

SYNTHÈSE DU PROJET DE LOI SUR LES POLICES MUNICIPALES

Une proposition de loi a été déposée par Eric Paugeten le 17 septembre 2024 à l'Assemblée nationale puis le projet de loi Bruno Retailleau (alors ministre de l'Intérieur) a été déposé au Sénat le 29 octobre 2025 en procédure accélérée. Une note complète de la LDH a été adressée aux parlementaires afin d'expliquer en quoi ce projet de loi lui paraît inconstitutionnel et dangereux. La discussion au Sénat, en séance publique, est prévue les 3, 4, 5, et 10 février 2026.

La question des missions de la police municipale se pose : de plus en plus souvent, les maires mettent en place une police municipale pour pallier les carences du service public de la police nationale. Il faut se rappeler que la politique de « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP), mise en place par Nicolas Sarkozy, a abouti à au moins 9 000 postes de policiers supprimés entre 2005 et 2010.

Or, la demande des habitant-es dans de nombreux territoires est l'ouverture ou la réouverture d'un commissariat ou d'une gendarmerie et non pas la création d'une police municipale. Il existe actuellement 28 000 policiers municipaux et 150 000 policiers nationaux. On observe un fort mouvement de démission des policiers nationaux vers la police municipale où leur rémunération, leurs conditions de travail et leur perspective de carrière sont bien plus favorables.

Ce faisant, ils réclament aussi de disposer des mêmes conditions d'exercice de leur autorité : l'armement, ou les pouvoirs coercitifs sur la population. Le projet de loi permettra de répondre en partie à cette demande de davantage de pouvoirs, ce qui va aussi dans le sens de la politique de « *continuum de sécurité* » promue par le rapport Fauvergue et par le livre blanc de la sécurité de 2019. Derrière ce terme, il est mis en place davantage de surveillance numérique (la loi JO 2030 prolonge l'expérimentation d'utilisation des algorithmes dans les caméras, qui avait été prévue par la loi JO 2024 jusqu'en 2025) et une complémentarité entre polices nationales, réserve opérationnelle, polices municipales et agents privés de sécurité. Et on constate une instrumentalisation de prérogatives judiciaires au profit du ministère de l'intérieur (le judiciaire devant relever du ministre de la justice).

Il faut remarquer qu'il n'existe aucune étude d'impact du projet de loi déposé au Sénat visant à augmenter encore les pouvoirs de la police municipale, alors que le renforcement des polices municipales va grever le budget des communes sans aucune compensation de l'Etat. On peut constater dans certaines communes que la création d'une police municipale s'accompagne de suppression de postes d'éducateurs de rue ou de médiateurs. Le choix est ainsi fait d'une répression accrue, au détriment de l'éducatif et du travail à long terme.

Dans chaque commune, il serait opportun que les maires procèdent à un bilan de « *redevabilité* », c'est-à-dire qu'ils recueillent l'opinion des citoyen-es sur l'utilité de leur police municipale, avant de proposer, soit de créer une police municipale, soit de l'armer.

Le débat sur la police municipale divise la gauche et risque d'être un facteur supplémentaire de fractionnement des forces de gauche aux municipales de mars 2026.

Certaines municipalités de gauche sont opposées à la création d'une police municipale (Brest, où existe cependant une « *brigade de la tranquillité publique* », Ivry-sur-Seine par exemple), d'autres ont créé des polices municipales sans les armer (Paris, même si ce n'est pas une police municipale stricto sensu, Grenoble ou Besançon), d'autres encore, comme Bordeaux ou Bourg-en-Bresse, ont armé leur police municipale.

AU SOMMAIRE

I - METHODE

II - OBJECTIFS

I – METHODE

La méthode utilisée pour ce projet de loi ne garantit pas le contrôle réel du Parlement sur l'élaboration de la loi, puisqu'elle n'a pas été accompagnée d'une étude d'impact, notamment sur la charge budgétaire qu'elle imposera aux communes. Elle correspond malheureusement à un procédé habituel depuis quelques années :

- une proposition de loi d'un parlementaire agissant en poisson-pilote de la majorité présidentielle est déposée, et suivie d'un projet de loi du gouvernement ;
- 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 ;
- selon la méthode assez systématiquement employée par le gouvernement depuis huit ans, **ce projet de loi réintroduit toutes les dispositions qui ont été annulées par le Conseil constitutionnel dans la loi dite « Sécurité globale » de 2021**, soit l'extension des compétences de la police municipale, qui est une police administrative, à des compétences de police judiciaire pour constater des infractions mais aussi l'utilisation de drones par la police municipale, l'accès à des fichiers et aux images de vidéoprotection, entre autres. Des garanties supplémentaires sont prévues pour tenter « d'amadouer » le Conseil constitutionnel. Les accusations d'illégitimité de son contrôle amènent ce dernier à exercer un contrôle plus léger des dispositions de lois revenant une seconde fois, car le Parlement réaffirme alors sa volonté de suivre cette politique.

II – OBJECTIFS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi tend à accroître les prérogatives et moyens des polices municipales et des gardes champêtres. Il se place dans le sillage pleinement sécuritaire des textes législatifs antérieurs qui ont considérablement renforcé les possibilités d'action administratives et/ou judiciaires des polices et gendarmerie nationales, des agents de sûreté ferroviaire, et des agents de sécurité privée. **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.

Actuellement, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, en faisant respecter les arrêtés du maire, par exemple en matière de stationnement. Elle peut constater certaines infractions comme la divagation d'animaux dangereux, les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, les menaces de destruction des biens appartenant à la commune, les abandons d'ordures...

La future loi vise, pour les communes disposant d'une brigade de plus de quinze agents, à offrir la possibilité au maire, avec l'accord du procureur de :

- confier au directeur de la police municipale certains pouvoirs de police judiciaire. « *Le principe de base, c'est de viser la petite délinquance et de permettre de contrôler les vendeurs à la sauvette, les rodéos sauvages, les occupations de hall d'immeuble, le tapage injurieux ou nocturne, les déchets de matériaux, les dégradations, des Infractions au Code de la route, le délit d'outrage sexiste ou sexuel, les infractions aux arrêtés municipaux* ».

- permettre aux agents de constater les infractions et de délivrer des amendes forfaitaires délictuelles pour de nombreux délits, dont la consommation de stupéfiants, et donner aux policiers municipaux des pouvoirs de police judiciaire.

Ses principales dispositions ont pour objet de :

- **renforcer le pouvoir de police judiciaire du maire** qui est aussi un officier de police judiciaire. Cela pose le problème de la séparation des pouvoirs entre l'autorité administrative qui est le maire et l'autorité judiciaire qui doit être la seule en mesure de contrôler la police, surtout lorsque celle-ci est désormais investie du pouvoir de constater des infractions et de prononcer une peine, à savoir une amende forfaitaire.

Selon l'article 2 du projet de loi, le maire, après délibération du conseil municipal pourra confier aux agents municipaux et gardes champêtres, qui désormais ont le même statut juridique, l'exercice des compétences judiciaires spécifiques limitées, d'une part, aux services de police municipale disposant d'un nombre suffisant de personnels d'encadrement et, d'autre part, aux communes, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats de communes qui en font expressément la demande. Le maire ne peut créer tout seul une police municipale car il faut un budget et il ne peut déléguer le pouvoir de police à une entreprise privée.

Une convention sera signée entre la police nationale et la police municipale. Les policiers municipaux seront habilités par le procureur général de la cour d'appel. Selon le projet de loi *« les agents de police municipale qu'ils encadrent et les gardes-champêtres mentionnés à l'article L. 512-8 sont placés, pour l'exercice de leurs missions de police judiciaire définies au présent chapitre, sous la direction du procureur de la République, la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction »*.

Cependant le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021 (Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, dite loi « *Sécurité globale* »), avait censuré les dispositions de cette loi qui permettait déjà aux agents de polices municipales et gardes champêtres de certaines communes d'exercer des attributions de police judiciaire. Le Conseil 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 »*. **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 projet de loi se contente de mentionner que les policiers sont placés sous la « *direction du procureur de la République* » et non pas sous son contrôle direct effectif, comme l'a pourtant exigé le Conseil constitutionnel. **L'article 66 de la Constitution** rappelé par le Conseil constitutionnel prévoit « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.* » Le projet de loi est donc sans doute inconstitutionnel sur ce point.

- **le Conseil d'Etat** livre également un avis très sévère du 23 octobre 2025 sur ce projet de loi relatif à l'extension des prérogatives de la police municipale (<https://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) Il souligne implicitement les énormes risques de

nullité des procédures judiciaires ou administratives résultant de ces nouvelles prérogatives, il « *prend acte de la volonté du gouvernement* » de le faire coûte que coûte, il recommande de former les agents, après avoir attiré l'attention sur les risques de nullité encourus par les procédures établies par les agents de police municipale, car le même agent pourra faire au même moment de la police judiciaire et de la police administrative.

CF 32 à 35 de l'avis du Conseil d'Etat du 23 octobre 2025 sur les deux régimes juridiques et procédures applicable au même agent seront complexes à mettre en œuvre :

« En l'état du droit en vigueur, la détermination du champ de compétence des différents acteurs susceptibles d'intervenir peut d'ores et déjà se révéler délicate entre les différents intervenants dotés de prérogatives judiciaires sur un même territoire municipal (agents de la police municipale et policiers ou gendarmes nationaux, agents de police judiciaire adjoints et officiers de police judiciaires, ainsi que le maire lui-même qui exerce par ailleurs son autorité hiérarchique). L'extension des prérogatives judiciaires des agents de police municipale, le rôle nouveau joué par les personnels d'encadrement et le contrôle renforcé de l'autorité judiciaire vont nécessairement accroître les zones d'incertitude en termes d'articulation des compétences (compétences complémentaires ou concurrentes, caractère distinct ou mixte des infractions constatées...), au risque, notamment de fragiliser les procédures engagées et, en fin de compte, d'affaiblir l'efficacité du dispositif envisagé. »

Il faut également avoir conscience que les contrôles d'identité (articles 78-1, 78-2 et 78-2-2 du code de procédure pénale) ne peuvent pas être effectués par la police municipale. Cependant, ils peuvent, pour le constat des infractions, effectuer des **relevés d'identité**, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas imposer à la personne de présenter ses papiers mais la loi leur permet de retenir sur place la personne le temps qu'arrive un officier de police judiciaire. Et la personne qui se soustrait à cette obligation de maintien sur les lieux commet une infraction. Plus on étend leurs possibilités de verbalisation, plus les possibilités de relevé d'identité s'accroissent.

Par ailleurs, l'article 73 du code de procédure pénale permet à toute personne qui voit se commettre un crime ou un délit passible d'emprisonnement flagrant d'appréhender la personne pour l'amener à un officier de police judiciaire le plus proche. La flagrance est définie à l'article 53 du même code et par la jurisprudence comme l'infraction qui vient ou qui est en train de se commettre, ce dont il existe un indice objectif abstrait préalable à tout acte coercitif (comme celui de l'article 73, ou la fouille à corps, article 56 etc...).

Les policiers municipaux disposaient déjà de la possibilité de l'article 73 mais ils ne pourront toujours pas faire de fouille à corps, réservée à un officier de police judiciaire, sous l'autorité de l'autorité judiciaire, car celle-ci est gardienne de la liberté individuelle.

La LDH est contre l'extension de pouvoirs de contrainte de la police municipale qui devrait avoir un rôle de tranquillité publique, alors qu'elle est de plus en plus tournée vers la répression.