

Polices municipales: des mutations préoccupantes

Le projet de loi n° 97 du 29 octobre 2025 vise à étendre considérablement les prérogatives des polices municipales et des gardes champêtres. Sous couvert de proximité et d'un « continuum de sécurité »⁽¹⁾, il redéfinit en fait la nature même d'une police locale, menaçant le principe d'égalité devant la loi, la clarté institutionnelle et les garanties fondamentales.

Carla RIUS, Victoria FRIMONT, Kenzo COLIN, diplômés de master de droit, université Paris-Nanterre⁽²⁾

Le projet de loi du 29 octobre 2025, consacré à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres⁽³⁾, s'inscrit dans une dynamique politique désormais bien installée : celle d'un élargissement constant du rôle des collectivités locales dans la gestion de la sécurité publique. Un projet de loi dans ce sens était attendu. En effet, en 2024, le groupe parlementaire « Droite républicaine » avait présenté une proposition de loi visant à élargir les compétences judiciaires des polices municipales. Le gouvernement, tout en reprenant cette impulsion, a étendu le champ de ses mesures aux gardes champêtres. A première vue, il ne s'agirait que d'ajuster les outils municipaux aux réalités contemporaines de la délinquance. Mais une lecture attentive du texte révèle une transformation d'une tout autre ampleur. En effet, ce projet de loi ne se contente pas d'ajouter ponctuellement de nouveaux pouvoirs mais modifie substantiellement la nature même de la police municipale, conçue historiquement comme un acteur de police administrative, et non comme un organe doté de prérogatives judiciaires.

Ainsi, le projet ouvre la possibilité pour les policiers municipaux de constater de nouvelles infractions par procès-verbal, de relever certaines identités ou encore d'accéder à des informations issues de fichiers policiers⁽⁴⁾. Pourtant, le Comité aux droits de l'Homme de l'ONU, dans ses observations finales du 3 décembre 2024 sur le 6^e examen périodique de la France, a pointé le risque de « *profilage racial* » inhérent à la procédure d'amende forfaitaire. Il a notamment indiqué que « *l'Etat partie devrait également veiller à ce que l'imposition d'amendes délictuelles forfaitaires par la police soit soumise à un contrôle judiciaire adéquat pour éviter toute discrimination* »⁽⁵⁾.

Cette évolution des pouvoirs des policiers municipaux est donc loin d'être anecdotique. Ce texte rapproche fonctionnellement la police municipale de la police nationale. Certes, le gouvernement affirme que ces interventions s'effectueront sous le contrôle de l'autorité judiciaire, mais cet affichage ne suffit pas à dissiper les contradictions structurelles qui en découlent. En effet, la police judiciaire relève par nature d'agents placés sous la direction du procureur de la République et dont la formation, l'encadrement, les obligations déontolo-

giques et les mécanismes de contrôle sont rigoureusement encadrés. Les policiers municipaux, eux, demeurent placés sous l'autorité du maire, autorité administrative locale, et ne disposent ni de la formation équivalente ni des moyens structurels qui garantissent l'unité du cadre judiciaire. Déjà, la loi « sécurité globale » avait tenté une telle extension, que le Conseil constitutionnel avait censurée⁽⁶⁾, précisément parce que la police municipale n'était pas placée

(1) NDLR : voir l'article de Manon Cocherel, Louise Ricque, Miléna Amenkar, « L'extension des pouvoirs des agents de sécurité dans les transports », in *D&L* n° 206, juillet 2024 (www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/07/DL206-Actualite-3-Lextension-des-pouvoirs-des-agents-de-securite-dans-les-transports.pdf).

(2) Contribution faisant suite au travail sur le continuum de sécurité de l'Euclid, enseignement universitaire-Clinique du droit, coordonné pour la LDH par Christin, docteur en sciences politiques, et par Aurélien Camus, maître de conférences et encadrant pour l'Euclid.

(3) Voir www.senat.fr/leg/plj25-097.html.

(4) Les policiers municipaux pourront désormais constater par procès-verbal, outre les contraventions listées à l'article R. 15-33-29-3 du Code de procédure pénale, les délits de vente à la sauvette, de vol dans les conditions prévues à l'article 311-3-1 du Code pénal, d'inscription, signe ou dessin ayant entraîné un dommage léger, d'entrave à la circulation, de conduite malgré invalidation du permis de conduire, d'occupation illicite de hall, d'outrage sexiste et sexuel aggravé, de vente d'alcool aux mineurs, et d'usage de stupéfiants. La LDH demande l'abrogation de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (sur ce sujet, voir les articles dans *D&L* n° 201, avril 2023, et dans *D&L* n° 200, janvier 2023, en ligne sur www.ldh-france.org/sujet/revue-droits-et-libertes/).

(5) Voir www.defenseurdesdroits.fr/respect-des-droits-civils-et-politiques-en-france-le-comite-des-droits-de-lhomme-des-nations-unies.

(6) Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, relative à la loi dite sécurité globale.

« Le projet de loi introduit un brouillage fonctionnel dont les conséquences pratiques apparaîtront rapidement : difficultés de contrôle juridictionnel, incertitudes pour les citoyens lors des interventions, hétérogénéité des pratiques selon les communes et risque accru de contentieux liés à l'irrégularité des actes. »



© DR

Le droit français repose sur une distinction claire entre police administrative et police judiciaire. Or, en permettant à des agents municipaux d'exercer des compétences traditionnellement réservées à des officiers de police judiciaire d'Etat, le projet de loi sur la réforme des polices municipales fragilise ce principe fondamental.

sous le contrôle de l'autorité judiciaire et parce qu'elle n'avait pas la même formation qu'un officier de police judiciaire.

L'impact du « brouillage fonctionnel »

Cette tension conceptuelle n'est pas nouvelle, mais elle devient ici centrale. Depuis les arrêts « Consorts Baud » et « Dame Noualek » de 1951⁽⁷⁾, le droit français repose sur une distinction claire entre police administrative et police judiciaire. Or, en permettant à des agents municipaux d'exercer des compétences traditionnellement réservées à des officiers de police judiciaire d'Etat, le projet fragilise ce principe fondamental. Il introduit un brouillage fonctionnel dont les conséquences pratiques apparaîtront rapidement : difficultés de contrôle juridictionnel, incertitudes pour les citoyens lors des interventions, hétérogénéité des pratiques selon les communes et risque accru de contentieux liés à l'irrégularité des actes.

Par ailleurs, ce projet n'est pas une réponse isolée, mais s'inscrit dans une politique déjà marquée par la montée en puissance matérielle et symbolique des polices municipales. Depuis plusieurs années, leur armement s'est intensifié, parfois jusqu'à l'utilisation de lanceurs de balles

de défense ou de taser⁽⁸⁾. Ce mouvement ne répond pas seulement à une logique de protection, il participe à une redéfinition progressive des missions municipales vers des formes de maintien de l'ordre de proximité. En ce sens, le projet de loi vient formaliser une évolution déjà perceptible dans les pratiques. Cependant, cette redéfinition profonde n'est accompagnée d'au-

(7) CE, sect., 11 mai 1951, « Consorts Baud » ; T. confl., 7 juin 1951, « Dame Noualek ».

(8) Voir par exemple France 3 régions/franceinfo, « L'achat de LBD pour la police municipale fait polémique : ils sont de plus en plus confrontés à une délinquance dure » , 27 juin 2024 (<https://france3-regions.franceinfo.fr/occitanie/haute-garonne/toulouse/l-achat-de-lbd-pour-la-police-municipale-fait-polemique-ils-sont-de-plus-en-plus-confrontes-a-une-delinquance-dure-2993819.html>), et France 3 régions/francetvinfo, « Nîmes : LBD et pistolets électriques, la police municipale s'équipe face à des individus "de plus en plus violents" », 2 décembre 2021.

(9) Voir à cet égard l'avis critique sur ce point du Conseil national d'évaluation des normes (www.senat.fr/fileadmin/cru-1759398938/Office_et_delegations/Collectivites_territoriales/Avis_CNEN/Deliberation_CNEN_PJL_relative_a_l_extension_des_prerogatives_des_polices_municipales_et_des_gardes_champetres.pdf).

(10) Voir note 1.

(11) Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), Bilan statistique définitif « Insécurité et délinquance », 2024.

(12) Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), Base statistique communale de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie en 2024.

cun mécanisme de contrôle indépendant, ni d'une formation équivalente à celle des forces nationales. Ainsi, à mesure que les prérogatives coercitives augmentent, les garanties, elles, demeurent faibles.

Vers un droit pénal variable localement ?

A cela s'ajoute un risque majeur d'inégalités territoriales. Comme le permettent plusieurs articles du texte, l'extension des compétences judiciaires de la police municipale dépendra de la volonté de chaque maire. Dès lors, la capacité d'un agent à constater certaines infractions ou à exercer des actes relevant de la police judiciaire variera d'une commune à l'autre. Or, une telle variabilité introduit un droit pénal localisé : selon le lieu où il se trouve, un citoyen fera face à des agents dont les compétences seront différentes, pour des infractions identiques. Une telle fragmentation porte atteinte au principe d'égalité devant la loi et produit un déséquilibre dangereux dans l'architecture nationale des pouvoirs judiciaires.

De surcroît, plusieurs maires eux-mêmes ont exprimé leurs réticences à l'égard d'un tel transfert de compétences. Beaucoup craignent non seulement une judiciarisation excessive des missions locales, mais aussi une forme de substitution progressive à la police nationale ou à la gendarmerie, sans compensation financière ou humaine adéquate⁽⁹⁾. En d'autres termes, si l'objectif affiché du projet est de renforcer le « continuum de sécurité »⁽¹⁰⁾, ses effets réels risquent au contraire d'aggraver les déséquilibres territoriaux et de confier aux communes des responsabilités qu'elles ne souhaitent pas nécessairement assumer.

L'argument avancé par le gouvernement, fondé sur un sentiment d'insécurité largement entretenu par certains médias, ne saurait non plus justifier pleinement cette évolution. En effet, les données disponibles montrent une réalité beaucoup plus contrastée. Certaines formes de criminalité augmentent effectivement, mais d'autres reculent nettement⁽¹¹⁾. Surtout, les délits les plus graves demeurent massivement concentrés dans une minorité de communes, tandis qu'un grand nombre de collectivités enregistrent très peu de faits significatifs⁽¹²⁾. Dans ces conditions, l'idée d'un besoin national homogène d'étendre

les prérogatives judiciaires des policiers municipaux apparaît exagérée. Le sentiment d'insécurité, largement façonné par la médiatisation et par des phénomènes d'incivilités visibles, demeure une donnée subjective, qui ne peut fonder à elle seule une transformation durable de l'architecture des pouvoirs judiciaires.

D'ailleurs, l'exposé des motifs du projet évoque la nécessité de « moderniser » et de « mettre en cohérence »⁽¹³⁾ l'action des

(13) Voir www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl25-097-expose.html.

(14) Le Conseil d'Etat a d'ailleurs rendu le 23 octobre 2025 un avis très sévère sur ce texte : www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-aux-competences-aux-moyens-a-l-organisation-et-au-contrôle-des-polices-municipales-et-des-gardes-champêtres.

(15) Voir l'avis critique de la LDH sur la lecture automatisée de plaques d'immatriculation (Lapi) : www.ldh-france.org/proposition-de-loi-visant-a-assouplir-les-contraintes-a-lusage-de-dispositifs-de-lecture-automatisee-de-plaques-dimmatriculation-et-a-securiser-laction-des-forces-de-l/. Par ailleurs, elle est contre l'emploi de drones dans un but de surveillance.

polices municipales. Pourtant, moderniser ne signifie pas nécessairement renforcer les pouvoirs coercitifs. Cela peut tout aussi bien passer par une formation accrue, par un soutien aux dispositifs de prévention, par une meilleure coordination avec les forces nationales ou par une politique de médiation renforcée, un travail avec les éducateurs sociaux. Le texte, cependant, privilégie exclusivement la dimension répressive, comme si la modernité se résu- mait à l'augmentation des prérogatives.

Quand les contrôles des pratiques font défaut

Enfin, ce projet présente un autre angle mort, celui de l'absence de véritables garanties procédurales indépendantes⁽¹⁴⁾. Rien n'est prévu pour assurer un contrôle externe effectif des pratiques, pour mesurer les effets de l'élargissement des compétences ou pour évaluer les risques de dérives. Aucune instance indépendante n'est chargée d'apprécier localement la

pertinence d'une extension des pouvoirs municipaux. Aucun critère objectif (taux de criminalité, typologie des infractions, demande sociale) n'est exigé pour justifier l'adoption du dispositif par une commune. Le texte installe donc un système à géométrie variable, aux implications majeures, mais dont la supervision demeure lacunaire. Ce, alors même que la surveillance technologique est accrue (emploi de drones et relevé automatisé de plaques d'immatriculation)⁽¹⁵⁾.

En définitive, le projet de loi n° 97 ne constitue ni un simple outil de modernisation ni un instrument neutre d'efficacité locale. Il consacre une transformation profonde du rôle des polices municipales, en brouillant la frontière entre police administrative et police judiciaire, en renforçant l'exposition des citoyens au contrôle local et en affaiblissant les garanties fondamentales attachées à l'usage de la force publique. Aucun enjeu de sécurité ne justifie une telle mutation de l'équilibre républicain. ●

Comment l'islamophobie structure le champ politique

La LDH a organisé, les 11 et 12 octobre 2025, deux journées de sensibilisation et de formation sur l'islamophobie. A un moment où ce racisme apparaît comme l'étendard des extrêmes droites, en retracer la genèse, analyser les préjugés qu'il véhicule et la façon dont il structure un large champ politique permet aussi d'ouvrir de nouvelles perspectives de luttes.

Fabienne MESSICA, membre du comité national de la LDH

L'islamophobie, au croisement de plusieurs racismes envers les personnes perçues comme musulmanes et/ou issues des immigrations coloniales et postcoloniales, est un terme aujourd'hui largement adopté par les institutions internationales et européennes. En France, il peut être utilisé aux côtés d'autres termes comme racisme antimusulman ou anti-arabe, en fonction des contextes, comme l'indique la Commission nationale consul-

tative des droits de l'homme (CNCDH)⁽¹⁾. La France compte la plus importante communauté musulmane de toute l'Europe, estimée à 8 % de la population, soit plus de quatre millions de personnes : les enjeux, en termes d'égalité, de la lutte contre l'islamophobie sont cruciaux. La querelle de termes qui recouvre parfois le refus de reconnaître le phénomène, ou sa restriction à une dimension religieuse, ne saurait prendre le pas sur de tels enjeux, d'autant

qu'il ne s'agit pas de mise en cause du droit au blasphème ou du droit de critiquer telle ou telle religion mais d'identifier et de nommer une des configurations actuelles d'un racisme.

Les chiffres sur l'islamophobie sont impressionnants : sur la période courant de janvier à mai 2025, le ministère de l'Intérieur a relevé un triplement des atteintes aux personnes à caractère islamophobe, par rapport à 2024. Le rapport, publié le