

SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A L'EXTENSION DES PREROGATIVES, DES MOYENS, DE L'ORGANISATION ET DU CONTROLE DES POLICES MUNICIPALES ET DES GARDES CHAMPETRES

Toute extension du pouvoir répressif ou de surveillance de la police, qu'elle soit nationale ou municipale, réduit corrélativement les libertés. La LDH alerte sur cette extension continue du filet répressif et de la surveillance et après la Lopmi, la loi narcotrafic, elle vient d'envoyer aux parlementaires une note contre le volet sécuritaire de la loi JO 2030.

A la suite du « Beauvau des polices municipales », le gouvernement a déposé, le 29 octobre 2025, au Sénat, le projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres.

Ce projet de loi a fait l'objet d'une [étude d'impact](#), d'un [avis du Conseil d'Etat](#) et d'un [avis du Conseil](#) national d'évaluation des normes. En revanche, la Commission consultative des polices municipales n'a pas été consultée.

Le projet de loi comprend dix-neuf articles répartis en sept titres intitulés : Titre I - Le rôle des polices municipales et des gardes champêtres dans le maintien de la tranquillité publique sous la responsabilité du maire ; Titre II - Les prérogatives des polices municipales ; Titre III - Les nouveaux moyens d'action des polices municipales et des gardes champêtres ; Titre IV - La formation des policiers municipaux et des gardes champêtres ; Titre V - Mutualisation et coordination des policiers municipaux et des gardes champêtres entre communes ; Titre VI - Contrôle et déontologie des policiers municipaux et des gardes champêtres ; Titre VII - Dispositions d'adaptation dans les outre-mer.

D'une manière générale, la LDH constate, en premier lieu, que le projet de loi, qui tend à accroître les prérogatives et les moyens des polices municipales et des gardes champêtres, se place dans le sillage pleinement sécuritaire des textes législatifs antérieurs qui ont considérablement renforcé les possibilités d'action administratives et/ou judiciaires des agents de sûreté ferroviaire, des agents de sécurité des bailleurs sociaux et des agents de sécurité privée.

Cette évolution avait été annoncée par le livre blanc de la sécurité de 2019 sous le nom de « continuum de sécurité » (dénoncé par la LDH) que la loi connue sous le nom de « Sécurité globale » avait voulu déclinier. Nombre des dispositions de cette loi avaient été censurées par le Conseil constitutionnel [le 20 mai 2021](#) (« Sécurité globale »). Ce projet tente de revenir sur la possibilité de donner des pouvoirs accrus aux policiers municipaux, sans s'interroger aucunement sur le fond de la question : quelle police municipale est attendue ? Quels liens avec la société ? Et en faveur de quelle politique publique ?

En deuxième lieu, la LDH observe que ce projet de loi participe à l'inflation législative en la matière en ce qu'il s'ajoute à huit modifications législatives depuis la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, toutes destinées à accentuer les prérogatives et les moyens des polices municipales rapprochant ainsi celles-ci de la police nationale. Le projet renforce de nouveau, et de manière considérable, les pouvoirs des polices municipales, notamment en matière de police judiciaire, sans les mêmes **garanties**, tant juridiques que budgétaires que celles de la police nationale. Cela ne peut que contribuer à une aggravation des **inégalités territoriales**.

En troisième lieu, la période récente montre que les textes, qu'ils prennent la forme de projets ou de propositions de loi, alors même qu'ils portent atteinte aux libertés et droits fondamentaux, sont systématiquement soumis à la **procédure accélérée** limitant ainsi le **temps de la délibération et la qualité de la norme**.

Sur le Titre II - Les prérogatives des polices municipales (articles 2 et 3)

L'article 2 du projet de loi tend à la création d'un service de police municipale à compétence judiciaire élargie, sous certaines conditions qu'il expose (articles L. 512-8 à L.512-20 du code de la sécurité intérieure). En effet, le maire, après délibération du conseil municipal pourra confier aux agents municipaux et gardes champêtres l'exercice des compétences judiciaires que l'article mentionne. Parmi ces prérogatives, figure le pouvoir pour les policiers municipaux de constater, par procès-verbal, neuf nouvelles infractions, de nature délictuelle, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, outre la possibilité d'établir une amende forfaitaire délictuelle. Les policiers municipaux pourront, à cet égard, relever l'identité (ce qui, en fait, revient à un quasi contrôle d'identité¹) des auteurs de ces infractions.

L'article 3 tient compte des nouvelles dispositions et adapte, en conséquence, deux articles du code de procédure pénale (article 78-6) et du code de la sécurité intérieure (article L 522-4).

1 – Le manquement à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

Il appert que les dispositions de ces articles, indivisibles, contreviennent aux exigences constitutionnelles.

En effet, comme le relève le Conseil constitutionnel dans sa décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999 (ainsi que dans sa jurisprudence subséquente), « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi que par son article 5 aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».*

Comme l'indique le Conseil constitutionnel, le manquement à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi empêche de rendre effectives l'égalité devant la loi et la garantie des droits, ce qui est le cas en l'espèce.

¹ L'article 78-6 du code de procédure pénale prévoit en effet la possibilité, sur ordre d'un officier de police judiciaire, de retenir la personne le temps arrive qu'un officier de police judiciaire (OPJ) ou un agent de police judiciaire (APJ) agissant sous son contrôle (seuls compétents pour un « contrôle d'identité », c'est-à-dire ne laissant pas le choix de décliner ou non son identité, voir l'article 78-1 CPP), et la personne qui refuse de « rester à disposition » commet une infraction.

En effet, l'existence, sur un même territoire communal, d'agents de police municipale comportant des pouvoirs de police judiciaire et d'autres qui en seraient dépourvus créerait une impossibilité, pour les citoyen-es, de discerner clairement les pouvoirs dont disposeraient les policiers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions. De plus, les pouvoirs judiciaires reconnus aux policiers municipaux entreraient en concurrence avec d'autres membres des forces de sécurité, titulaires également de pouvoirs de police judiciaire (gendarmes et policiers nationaux, maire) rendant incertaine la délimitation des compétences des divers acteurs de la sécurité sur un même territoire et créant ainsi une confusion et une insécurité juridique contraire à ce qu'exige l'Etat de droit.

C'est le constat que fait d'ailleurs le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 octobre 2025, en considérant que *« le projet de loi instaure deux régimes juridiques et procéduraux parallèlement applicables, sur un même territoire et par les mêmes agents. Ainsi, dans les communes qui créeraient un service de police municipale à compétence judiciaire élargie cohabiteraient, d'une part, le régime actuel restreint, de droit commun, ainsi que le régime étendu créé par le projet de loi, ces deux régimes étant concomitamment applicables aux mêmes endroits, aux mêmes agents voire, le cas échéant, au même moment, en fonction de la nature des infractions et des conditions dans lesquelles celles-ci auront été commises. Concrètement, ce seront fréquemment des circonstances de fait qui justifieront de choisir, au moment de l'infraction, tel régime juridique plutôt que l'autre et, par suite, de déterminer la latitude d'intervention des agents de police municipale, les modalités de traitements des infractions constatées, le niveau de contrôle du personnel d'encadrement, voire de l'autorité judiciaire »*.

Le Conseil d'Etat relève encore que cette difficulté d'articulation des compétences entre les divers acteurs des forces de sécurité aurait comme conséquence de *« fragiliser les procédures engagées et en fin de compte d'affaiblir l'efficacité du dispositif envisagé »*.

Le Conseil d'Etat en conclut que *« le fonctionnement d'un tel régime de procédure pénale à géométrie variable sera complexe à mettre en œuvre compte tenu des risques de mésusage ou de confusion des compétences détenues ou non par les agents de police municipale, en fonction du contexte »* et il en vient à insister *« sur la nécessité de prévoir des formations adaptées pour l'ensemble des intervenants, élus comme agents, et menées préalablement à la mise en œuvre volontaire du nouveau dispositif »*. Enfin, il relève un véritable mélange, non pertinent, des dispositions du projet de loi dans le code de la sécurité intérieure et dans le code de procédure pénale indiquant, par exemple, qu'il *« n'estime pas satisfaisant de faire figurer dans le code de la sécurité intérieure des dispositions relevant du champ de la procédure pénale »*.

Le Conseil d'Etat reconnaît, de ce fait, implicitement le manque de clarté du projet de loi et, par voie de conséquence, le manquement à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

2 – Sur la violation de l'article 66 de la Constitution

Dans sa décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021 Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, le Conseil constitutionnel avait censuré les dispositions de cette loi qui, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, permettait déjà aux agents de polices municipales et gardes champêtres de certaines communes d'exercer des attributions de police judiciaire.

Le Conseil constitutionnel avait souligné, en effet, qu'« *il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes* » (voir aussi Conseil constitutionnel n°2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait relevé que, d'une part, le législateur n'avait pas assuré un contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale et, d'autre part, il n'avait pas prévu que les directeurs et chefs de service de police municipale présentent des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire.

Le Conseil constitutionnel avait alors déclaré contraire à la Constitution le texte qui ne remplissait pas ces exigences constitutionnelles au motif qu'« *il résulte de tout ce qui précède que, en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution* ».

Or, d'une part, le projet de loi ne prévoit pas que, lorsque les agents et personnels d'encadrement de la police municipale (comme d'ailleurs les gardes champêtres) agissent dans l'exercice de leurs prérogatives de police judiciaire étendues, ils sont placés sous l'autorité **exclusive** du parquet. Au contraire, le projet de loi indique que le contrôle du parquet s'exerce « *sans préjudice de l'autorité hiérarchique exercée par le maire* ». De surcroît, le risque d'un contrôle fictif est réel.

D'autre part, le projet de loi ne fixe pas les « *garanties équivalentes* », se contentant de renvoyer à un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice le soin de déterminer le contenu d'obligations de formation et d'examen technique s'imposant aux personnels d'encadrement « *en vue d'assurer qu'ils exercent leurs fonctions en présentant les compétences professionnelles requises et des garanties équivalentes à celles exigées des officiers de police judiciaire mentionnés à l'article 16 du code de procédure pénale, pour l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par le présent chapitre* ».

C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat relève dans son avis précité du 23 octobre 2025.

Le projet de loi méconnaît, par conséquent, l'article 66 de la Constitution.

Il contient, de plus, un vice d'incompétence négative en ce qu'il se contente de renvoyer à un simple arrêté interministériel la détermination des compétences professionnelles et des garanties équivalentes à celles des officiers de police judiciaire **en violation de l'article 34** de la Constitution, s'agissant de garanties relevant de la procédure pénale.

3 – Sur l'octroi de prérogatives propres aux personnels ayant des fonctions d'encadrement

L'article 2 du projet de loi dispose (article L. 512-18 du code de la sécurité intérieure) que les personnels d'encadrement de la police municipale pourront exercer les attributions suivantes :

1°) dresser procès-verbal de la destruction, ou de la remise à des organisations caritatives ou humanitaires, après accord du procureur de la République, des objets volontairement remis lors de l'établissement d'une amende forfaitaire délictuelle ;

2°) ordonner, après accord du procureur de la République, procéder ou faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule en cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de cinquième classe prévu par le code de la route ou le code pénal pour lesquels la peine de confiscation du véhicule est encourue ;

3°) procéder, ou faire procéder par des agents placés sous leur autorité, au moyen d'un appareil permettant de déterminer la concentration d'alcool par l'air expiré, aux vérifications destinées à établir l'état alcoolique dans le cadre de contrôles routiers ;

4°) procéder, ou faire procéder par des agents placés sous leur autorité, en cas de crime ou délit flagrant, à la consultation, à l'extraction, la copie et la transmission, d'initiative, au procureur de la République et aux officiers de police judiciaires, les données issues des systèmes de vidéoprotection mis en place par la police municipale.

Ces dispositions octroient ainsi des pouvoirs inédits aux personnels d'encadrement de la police municipale.

Elles contreviennent, en effet, à l'exigence constitutionnelle de distinction des personnels de police chargés de la constatation des infractions et des autorités judiciaires compétentes pour prendre des décisions. En l'espèce, des agents de police municipale, fussent-ils d'encadrement, se voient reconnaître des pouvoirs de décisions alors qu'ils ne constituent pas des *autorités* judiciaires, le procureur de la République n'étant alors compétent que pour donner un accord. Les dispositions en cause participent, par conséquent, d'une délégation de compétence de l'autorité judiciaire à des agents de police municipale.

En outre, comme le relève le Conseil d'Etat dans son avis précité, « *l'exercice de ces compétences propres aux personnels d'encadrement requerra leur présence physique effective sur les lieux* », ce que ne précise pas le texte du projet de loi.

4 – Sur l'habilitation des agents municipaux aux fins d'établir une amende forfaitaire délictuelle

L'article 2 du projet de loi comporte un article L.512-17 du code de la sécurité intérieure qui permet aux agents de police municipale, pour « *les infractions commises sur la voie publique* » qu'ils sont habilités à relever, d'établir une amende forfaitaire délictuelle « *à condition de se voir remettre volontairement les objets ayant servi à la commission des infractions* ».

D'une manière générale, l'amende forfaitaire pose problème au regard des principes fondamentaux de la procédure pénale : égalité devant la justice pénale, les personnes les plus vulnérables étant le plus souvent ciblées et les agents verbalisateurs décidant de manière discrétionnaire, voire arbitraire, de recourir ou non à la procédure d'amende forfaitaire ; le non-cumul des fonctions de constatation des infractions et de jugement, l'agent verbalisateur se voyant reconnaître *de facto* les deux fonctions ; l'exercice des droits de la défense, le procès-verbal de constatation d'infraction étant dressé sur un terminal « *procès-verbal électronique* », ne permettant ni à l'agent verbalisateur ni à la personne verbalisée de prendre effectivement connaissance du procès-verbal rédigé automatiquement par le terminal et la signature valant reconnaissance de culpabilité, sans bénéficier des conseils d'un avocat s'agissant d'éventuelles nullités de procédure ; l'individualisation de la peine en raison du caractère forfaitaire de l'amende ; et plus

largement, non-accès à un juge, le montant de l'amende devant être consigné pour pouvoir la contester, il est très compliqué pour les personnes concernées de le faire.

Le Comité des droits de l'Homme de l'ONU a rendu publiques, le 3 décembre 2024, ses observations finales relatives au sixième examen périodique de la France, et a relevé le risque de profilage racial. Il a préconisé 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* ».

En outre, dans son avis du 14 octobre 2025, sur les mesures de sécurité mises en place par les autorités publiques pendant les Jeux olympiques de 2024, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a rappelé ses précédents avis sur les relations police-population, soulignant que l'exercice du pouvoir de verbalisation (dont les amendes forfaitaires délictuelles) pouvait être dévoyé à l'encontre de personnes jugées « *indésirables dans certains quartiers* »². Elle relevait, en outre, que les associations spécialisées dénonçaient le surendettement causé par ces amendes, lesquelles étaient, de toute façon, suivi de placements en garde à vue dans l'hypothèse de contestations, débouchant ainsi sur un phénomène d'exclusion sociale. Ses auditions ont, par ailleurs, montré que certaines amendes forfaitaires étaient décidées sans même de constat matériel.

La Défenseure des droits s'est prononcée, dans une décision-cadre du 30 mai 2023 pour l'abrogation de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (AFD)³. Elle a publié récemment un rapport démontrant des pratiques de verbalisation dans un but d'éviction de l'espace public de certaines catégories de population :

« Les résultats de l'étude montrent que l'objectif d'"éviction d'indésirables" de l'espace public, pour reprendre l'expression utilisée par l'institution policière, cible une population précise : des jeunes hommes précaires issus de l'immigration post coloniale, principalement subsaharienne, occupant collectivement l'espace public à proximité immédiate de leur domicile.

Deux outils procéduraux sont mobilisés à cette fin : les contrôles d'identité et les amendes forfaitaires contraventionnelles et délictuelles, qui ont en commun de laisser aux agents de la police nationale une très large marge d'appréciation et de n'être soumis à aucun contrôle juridictionnel, ces derniers étant rendus quasiment impossibles pour ces populations (absence de preuve, procédures complexes, montants de consignation élevés).

*L'étude révèle en outre que la construction de l'indésirabilité est un phénomène social complexe qui excède largement la seule responsabilité des policiers. Le législateur a souvent sacrifié les garanties procédurales sur l'autel d'une efficacité supposée, créant ainsi des procédures susceptibles de générer des abus massifs, dont le juge est absent, car inaccessible dans les faits. **Les municipalités ensuite, exercent des pressions sur l'institution policière à des fins de tranquillité publique.** Certains riverains enfin, exigent des interventions policières pour évincer des groupes dont la présence dans la rue est à elle seule perçue comme problématique car insécurisante »⁴.*

² <https://www.cncdh.fr/publications/avis-les-libertes-lepreuve-des-grands-evenements-l'experience-des-jeux-olympiques-et> §33

³ https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=47513

⁴ <https://www.defenseurdesdroits.fr/amendes-evictions-controles-une-etude-sur-la-gestion-des-indesirables-par-la-police-850>

La LDH a démontré dans sa saisine de la Défenseure des droits que cette pratique est discriminatoire, ce qui est évidemment contraire tant à la liberté d'aller et de venir qu'au principe d'égalité devant la loi.

L'ensemble de ces critiques sont évidemment valables concernant ce projet de loi, auxquelles il faut ajouter le fait que cette procédure serait désormais mise en œuvre par des agents de police municipale qui n'ont que la simple qualité d'agents de police judiciaire adjoints.

Enfin, il n'est pas exclu que des maires fixent des lignes directrices quant aux cas de recours ou non à la procédure d'amende forfaitaire délictuelle selon des critères profilant des catégories de populations présentes sur le territoire de la commune⁵.

Et s'agissant spécifiquement de la lutte contre les stupéfiants, la LDH rappelle qu'elle prône, au sein du Collectif pour une nouvelle politique des drogues (CNPD) la dépénalisation de l'usage de stupéfiants⁶, et comme le Conseil économique, social et environnemental (Cese)⁷, la légalisation encadrée du cannabis : seule une autre politique des drogues peut permettre d'agir préventivement contre les dangers de l'usage de drogues⁸. Quant à la répression du grand banditisme et du trafic de stupéfiants, ce n'est de toute façon pas le rôle de la police municipale.

L'échec patent de la prohibition de la loi de 1970 ne peut pas se résoudre en permettant à de nouveaux acteurs (policiers municipaux aux pouvoirs élargis) de constater l'infraction d'usage de stupéfiants dans le cadre de la procédure d'AFD, comme le propose ce projet de loi. D'ailleurs, les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur⁹ démontrent que la consommation de cocaïne a explosé en France, quand l'amende forfaitaire délictuelle ne concerne à 95% que le cannabis.

Sur le Titre III - Les nouveaux moyens d'action des polices municipales et des gardes champêtres (articles 6 à 9)

L'article 6 vise à rétablir un article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure. Ce nouvel article précise, qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, les services de police municipale pourraient être autorisés par le préfet, dans l'exercice de leurs missions de prévention et de protection de la sécurité des personnes et des biens à procéder, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images.

Les finalités fixées par le texte sont : la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, ainsi que les grands rassemblements de personnes particulièrement exposées à des risques de troubles graves à l'ordre public ; la régulation des flux de transport aux fins d'assurer la sécurité publique ; le secours aux personnes ; la prévention des risques naturels ou d'atteinte à l'environnement ; la protection des bâtiments publics communaux ou intercommunaux et de leurs

⁵ S'agissant d'amendes forfaitaires contraventionnelles, la police municipale de Epinay-sous-Sénart a été mise en cause devant la Défenseure des droits. Les pratiques de verbalisation dénoncées comme abusives ont cessé après le changement d'équipe municipale en 2020
<https://www.mediapart.fr/journal/france/091221/dans-l-essonne-un-harcelement-discriminatoire-par-amendes-interposees>

⁶ Lire l'exposé des motifs de la proposition de loi pré-rédigée <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/06/Proposition-de-loi-Supprimons-sanctions-penales-drogues.pdf>

⁷ <https://www.lecese.fr/actualites/cannabis-sortir-du-statut-quo-legalisation-adopte>

⁸ <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/04/Note-CNPD-nacrotrafic-.pdf>
<https://www.ldh-france.org/amende-pour-consommation-de-stupefiants-portee-a-500-e-une-nouvelle-surenchere-qui-ne-reglera-rien/>

⁹ <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Interstats-Analyse-n-76-Les-amendes-forfaitaires-delictuelles-un-dispositif-en-plein-essor>

abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation.

A l'instar des articles 2 et 3 du projet de loi (voir *supra*), l'article 6 ne respecte pas mieux l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui s'impose au législateur en toutes circonstances (Décision du Conseil constitutionnel n°99-421 DC du 16 décembre 1999, et jurisprudence subséquente).

En effet, l'article 6 octroie aux services de police municipale un nouveau moyen d'action dont les services de la police et de la gendarmerie nationales disposent déjà pour des finalités, qui pour l'essentiel, sont identiques.

Il résulte de l'article L. 245-5 du code de la sécurité intérieure que le préfet peut autoriser les services de la police et de la gendarmerie nationales à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer, par exemple, la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, la régulation des flux de transport ; le secours aux personnes ; la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation. Autant de finalités reconnues également par le projet de loi pour l'utilisation, par la police municipale, d'aéronefs avec caméras embarquées.

Même si l'autorité délivrant l'autorisation serait identique (le préfet), il en résulterait nécessairement un risque de confusion, le projet de loi accentuant les « *zones d'incertitudes en termes d'articulation des compétences complémentaires ou concurrentes* » pour reprendre les termes de l'avis du Conseil d'Etat précité, à propos des compétences de polices judiciaires élargies.

Comme pour celles-ci, le projet de loi ne respecte donc pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Il porte également atteinte à la vie privée, en ce qu'il étend la surveillance des populations.

L'article 7 tend à pérenniser l'expérimentation qui avait été décidée par la loi *pour une sécurité globale préservant les libertés* du 25 mai 2021, en complétant le code de la sécurité intérieure par un article L.241-4 aux termes duquel les gardes champêtres, dans l'exercice de leurs missions de police des campagnes, pourront être autorisés par le préfet à procéder « *en tous lieux* », au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* ».

Si, dans sa décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 46 de ladite loi prévoyant, à titre expérimental, l'utilisation par les gardes champêtres des caméras individuelles, c'est à la double constatation que l'article 46 n'autorisait pas pour eux, à la différence des policiers municipaux, « *le transfert en temps réel de ces images vers d'autres agents* » ni la consultation directement par les gardes champêtres des images captées lors de leurs interventions par les caméras individuelles dont ils sont équipés.

Le Conseil constitutionnel sous-entendait ainsi qu'une question de constitutionnalité pourrait se poser, le cas échéant, dans le cas contraire. Or, le projet de loi étend aux gardes champêtres le transfert en temps réel des images ainsi que la consultation directe de ces images par les gardes champêtres.

En outre, comme le relève le Conseil d'Etat, dans son avis précité, « *l'usage des caméras piéton fait l'objet de quatre articles du code de la sécurité intérieure (L. 241-1 à L. 241-4) et de plusieurs articles d'autres codes avec nombre de redondances, ou de différences dont le fondement est ténu* ». De ce fait, il reconnaît implicitement le manquement du projet de loi à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

L'article 7 insère également un article L.522-6, alinéa 1^{er}, dans le code de la sécurité intérieure, ainsi rédigé : « *Les gardes champêtres peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'Etat dans le département, sur demande du maire, à porter une arme, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions du service de la police municipale et des forces de sécurité prévue par la section 2 du chapitre II du présent titre* ».

Cette extension aux gardes champêtres du régime juridique du port d'arme qui existe pour les policiers municipaux, se place dans le sillage sécuritaire des législations antérieures et risque de conduire à des dérives. De plus, même si le projet de loi tend au rapprochement des gardes champêtres et des policiers municipaux, les missions ne sont toutefois pas identiques. Il ne paraît pas, dès lors, pertinent de placer sur un même plan les deux fonctions et de reconnaître à ces personnels les mêmes moyens.

Le contrôle de l'utilisation de ces armes n'est, en outre, pas assuré puisque comme le relève le Conseil d'Etat (voir *infra*, le titre VI), de manière générale, il n'existe pas, tant pour les policiers municipaux que pour les gardes champêtres, des formations et contrôles internes et externes suffisants. Enfin, en adoptant le projet de loi, le législateur n'épuiserait pas sa compétence puisqu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser « *par type de mission, les circonstances et les conditions dans lesquelles les gardes champêtres peuvent porter une arme* ».

A tout le moins, les principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois édictés par l'ONU¹⁰ devraient être rappelés. La traçabilité de l'usage d'une arme est-elle suffisante ? la formation adéquate ? La LDH s'est déjà inquiétée de l'emploi des armes, sans respect de ce cadre, dans une note à l'égard des forces de l'ordre nationales¹¹. Il est regrettable que l'extension de l'armement de la police municipale et des gardes-champêtres se réalise sans étude préalable ni évaluation des cas d'usage.

En toute hypothèse, la LDH se prononce contre l'armement non seulement des garde-champêtres mais aussi des policiers municipaux. Comme le rappelle le sociologue Sebastian Roché, « *Dans les pays qui n'arment pas les policiers, comme la Grande-Bretagne, le nombre de tués est plus faible tant chez les policiers que chez les citoyens* »¹².

L'article 8 du projet ajoute un article L.130-9-3 dans le code de la route qui prévoit que des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules, prenant la photographie de leurs occupants, peuvent être mis en œuvre par les services de police municipale, afin de faciliter la constatation des contraventions prévues à la partie réglementaire du code de la route pour lesquelles le titulaire du certificat d'immatriculation est responsable ou redevable, ainsi que de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs.

Les données à caractère personnel collectées au moyen de ces dispositifs peuvent faire l'objet de traitements automatisés. Le projet de loi élargit ainsi les possibilités d'interconnexion avec le système d'immatriculation des véhicules.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (par exemple, CC DC n°2003-467 DC 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*) : « *la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le respect de la vie privée ; qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales, accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il lui appartient notamment d'assurer la conciliation entre,*

¹⁰ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

¹¹ <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/02/Note-usage-des-armes-nov-2023.pdf>

¹² <https://www.lagazettedescommunes.com/686521/avec-les-ecologistes-on-peut-sattendre-a-un-tournant-dans-les-politiques-de-securite/>

d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés ».

Le droit à la vie privée est également protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dans son article 8, qui stipule que « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée [...]. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, sur le fondement de l'article 8 de la Convention, considère qu'il lui appartient de vérifier si les autorités publiques avaient des raisons « pertinentes » et des motifs suffisants pour prendre les mesures litigieuses et proportionnées au but recherché. La Cour tient compte du rôle fondamental que joue la protection des données à caractère personnel (par exemple, CEDH, *Z. c/ Finlande*, requête n°22009/93, du 27 février 1997).

En autorisant les services de police municipale à recourir aux dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de tous les occupants des véhicules et pour toutes les contraventions prévues par la partie réglementaire du code de la route, le projet de loi n'opère pas la conciliation nécessaire entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et le respect de la vie privée.

En effet, d'une part, alors que le dispositif de lecture automatisé des plaques d'immatriculation ne peut, aujourd'hui, être utilisé que pour certaines de ces contraventions, le texte accroît de manière disproportionnée, au profit d'agents de police municipale, le recours au procédé LAPI bien que le code de la route prévoit que le titulaire du certificat d'immatriculation est soit responsable, soit redevable pécuniairement, sans besoin d'autres éléments matériels.

D'autre part, le projet de loi admet que la photographie de tous les occupants du véhicule serait prise, ce qui ne s'avère ni nécessaire ni proportionné pour la constatation d'infractions commises par le seul conducteur. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 octobre 2025, relève d'ailleurs que « la photographie des occupants n'est en revanche pas nécessaire pour constater les nouvelles infractions autorisées ».

Sur le Titre V – La formation des policiers municipaux et des gardes champêtres (articles 10 à 12)

Dans les articles 10 à 12, le projet de loi expose les diverses formations qui seraient dispensées aux policiers municipaux et aux gardes champêtres. Les dispositions alignent la formation des policiers municipaux sur celles des autres agents de la fonction publique et ajoute des formations spécifiques de spécialisation pour les policiers municipaux et gardes champêtres. Toutefois, ces formations ne présentent pas des garanties quant à la compétence d'agents qui pourraient se voir reconnaître des prérogatives de police judiciaire.

C'est d'ailleurs ce que relève le Conseil d'Etat, dans son avis précité, qui estime que « compte tenu des nouvelles compétences judiciaires accordées aux agents de police municipale et aux gardes champêtres... des garanties doivent être apportées quant à la formation dispensée à ces personnels dès la formation d'intégration ». Le Conseil d'Etat propose d'insérer cette exigence dans le projet de loi.

Sur le Titre VI – Contrôle et déontologie des policiers municipaux et des gardes champêtres (articles 15 à 18)

Alors qu'il étend considérablement les pouvoirs et moyens d'action des policiers municipaux et reconnaît aux gardes champêtres des pouvoirs et moyens d'action similaires à ceux des policiers municipaux, le projet de loi ne contient pas pour autant de garanties suffisantes de contrôles interne et externe.

Eu égard aux risques de dérives sécuritaires dans certaines localités, le projet de loi, en étant défaillant quant à un contrôle pertinent et effectif des polices municipales et gardes champêtres, n'opère pas la conciliation nécessaire entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs avec la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat, dans l'avis précité, relève cette insuffisance du contrôle des polices municipales et gardes champêtres. Il considère, en effet, que *« les différents ajustements nécessaires prévus par le projet de loi ne suffisent pas à remédier aux carences observées par de nombreux rapports, notamment par les rapports de la Cour des comptes de 2011 et de 2020 consacrés à la police municipale »*.

De plus, si le texte prévoit le port de matricule pour les policiers municipaux, il n'est pas indiqué les mesures à prendre pour qu'il soit lisible et le port effectif alors que la police nationale, soumise au port obligatoire du RIO, ne le porte pas régulièrement. Pourtant, le risque de non-identification en cas de violences commises peut amener à accroître le sentiment d'impunité, ce qui augmente la défiance de la population dans les institutions.

Aucune étude ne montre non plus l'impact du coût de la création d'une police municipale sur les choix de politique publique menées par les communes : les communes sont-elles amenées à réduire le nombre d'éducateurs de rue, de médiateurs, de politiques éducatives notamment pour les jeunes déscolarisés, de renfort à la parentalité etc. ?

La LDH est inquiète du choix du répressif au détriment de la prévention éducative. Ce d'autant plus qu'une fois la police municipale créée, pour lui donner des missions à remplir en direction des jeunes, les maires prennent des arrêtés « couvre-feux », « anti-regroupement », portant atteinte à la liberté d'aller et de venir, alors que leur utilité en termes de prévention n'est pas non plus démontrée.

Avant d'étendre les prérogatives des policiers municipaux, il serait préférable de s'interroger sur ce qui est attendu de leur intervention au service de la population, plutôt qu'envisager le renfort de forces pouvant utiliser une arme contre la population.

De plus, la concurrence avec la police nationale, y compris sur ses prérogatives, risque d'encourager la baisse continue du nombre d'officiers de police judiciaire, au détriment des enquêtes sur les crimes et notamment contre la criminalité organisée.