation de signes réservés à l'autorité publique et R. 643-1 du code pénal). Ce dernier punit d'une peine contraventionnelle de la 3^{ème} classe le fait de porter notamment un costume ou un uniforme présentant avec d'autres réglementés « *une ressemblance de nature à causer une méprise dans l'esprit du public.* » Convenons, cependant, que malgré ces indispensables interdictions, la couleur habituellement portée par les différents professionnels qui concourent à la préservation de la sécurité publique -le bleu- d'ailleurs obligatoire pour les policiers, introduit dans l'esprit des administrés des confusions en cascade ! Peut-être conviendrait-il de réfléchir, pour les agents territoriaux, au moyen d'y remédier. La même limite s'applique aux insignes mentionnant leur qualité, comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur dans une circulaire du 15 février 2005.

Par ailleurs, les ASVP ne sont pas armés contrairement aux agents de police municipale et aux gardes champêtres qui peuvent l'être (*cf infra*).

4. Des métiers très spécifiques

Un ensemble d'emplois territoriaux concourent aussi à la sécurité de l'espace public et au respect des règles législatives et réglementaires adoptées à cette fin.

Sans mésestimer leur contribution effective aux missions de sécurité publique, le présent rapport n'a pas été l'occasion d'aborder la surveillance d'espaces particuliers, telle qu'assurée par les agents de gardiennage et de surveillance, gardiens de cimetière ou agents de port.

Deux métiers sont plus directement liés aux missions de police municipale pour des fonctions très différentes : d'une part, les agents de médiation et de prévention ; d'autre part, les opérateurs de vidéo surveillance.

a) Les agents de médiation et de prévention

Ces personnels, chargés d'une précieuse mission de médiation préventive basée sur le maillage et la connaissance fine du terrain, de ses habitants, des problèmes et difficultés qui traversent leur circonscription dans le cadre des dispositifs locaux de lutte contre les incivilités et de prévention de la délinquance, ne constituent pas une catégorie statutaire spécifique.

Ils exercent leur métier auprès d'une commune de plus de 10 000 habitants principalement, d'une intercommunalité ou d'un département. Une partie d'entre eux est titulaire et relève, selon le cas, d'un cadre d'emplois de catégories B ou C des filières Animation, Sportive, Administrative, Technique et Médico-sociale : animateurs territoriaux, opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives, adjoints territoriaux d'animation, adjoints administratifs ou techniques territoriaux, agents sociaux territoriaux.

Pour le reste, ils sont recrutés sur un dispositif d'emploi aidé ou sur un contrat à durée déterminée.

La ville de Dijon a créé un service de lien social composé de neuf médiateurs de jour répartis en trois équipes de trois agents chacune ; deux de ces groupes sont affectés à des quartiers identifiés, le troisième est une équipe volante appelée à intervenir sur tout le périmètre communal.

Si le port d'une tenue distinctive n'est pas imposé aux agents de médiation, les personnels dijonnais exercent leurs fonctions en tenue, ce qui facilite le dialogue avec la population et permet leur identification.

b) Les opérateurs de vidéo surveillance

Leur nombre -1169 recensés en 2011¹- s'accroît parallèlement au développement des dispositifs de vidéo protection.

¹ Ce résultat doit être relativisé par l'affectation à des fonctions de vidéo-opérateurs d'un certain nombre d'ASVP.

Ces agents, habituellement en fonction dans les centres de supervision urbains, sont principalement chargés de visionner et d'exploiter les informations transmises par les caméras afin de pouvoir, si nécessaire, alerter les services de police à fin d'actions de police administrative ou judiciaire.

Rattachés fonctionnellement au responsable du service de police municipale, les opérateurs de vidéosurveillance sont régis par les statuts particuliers de catégorie C des emplois d'agents de police municipale et d'adjoints administratifs ou techniques territoriaux.

A Evry, le centre de supervision urbain, placé sous la responsabilité d'exploitation du directeur de la police municipale, comprend des policiers municipaux et des ASVP. Le chef de salle et ses suppléants sont des gradés de la police municipale.

Il convient de préciser que certaines collectivités n'exploitent pas en temps réel les images qui sont donc simplement enregistrées et conservées durant la période légale. Aucun personnel spécifique n'est alors affecté à ce dispositif consacré à la sécurisation des lieux publics.

*

* *

Ce panorama n'entend pas être exhaustif. D'autres personnels peuvent concourir aux politiques locales de sécurité et de prévention dont les contours sont en tout état de cause définis par les élus.

Ainsi la commune de Folschwiller (Moselle) a complété son service de police municipale par le recrutement de trois agents d'animation chargés notamment, en plus d'une mission particulière d'assistance aux personnes âgées, d'assurer les entrées et sorties d'écoles, de réguler la circulation lors de diverses manifestations et commémorations (vœux, 14 juillet, Sainte-Barbe, Armistice...), d'effectuer, en cas de besoin, des patrouilles portées et pédestres, de gérer la régie des foires et marchés...

Cet exemple illustre la remarquable souplesse offerte par les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale aux collectivités qui peuvent adapter leur service prévention/sécurité aux particularismes locaux.

B. UN VOLET SOCIAL DISPARATE

Il convient, à titre liminaire, de rappeler que les régimes indemnitaires des fonctionnaires territoriaux sont, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, fixés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public qui les emploie. Ce pouvoir s'exerce dans la limite d'un plafond correspondant au régime bénéficiant aux fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions

équivalentes et apprécié de grade à grade, entre cadre d'emplois et corps équivalents (principe dit de parité)¹.

Les personnels relevant de la filière police peuvent percevoir deux catégories d'indemnité :

- l'indemnité spéciale de fonction ;
- l'indemnité d'administration et de technicité.

1. Une indemnité pour l'ensemble de la filière

Dans le cadre précédemment rappelé, le pouvoir réglementaire a fixé, pour chacun des quatre cadres d'emplois de la filière police, le plafond du montant de l'indemnité spéciale de fonctions (ISF) que les collectivités peuvent verser à leurs agents, applicable au montant du traitement soumis à retenue pour pension.

Ce taux varie selon les emplois. Il s'élève respectivement à :

- 16 % pour les gardes champêtres² ;
- 20 % pour les agents de police municipale¹ ;
- 22 % et 30 % pour les chefs de service de police municipale selon leur indice brut (jusqu'à 380 dans le premier cas et au-delà de cet indice dans l'autre cas)³ ;
- 25 % pour la part variable de l'ISF des directeurs de service de police municipale, qui est complété d'une part fixe d'un montant annuel maximum de 7 500 €⁴.

L'ISF est cumulable avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le cas échéant, ainsi qu'avec l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) dont la mise en place est, elle aussi, du ressort de l'autorité territoriale.

2. Une forfaitisation des heures supplémentaires modulée par la manière de servir de l'agent

L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) peut être accordée aux fonctionnaires de catégories C et B, sous la réserve, pour ces derniers, de percevoir une rémunération au plus égale à celle correspondant à l'indice brut 380 (les titulaires d'un indice supérieur pourront la percevoir dès lors qu'ils bénéficient par ailleurs des indemnités horaires pour travaux supplémentaires). Son attribution individuelle « *est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions* » (cf. art. 5 du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002).

¹ Cf. article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

² Cf. décret n° 97-702 du 31 mai 1997.

³ Cf. décret n° 2000-45 du 20 janvier 2000.

⁴ Cf. décret n° 2006-1397 du 17 novembre 2006.

L'indemnité est assise sur un montant moyen calculé par l'affectation d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 8 tel que fixé par délibération du conseil de la collectivité au montant de référence annuel du grade considéré, qui est indexé sur la valeur du point fonction publique.

Notons qu'elle est exclusive de toute indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires.

Des indemnités modulées selon la taille des collectivités

L'Association des maires de France a enquêté en septembre 2010 sur la réalité du régime indemnitaire dans la filière police auprès de 524 communes et intercommunalités dotées d'une police municipale :

- les agents de la quasi-totalité des villes interrogées bénéficient d'indemnités (98,5 %) ; pour l'essentiel, il s'agit de l'ISF (94%) versée au taux maximum de 20 % dans plus de 39 % des communes, entre 18 et 20 % dans presque 60 % d'entre elles.

Notons que 87,5% de communes n'attribuant pas d'ISF ont une population inférieure ou égale à 6 000 habitants ;

- 31 % des communes versent exclusivement l'ISF ;

- 63 % des communes attribuent ISF et IAT.

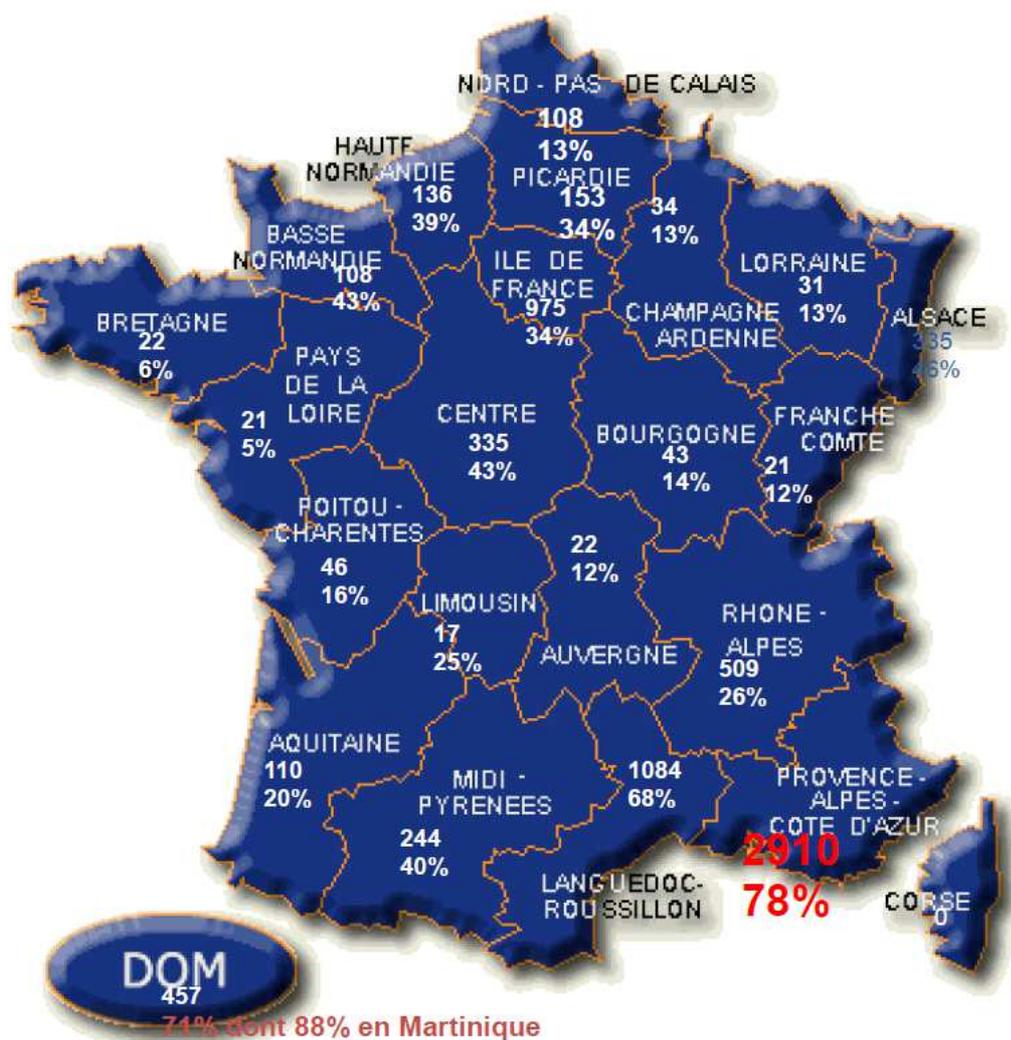
Source : Rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale sur La filière police municipale : Réflexions et propositions (5 septembre 2012).

C. L'ARMEMENT, INDICATEUR DE LA POLITIQUE LOCALE

Les agents de police municipale comme les gardes champêtres, peuvent, sous conditions, être autorisés à porter une arme : tous peuvent être équipés mais selon des règles différentes.

Le Général David Galtier, directeur des opérations et de l'emploi à la Gendarmerie nationale, a indiqué à vos rapporteurs que le tiers des 6 800 agents de police municipale exerçant leurs fonctions en zone gendarmerie -qui, ne l'oublions pas, couvre 95 % du territoire national soit 50 % de la population- portent une arme de 4^{ème} catégorie.

Cartographie du nombre d'agents de police municipale armés en 4^{ème} et ou 7^{ème} catégorie par région et du taux d'armement de chacune d'entre elles



Source : Centre national de la fonction publique territoriale.

1. Le régime d'autorisation

a) Une procédure encadrée pour les agents de police municipale

Prévu par l'article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure (anciennement article L 412-51 du code des communes), le régime d'autorisation est encadré par le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000.

Sous réserve de la conclusion d'une convention de coordination, l'armement est accordé par le préfet, sur demande motivée du maire, par autorisation individuelle des agents pour des missions définies.

Un certificat médical de moins de 15 jours doit être produit à l'appui de la demande de l'autorité territoriale pour attester la compatibilité de l'état physique et psychique de l'agent intéressé.

En outre, une formation préalable attestée par le CNFPT conditionne depuis le 1^{er} juillet 2008¹ la délivrance de l'autorisation de ports d'armes de 4^{ème} et 7^{ème} catégories. Toutefois, l'avis de fin de stage du CNFPT est, en droit, indifférent à l'armement de l'agent.

D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs, la procédure d'autorisation s'étend, en moyenne, sur une année.

L'agent est, ensuite, naturellement astreint à un entraînement continu afin de maintenir à niveau sa capacité opérationnelle. A cette fin, il doit suivre, chaque année, au moins deux séances pour le maniement d'une arme de 4^{ème} ou de 7^{ème} catégorie, soit au moins 50 cartouches annuelles pour les revolvers et armes de poing chambrés, 4 cartouches pour les armes à feu d'épaule et armes de poing à munitions non métalliques de calibre au moins égal à 44 mm et les armes à feu similaires de 7^{ème} catégorie, notamment les flash-ball (*cf infra*). Chaque séance est sanctionnée par une attestation de suivi délivrée par le CNFPT.

Cependant, comme le regrettent les communes de Pau et de Saint-Jean de Braye notamment, l'obligation de formation ne s'étend pas à l'utilisation des bâtons de défense et tonfas qui peuvent pourtant s'avérer des armes redoutables.

b) Un régime différent pour les gardes champêtres

Il est prévu par l'article R. 2213-58 du code général des collectivités territoriales qui en délimite le cadre juridique par référence à l'article 25 du décret n° 95-589 du 6 mai 1995 concernant le régime des matériels de guerre, armes et munitions (*cf infra*).

Les autorisations sont délivrées individuellement et visées par le préfet.

2. L'encadrement des matériels

L'armement autorisé diffère selon qu'il s'agit de policiers municipaux ou de gardes champêtres.

En outre, pour les premiers, l'armement autorisé dépend d'une part, des missions et d'autre part, du moment de l'intervention au cours de la journée.

¹ Cf. décret n° 2007-1178 du 3 août 2007.

L'armement de la police territoriale

1/ Agents de police municipale (décret n° 2000-276 du 24 mars 2000)

- Armement autorisé

Les policiers municipaux peuvent être autorisés à porter des armes de :

• 4ème catégorie

- révolvers 38 spécial
- armes de poing 7,65 mm
- armes à feu d'épaule et armes de poing tirant 1 ou 2 balles ou projectiles métalliques 44 mm au moins
- pistolets à impulsions électriques

• 6ème catégorie

- matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa »
- générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes
- projecteurs hypodermiques

• 7ème catégorie

- armes à feu tirant 1 ou 2 balles ou projectiles non métalliques, classés en 7^{ème} catégorie, calibre 44 mm au moins

- Missions correspondantes

Le décret du 24 mars distingue, d'une part, le travail de jour du travail de nuit et, d'autre part, des circonstances particulières.

Les agents peuvent être armés¹ pour :

• **Entre 6 et 23 h**

→ la surveillance générale des voies publiques, des voies privées et lieux ouverts au public si un risque identifié est de nature à compromettre la sécurité des personnes et des biens ;

→ la surveillance dans les transports publics de personnes sur demande de l'exploitant au maire ;

→ les gardes statiques des bâtiments communaux abritant services ou biens exposés à des risques particuliers d'insécurité.

• **Entre 23 et 6 h,**

→ pour les mêmes missions mais sans nécessité d'un risque identifié ou particulier d'insécurité ou d'une demande de l'exploitant d'un service de transport public.

• **De jour comme de nuit**

¹ A l'exception des projecteurs hypodermiques réservés à la capture des animaux dangereux ou errants.

→ pour intervention, sur appel d'un tiers ou à la demande des services régaliens de sécurité, pour des troubles à la tranquillité publique.

2/ Gardes champêtres (art. R. 2213-58 du CGCT).

Les gardes champêtres peuvent être dotés des armes suivantes :

• 1ère catégorie

- armes de poing semi automatiques ou à répétition classées
- fusils, mousquetons et carabines
- pistolets automatiques, pistolets mitrailleurs et fusils automatiques

- autres armes automatiques de tous calibres • 4ème catégorie (armes à feu de défense)

• 6ème catégorie (armes blanches)

Sur le terrain, la situation est très hétérogène. L'armement dépend des missions confiées aux policiers municipaux. Il reflète la doctrine d'emploi arrêtée par le maire plus qu'il n'est lié à la population de la collectivité ou à ses réalités sociologiques.

Les agents dijonnais sont équipés de bâtons et de bombes lacrymogènes tout comme leurs collègues de Colombes aujourd'hui munis de tonfas et de flash ball (contre un armement de 4^{ème} catégorie sous la précédente municipalité) ou ceux de la communauté de communes de Roissy Porte de France qui dispose en outre d'une brigade canine, une arme efficace selon les interlocuteurs sur place de vos rapporteurs. A Amiens, les policiers sont armés en 6^{ème} catégorie pour certaines missions. En revanche, à Evry, Harnes, Montauban, Nice, Perpignan et Villers-Cotterêts la police municipale est armée en 4^{ème} catégorie.

D. LA FORMATION, UNE NÉCESSITÉ INDISPENSABLE MAIS INCOMPLÈTE

Selon les cadres d'emplois, selon les métiers, les obligations de formation varient.

Mais en tout état de cause, leur mise en œuvre relève naturellement de la responsabilité de l'instance dédiée de la fonction publique territoriale : le CNFPT.

1. Une obligation diversement hétérogène

Selon leur statut, les personnels sont contraints à une formation initiale -dite formation initiale d'application (FIA)- et continue (FCO), la première des deux seulement ou tout simplement dispensés de tout apprentissage.

1 – Les agents et les chefs de service de police municipale sont astreints à une double obligation de formation initiale et continue :

→ **agents** :

- FIA de six mois ;
- FCO : de dix jours au moins tous les cinq ans.

Il convient de préciser que la formation « dispensée en cours de carrière » des APM est prévue par l'article L. 412-54 du code des communes (aujourd'hui codifié à l'article L. 511-6 du code de la sécurité intérieure) « *en vue de maintenir ou parfaire leur qualification professionnelle et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont amenés à exercer* ».

→ **chefs de service** :

FIA de neuf mois, réduite à six mois pour les candidats lauréats de concours précédemment agents de police municipale ;

- FIA de quatre mois pour les fonctionnaires inscrits sur la liste d'aptitude de promotion ;
- FCO de dix jours minimum par période triennale.

2 – Les directeurs de police municipale issus du concours sont soumis au seul régime de FIA, laquelle est fixée à neuf mois (réduite à six mois pour les candidats antérieurement agents ou chefs de service de police municipale).

Les directeurs issus de la promotion interne ne sont tenus qu'à une formation d'une durée de quatre mois.

3 - Pour leur part, les gardes champêtres doivent également suivre une formation initiale mais d'une durée de trois mois, ce qui peut paraître « *léger* » au regard de leurs compétences, plus larges et plus spécialisées que celles des APM.

En revanche, comme les directeurs de police municipale, les gardes champêtres n'ont pas d'obligation de formation continue alors même qu'elle s'avèrerait utile dans les deux cas en raison des évolutions du cadre juridique et des méthodes d'intervention de ce secteur.

Récapitulatif : des obligations de formation sans logique excessive¹

Emplois	Formation initiale obligatoire	Formation continue obligatoire
Agent de police municipale	Oui : 6 mois	Oui : 10 jours minimum par période de 5 ans
Chef de service de police municipale	Oui : 9 mois (6 ou 4 mois pour les candidats issus du cadre des APA - cf. <i>supra</i>)	Oui : 10 jours minimum par période de 3 ans
Directeur de police municipale	Oui : 9 mois (6 ou 4 mois pour les candidats issus des deux autres cadres de police municipale -cf. <i>supra</i>)	Non
Garde champêtre	Oui : 3 mois	Non

2. Des oublis regrettables

Aucun régime de formation n'est institutionnalisé pour les autres métiers territoriaux concourant au maintien de la sécurité et de la tranquillité publiques. ASVP, opérateurs de vidéosurveillance, agents de médiation, ATPM... sont exemptés de toute formation obligatoire tant initiale que continue. Ils ne peuvent prétendre qu'au droit commun qui bénéficie à tout agent, structuré et amplifié en 2007 avec l'introduction dans le statut général du DIF (droit individuel à la formation).

Comment expliquer cette omission au regard des fonctions importantes exercées par chacun de ces métiers pour la sécurité de tous ? Ce ne peut être l'absence de statut spécifique qui n'est pas la clé de l'obligation.

Ce vide juridique est d'autant plus criant dans le cas des ASVP puisque ces agents doivent être agréés et assermentés et qu'au surplus, certaines communes les emploient au-delà du strict cadre de leurs missions !

Comme l'ont souligné les organisations syndicales rencontrées par vos rapporteurs, la qualification professionnelle des opérateurs de vidéosurveillance -« *l'œil du policier* »- pour ne prendre qu'eux, est essentielle pour interpréter les images et transmettre aux policiers sur le terrain des informations fiables et pertinentes.

Le CNFPT en a pris conscience.

Il organise aussi, gratuitement car financées par les cotisations des collectivités, des formations pour les ASVP, les opérateurs de vidéosurveillance et les médiateurs.

¹ Cf. décrets n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 ; n° 2011-444 du 21 avril 2011 ; 2006-1392 du 17 novembre 2006 ; n° 94-731 du 24 août 1994 ; 2000-51 du 20 janvier 2000.

Parallèlement, les collectivités s'organisent.

A Dijon, les sept opérateurs, après avoir reçu une formation initiale dispensée par le fournisseur des équipements, ont effectué un stage à Aubervilliers et, via le CNFPT, ont accru leur qualification avec le directeur du CSU de Strasbourg, doté des mêmes outils.

La communauté d'agglomération du Val de Montmorency a mis en place un mini-CSU équipé de huit postes et sept caméras.

Les personnels d'Amiens ont été formés avec l'aide d'un formateur du Cap d'Agde.

3. Un opérateur unique : le Centre national de la fonction publique territoriale

La formation des agents territoriaux relève de la responsabilité du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui l'institue, qu'il s'agisse des actions d'intégration ou de professionnalisation tout au long de la carrière des personnels.

En conséquence, tant le code des communes que les statuts particuliers ont confié au CNFPT le soin d'organiser les formations correspondantes.

Cette compétence générale n'interdit pas au Centre de conventionner avec les administrations et les établissements publics de l'Etat chargés de former les personnels de la police et de la gendarmerie nationales.

Le Général représentant la Gendarmerie nationale a indiqué à vos rapporteurs que le protocole de coopération conclu avec le CNFPT le 17 février 2011 prévoit :

- des stages d'une à deux semaines au sein des unités de gendarmerie ;
- des formations générales notamment en matière de police judiciaire ;
- des formations spécialisées telles que la police montée à cheval, pour 35 agents, le tir, les brigades nautiques et motocyclistes (pour 50 agents).

• Formation initiale

Son caractère impératif fait de son accomplissement un des éléments qui, avec l'agrément et l'assermentation, autorisent les agents concernés à exercer leur mission.

C'est pourquoi dès que l'autorité territoriale a recruté un candidat, il doit en avvertir le CNFPT en lui transmettant les arrêtés de nomination afin de lui permettre d'organiser la FIA de l'intéressé.

Le Centre définit alors le calendrier de la formation, qu'il notifie aux employeurs et stagiaires concernés.

La formation initiale est réglementairement encadrée¹.

Les axes des référentiels de formation sont les suivants :

- communication ;
- environnement professionnel ;
- compétences professionnelles ;
- écrits professionnels ;
- comportements professionnels.

La formation doit comporter « *des enseignements théoriques et techniques et une formation appliquée au sein de services ayant compétence en matière de sécurité* » (cf. décrets précités) que le CNFPT organise en alternance dans ses délégations régionales (à l'exception de la FIA des directeurs - cf. *infra*) comme suit :

→ pour les directeurs de police municipale : formation organisée par l'INSET (institut national spécialisé d'études territoriales) de Dunkerque dans son antenne d'Issy-les-Moulineaux².

→ pour les chefs de service de police municipale : formation théorique (103 jours) et stages pratiques (80 jours) dans et hors de la collectivité employeur pour les candidats dont c'est la première FIA de police municipale.

Pour les autres candidats, le cursus s'effectue au cours de 60 jours de formation théorique et de 60 jours de stages pratiques, lesquels sont réduits à 20 jours pour les fonctionnaires nommés par voie de promotion interne.

→ pour les agents de police municipale : sessions d'enseignement théorique (67 jours), stages pratiques d'application en collectivité (34 jours) et stages pratiques d'observation, de mise en situation (20 jours) au sein des structures partenaires du CNFPT : gendarmerie et police nationales ; douanes ; pénitentiaire ; sapeurs-pompiers ; services sociaux ; tribunaux de police ; maisons de justice...

→ pour les gardes champêtres : enseignement théorique de 48 jours, stages pratiques d'application en collectivité de 10 jours et stages pratiques d'observation de 12 jours également au sein de structures partenaires : gendarmerie nationale ; conseil supérieur de la pêche ; office national de la chasse ; office national des forêts...

¹ Cf. décrets n° 94-933 et 94-934 du 25 octobre 1994, 2000-47 du 20 janvier 2000 et 2007-370 du 20 mars 2007.

² Tous cinq organismes spécialisés du CNFPT, les quatre INSET, chacun attaché à certaines compétences locales, forment avec l'INET (institut national des études territoriales) « le réseau de l'expertise territoriale ».

Notons que deux délégations régionales sont référentes pour les gardes champêtres : Languedoc-Roussillon et Picardie.

Il convient de rappeler qu'à l'issue de la période de formation, le président du CNFPT transmet, par écrit, à l'autorité territoriale son appréciation sur le stagiaire.

- **formation continue**

Tant pour les agents que pour les chefs de service, la FCO s'articule autour d'un tronc commun défini au niveau national d'une durée de quatre jours (rappel des « fondamentaux » et évolutions législatives récentes) et, au choix sur catalogue, de modules adaptés aux problématiques locales sur six jours, l'ensemble couvrant le plancher de dix jours fixé par les décrets statutaires.

Le CNFPT reçoit aussi des demandes spécifiques des collectivités pour accompagner leurs politiques publiques ou à la suite d'interventions difficiles.

Il convient de préciser que le tronc commun de la FCO des APM est différent si l'agent est aussi chef de police municipale.

Les FCO sont facturées aux collectivités au tarif journalier de 125 € par stagiaire.

Dans son bilan établi pour l'année 2010, le CNFPT pointe les difficultés qu'il rencontre pour organiser la FCO des agents et chefs de service respectivement soumis à une obligation quinquennale ou triennale de 10 jours. Ses délégations régionales *« ne peuvent qu'établir des plannings prévisionnels qui ne correspondent pas toujours aux inscriptions effectives que les communes font pour leurs agents, sur un calendrier soumis aux contingences financières propres »*.

De leur côté, les collectivités regrettent que l'offre ne soit pas uniformisée sur l'ensemble du territoire national. Selon les régions, en effet, les agents ne peuvent accéder à certaines formations. C'est le cas de « la capture de chiens dangereux » cité par la ville de Pau, un sujet de préoccupation pour de nombreuses communes dont Isbergues (Pas-de-Calais).

L'exemple du catalogue de l'interrégion Zone Ouest

Les délégations régionales de Basse Normandie, Bretagne, Centre, Haute-Normandie et Pays de la Loire se sont regroupées pour présenter une offre harmonisée sur cette interrégion en dix itinéraires, « *chacun comprenant une diversité de stages portés par l'une ou l'autre des délégations régionales et organisés soit en régional soit en inter régional* » :

- gestion et management d'un poste de police municipale ;
- approche comportementale en intervention ;
- police de la route ;
- gestion du domaine public et de l'environnement ;
- police de proximité ;
- armement en police municipale ;
- animaux errants et/ou dangereux ;
- écrits professionnels de police municipale ;
- agent de surveillance de la voie publique ;
- vidéo protection et télésurveillance.

Sans garantir l'organisation annuelle de chacun des stages proposés, l'interrégion s'engage, cependant, à programmer la totalité des composantes de chaque itinéraire dans un délai maximum de trois ans.

Source : CNFPT - délégation régionale Pays de la Loire.

4. La « professionnalisation » des formations, gage d'efficience des polices municipales

D'après les renseignements recueillis par vos rapporteurs, le CNFPT s'est engagé dans une démarche d'élargissement et de certification de son offre. Les différentes initiatives en cours répondent aux demandes formulées par les élus locaux, qui accompagnent la place aujourd'hui occupée par les polices municipales dans le secteur de la sécurité publique.

a) L'élargissement du catalogue

L'offre prend en compte la diversification des modes d'intervention des polices municipales et présente des modules spécifiques.

Formations spécialisées

La CNFPT propose diverses formations spécialités qui devraient couvrir le spectre de l'organisation des services et des missions confiées localement aux policiers municipaux et pour lesquelles il a conventionné avec le ministère de l'intérieur.

- Il s'agit tout d'abord de **l'armement**.

Une formation préalable, attestée par le CNFPT, est -rappelons-le- exigée pour la délivrance des autorisations de port d'arme de la 4^{ème} ou de la 7^{ème} catégorie¹.

A cette fin, le dispositif proposé est constitué d'un module juridique de 12 heures complété par des modules techniques en fonction de la nature de l'armement (45 h pour les pistolets et révolvers; 3 h pour le flash-ball ; 18 h pour le tonfa).

Ensuite, les agents armés en 4^{ème} et /ou 7^{ème} catégories sont soumis, chaque année, à au moins deux séances d'entraînement.

Dans le cadre résultant des conventions conclues par le CNFPT avec la DGPN, le 28 février 2008, et avec la DGGN le 7 février 2008, les formations préalables sont assurées par les moniteurs de police municipale appartenant ou non au service de la commune d'exercice des stagiaires : les services de l'Etat, pour leur part, mettent à disposition leurs structures de formation et d'entraînement contre remboursement par le CNFPT².

- En 2010, le CNFPT a mis en place des formations organisées chez ses partenaires de l'Etat :

- pour les **brigades motorisées**, l'école de police nationale de Sens et l'école de gendarmerie de Fontainebleau ;

- pour les **brigades équestres**, à la garde Républicaine dans son centre de Saint Germain en Laye.

- Le CNFPT s'attache à développer son offre sur des thèmes spécifiques : fraudes documentaires et usurpation d'identité, médiation.

Ce mouvement semble répondre à la demande formulée auprès de vos rapporteurs par de nombreuses collectivités qui, comme Grenoble ou Saint Orens (Haute-Garonne), regrettent le catalogue trop étroit des formations, voire leur inexistence : le sujet récurrent est, à cet égard, la formation des maîtres-chiens. Les collectivités sont alors contraintes à les organiser elles-mêmes : Grenoble a ainsi mis en place une formation pour ses maîtres-chiens.

Saint-Pierre d'Allevard (Isère) appelle à une actualisation continue et à une diversification des thématiques pour correspondre au champ des missions exercées par les agents.

Il convient, en effet, de les adapter à l'évolution, d'une part, des pouvoirs confiés aux policiers municipaux, et d'autre part, à la diversification de leurs modes opératoires (vidéosurveillance, brigades cynophiles,

¹ Cf. décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, complété par un arrêté du 3 août 2007.

² Circulaire du ministre de l'intérieur du 4 novembre 2008 (NOR INT/D/08/00173/C).

motocyclistes ...). C'est le gage de l'efficacité de ces personnels pour préserver la tranquillité publique.

Le CNFPT a délocalisé les formations techniques destinées aux gardes champêtres. Pour ne prendre qu'un exemple, la politique de l'eau est traitée dans la région Languedoc-Roussillon qui dispose des équipements techniques nécessaires.

b) Vers la certification des formateurs

Un certain nombre de « dysfonctionnement », largement relayés auprès de vos rapporteurs par les collectivités qu'ils ont interrogées, ont pu être constatées par le CNFPT lui-même : non-respect des référentiels, notamment en ce qui concerne les durées de formation règlementairement fixées, profils des formateurs dont les interventions, au regard de leur origine professionnelle dans la gendarmerie ou la police nationales, ne correspondent pas toujours aux spécificités des polices municipales (les formateurs sont pour plus de la moitié des agents territoriaux, et pour le reste, des personnels de l'Etat : magistrats, douaniers, gendarmes, policiers, agents de l'administration pénitentiaire ...). La disparité des dispositifs et de leur qualité selon les délégations régionales organisatrices est souvent dénoncée et nuit à l'ensemble du secteur. Elle conduit à des pratiques hétérogènes, à l'échelle nationale, ce qui, selon la ville de Beauvais (Oise), entrave la professionnalisation des agents.

Sur la base de ce constat, le CNFPT s'est engagé dans une vaste réflexion concernant principalement la professionnalisation des formations, l'uniformisation de leur niveau sur l'ensemble du territoire national : le président François Deluga a présenté cette réforme à vos rapporteurs lors de son audition.

Le Centre a donc lancé, avec l'AFNOR (Association française de normalisation) une procédure de labellisation des formateurs, sur norme ISO, pour garantir la qualité des enseignements dispensés. Trois données sont prises en compte : l'expertise, le sens pédagogique des intervenants et la valeur « service public ».

Le dispositif de certification a été testé dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui –ne l'oublions pas- concentre un cinquième du total des effectifs de polices municipales.

Les certifications sont délivrées pour cinq ans après l'examen des dossiers de candidature par un jury, y compris notamment une épreuve orale de séance fictive de formation.

Les candidats retenus reçoivent ensuite une courte formation avant de prendre leurs fonctions qui peuvent être contrôlées inopinément par l'AFNOR.

En 2010, 30 formateurs ont été formés selon le dispositif AFNOR.

Notons que, par ailleurs, mais dans le même objectif d'une plus grande qualité des formations, le CNFPT réfléchit à les regrouper au niveau interrégional comme l'appelait de ses vœux l'ANCPM lors de son audition.

c) La mise en place d'un internet professionnel

Le CNFPT a conçu au cours de l'année 2010 un site internet sécurisé ouvert à l'ensemble des professionnels locaux concourant à la sécurité publique : policiers municipaux, coordonateurs des CLSPD, médiateurs, vidéo-opérateurs ...

Ce « e-ressources sûreté-sécurité dans la ville » a été conçu comme un facteur d'« *émergence d'une culture professionnelle commune* ».

Sa partie « publique » accessible à tous est d'ores et déjà accessible sur le Wikiterritorial du CNFPT. L'intranet devrait être ouvert avant la fin de cette année 2012 (*cf infra III*).

L'existence de cet outil, qui devrait comprendre une rubrique sur l'actualité juridique, devrait être largement diffusée par le CNFPT auprès des collectivités car nombre d'entre elles ont déploré auprès de vos rapporteurs une insuffisante connaissance des évolutions législatives et réglementaires intervenant dans ce domaine. Parmi d'autres, la station de ski iséroise de Chamrousse souhaiterait bénéficier d'un appui juridique lui permettant de traiter ponctuellement un dossier sensible ; Richelieu en Indre-et-Loire demande l'accès à « *un pôle d'information et de veille juridique* ». Saint-Nabord (Vosges) envisage « *la mise en place d'un réseau de communication avec d'autres postes de police municipale afin de mieux faire face aux difficultés de se retrouver seul en poste* ». Un grand nombre de communes ne dispose pas, en effet, des services correspondants.

Il devrait être une des voies de clarification des missions des polices municipales en permettant à chacun de connaître précisément les contours de sa mission, une aide à l'exercice des fonctions.

E. UNE FILIÈRE INSUFFISAMMENT ATTRACTIVE POUR SES AGENTS

La filière police, rappelons-le, couvre, avec ses quatre cadres d'emplois, l'ensemble de la structure hiérarchique de la fonction publique classée en trois catégories : A, B et C.

Pourtant, l'avancement n'y est pas homogène et la promotion interne apparaît incertaine.

Ce n'est pas tant l'étroitesse du périmètre couvert que la couverture de certains cadres et l'attrait qu'elle exerce sur les agents de l'Etat qui contraignent les carrières offertes par la filière sécurité.

1. Des carrières différenciées

La structure des carrières des quatre cadres d'emplois est très hétérogène, très étroite pour certains d'entre eux, qui ne peuvent ainsi pas offrir des parcours très valorisants.

Rappelons que les statuts des agents, chefs de service, directeurs de police municipale et celui des gardes champêtres comportent respectivement 3, 3, 1 et 3 grades.

L'avancement s'effectue pour chacun selon le tableau ci-après :

Agents de police municipale (catégorie C)		Gardes champêtres (catégorie C)	
Grade	Conditions d'accès	Grade	Conditions d'accès
Gardien	Concours externe sur épreuves (minimum titre ou diplôme de niveau V)	Garde champêtre principal	Concours externe sur épreuves (minimum titre ou diplôme de niveau V)
Brigadier	Au choix par inscription sur un tableau annuel d'avancement si quatre ans au moins de services effectifs dans le grade de gardien	Garde champêtre chef	Au choix par inscription sur un tableau annuel d'avancement si 5^{ème} échelon dans le grade de principal + six ans de services effectifs dans ce même grade
Brigadier-chef principal	Au choix par inscription sur un tableau d'avancement si deux ans au moins de services effectifs dans le grade de brigadier	Garde champêtre chef principal	Au choix par inscription sur un tableau annuel d'avancement si deux ans d'ancienneté dans le 6^{ème} échelon du grade de chef + cinq ans de services effectifs dans ce même grade
Durée minimale d'atteinte du dernier grade	Six ans	Onze ans	
Chef de service de police municipale (catégorie B)		Directeur de police municipale (catégorie A)	
Grade	Conditions d'accès	Grade	Conditions d'accès
Chef de service (treize échelons)	concours externe ou interne et 3 ^{ème} concours - inscription sur une liste	Directeur (onze échelons ¹)	- concours externe ou interne - inscription sur une liste d'aptitude après examen

¹ L'échelon terminal est accessible :
- au minimum après 26 ans et 3 mois ;

Agents de police municipale (catégorie C)		Gardes champêtres (catégorie C)	
Grade	Conditions d'accès	Grade	Conditions d'accès
	d'aptitude après examen professionnel ou après avis de la commission administrative paritaire		professionnel
Chef de service principal de 2 ^{ème} classe (treize échelon)	1° Par la voie d'un examen professionnel, si au moins un an dans le 4^{ème} échelon du premier grade de chef de service et au moins trois années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau ; 2° Au choix, après inscription sur un tableau d'avancement si au moins un an dans le 6^e échelon du premier grade de chef de service et au moins cinq années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau		
Chef de service principal de 1 ^{ère} classe (onze échelons)	1° Par la voie d'un examen professionnel si au moins deux ans dans le 5^{ème} échelon du deuxième grade de chef de service principal de 2 ^{ème} classe et au moins trois années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau. 2° Au choix, après inscription sur un tableau d'avancement si au moins un an dans le 6^{ème} échelon du deuxième grade de chef de service principal de 2 ^{ème} classe et au moins cinq années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau.		

- au maximum après 27 ans et 9 mois.

Il en résulte :

- une grande disparité de parcours entre les deux cadres C : l'atteinte du grade sommital nécessite, pour les gardes champêtres, presque le double de la durée requise des agents de police municipale (onze et six ans respectivement) ;
- la « simplicité » de la carrière des directeurs, constituée d'un grade unique.

2. Une profession différemment traitée : la police des campagnes

Les gardes champêtres ne peuvent pas prétendre à accéder à des fonctions de l'encadrement des catégories B et A selon un régime identique à celui des policiers municipaux.

Alors même qu'ils sont, comme eux, investis de missions de police, qui plus est chargés de responsabilités excédant celles dévolues à ces derniers (polices spéciales), les agents de la « police des campagnes » ne peuvent accéder aux postes d'encadrement par la voie interne que selon la seule procédure de l'examen professionnel (ouvert aux candidats -APM et gardes champêtres- qui doivent justifier de 8 ans au moins de services effectifs dans leur cadre d'emplois en position d'activité ou de détachement).

L'établissement de la liste d'aptitude après avis de la commission administrative paritaire est réservé aux seuls APM titulaires du grade de brigadier-chef principal ou de chef de police comptant au moins dix ans de services effectifs dans leur cadre d'emplois en position d'activité ou de détachement.

Convenons, cependant, que leurs possibilités d'évolution se sont élargies avec la rénovation, en 2011, du statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale¹. Alors qu'auparavant, la voie de la promotion interne était réservée aux seuls agents de police municipale, les gardes champêtres qui ne pouvaient intégrer le cadre que par concours, bénéficient désormais d'un des deux dispositifs ouverts à ce titre.

Reste un traitement inégalitaire des agents des deux polices -municipale et rurale- alors que seule la première offre à tous des postes d'encadrement des catégories B et A.

3. Des emplois supérieurs en nombre restreint

Le nombre des postes d'encadrement est, dans la filière sécurité, contraint par le format des polices municipales :

- il s'agit tout d'abord des effectifs des services.

¹ Cf. décret n° 2011-444 du 21 avril 2011.

N'oublions pas que les 2/3 de l'ensemble des communes dotées d'une police municipale, située en zone gendarmerie, comptent en moyenne un effectif de 3 ou 4 agents ;

- s'ensuit la condition démographique -au moins 40 agents- posée à la création des postes de directeurs ;

- enfin, le flux des détachements sur les deux emplois de directeur et de chef de service entrave, voire bloque tout simplement l'évolution de carrières des agents comme l'observait le syndicat Interco CFDT reçu par vos rapporteurs.

L'étroitesse des perspectives d'évolution professionnelle est, en effet, renforcée par la nomination sur ces postes de personnels détachés, venant principalement de l'Etat -gendarmes et policiers pour l'essentiel.

D'après les éléments transmis à vos rapporteurs par l'Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM), 30 % des postes de chefs de service sont occupés par des fonctionnaires détachés.

En ce qui concerne les directeurs, le CNFPT a indiqué à vos rapporteurs qu'à la suite de l'organisation du premier concours, il a formé :

- en 2010, 5 lauréats de concours interne, 1 du concours externe et 3 détachés (2 gendarmes et un attaché territorial) ;

- en 2011, 1 lauréat du concours externe et 2 détachés (tous deux gendarmes) ;

- en 2012, 2 promotions internes et 1 détaché (police nationale).

La filière Police s'avère donc peu attrayante pour ses effectifs. Or, le concours doit demeurer le vivier principal de l'accès à ses cadres d'emplois au risque non seulement d'altérer la vitalité de la fonction publique territoriale mais aussi et surtout d'appauvrir l'esprit même qui doit présider à la police du maire.

III. CLARIFIER LES MISSIONS, RENOUVELER LE PARTENARIAT AVEC LES FORCES NATIONALES ET INSTITUER UNE POLICE TERRITORIALE

A. PRÉSERVER LA DIVERSITÉ DES MISSIONS

D'un côté, des communes petites ou moyennes sont dotées de polices municipales de taille modeste, dont les missions sont essentiellement préventives, confrontées à une moindre présence des forces nationales et ne disposant pas des ressources nécessaires ou simplement de la volonté de développer une police aux missions plus larges.

De l'autre, des communes souvent plus importantes, mettent particulièrement l'accent sur la sécurité, disposent d'une police municipale dynamique aux effectifs nombreux et dont les missions ressemblent de plus en plus à celles des forces nationales, celles-ci bénéficiant alors d'une aide appréciable pour mener à bien leurs propres missions.

Cette situation, comme on l'a vu, a trois inconvénients principaux : les missions traditionnelles de proximité perdent du terrain ; les pouvoirs judiciaires des agents de police municipale se développent au risque d'une confusion avec ceux des forces nationales ; enfin les habitants ne bénéficient pas de la même « offre de sécurité » selon leur commune de résidence.

Devant ces difficultés, deux attitudes qui semblaient possibles n'ont pas été retenues, pour des raisons très différentes, par les auteurs du présent rapport :

1-la première aurait consisté à **s'en remettre totalement à la libre administration des collectivités territoriales**. Pourquoi empêcher des communes dynamiques et dotées de ressources financières suffisantes de développer une police municipale conséquente, bien équipée et qui investit l'ensemble du champ de la sécurité ? Les inconvénients soulignés ci-dessus ne sont-ils pas le corollaire inévitable de cette libre administration ? Si les collectivités peuvent mettre en œuvre des politiques culturelles ou économiques différentes, pourquoi ne pourrait-il en être de même dans le domaine de la sécurité ?

Toutefois, vos rapporteurs estiment que les inconvénients, déjà signalés, de la situation actuelle, sont trop graves (en particulier les inégalités devant la sécurité) pour qu'on les laisse se développer encore davantage ;

2-la seconde approche serait de prendre acte du retrait progressif de l'Etat de certains aspects de la sécurité et de **lancer une nouvelle étape de la décentralisation, en transférant à l'échelon local de nouvelles compétences en la matière**. Toutes les communes devraient ainsi se doter d'une police aux missions et aux pouvoirs judiciaires élargis, la formation des agents municipaux devant alors devenir identique à celle des agents des forces nationales, en même temps que serait organisé un contrôle plus direct par l'autorité judiciaire. Une réforme de ce genre a été menée en Belgique en 1998.

Envisager une telle évolution, qui devra peut-être, à terme, faire l'objet d'un débat qui suppose un bouleversement total de l'organisation, tant des deux forces nationales que des polices municipales, dépasse toutefois le cadre du présent rapport d'information.

Dès lors, la voie explorée par celui-ci consiste, en restant dans le cadre général actuel, d'une part à réaffirmer la spécificité des missions des polices municipales et la nécessité de les distinguer de celle des forces nationales, d'autre part à tenter de donner une nouvelle portée aux conventions de coordination. Il s'agira également de proposer des mesures destinées à résoudre certains problèmes pratiques unanimement signalés par les interlocuteurs de la mission et par les réponses au questionnaire.

Il convient d'emblée de souligner que cette approche suppose que les forces nationales remplissent pleinement leurs missions et ne poursuivent pas le mouvement de désengagement du territoire constaté par de nombreux maires. L'Etat ne doit pas délaisser sa responsabilité éminente.

Il apparaît, en conséquence, indispensable de clarifier le rôle de chacun pour maintenir l'ordre public, éviter toute confusion dans les missions respectives des forces régaliennes et des polices municipales et favoriser, en revanche, leur complémentarité sur le terrain.

1. Une police généraliste et de proximité

La diversité des missions assumées par les polices municipales, reflet de la libre administration des communes, est, selon vos rapporteurs, un atout à préserver. Elle constitue en effet une richesse et un gage d'adaptation au territoire, à la population et à leurs enjeux sécuritaires, économiques et sociaux. Elle a permis aussi bien à la communauté Roissy-porte-de-France de lutter contre la délinquance liée à la présence de l'aéroport et des entrepôts logistiques, à Maintenon, bourg rural, de débarrasser le centre-ville du stationnement gênant, qu'à la métropole Niçoise de venir en aide aux touristes victimes de vols à la tire. Elle contribue à répondre aux exigences croissantes des habitants en matière de préservation de l'environnement, permet d'intervenir dans le vaste champ des troubles de voisinage, de rassurer les habitants par des opérations « tranquillité vacances », d'assurer le bon déroulement des manifestations culturelles et sportives de la commune, de veiller à la tranquillité des personnes âgées.

Il serait probablement contreproductif de vouloir limiter directement cette diversité de missions qui ne pose pas véritablement de problèmes tant qu'elle ne donne pas prise à une confusion avec celles des forces nationales. Comme le souligne le maire de la commune de Presles (95) : *« il est important que ces différentes missions subsistent dans le cadre des relations de proximité avec la population »*. Et le maire d'une ville moyenne : *« Il faut que la police municipale préserve sa spontanéité, d'intervention et d'organisation des réponses aux problèmes rencontrés par la population »*.

D'ailleurs, la majorité des syndicats et des autres acteurs entendus par vos rapporteurs ont estimé que les dispositions du CGCT qui définissent le pouvoir de police générale du maire étaient globalement satisfaisantes.

En effet, les missions des polices municipales échappent à une définition précise du fait même de **leur nécessaire adaptation aux problématiques locales et à la volonté du maire**. Cette adaptation est aussi un gage de prise en compte des nouveaux besoins qui émergent en permanence sans toujours avoir pu être anticipés.

Toute volonté de réduire le champ de compétence des policiers municipaux, en particulier en les recentrant sur la lutte contre la délinquance, aboutirait soit à laisser certains besoins des habitants de la commune insatisfaits, soit à employer d'autres types d'agents (ASVP, médiateurs, animateurs...) pour accomplir les tâches ainsi abandonnées.

Au total, une mise à jour des dispositions parfois vieillissantes du code général des collectivités territoriales relatives à la police du maire¹ pourrait être envisagée, tandis que la spécificité des missions des polices municipales devrait être réaffirmée dans les conventions de coordination (cf. proposition n° 10).

Proposition n° 1 :

Mettre à jour les dispositions du code général des collectivités territoriales définissant le pouvoir de police municipale.

2. Ne pas renforcer davantage les pouvoirs judiciaires mais adapter le champ des infractions aux nouveaux enjeux

La voie prise jusqu'à présent par le législateur pour encadrer l'exercice des missions des agents sans limiter a priori leur extension et leur diversité a consisté à fixer des limites à leurs pouvoirs judiciaires.

Il est en effet nécessaire de réaffirmer que les policiers municipaux, placés sous l'autorité du maire, n'ont pas pour mission principale la recherche des délinquants ni même de manière plus générale la lutte contre la délinquance, ces missions étant principalement celles de la police judiciaire, placée sous l'autorité de la justice. En la matière, la mission des policiers municipaux doit rester dans les limites du maintien de la tranquillité publique.

Comme le rappelle le maire de Bourgoin-Jallieu (38), « nous sommes convaincus que la mission première des agents demeure la police administrative de proximité, avec des missions quotidiennes qui privilégient une présence rassurante et continue sur la voie publique, orientés vers une écoute et un soutien permanent en direction de toutes les populations ».

Cette mission ne se caractérise pas tant par une dimension préventive qui s'opposerait à la dimension répressive **que par un usage modéré de la prévention et de la répression sur des comportements qui, bien que perturbant la tranquillité publique, restent sous un certain seuil de gravité. Ainsi, le maire et ses policiers municipaux ont-ils pour rôle**

¹ Les dispositions de l'article L 2212-5, concernant spécifiquement les policiers municipaux, sont plus succinctes en évoquant principalement « les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique ».

d'assurer une prévention proportionnée et de réprimer les incivilités et les délits mineurs, sans pouvoir, dans ce dernier cas, user des pouvoirs de contraintes qui restent l'apanage des forces nationales placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Dès lors, il ne semble pas souhaitable de conférer aux agents de police municipale la qualité d'agents de police judiciaire. Il n'existe d'ailleurs pas de consensus sur ce point, une majorité des maires des communes consultées y étant même expressément hostiles, pour les raisons déjà indiquées¹ (cf. Pages 32 et s.).

Il en est de même pour l'**extension des pouvoirs judiciaires dans certains domaines ciblés**, comme les missions routières (idée de créer un « OPJ de la route) ou la lutte contre les incivilités. La forte opposition manifestée par de nombreux maires à toute extension « pas à pas » des compétences judiciaires des policiers municipaux s'appuie en effet sur l'observation de l'évolution récente, qui tend précisément conduit à un rapprochement progressif et inexorable des missions avec celles des forces de sécurité nationales. En revanche, vos rapporteurs proposent d'apporter certaines améliorations pratiques susceptibles de répondre aux demandes le plus fréquemment formulées (cf. ci-dessous, partie IV).

Notons enfin que, s'il n'est pas souhaitable d'intensifier les pouvoirs répressifs des agents, il convient en revanche d'en adapter le champ d'application aux nouveaux enjeux, notamment en matière environnementale.

B. CONFORTER L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

La police municipale, doit-on le rappeler, assiste l'autorité municipale dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; elle est la police du maire.

Ce socle commande tout : l'existence même, le statut, les missions, la formation, l'armement des agents, leurs relations avec les forces régaliennes.

Ces personnels sont des fonctionnaires territoriaux, relevant de l'autorité du maire sous laquelle ils doivent demeurer.

Leur code de déontologie le leur rappelle en leur prescrivant d'une part d' « *exercer loyalement les ordres qui leur sont donnés par le maire de la commune* » et d'autre part, « *de (lui) rendre compte (...) de l'exécution des missions qu'ils ont reçues ou, éventuellement, des raisons qui ont rendu leur exécution impossible* ». Ils sont donc tenus « *de se conformer aux instructions du maire* » sauf, naturellement, en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (cf. articles 18 et 19 du code de déontologie).

¹ Les maires de grandes villes y semblent davantage favorables que la moyenne, mais ce n'est absolument pas la règle.

Ce postulat n'interdit pas, cependant, d'apporter des évolutions au cadre statutaire tout à la fois pour en simplifier la structure, renforcer l'attractivité de ces métiers et favoriser la carrière de ces personnels.

1. La voie de la police territoriale

Il ne s'agit pas d'une idée neuve, d'autres avant nous l'ont proposée.

*** Une fusion, des variantes**

Le préfet Jean Ambrogiani prône, en 2009, la « *fusion des cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres en un tronc commun comprenant les deux spécialités urbaine et rurale* » dans une perspective d'harmonisation statutaire pour l'ensemble des personnels.

L'idée chemine et nombreux sont les interlocuteurs de vos rapporteurs qui l'avalisent mais selon des formats parfois très disparates, à commencer par les premiers intéressés, les personnels :

- les représentants des gardes champêtres, leur fédération nationale, l'imaginent sous une forme modulable et adaptable selon les territoires ;

- la CFDT Interco promeut cette fusion sous la réserve de conserver pour tous les compétences aujourd'hui attribuées aux seuls gardes champêtres ;

- la FA (fédération autonome)-FPT appelle simplement à la fusion des deux cadres d'emplois et des compétences des agents de police municipale et des gardes champêtres ;

- le syndicat indépendant de la police municipale EUROCOPE propose d'agréger les gardes champêtres à une police territoriale qui regrouperait aussi les trois cadres existants de la police municipale. Cependant, dans le même temps, cette organisation revendique sa sortie du champ de la fonction publique territoriale pour la constituer en un quatrième versant, celui d'une fonction publique de la sécurité : si le maire continuerait d'« *assurer la responsabilité dans l'emploi d'une telle police, de déterminer les lignes stratégiques de son action ou encore de délimiter ses périmètres prioritaires d'intervention* », la gestion technique de cette nouvelle force serait confiée au directeur départemental de la sécurité publique ou au commandement de brigades selon les zones, fonctionnaires d'Etat assistés de deux adjoints provenant chacun d'une des deux polices nationale et municipale ;

- pour l'ANCPM, la création d'une police territoriale est commandée par l'impératif de rationaliser les territoires ; ce nouveau corps devrait donc regrouper au-delà du cadre actuel de la filière police les corps dotés de pouvoirs de police tels les gardes chasses ou les gardes forestiers.

Tous se retrouvent sur l'idée de police territoriale par fusion de corps mais divergent sur ses missions.

De nombreuses communes aspirent aussi à la mise en place d'un corps unifié : Etaules (Charente-Maritime), Saint-Hilaire-Saint-Mesmin (Loiret), Spéracèdes (Alpes-Maritimes), Chateauneuf (Alpes-Maritimes) *qui recommandent en ce sens de mutualiser les diverses compétences pour « ne pas négliger les problématiques rurales et environnementales ».*

C'est également la position arrêtée par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale¹.

L'AMF, cependant, comme la commission consultative, ne se sont pas encore prononcées en ce sens.

*** La mise en place d'une police unique du maire**

Le paysage local est aujourd'hui plus complexe et moins nettement différencié qu'il y a un demi-siècle.

Les mutations économiques, l'évolution des modes de vie ont modifié les zones de peuplement en créant, à côté des territoires traditionnellement urbains ou ruraux, des zones mixtes qui ont connu un processus de rurbanisation : dans ces villages « *investis* » par les gens des villes, le caractère rural des lieux s'atténue par la conversion en terrains constructibles des terres autrefois agricoles ou non exploitées.

La gestion des communes correspondantes s'est adaptée à cette nouvelle donne. Pour ne s'en tenir qu'à notre sujet, le garde champêtre s'est effacé pour laisser la place aux agents de police municipale dans ces collectivités, confrontées nouvellement aux problèmes des zones plus densément peuplées mais situées à la campagne.

Ces territoires connaissent tout à la fois les problèmes de la ville et ceux des campagnes.

Il convient aujourd'hui d'en tirer les conséquences pour le bénéfice de tous.

C'est pourquoi vos rapporteurs se prononcent, pour leur part, pour une **police territoriale qui fusionnerait réellement les deux corps existants non seulement au plan statutaire mais aussi par leurs missions.**

En conséquence, la future filière de la police territoriale serait désormais constituée de trois cadres d'emplois de police :

- agent de police territoriale ;
- chef de service de police territoriale ;
- directeur de police territoriale,

relevant respectivement comme aujourd'hui des catégories C, B et A.

S'y ajouterait un autre cadre de catégorie C, accessible sans concours : celui des ASVP (*cf infra*).

¹ Cf rapport sur La filière police municipale : réflexions et propositions (5 septembre 2012).

Proposition n° 2 :

Créer des polices territoriales par intégration au sein d'un même cadre des agents de police municipale et des gardes champêtres.

*** Des compétences adaptées**

Les missions confiées à ces personnels réuniraient celles précédemment exercées d'une part par les agents de police municipale et d'autre part par les gardes champêtres. Le policier territorial serait donc tout aussi bien chargé d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire que de constater les infractions au régime de l'eau ou aux dispositions régissant la pratique de la chasse qui relèvent, pour l'heure, de la compétence des seuls gardes champêtres.

Cependant, force est d'admettre que cette unification « *par le haut* » ne constitue pas un profond bouleversement puisque aujourd'hui les agents de police municipale sont déjà habilités à constater, tout comme les gardes champêtres, les infractions commises en matière de préservation du patrimoine naturel ou les infractions forestières¹.

En revanche, ce socle consolidé de compétences permettrait de prendre en compte la spécificité des zones périurbaines et de répondre aux enjeux nouveaux posés par ces territoires. L'autorité territoriale aurait, à sa disposition, un corps d'agents « *polyvalents* » dont les habilitations trouveraient à s'appliquer au gré de la diversité des territoires.

Proposition n° 3 :

Regrouper au sein des attributions des polices territoriales les compétences actuellement exercées tant par les agents de police municipale que par les gardes champêtres.

Convenons aussi que l'uniformisation des compétences de ces deux cadres d'emplois est commandée par la réalité : des communes d'une même strate démographique peuvent recruter gardes champêtres ou agents de police municipale selon la décision de l'autorité territoriale. La Salvetat (Hérault), Lamastre (Ardèche), Cayeux-sur-Mer (Somme), Giromagny (Territoire de Belfort) respectivement peuplées de 1 246, 2 625, 2 813 et 3 400 habitants emploient un voire deux gardes champêtres. Creully et Langrune sur Mer dans le Calvados (1 610 et 1 810 habitants), Asnières-sur-Oise (2 586 habitants) ont, chacune, recruté un policier municipal.

En revanche, selon le cadre retenu, le régime d'emploi diffère !

¹ Cf. *supra* tableau p18.

*** Des parcours professionnels plus valorisants**

Pour les personnels, particulièrement pour les gardes champêtres, le cadre d'emplois unifié offrirait de meilleures conditions de travail tant en ce qui concerne la qualification, les conditions de travail qu'en ce qui concerne l'avancement :

- durée homogène de formation initiale ;
- formation continue obligatoire pour tous ;
- conditions d'avancement uniformes ;
- plus grande fluidité de la mobilité par la diversification des secteurs d'intervention.

*** Elargir les perspectives d'évolution**

Chacun s'accorde à juger trop restrictive la condition d'effectif posée à la création d'un poste de directeur de police municipale, à l'instar de Metz-Tessy (Haute-Savoie) ou de Roubaix.

En effet, une cinquantaine de communes disposent d'un service d'au moins 40 agents.

En conséquence, diverses propositions d'abaissement du seuil ont déjà été formulées.

Elles ont débouché, le 27 mars dernier, sur la proposition retenue par la commission consultative des polices municipales (CCPM) d'autoriser la nomination d'un directeur :

- soit dans les communes de 20.000 habitants au moins et les 400 communes –touristiques- surclassées qui n'atteignent pas ce seuil hors saison ;
- soit pour les services de 20 agents et plus.

Ce double-verrou élargit notablement les perspectives pour les emplois de direction puisque :

- la quasi-totalité des 450 communes de 20.000 habitants et plus disposent d'une police municipale ;
- les services de 173 collectivités comptabilisent au moins 20 agents.

Au total, cette réforme décuplerait la faculté de créer des postes de directeurs, aujourd'hui au nombre de 97.

Parmi les propositions qu'il a adoptées le 5 septembre dernier, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a retenu, pour sa part, la substitution du seuil démographique au nombre d'agents.

Vos rapporteurs s'inscrivent dans la voie tracée par la CCPM en étendant ces propositions aux services mutualisés.

Proposition n° 4 :

Assouplir le seuil de création du poste de directeur de police municipale : par l'instauration d'un double critère : soit la commune ou l'intercommunalité a une population d'au moins 20.000 habitants, soit l'effectif du service est égal au moins à 20 agents.

*** Une meilleure identification de la police territoriale**

La mise en place d'un nouveau corps de police territoriale peut rouvrir le **débat sur l'uniforme de ses agents.**

La tenue policiers municipaux, contrairement à celle des gardes champêtres, est strictement réglementée. Mais tout en s'attachant à permettre leur distinction d'avec les forces régaliennes, le pouvoir réglementaire a retenu la couleur bleue pour les fonctionnaires territoriaux, ce qui ne contribue pas à l'objectif poursuivi !

La question doit être reposée car elle commande, dans l'esprit du citoyen, la distinction des différentes fonctions, gage de clarification des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

A cette fin, sans opérer de bouleversement considérable et pour ne pas engager les collectivités territoriales dans des dépenses coûteuses, ne suffirait-il pas, **en conservant le bleu de la tenue, d'y porter des incrustations d'une couleur différente ?**

Proposition n° 5 :

Étudier une meilleure identification des polices territoriales par rapport aux forces régaliennes.

2. Compléter le dispositif social des agents de police territoriale

Tant au cours des auditions par la voie de leurs représentants qu'au travers des réponses au questionnaire diffusé par vos rapporteurs, les policiers municipaux leur ont rappelé leurs revendications sociales, relayées par les communes.

Il s'agit, pour l'essentiel, de la généralisation de l'indemnité spécifique de fonction (ISF), de son intégration dans le calcul des droits à pension de retraite et de la bonification d'une année par période quinquennale pour permettre un départ anticipé des cadres.

Ces demandes ne sont pas nouvelles. Lors de l'examen de la loi du 15 avril 1999, le Sénat s'était saisi de ce dossier : à l'initiative de notre ancien collègue Georges Othily, il avait prévu, au bénéfice des agents de police municipale et des gardes champêtres, une bonification du temps de service accompli pour la liquidation de la pension de retraite¹. Cependant, l'Assemblée nationale avait supprimé cette disposition qui n'avait pas été retenue par la commission mixte paritaire.

Le 28 mars dernier, l'AMF a présenté plusieurs propositions en ce sens lors de la réunion de la commission consultative des polices municipales (CCPM) :

- rejetant l'idée d'un régime indemnitaire obligatoire, contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, elle a emprunté la voie d'un plancher obligatoire avec la scission de l'ISF en deux parts.

La première part, attachée à l'exercice des fonctions d'APM, serait de 20 % du traitement -ce taux constitue aujourd'hui le plafond de l'ISF- et constituerait un socle « identitaire » versé à tous les agents.

La seconde part, fondée sur la manière de servir, la valeur professionnelle et l'activité de l'agent, serait non garantie, variable jusqu'à 5 % du salaire indiciaire et principalement assise sur la notation ou l'entretien d'évaluation.

Le cumul maximal des deux parts dépasserait donc de cinq points le taux actuel qui serait ainsi garanti à tous ;

- un échelon supplémentaire serait créé pour les brigadiers-chefs principaux et chefs de police, accessible selon un dispositif comparable aux modalités entourant les avancements de grade.

Précisons que le coût estimé de ces deux propositions représente, selon l'AMF, une charge totale de 17,6 millions d'euros dont 15,6 millions d'euros au titre de l'ISF.

Vos rapporteurs se réjouissent de ces avancées qui tiennent compte de la spécificité des agents chargés de la mise en œuvre des pouvoirs de police du maire. Pour eux, ces mesures doivent également profiter aux gardes champêtres investis des mêmes responsabilités. Elles devraient prendre place dans le cadre de la police territoriale qu'ils souhaitent voir instituée.

Le CSFPT est allé plus loin en adoptant le principe de l'intégration de l'ISF au calcul de la retraite².

¹ Cf. débats Sénat, séance du 3 juin 1998.

² Cf. rapport précité du 5 septembre 2012.

Propositions n^{os} 6 et 7 :

Réformer l'indemnité spéciale de fonction assortie d'un plancher obligatoire.

Créer un échelon supplémentaire pour les brigadiers-chefs principaux et chefs de police.

3. Clarifier la situation des ASVP

Vos rapporteurs jugent nécessaire d'affermir la place des ASVP tant au niveau statutaire qu'en ce qui concerne leurs fonctions, les deux questions étant d'ailleurs liées.

Les dérives d'emploi de ces personnels commandent de clarifier le rôle de ces agents au sein du secteur de la sécurité.

Le préfet Ambroggiani relevait, en 2009, que les ASVP « *qui représentent une souplesse d'emploi pour les maires en raison de leur coût plus faible que celui des policiers municipaux, sont souvent utilisés illégalement à d'autres tâches que celles relatives au relevé des infractions au stationnement, par exemple, en surveillance de la voie publique ou en règlement de la circulation* ».

Le syndicat CGT l'a formulé en d'autres termes auprès de vos rapporteurs : des agents « *transformés en sous-police municipale* », en s'appuyant sur l'exemple des patrouilles mixtes composées d'agents de police municipale et d'ASVP.

La **création d'un cadre d'emplois d'ASVP** est un moyen d'y parvenir. Certes, la politique présente de la fonction publique tend plutôt à fusionner les corps ou à instituer des cadres très généraux tout à la fois pour en réduire les coûts de gestion et faciliter la fluidité des parcours professionnels, mais la mise en place d'un nouveau statut au sein de la filière Police serait compensée par la fusion des deux cadres des agents de police municipale et des gardes champêtres.

Structuré comme ceux des adjoints administratifs et techniques territoriaux, classé en catégorie C, accessible sans concours, le nouveau régime permettrait **d'encadrer l'emploi des ASVP, d'instituer à leur profit une obligation de formation** et d'offrir à ces personnels des **carrières plus valorisantes** par la voie de la promotion interne grâce à l'appartenance à un des cadres d'emplois de la filière sécurité.

Cette réforme rencontre d'ailleurs l'adhésion d'un certain nombre de collectivités qui l'ont exprimé à vos rapporteurs. Ornans dans le Jura comme Paslières (Puy-de-Dôme), Sollies-Pont (Var) et Villers-sous-Saint-Leu (Oise) réclament un statut pour les ASVP. De leur côté, les représentants des personnels l'approuvent généralement. C'est le cas de la CFDT Interco. En revanche, l'ANCPM s'oppose à la création d'un cadre d'emplois spécifique.

Elle observe que la fonction d'ASVP « *constitue pour certaines collectivités une phase d'observation avant le concours de gardien de police municipale et pour d'autres* », des renforts estivaux.

Pour vos rapporteurs, ces « facilités » ne s'opposent pas à la mise en place d'un statut sécurisé : d'une part, les ASVP pourront devenir policier par la voie de la promotion interne qui devrait comporter un examen professionnel susceptible de donner toute garantie sur la qualité des promus ; par ailleurs, la création statutaire ne tarit pas le vivier des ATPM dont le recrutement, d'ailleurs, pourrait aussi être facilité par la voie des mutualisations.

Proposition n° 8 :

Créer un cadre d'emplois d'ASVP, de catégorie C et accessible sans concours.

4. Penser l'armement comme accessoire des missions

L'armement des polices municipales est une question délicate qui partage autorités locales et représentants des personnels.

Ces derniers se déclarent majoritairement pour un armement obligatoire, avec des nuances, cependant, selon les organisations.

Certaines le réclament résolument, comme le syndicat indépendant de la police municipale EUROCOPE ou la FA-FTP qui soutienne le port systématique du gilet pare-balles et d'armes de poing de 4^{ème} catégorie tout comme le syndicat de défense des policiers municipaux. Pour sa part, l'ANCPM les cantonne au travail de nuit ainsi qu'à certaines missions dangereuses comme le transport de fonds.

D'autres empruntent une démarche pragmatique en considérant que l'armement est dicté par les missions, y compris, précise l'Interco-CFDT, celles assumées du fait du désengagement de l'Etat. C'est donc une question liée à la doctrine d'emploi.

C'est également la position de nombreux élus même si certains maires prônent le caractère dissuasif des armes et appellent à un armement obligatoire : Saint Georges-sur-Saulve (Yonne) plaide, sans plus de précision, pour la généralisation du port d'arme ; Saint Etienne de Montluc (Loire-Atlantique) estime que l'armement doit être constitué au minimum d'une matraque ou tonfa et d'un aérosol de défense. Vern-sur-Seiche (Ille-et-Vilaine) appelle à la systématisation d'un armement non légal de 6^{ème} et 7^{ème} catégories, Saint Romain-de-Colbosc (Seine-Maritime) et Sommières (Gard) d'un équipement en 4^{ème} catégorie tout comme Romilly-sur-Seine (Aube) qui le fonde sur les interventions conjointes ou supplétives des forces régaliennes.

En revanche, la commune d'Aire sur l'Adour (Landes) pour ne citer qu'elle, se déclare fermement opposée à l'obligation d'armer sa police qui doit demeurer dans son rôle préventif.

Pour beaucoup, à l'instar de Gimont (Gers), la décision doit demeurer de la compétence du maire. Le président de la commission consultative des polices municipales, M. Christian Estrosi, s'inscrit dans cette voie ; il observe, au demeurant, qu'une police municipale à effectif très réduit ne peut pas, de ce seul fait, gérer l'armement ; l'intercommunalité peut alors permettre d'y remédier.

Les « remontées » du terrain concluent à un examen responsable de cette question par les autorités locales, très soucieuses de la sécurité de leurs personnels. C'est pourquoi les maires, généralement, vont décider d'armer leurs agents pour certaines missions, dans certaines circonstances, qui peuvent se révéler dangereuses, avec l'équipement qui leur paraît le plus approprié au regard des circonstances locales. Ce peut être pour effectuer des contrôles routiers, patrouiller de nuit...

A Compiègne, les policiers de garde entre 18 heures et 4 heures du matin sont équipés de flash ball et de tonfa.

Pour vos rapporteurs, la **question de l'armement découle de la doctrine d'emploi des polices municipales**. Leur régime ne saurait s'aligner sur celui des forces régaliennes car les finalités de ces différents corps sont d'essences distinctes : gendarmerie et police nationales sont à la disposition de l'Etat pour lui permettre d'assurer ses responsabilités en matière de maintien de la paix et de l'ordre public, de protection des personnes et des biens ; les polices municipales, rappelons-le, exécutent les tâches relevant de la compétence du maire en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Elles sont des facilitateurs de vie paisible. Leur mission de proximité, le lien social avec la population doivent être préservés. C'est pourquoi vos rapporteurs privilégient le **principe actuel, l'armement à la demande du maire**.

Certes, toute situation sur la voie publique peut s'avérer dangereuse pour les agents mais elle l'est aussi pour le simple passant et le port d'une arme n'est pas toujours une protection dissuasive : la réalité l'a malheureusement démontré à diverses reprises.

En revanche, il appartient au maire d'apprécier la dangerosité des missions qu'il confie à sa police, lui qui en établit la doctrine d'emploi, et de décider en conséquence des mesures de protection des personnels.

Certains maires refusent pour ce motif le travail de nuit de leurs policiers, n'autorisent pas leur appui aux forces régaliennes pour des interventions potentiellement dangereuses.

D'autres ont choisi un armement adapté au cadre d'emploi de leur police : la police d'Amiens n'est équipée d'armes de 6^è catégorie que pour certaines missions.

En revanche, certaines collectivités se sont engagées sur la voie d'une police de répression et, très logiquement, ont obtenu l'autorisation d'armer leurs agents en 4^{ème} catégorie. C'est notamment le cas de Courcouronnes (Essonne) et de Nice.

Il s'agit là de la responsabilité du maire qui juge des moyens les plus opportuns pour exercer son pouvoir de police.

Vos rapporteurs estiment plus sage de **maintenir le dispositif actuel qui prend en compte la diversité des territoires, la pluralité des doctrines d'emploi et permet d'apporter une réponse modulée et adaptée aux réalités locales.**

Pour autant, certaines retouches au dispositif leur apparaissent nécessaires afin de le sécuriser tant pour la population que pour les personnels. La décision du maire d'armer sa police devrait, tout d'abord, être précisément déclinée dans la convention de coordination. En tout état de cause, il importe de veiller à la pleine capacité des agents : d'une part en renforçant le niveau de l'entraînement annuel au tir (50 cartouches), jugé insuffisant par certains (*cf* xx) ; d'autre part, en prévoyant une formation obligatoire pour l'utilisation du bâton de défense.

Proposition n° 9 :

Maintenir le dispositif actuel d'armement mais en développant plus précisément son usage dans la convention, en prévoyant une formation obligatoire préalable à l'utilisation du bâton de défense et un renforcement de l'entraînement annuel au tir en cas d'armement en 4^{ème} catégorie.

C. AMÉLIORER LA COOPÉRATION AVEC LES FORCES NATIONALES EN RENFORÇANT LES CONVENTIONS DE COORDINATION

La publication en janvier 2012 d'une nouvelle convention de coordination-type constitue sans doute une avancée dans la mesure où est désormais prévue de manière explicite la réalisation d'un diagnostic de sécurité. Celui-ci doit en effet permettre de mieux adapter l'activité des différentes forces de police intervenant sur le même territoire communal.

Toutefois, cette nouvelle convention ne semble pas suffisante pour pallier les inconvénients exposés ci-dessus (partie I) et pour donner davantage de contenu à la coopération entre les polices nationales et forces nationales. En outre, d'après les réponses au questionnaire, seulement 55 % des communes ont une telle convention.

Comme le souligne le maire de Vernouillet (78) : « *Certes il existe déjà des conventions de coordination (...) mais je crois que celles-ci pourraient être adaptées et rénovées afin d'être mieux adaptées au diagnostic local de sécurité et de préciser les dispositions adoptées en matière de coopération, de coordination et de commandement* ».

Cette amélioration des conventions de coordination apparaît d'autant plus nécessaire que seules 5,70 % des maires interrogés déclarent que l'intensité de la coopération de leur police municipale avec les forces nationales est forte.

1. Mieux définir les missions de la police municipale

La convention de coordination-type devrait d'abord, avant de prévoir les modalités de coopération qui vont permettre de répondre aux enjeux dégagés par le diagnostic territorial, **rappeler clairement la distinction entre les missions des forces nationales et celles de la police municipale**. La convention-type actuelle précise déjà que la police municipale ne peut intervenir en matière de maintien de l'ordre, mais elle devrait aussi rappeler qu'elle ne doit pas être amenée à se substituer à la police ou à la gendarmerie nationale dans leurs pouvoirs d'enquête, ainsi et surtout que dans leur rôle général de lutte contre la délinquance. En effet, comme l'a souligné Daniel Canepa, président de l'association du corps préfectoral, la distinction entre les agents municipaux et ceux de l'Etat ne doit pas relever seulement de la différence entre leurs uniformes, mais aussi de la claire conscience que chaque force doit avoir de la spécificité de ses missions.

Proposition n° 10 :

Définir dans chaque convention de coordination le rôle spécifique de la police municipale.

2. Prévoir une articulation avec la politique partenariale de prévention de la délinquance et avec les nouvelles zones de sécurité prioritaires

Il apparaît également souhaitable de relier plus explicitement les conventions à la politique partenariale de lutte contre la délinquance.

Rappelons que celle-ci a reçu une nouvelle impulsion par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Si les résultats se font souvent attendre, du fait de la complexité inhérente à la coopération entre de multiples acteurs ayant chacun une logique d'action propre, elle constitue aujourd'hui le cadre indispensable des efforts réalisés au niveau de la commune ou de l'EPCI pour prévenir la délinquance.

Les conseils locaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance et les groupes de travail qui en dépendent doivent permettre d'analyser les problèmes et de déterminer le rôle de chacun. En particulier, il s'agit de dire si tel ou tel cas relève d'un traitement judiciaire, ce qui implique l'intervention de la police nationale ou de la gendarmerie et du procureur, ou bien d'une action moins coercitive, que le maire et sa police municipale peuvent prendre en charge. Le maire pourra alors notamment faire usage d'un « rappel à l'ordre verbal » à l'encontre des auteurs de « *faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique* », ce qui permet d'avoir une action sur les « incivilités » infra-pénales.

Ainsi, les conventions de coordination pourraient renvoyer aux contrats locaux de sécurité ou aux nouvelles « Stratégie de sécurité et de prévention de la délinquance » pour la définition de certaines missions exercées de concert par la police municipale et les forces nationales.

Il semblerait par ailleurs judicieux que **la convention de coordination soit articulée à la stratégie de sécurité de la zone de sécurité prioritaire lorsque celle-ci existe**. En effet, les zones de sécurité prioritaires doivent être le support de l'expérimentation d'une nouvelle gouvernance locale de la sécurité. Le diagnostic local de sécurité prévu dans la nouvelle convention de coordination¹ devra alors être suivi d'un plan d'action détaillé, déclinant l'ensemble des moyens humains mobilisés : forces de sécurité proprement dites mais aussi l'ensemble des acteurs associés à la politique de prévention de la délinquance. Seront ensuite précisés les moyens techniques de la vidéosurveillance aux radiotransmissions en passant par l'accès aux fichiers de police.

Proposition n° 11 :

Articuler plus explicitement les conventions de coordination avec la politique partenariale de prévention de la délinquance et, le cas échéant, avec les orientations de la zone de sécurité prioritaire.

3. Préciser le rôle de l'autorité judiciaire

Jusqu'à présent, **les relations entre les parquets et les polices municipales sont assez distendues**.

Les procès verbaux dressés par les agents sont transmis soit au procureur de la République de la circonscription par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire territorialement compétents, soit à l'officier du ministère public (en général un commissaire ou un commandant de police, qui

¹ Cf. page 43.

tient le rôle du Parquet devant le Tribunal de police sous l'autorité du procureur de la République). Les OMP donnent parfois leurs directives aux agents de police municipale.

Interrogé par vos rapporteurs, le procureur de la République du tribunal de Grande instance de Nice, Eric de Montgolfier, a évoqué une différence de culture fondamentale entre les représentants de l'autorité judiciaire et les responsables de la police municipale, qui explique la rareté des relations. Cette distance, compréhensible lorsque les policiers municipaux avaient des missions très éloignées de celles des agents des forces nationales, peut devenir préjudiciable dès lors que les missions des uns et des autres ont connu un certain rapprochement.

C'est pourquoi **la convention devrait être signée par le procureur de la République** (et non seulement être soumise à son avis) puisqu'il est le garant du bon usage des pouvoirs judiciaires conférés aux APJA de la police municipale. Il s'agit par exemple de garantir que ces derniers restent dans les limites du flagrant délit lorsqu'ils interpellent une personne mais aussi de réaffirmer que les policiers municipaux doivent pouvoir compter sur le concours des officiers de police judiciaire pour que leurs missions puissent être accomplies jusqu'à leur terme.

Proposition n° 12 :

Prévoir la signature des conventions par le procureur de la République.

4. Mieux définir les engagements réciproques

Il est nécessaire de rééquilibrer les conventions de coordination en prévoyant **une meilleure réciprocité des engagements entre les deux forces**. La convention-type devrait alors mieux prévoir la possibilité d'une telle réciprocité. Comme le souligne le maire des Mureaux (78) : « *Il convient de veiller scrupuleusement à une juste répartition (...) entre les parties prenantes afin que l'une ou l'autre ne se retrouve pas désavantagée par les clauses des conventions* ». Jusqu'à présent en effet, les conventions signées apparaissent souvent comme des contrats d'adhésion où la police municipale s'engage unilatéralement, d'une part à remplir pleinement ses missions propres, d'autre part à apporter une aide aux forces nationales. Or, un engagement similaire des forces nationales pourrait être envisagé, avec une liste des missions devant rester à leur charge, ainsi que, le cas échéant, les zones d'intervention « sensibles » où elles devraient toujours être les premières à se rendre en cas de troubles.

La commune d'Amiens a ainsi négocié avec la police nationale une convention de coordination où celle-ci s'engage à remplir certaines missions et à intervenir la première dans certains secteurs.

Par ailleurs, la convention-type actuelle prévoit que les forces nationales sont informées de l'effectif des agents de police municipale de la commune concernée. **Il pourrait être envisagé que le représentant de l'Etat s'engage lui aussi à informer le maire des évolutions d'effectifs prévues, des redéploiements et des réorganisations des effectifs des policiers ou des gendarmes.**

Sur le plan opérationnel, la convention devrait prévoir que, pour chaque mission déléguée par la police nationale ou par la gendarmerie nationale, un officier de police judiciaire doit être présent pour superviser les opérations. Il s'agit à la fois de permettre aux policiers municipaux d'accomplir pleinement leurs tâches et d'assurer la pleine régularité de celles-ci. A titre d'exemple, lorsque des policiers municipaux sont chargés de contrôler des voitures à la demande de la police nationale, ils ne peuvent qu'inviter les conducteurs à ouvrir leur coffre sans pouvoir les y contraindre. Dans les faits, la demande est souvent comprise comme un ordre par le conducteur. La présence d'un OPJ permet alors de sortir de l'ambiguïté. Il convient également que l'Etat s'engage à apporter une aide systématique aux policiers municipaux pour toutes les procédures où l'intervention d'un officier de police judiciaire est requise. Ainsi, un OPJ devrait toujours intervenir en matière de petites infractions quand le contrevenant refuse de présenter une pièce d'identité¹.

En outre, les forces nationales pourraient s'engager également sur le terrain de la prévention, sur le modèle de ce qui est prévu par les CLSPD. Cet engagement trouverait également sa place au sein de la stratégie devant accompagner les nouvelles zones de sécurité prioritaires (ZSP).

Enfin, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre de manière approfondie les dispositions de la convention-type actuelle qui prévoient une coopération renforcée dans le domaine de la vidéosurveillance. Les forces de sécurité de l'Etat et la police municipale peuvent en effet amplifier leur coopération par « *la rédaction des modalités d'interventions consécutives à la saisine des forces de sécurité intérieure par un centre de supervision urbaine et d'accès aux images, dans un document annexé à la présente convention.* » Il s'agit, autant que possible, de faire de la vidéosurveillance un pivot de la coopération entre les deux forces, en prévoyant en détail non seulement comment les systèmes mis en place par les communes peuvent bénéficier aux enquêtes judiciaires, mais aussi comment le diagnostic commun de la délinquance peut susciter un travail en commun quotidien à partir du CSU (détail) et des outils dont il dispose (cartographie de la délinquance, géolocalisation, etc.).

¹ A cet égard, la convention-type comporte déjà la mention suivante, pas toujours mise en œuvre: « Pour pouvoir exercer les missions prévues par les articles 21-2 et 78-6 du code de procédure pénale et par les articles L. 221-2... du code de la route, les agents de police municipale doivent pouvoir joindre à tout moment un officier de police judiciaire territorialement compétent. A cette fin, le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale précisent les moyens par lesquels ils doivent pouvoir communiquer entre eux en toutes circonstances. »

Proposition n° 13 :

Prévoir dans les conventions de coordination un véritable engagement des forces nationales et développer les clauses relatives à la vidéosurveillance et à l'armement.

IV. LES VOIES DE L'OPTIMISATION

A. FAVORISER LES POLICES INTERCOMMUNALES

1. Encourager la mutualisation

Pour le moment, malgré tous ses avantages, **la mutualisation de la gestion des polices municipales n'a été effectuée que dans un très petit nombre de groupements de communes**. La direction générale de la gendarmerie nationale a ainsi indiqué qu'en zone de gendarmerie, 1078 conventions étaient signées au niveau communal pour 50 conventions intercommunales. Outre les réticences de certains maires qui craignent de perdre une partie de la maîtrise de leur police et les clivages politiques entre les communes membres qui restent forts dans le domaine de la sécurité, il existe certains obstacles juridiques. Ainsi, si la demande d'agrément et d'assermentation peut être formulée par l'EPCI, les conventions de coordination intercommunales doivent être signées par chacun des maires.

Toutefois, il ressort de la consultation effectuée dans le cadre de la mission d'information que **de nombreux maires, en particulier de petites communes, estiment qu'une mutualisation intercommunale serait souhaitable**.

En revanche, interrogé sur ce point par vos rapporteurs, le représentant de la direction générale de la gendarmerie nationale a estimé qu'il serait hasardeux, du point de vue de la gendarmerie, de généraliser le modèle intercommunal. Les maires dont le territoire communal est un peu moins « sensible » au sein d'un EPCI risqueraient ainsi de voir leur commune un peu négligée si la coopération entre les forces locales et les forces nationales s'établissait systématiquement au niveau intercommunal. **Il convient toutefois de remarquer que de nombreux maires de communes rurales estiment que, précisément, la gendarmerie est moins présente qu'auparavant**, ce qui peut conduire certains à considérer que la mutualisation de la police municipale peut pallier ce retrait des gendarmes.

2. Transférer les pouvoirs de police du maire ?

a) Les pouvoirs de police spéciale

N'a été évoquée jusqu'ici que la mutualisation de la gestion budgétaire et des ressources humaines, bien qu'une mutualisation de la police municipale qui s'affiche comme relevant de la seule gestion des personnels conduite en réalité automatiquement à une certaine convergence sur le plan de la stratégie de sécurité des communes membres.

L'étape suivante, la mutualisation du pouvoir de police lui-même, ou du moins de certains de ses éléments, ne semble pas souhaitée par une majorité des acteurs.

En témoigne les réticences exprimées lors de l'examen des dispositions relatives aux transferts des polices spéciales de la loi de réforme des collectivités territoriales (article L 5211-9-2 du CGCT). Rappelons que le projet de loi prévoyait à l'origine un transfert automatique au président de l'EPCI des pouvoirs de police du maire en matière d'aires des gens du voyage, d'assainissement et de déchets ménagers, lorsque les compétences correspondantes ont été transférées. **La discussion parlementaire a finalement conduit à donner aux maires la possibilité de refuser tout transfert du pouvoir de police.**

Au-delà des difficultés réelles que comporte, dans certains domaines, la séparation entre deux autorités différentes de la police générale et d'une ou plusieurs polices spéciales, force est de constater que le pouvoir de police administrative est considéré comme faisant partie du noyau dur des compétences du maire, même lorsqu'il s'agit de polices spéciales. Dès lors, si l'intercommunalité entendue comme mutualisation et comme instrument au service des communes peut faire l'objet d'un certain intérêt de la part des maires, il n'en va pas de même d'un transfert pur et simple du pouvoir de police au groupement de communes.

Pourtant, il semble qu'un transfert de pouvoirs de police spéciale dans certains domaines précis seraient de nature à renforcer l'intercommunalité en donnant aux présidents des compétences leur permettant de mettre en œuvre une réelle politique de sécurité au niveau de l'agglomération.

Ainsi, comme l'a souligné lors de son audition le directeur général des collectivités locales, lorsque la coopération avec la police nationale telle que formalisée dans la convention de coordination s'étend aux transports et que cette compétence a été transférée à l'EPCI, il paraît plus simple que la police des transports soit de la responsabilité de celui-ci.

b) Les pouvoirs de police générale

La possibilité de mutualiser les pouvoirs de police générale du maire (« assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ») n'est pas prévue par le code général des collectivités territoriales. Le rapport précité de la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance considère favorablement la possibilité de transférer certains éléments de ce pouvoir de police générale.

Sont ainsi évoqués des arrêtés municipaux pris dans le domaine de la police de la tranquillité et de la sécurité publiques, tels que les arrêtés interdisant la mendicité, l'errance des mineurs au cours de la nuit, le racolage ou la consommation d'alcool sur la voie publique, qui seraient sans doute plus efficaces s'ils étaient pris à l'échelle d'une agglomération plutôt qu'à celle d'une commune.

En tout état de cause, tout transfert du pouvoir de police générale du maire devra être défini avec une grande précision afin d'éviter qu'un maire puisse être rendu responsable d'un acte découlant d'une partie transférée de son pouvoir de police. Le maire reste en effet considéré comme le premier responsable des désagréments de la vie quotidienne par les habitants de la commune. En outre, les conditions du transfert seraient les mêmes que celles prévues pour le transfert des pouvoirs spéciaux lorsqu'il est facultatif : accord de l'ensemble des communes concernées et du président de l'EPCI.

Il convient également de prendre garde à ce que le renforcement et l'extension des pouvoirs effectifs des polices intercommunales par rapport aux polices municipales, ainsi que l'amélioration des moyens matériels dont elles disposent, ne conduise pas à infléchir leurs missions en les rapprochant de celles, davantage répressives et judiciaires, de la police nationale, et dans certains cas à se substituer à celle-ci (*cf.* la partie consacrée à la question de la « judiciarisation » des polices municipales), au détriment de la dimension de proximité de la police municipale.

Proposition n° 14 :

Encourager la mutualisation intercommunale des polices municipales et introduire dans la loi la possibilité d'un transfert de certains éléments du pouvoir de police générale.

B. RENFORCER LA FORMATION DES PERSONNELS

La formation, dans son format comme dans sa mise en œuvre, est diversement appréciée par les élus et les agents.

S'ensuivent de nombreuses propositions de modification, parfois opposées.

1. Un ensemble de critiques

Certaines des collectivités interrogées par vos rapporteurs se félicitent ou se satisfont du dispositif de formation : parmi d'autres, les communes de Cannes et Laroque D'Olmes en Ariège, dotées d'une police comptant respectivement 205 agents et 1 agent, l'estiment adapté. Saint Martin d'Uriage (Isère) note avec satisfaction une professionnalisation croissante, Villard-Bonnot (Isère) relève le nombre des formations proposées.

Cependant, de nombreuses critiques se sont élevées sur des aspects très divers, notamment de coût (Talange en Moselle ; Fronton en Haute-Garonne).

a) Le format et le contenu de la formation initiale

Les appréciations sont de plusieurs natures.

Certaines communes –c'est le cas de Toul (Meurthe-et-Moselle)- la jugent trop longue. La commune est privée durant six mois de son stagiaire, ce qui bloque souvent, selon la ville de Jarville-la-Malgrange (Meurthe-et-Moselle), le recrutement de lauréats des concours.

Coudekerque-Branche (Nord) est de celles qui dénoncent le décalage constaté entre la prise de fonction et l'organisation de la FIA : l'agent exerce des missions avant toute formation. En conséquence, pour Montrichard (Loir-et-Cher), la FIA doit précéder le recrutement.

Le contenu pédagogique apparaît inadapté ou incomplet à certaines communes. La ville de Périgueux (Dordogne) pointe ses insuffisances pour assurer la police de proximité ; dans le même sens, Beauvais (Oise) note le défaut d'apprentissage de la communication avec les usagers et de l'accompagnement des victimes ; La Riche (Indre-et-Loire) la juge trop orientée sur un volet répressif. Reims (Marne) regrette l'absence fréquente de mise en situation des stagiaires sur la voie publique dans ce cadre. Bavay (Nord) dénonce une finalité insuffisamment opérationnelle.

D'autres pointent des lacunes : Saint-Jean-de-Luz ou Saint-Didier-au-Mont-d'Or (Rhône), parmi beaucoup d'autres, appellent à la mise en place d'une formation régulière aux gestes et techniques d'intervention. Pour ce, Montigny-le-Bretonneux souhaite la mise en place d'un module commun avec la police nationale pour uniformiser les pratiques.

La FIA apparaît, pour certains, inadaptée en l'absence de modulation selon les parcours professionnels des personnels nouvellement intégrés. Quelle que soit son expérience professionnelle passée, qu'il ait été précédemment gendarme ou policier, le stagiaire doit suivre la formation obligatoire de six mois que certaines communes comme Fismes (Marne), Martigues (Bouches-du-Rhône), Notre Dame d'Oé (Indre-et-Loire), Saint Clément de Rivière (Hérault) ou Villers-Cotterêts (Aisne) voudraient voir modulée.

b) Le rythme et la consistance de la formation continue

En tout premier lieu, la périodicité quinquennale de la FCO des agents est souvent dénoncée à l'instar des communes de Dordives (Loiret), Déville-lès-Rouen (Seine-Maritime), Quetigny (Côte d'Or) et de Caveirac (Gard) au regard de « *l'accélération du domaine législatif et réglementaire* ».

L'offre du CNFPT apparaît trop restreinte aux maires au regard de la diversité des tâches confiées à leurs agents ainsi que des modes opératoires retenus. Mougins (Alpes-Maritimes) juge insuffisantes les formations en matière de contentieux de l'urbanisme et de l'occupation des sols. Un faible nombre de places offertes peut contraindre le choix des stagiaires selon Saint-Rémy de Provence dans les Bouches-du-Rhône.

Par ailleurs, diverses collectivités regrettent l'inaccessibilité, dans certaines délégations régionales, de formations thématiques telles que la capture de chiens dangereux.

c) La qualité des formateurs

Elle est diversement appréciée des interlocuteurs de vos rapporteurs.

Certains l'apprécient ; d'autres, en revanche, -les communes de Plachy-Buyon (Somme), Saint Laurent sur Saône (Ain) et Trans-en-Provence (Var) parmi d'autres- la jugent insuffisante, voire inadaptée aux spécificités de la police municipale.

Si Orens de Gameville (Haute-Garonne) récuse, en ce sens, les intervenants issus de la fonction publique d'Etat qui n'ont pas assumé les missions qui sont celles de ces agents des collectivités territoriales.

2. Des retouches dans le respect de la compétence territoriale

Les remèdes aux imperfections signalées fourmillent.

a) Conforter la mission centrale du CNFPT

Pour l'essentiel, les propositions de réforme du dispositif de formation soulèvent la question structurelle : doit-on maintenir au CNFPT la responsabilité de former les agents de la filière police municipale ou serait-il plus expédient de créer une école ou un centre spécifique disposant d'infrastructures dédiées ?

Certains syndicats militent en faveur de cette dernière solution : le syndicat de défense des policiers municipaux et le syndicat indépendant de la police municipale Eurocop réclament la mise en place d'une école nationale ; c'est également la demande formulée par certaines collectivités comme Saint-Louis (Haut-Rhin) ou Cherré (Sarthe) pour assurer à tous une formation identique. La FA-FPT souhaite la création d'écoles sous l'égide du CNFPT. L'ANCPM –comme certaines communes– envisage des centres interrégionaux de formation.

En revanche, pour la CGT et la CFDT Interco, la formation des policiers municipaux doit rester dans le giron du CNFPT.

Pour vos rapporteurs, la **compétence du CNFPT doit être réaffirmée** car elle découle directement de l'essence des polices municipales, collaborateurs des maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police. L'esprit qui doit présider à l'application, sur le terrain, de cette compétence risquerait d'être dilué par le transfert du soin de former les agents qui en sont chargés à une structure indépendante de l'institution investie par le législateur de la responsabilité de former les fonctionnaires territoriaux. Quel que soit leur secteur d'activité, l'ensemble du 1,8 million d'agents en poste dans une collectivité, participent au fonctionnement de la démocratie locale portée par les 65 000 employeurs territoriaux.

C'est pourquoi vos rapporteurs rejettent l'idée d'une école nationale. En outre, ce dispositif soulèverait des problèmes pratiques pour les déplacements des stagiaires alors que la commune de Fourchambault (Nièvre) aspire déjà à un rapprochement géographique des formations.

Pendant ce postulat n'interdit pas de réformer le dispositif actuel pour parvenir à une formation uniformisée revendiquée par de nombreuses collectivités dont Royan (Charente-Maritime).

Des cadres interrégionaux semblent, pour vos rapporteurs, une voie à privilégier : ils permettraient le regroupement des moyens et des enseignants et favoriseraient ainsi une plus grande réactivité de la programmation des stages pour répondre aux besoins exprimés par les collectivités locales.

Ils notent avec intérêt la réflexion engagée par le CNFPT de regrouper ses 29 délégations sous l'égide de 7 interrégions correspondant aux circonscriptions des zones de défense : si les délégations resteraient responsables de la mise en œuvre des formations, leurs « référents » suprarégionaux seraient chargés de leur organisation.

C'est un premier pas qui devrait favoriser l'homogénéisation du contenu des stages. Mais cette démarche doit être prolongée par des moyens accrus localement pour répondre avec célérité et pertinence aux besoins des collectivités locales confrontées quotidiennement à leurs problèmes de sécurité. Il importe de renforcer l'intégration des 29 délégations afin de mutualiser leurs ressources en ce sens.

Proposition n° 15 :

Etendre le cadre d'intervention du CNFPT à un niveau interrégional.

b) Adapter les formats du dispositif

Vos rapporteurs formuleront plusieurs propositions en ce sens.

Au préalable, ils se félicitent de la démarche entreprise par le CNFPT pour améliorer et homogénéiser la qualité pédagogique de son offre.

*** Des modules homogénéisés et élargis**

Il importe de prolonger ce mouvement par l'institution de véritables référentiels nationaux.

Pour en rester au fond même des modules, le catalogue devrait être élargi et l'enseignement plus concret : il importe de « professionnaliser » la formation initiale et continue des agents, notamment aux gestes techniques professionnels en intervention et aux écrits professionnels ainsi que de tenir compte de la diversité des formats de police et des modes opératoires arrêtés localement : travail de nuit, armement, brigades cynophiles, brigades vertes ... sont autant de particularismes qui doivent pouvoir être traités par la voie du CNFPT.

Il est essentiel d'uniformiser sur l'ensemble du territoire national, dans chacune des délégations, les formations tant en ce qui concerne leur diversité que leur qualité pour « *uniformiser compétences et savoir-faire* » des agents, comme y aspire la commune de Vernouillet (Yvelines), quel que soit le lieu d'exercice et la doctrine d'emploi retenue localement.

L'accent doit être également mis sur la disponibilité, pour la formation, des plateaux techniques, ce que devraient faciliter les regroupements géographiques prônés par vos rapporteurs.

C'est pourquoi ils appuient les efforts produits dans cette voie par le CNFPT. D'après les derniers éléments que celui-ci leur a transmis, l'harmonisation de ses actions passe par la constitution de mallettes pédagogiques uniformisées par modules d'intervention, l'engagement de leurs formateurs –en cours de certification- à en respecter les éléments et l'édition d'un catalogue national des formations, accessible sur internet.

Propositions n° 16 et 17 :

Élargir et adapter le catalogue des formations à la diversité des missions et tâches assurées par les agents.

Harmoniser et renforcer le contenu des formations sur l'ensemble du territoire national

*** Des formateurs familiers des questions locales**

Il importe de ne pas oublier que les personnels à former sont des agents territoriaux.

Le service de l'Etat, un et indivisible, n'est pas celui des collectivités locales aussi diverses que leur effectif.

La tranquillité publique diffère de la sécurité publique dans sa finalité, l'une marquée par la prévention, l'autre plutôt axée sur la répression. Bref, l'emploi d'une police municipale n'est pas celui d'une force régaliennne même si toutes concourent au service public de la sécurité (*cf. supra I ...*). C'est pourquoi, d'ailleurs, la ville d'Arras insiste sur un approfondissement de la « *vocation première* » de la police municipale dans la formation initiale.

En conséquence, il ne saurait y avoir de tronc-commun à l'une et l'autre car les objectifs, les modes opératoires diffèrent. Les formateurs doivent s'inscrire dans l'orbite de la fonction publique territoriale.

Ces spécificités n'interdisent pas la coopération entre les institutions de l'une et l'autre. Le conventionnement entre le CNFPT et la police et la gendarmerie nationales principalement, mérite d'être approuvé car il permet d'optimiser l'organisation des formations et des enseignements très spécifiques.

c) Resserer la place statutaire de la formation

Au regard du rôle essentiel de la formation pour le fonctionnement du service, vos rapporteurs jugent nécessaire de prolonger le cadre juridique actuel.

*** Sécuriser l'agrément**

Il s'agit tout d'abord de la force conférée à l'avis rendu en fin de FIA par le président du CNFPT, lequel le transmet à l'autorité territoriale.

Pour exercer ses fonctions, l'agent doit juridiquement et très logiquement avoir effectué au préalable sa formation et reçu son agrément.

Mais la réalité est parfois tout autre : la prise de fonctions intervenant avant la fin de la FIA et la délivrance de l'agrément.

Ce détournement d'une procédure fixée pour s'assurer de l'aptitude de l'agent à pouvoir assumer les responsabilités du policier municipal, n'est pas acceptable car il est potentiellement dangereux pour la bonne marche du service.

En tout état de cause, rien n'interdit au maire de titulariser le stagiaire quand bien même le CNFPT l'aurait reconnu inapte à l'exercice des fonctions d'APM !

C'est pourquoi il convient de replacer la formation au cœur du dispositif et d'en faire un élément incontournable de l'agrément.

La Cour des comptes, entre autres, a recommandé de transmettre également aux préfets les avis de fin de formation.

A leur tour, vos rapporteurs appuient cette mesure : l'évaluation du stagiaire par le CNFPT doit devenir un élément déterminant de la délivrance de l'agrément. **En conséquence, elle doit être portée à la connaissance des autorités responsables -préfet et procureur- afin qu'ils puissent décider de l'habilitation en toute connaissance de cause.**

Proposition n° 18 :

Transmettre les avis de fin de formation initiale délivrés par le président du CNFPT au préfet et au procureur de la République préalablement à leur décision sur les demandes d'agrément.

*** Généraliser la formation continue**

La formation continue est déterminante pour le maintien du niveau et de la performance du service de police.

Il est en conséquence étrange que ceux qui ont reçu la responsabilité de l'encadrer, de l'impulser, en soient dispensés !

- C'est pourquoi il est indispensable de **généraliser la FCO en l'étendant aux directeurs.**

Notons que cette proposition a été actée par la CCPM lors de sa réunion du 27 mars dernier.

- Si les **gardes champêtres**, au mépris de toute logique, échappent aujourd'hui à l'obligation de formation continue, leur intégration dans le nouveau cadre d'agent de police territoriale, tel qu'il est proposé par vos rapporteurs, permettrait de régler cette question.

- Enfin, deux autres métiers doivent également bénéficier d'une formation alors qu'il n'en est prévu aucune aujourd'hui : les **ASVP** et les **opérateurs de vidéo-surveillance.**

Les fonctions assurées par ces personnels contribuent, en effet, de manière certaine à la préservation de la tranquillité publique, les premiers sur la voie publique, les seconds dans les CSU par l'exactitude de leur interprétation des images transmises.

Proposition n° 19 :

Généraliser la formation à l'ensemble des métiers de la filière sécurité :

- **instaurer une formation continue obligatoire pour les directeurs de police municipale ;**
- **instituer une obligation de formation pour les ASVP et les opérateurs de vidéosurveillance.**

- **Accélérer le rythme des formations**

Pour vos rapporteurs comme pour de nombreuses collectivités telle les communes haut-rhinoise de Vogelsheim et varoise de La Farlède, la périodicité quinquennale de la FCO des agents de police municipale est trop longue : les réformes législatives et réglementaires, le perfectionnement croissant des équipements, les évolutions sociologiques notamment constatées en zone urbaine, imposent d'accélérer le calendrier de formation.

En conséquence, ils recommandent de l'aligner sur celle des chefs de service, construite sur un **rythme triennal**.

Dans leur esprit, cette modification devrait naturellement profiter aux actuels gardes champêtres.

Proposition n° 20 :

Aligner la formation continue des différents cadres d'emplois de la filière sur un rythme triennal.

C. APPORTER CERTAINES AMÉLIORATIONS PRATIQUES

Il est impossible d'ignorer que les missions des policiers municipaux ont été, dans certains cas, à tel point étendues qu'il est apparu une discordance entre ces missions et les pouvoirs dont disposent les agents pour les mettre en œuvre. Ces discordances font que ces agents ont parfois de grandes difficultés pratiques à remplir les tâches qui leurs sont confiées. En outre, elles entretiennent le sentiment que la doctrine d'emploi des policiers municipaux comporte des aspects flous ou mal définis. Il convient donc de tenter d'y remédier.

1. Permettre un meilleur accès aux fichiers de police

Avoir un meilleur accès à certains fichiers de police est l'une des demandes les plus fréquemment formulées tant par les maires des communes interrogées par vos rapporteurs que par les organisations syndicales de policiers municipaux. Rappelons que les policiers municipaux ont un **accès**

indirect, sur leur demande auprès des services de police et de gendarmerie nationale, à des fichiers relatifs aux véhicules en circulation (fichier national des immatriculations, système d'immatriculation des véhicules, fichier national des permis de conduire, système de contrôle automatisé, fichier des véhicules volés). Le souhait généralement exprimé est d'avoir un accès direct au traitement.

Pour le moment, les policiers municipaux se voient obligés de contacter par téléphone les gendarmes ou les policiers pour chaque demande de consultation de fichier. Il semble que ceux-ci ne soient pas toujours en mesure d'accéder rapidement à cette demande. En outre, ils peuvent toujours refuser, ce qui place le policier municipal dans une situation de subordination même dans les cas où il agit uniquement sous l'autorité du maire (consultation du fichier des véhicules volés pour certaines mises en fourrière par exemple).
Or :

-Les policiers municipaux ont besoin de notifier au système d'immatriculation des véhicules (SIV), notamment, l'immobilisation d'un véhicule ainsi que l'annulation de cette immobilisation, afin de pouvoir détruire le véhicule placé en fourrière. Ils sont obligés pour cela de passer par la police nationale ou la gendarmerie. Lorsque l'information n'est pas transmise pour des raisons contingentes (par exemple le manque de disponibilité de l'agent de la police nationale ou de la gendarmerie), le contrevenant qui s'est vu retirer son titre d'immatriculation au moment de l'immobilisation du véhicule peut profiter de l'absence d'inscription au SIV de cette immobilisation pour déclarer la perte de son titre et en demander un duplicata ;

-En ce qui concerne le fichier national des permis de conduire (FNPC), les agents de police municipale sont habilités à se faire présenter le permis de conduire et à sanctionner sa non-présentation lors d'un contrôle routier consécutif à une infraction. Cependant, ils ne peuvent vérifier par accès au fichier la validité du permis, alors même que celui-ci peut être suspendu ; il est vrai que la conduite avec un permis suspendu constitue un délit ;

-La consultation du fichier des véhicules volés (FVV) est obligatoire avant de procéder à la mise en fourrière d'un véhicule, opération très fréquente pour les chefs de police municipale. En outre, les policiers municipaux souhaiteraient savoir, lors d'un contrôle routier, si le véhicule a été volé ;

-Enfin, de nombreux policiers municipaux considèrent qu'un accès au fichier des personnes recherchées permettrait de garantir des conditions d'intervention plus sûres lors des contrôles routiers, en permettant de reconnaître des conducteurs de véhicules recherchés pour des motifs judiciaires.

Une circulaire du ministère de l'intérieur de 2003¹ précisait que « *un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour permettre aux APJA et aux gardes-champêtres d'avoir un accès direct à ces fichiers (le FVV et le FPR)* ». Un tel décret n'a pas encore été pris à ce jour.

Le ministère de l'Intérieur avait consulté la CNIL sur le projet de décret permettant que certaines données du fichier des véhicules volés soient transmises aux policiers municipaux. La délibération n'est pas défavorable à cette transmission, mais l'accord de l'autorité administrative indépendante n'est donné que sous réserve du respect des nombreuses précautions que le ministère de l'Intérieur s'engage à prendre pour cette nouvelle utilisation du fichier (cf. l'encadré ci-dessous).

**La délibération de la CNIL du 15 juillet 2010
portant avis sur un projet d'arrêté du ministère de l'intérieur
modifiant l'arrêté du 15 mai 1996 modifié relatif au fichier des véhicules volés**

Dans sa délibération, la CNIL rappelle ainsi les besoins des policiers municipaux justifiant un accès au fichier, en particulier la vérification qu'un véhicule n'est pas volé afin de pouvoir procéder à sa mise en fourrière. En outre, l'article R. 130-2 du code de la route donne compétence aux agents de police municipale :

-pour constater par procès-verbal, lorsqu'elles sont commises dans la commune sur les voies autres que les autoroutes, la plupart des contraventions routières (excès de vitesse, dépassements dangereux, non-respect des sens interdits, arrêts et feux tricolores, défaut de ceinture de sécurité, etc.)

-pour effectuer la rétention immédiate du permis de conduire en cas d'excès de vitesse supérieur à 40 kilomètres-heures ;

-pour procéder aux épreuves de dépistage d'alcoolémie en cas d'accident ou d'infraction au code de la route et procéder à l'immobilisation des véhicules.

Les policiers municipaux étant amenés à contrôler ainsi un grand nombre de véhicules, il paraît normal qu'ils puissent être rendus destinataires d'informations du FVV, afin de leur permettre de procéder au signalement de véhicules volés et, dans les cas de flagrance, à l'interpellation des auteurs (qu'il s'agisse d'une interpellation directe au titre de l'article 73 du code de procédure pénale, soit que les policiers municipaux fassent appel aux services de police ou de gendarmerie nationales).

La CNIL prend ensuite acte du fait que « *les polices municipales seront habilités à recevoir communication des données mais ne disposeront d'aucun accès direct ni d'aucun accès en consultation au traitement FVV (...) la transmission d'informations aux agents de police municipale relèvera de la seule initiative des services de l'Etat, qui veilleront à s'assurer du concours des polices municipales dans la limite des attributions de ces dernières* ».

En outre, l'accès au fichier sera très limité : « *les informations du FVV qui pourront être communiquées aux agents de police municipale sont les éléments d'identification du véhicule (numéro d'immatriculation ou une liste de numéros d'immatriculation correspondant à des véhicules signalés volés, dénomination, marque, type, couleur, signes distinctifs du véhicule) et susceptibles d'être retrouvés ou aperçus sur le territoire de la commune, à l'exclusion des véhicules placés sous surveillance discrète.* »

¹ Circulaire du 24 mars 2003

Est ainsi souligné le fait que « à la différence des agents de police judiciaire adjoints de la police et de la gendarmerie nationales, les policiers municipaux seront destinataires de certaines informations du FVV sans avoir accès au traitement. »

Si l'identité du conducteur du véhicule pourra être communiquée, ce n'est qu'à titre exceptionnel, « afin que les policiers municipaux puissent s'assurer directement que le conducteur est bien le propriétaire du véhicule ».

Par ailleurs, la subordination des policiers municipaux aux forces nationales est clairement affirmée : « Elle [la CNIL] prend également acte que la transmission d'informations aux agents de police municipale relèvera de la seule initiative des services de l'Etat, qui veilleront à s'assurer du concours des polices municipales dans la limite des attributions de ces dernières. »

Enfin, la CNIL demande au ministère de l'intérieur de s'assurer de la parfaite confidentialité des transmissions d'informations (qui devront avoir lieu verbalement).

La délibération de la CNIL laisse entrevoir qu'elle ne serait probablement pas favorable à un accès direct à ce fichier.

Au-delà de la nécessité de limiter l'accès aux fichiers pour des raisons de protection des données personnelles, c'est bien la question des pouvoirs d'enquête des polices municipales qui est en cause : un large accès aux fichiers constitue, comme l'armement systématique ou la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité, une prérogative en principe réservée aux services capables de mener l'enquête sous l'autorité du procureur de la République. Le président de la conférence des procureurs a d'ailleurs souligné lors de son audition par vos rapporteurs qu'il existait déjà de fréquentes utilisations frauduleuses des fichiers par les agents de police nationale, et qu'une utilisation encore plus large de ces fichiers ne devait donc être envisagée qu'avec prudence.

Vos rapporteurs, qui souscrivent à la nécessité de ne pas faire de la police municipale une police d'enquête, estiment néanmoins que l'accès rapide à certains fichiers est indissociable de ses missions quotidiennes. Il en est ainsi du SIV, du FNPC et du FVV. Dès lors, il semble nécessaire, soit de garantir que les forces nationales puissent répondre avec diligence et bonne volonté aux demandes des policiers municipaux, soit qu'un accès direct (mais techniquement limité en fonction des besoins précis des policiers municipaux) à ces fichiers soit garanti. D'ailleurs, le SIV permet déjà la consultation d'une multitude d'acteurs (assureurs, garages, constructeurs automobiles) qui jouissent d'un accès variable en fonction de leurs besoins.

Il pourrait toutefois être envisagé que cet accès soit limité aux chefs de service.

Proposition n°21 :

Permettre l'accès direct des polices municipales au système d'immatriculation des véhicules (SIV). Envisager un accès direct au fichier des permis de conduire et au fichier des véhicules volés.

2. Améliorer les communications

Les organisations syndicales entendues par vos rapporteurs demandent qu'une meilleure coordination soit mise en œuvre avec les réseaux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Au-delà du besoin d'assurer une fluidité suffisante dans la gestion des cas qui impliquent un traitement par les forces nationales, une telle amélioration est, selon les syndicats, indispensable pour assurer la sécurité des agents de police municipale¹.

La Direction générale de la police nationale fait état de difficultés techniques pour accueillir sur le réseau ACROPOL les polices municipales, et a proposé comme alternative un prêt exceptionnel de terminaux aux policiers municipaux dans le cadre de manifestations ou d'événements communs et temporaires. En revanche la direction générale de la gendarmerie nationale se dit favorable à l'accueil sur le réseau RUBIS, dans des conditions techniques et financières qui restent toutefois à préciser.

Le ministère de l'Intérieur a annoncé une expérimentation sur 4 villes, aussi bien en zone police qu'en zone gendarmerie, afin d'explorer les possibilités d'améliorer les communications entre les différentes forces de sécurité.

Vos rapporteurs estiment que cet aspect doit nécessairement être traité de la manière la plus large possible, en tenant compte non seulement des polices municipales et des forces de sécurité nationales mais aussi des autres intervenants susceptibles de mettre en œuvre des systèmes de radiotransmission, au premier rang desquels les opérateurs de transports publics. L'interconnexion doit être pensée le plus en amont possible afin de garantir une continuité de la sécurité sur la voie publique et dans les transports en commun.

¹ Le drame de Villiers-sur-Marne le 20 mai 2010 étant souvent cité comme une situation où une communication directe entre les forces nationales et la police nationale aurait permis d'éviter la mort d'un policier municipal.

Proposition n° 22 :

Prévoir chaque fois que possible une interconnexion des radiotransmissions entre la police municipale et la police nationale ou la gendarmerie.

3. Verbaliser davantage de contraventions par timbres-amendes

De nombreux maires et agents de police municipale regrettent de devoir transmettre à la gendarmerie ou à la police nationale des procès-verbaux d'infraction aux arrêtés municipaux en vue de la comparution des contrevenants devant le tribunal de police ou de proximité. Le caractère tardif des convocations devant le tribunal leur ôte en effet une partie de leur caractère pédagogique, l'amende étant en outre assez modique.

Au contraire, la procédure de l'amende forfaitaire ou timbre-amende permet une sanction immédiate et proportionnée. Toutefois, seules certaines de ces contraventions ont été retenues à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale, qui fixe la liste limitative de celles qui peuvent être éteintes par le paiement d'une amende forfaitaire. Il s'agit : des contraventions au code de la route, de l'abandon d'ordures et de déchet, de la divagation d'animaux, toutes contraventions établies au niveau national¹. Les agents de police municipale ne disposent donc pas de la possibilité de dresser un timbre-amende dans le cas des contraventions aux arrêtés de police du maire qui ne sont pas prises en application d'une réglementation nationale. Par exemple, si une personne laisse systématiquement un bac de collecte des ordures sur le trottoir ou sur la voie publique, en contravention avec un arrêté du maire fixant les horaires de sortie de ces bacs, il n'est pas possible de la sanctionner par timbre-amende.

Proposition n° 23 :

Étendre la liste des contraventions pouvant être verbalisées par timbre-amende.

4. Préciser le régime des contrôles préalables

Il existe un débat juridique à propos de la possibilité pour un agent de police municipale d'effectuer un contrôle routier en l'absence de commission d'une infraction, afin de vérifier la détention du permis de conduire.

¹ Question publiée au JO le : 11/12/2007 page : 7767
Réponse publiée au JO le : 19/08/2008 page : 7221

Selon certaines autorités (dont le ministère de l'intérieur¹), il résulte de la lecture combinée des articles R.233-1 et R.130-1 à R.130-3 du code de la route qu'un tel contrôle sans infraction préalable est possible. Toutefois, ces dispositions réglementaires restent ambiguës. Certains procureurs ou OMP continuent d'ailleurs à considérer que l'absence d'infraction préalable fait du contrôle routier un acte d'enquête, qu'un agent de police municipale n'a pas le droit d'exécuter.

Dès lors, une clarification réglementaire apparaît nécessaire. Dans la même logique que pour l'accès aux fichiers de police, le développement des pouvoirs des policiers municipaux en matière routière plaide pour la possibilité de tels contrôles. En effet, il ne s'agit pas ici de conférer de nouveaux pouvoirs judiciaires mais de donner aux policiers municipaux les instruments nécessaires pour mener à bien les missions qui sont déjà les leurs.

Proposition n° 24 :

Valider la possibilité des contrôles préalables en matière routière.

5. Élaborer des guides de procédure et unifier les procès-verbaux

La complexité et l'éparpillement des dispositions encadrant les compétences et les pouvoirs judiciaires des agents nuisent souvent à l'accomplissement de leurs tâches, tout comme l'absence d'écrits standardisés. Chaque commune établit en effet librement la forme de ses procès-verbaux

Certes, les circulaires ministérielles définissent de manière générale l'étendue et les limites des pouvoirs de police judiciaire des agents mais elles n'entrent pas dans le détail des procédures correspondant à chaque type d'infraction.

Il est également difficile de garder à l'esprit le type d'écrit adéquat pour chaque infraction (procès-verbal, rapport ou timbre-amende) en matière de salubrité, d'urbanisme, de publicité ou d'environnement.

Or, comme le souligne la commune de Chamrousse (Isère), les petites entités ne disposent pas des ressources juridiques leur permettant de traiter des « dossiers sensibles ».

Comme le préconisait le rapport Ambroggiani, il est donc nécessaire **d'élaborer des référentiels nationaux en matière de gestes techniques d'intervention et d'écrits professionnels**, de manière à uniformiser d'une part les procédures d'intervention opérationnelles, d'autre part les procédures écrites, au premier rang desquelles les procès-verbaux. Ces référentiels

¹ Question N° 43491 JO publiée au JO du 14 décembre page 10045.

nationaux pourraient prendre la forme, comme le suggèrent plusieurs réponses à la consultation, **d'une application accessible en ligne par toutes les polices municipales.**

Le CNFPT a lancé le chantier d'un intranet professionnel (également ouvert aux formateurs et, sur demande, aux élus). Il devrait notamment comporter un espace destiné aux questions des agents, enrichi par les réponses qui leur seront apportées. Il serait ouvert avant la fin de cette année après avoir été techniquement validé¹.

Proposition n° 25 :

Élaborer des guides de procédures et unifier la rédaction des procès-verbaux.

¹ *D'ores et déjà, des pages consacrées à la prévention et à la police municipale sont accessibles à tous sur le « Wikiterritorial » du CNFPT (www.wikiterritorial.cnfpt.fr).*