



N° 236

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2024.

PROPOSITION DE LOI

élargissant les compétences judiciaires des polices municipales,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Éric PAUGET, Mme Valérie BAZIN-MALGRAS, Mme Émilie BONNIVARD,
M. Hubert BRIGAND, M. Fabrice BRUN, Mme Marie-Christine DALLOZ,
Mme Virginie DUBY-MULLER, Mme Annie GENEVARD, M. Patrick HETZEL,
M. Philippe JUVIN, M. Guillaume LEPERS, M. Olivier MARLEIX, Mme Alexandra MARTIN,
Mme Frédérique MEUNIER, M. Yannick NEUDER, M. Alexandre PORTIER,
M. Nicolas RAY, Mme Michèle TABAROT, M. Jean-Pierre TAITE,
Mme Anne-Laure BLIN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Issue des travaux menés par le groupe d'étude sur les polices municipales de la seizième législature de l'Assemblée nationale, qui a notamment auditionné le ministre de l'intérieur, M. Gérald Darmanin, le président de l'association des maires de France, M. David Lisnard ainsi que les représentants des procureurs et plusieurs constitutionnalistes, cette proposition de loi vise à renforcer les pouvoirs judiciaires des policiers municipaux qui ont fait l'objet de plusieurs censures du juge constitutionnel, tout en préservant la liberté des maires.

Résolument élaborée dans un contexte de réflexion sur l'avenir des polices municipales qui doivent trouver leur place au sein d'un continuum de sécurité, ce texte s'inscrit au carrefour des préoccupations du ministère de l'intérieur qui vient de lancer le Beauvau des polices municipales et des attentes de certains maires souhaitant que leurs policiers municipaux puissent bénéficier de nouveaux pouvoirs judiciaires pour lutter plus efficacement contre la délinquance du quotidien.

Soucieux de mieux combattre la hausse de cette criminalité, le législateur a d'abord renforcé la loi pénale, puis il a fait évoluer notre droit de la sécurité intérieure en faveur d'une meilleure reconnaissance des polices municipales qui se sont progressivement imposées comme la troisième force de sécurité de notre pays.

Catalysées par le recul constant des effectifs de police et de gendarmerie nationales présentes sur le terrain, elles se sont multipliées et institutionnalisées sous l'impulsion des maires voulant lutter contre un sentiment d'insécurité grandissant. Aujourd'hui encore, plusieurs maires souhaitent élargir les compétences et les moyens des policiers municipaux pour qu'ils puissent mieux lutter contre la délinquance. Se faisant, ils pourront valoriser leur travail tout en répondant aux attentes de leurs administrés. Au fil des années, ils ont donc fourni des efforts importants sur le budget de leurs communes, pour renforcer leurs effectifs de police municipale et les équipements dont elles disposent, jusqu'à les armer pour qu'ils puissent être utilisés à des fins plus répressives.

Avec 24 000 agents répartis dans 4 000 collectivités, les policiers municipaux désormais spécifiquement formés, assermentés, habilités et parfois même armés, ne sont plus ces agents municipaux seulement chargés de faire respecter les arrêtés de police administrative du maire ou d'en

sanctionner les infractions. Aujourd’hui, ils sont devenus des policiers à part entière, structurés en brigades et dotés de tenues et d’équipements équivalents aux forces de sécurité intérieures qui peuvent désormais constater certaines infractions judiciaires comme celles issues du code de la route ou relatives à l’environnement pour ne citer qu’elles.

De son côté, l’État limité par des contraintes budgétaires corrélées à un usage important des forces nationales de sécurité, est à la recherche de solutions alternatives pour combattre l’insécurité. Ne souhaitant pas faire jouer un rôle opérationnel au maire dans un domaine qui nécessite un savoir-faire spécifique, le ministère de l’intérieur n’envisageant pas de transformer le statut d’officier de police judiciaire (OPJ) du maire, mais mesurant l’intérêt d’employer davantage de policiers municipaux, il incite les maires à renforcer le rôle interventionniste de leurs polices municipales.

Toutefois, si la judiciarisation des pouvoirs des policiers municipaux peut présenter des avantages pour la tranquillité et la sécurité publiques, le recours à cette expérimentation doit, au même titre que le choix de créer une police municipale et de l’armer, rester une possibilité offerte aux maires, car la police municipale doit d’abord rester une police de proximité qui n’a pas vocation à remplacer les forces de sécurité intérieures de l’État.

Inspirée par les pouvoirs élargis des gardes champêtres chargés de la police des campagnes qui remplissent des missions de police administrative et judiciaire dans plus de 150 domaines aussi variés que la police de l’environnement, de la chasse, de l’urbanisme, et de la police municipale pour ne citer qu’elles, cette proposition de loi propose donc d’élargir la liste limitative des infractions que les directeurs ou chefs de services des polices municipales répondant à un certain nombre de critères liés à leur taille et leur organisation, sont habilités à constater.

Si le législateur a déjà progressivement allongé la liste des infractions que les policiers municipaux sont autorisés à constater, cette évolution paraît nécessaire pour répondre à la fois aux objectifs de tranquillité publique des maires tout en soulageant la charge qui pèse sur les forces nationales. Cependant, la judiciarisation de la police municipale reste toujours confrontée aux limites du juge constitutionnel, qui par deux fois, a censuré le législateur.

D’abord en 2011, concernant les dispositions issues de la loi n° 2011-467 du 14 mars 2011, d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) par sa décision n° 2011-625 DC. Considérant par son interprétation de l’article 66

de la Constitution que « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire », il a censuré les dispositions qui conféraient la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux chefs de service de police municipale comme la possibilité pour les policiers municipaux de réaliser des contrôles d'identité, car ils n'étaient pas placés sous l'autorité ou le contrôle effectif de l'autorité judiciaire pour l'exercice de cette qualité ou de ces prérogatives.

Ensuite par sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, lorsque le juge constitutionnel a censuré l'article 1^{er} de la loi 2021-646 pour une sécurité globale préservant les libertés, considérant que le législateur avait de nouveau méconnu l'article 66 de la Constitution en confiant des pouvoirs judiciaires étendus aux policiers municipaux, car la chaîne de contrôle de l'autorité judiciaire sur ces agents, via les OPJ de la police ou de la gendarmerie nationales, était trop distendue et pas assez directe. Ni le caractère expérimental de ce dispositif, ni ses conditions restrictives, ni même les précautions prises par le législateur, notamment en matière de formation ou d'examen, n'ont permis d'apporter « *des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire* ». Aux mêmes causes les mêmes conséquences, qui ont conduit les Sages à soulever de nouveau, l'absence de contrôle direct et exclusif de l'autorité judiciaire sur les agents de police municipale pour stopper toute innovation vers la judiciarisation des polices municipales.

Considérant que la piste d'une évolution de la jurisprudence constitutionnelle est à écarter à droit constant, cette proposition de loi a envisagé de nouveaux dispositifs, qui permettront peut-être de mieux contourner les censures de 2011 et de 2021 du Conseil constitutionnel sur l'élargissement des compétences des policiers municipaux.

Pour faire sauter ce verrou constitutionnel, le législateur a donc dû répondre à trois exigences principales.

D'une part, en plaçant la police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Fidèle à la jurisprudence du Conseil de 2011 qui a censuré les contrôles d'identités par les policiers municipaux, il a rappelé que les policiers municipaux devaient être placés sous la direction du Procureur, la surveillance du Procureur général et le contrôle de la Chambre de l'instruction pour l'exercice de missions relevant de la police judiciaire.

D'autre part, en assurant un lien « direct et effectif » dans la chaîne de contrôle entre l'autorité judiciaire et les agents de police municipale. En effet, le Conseil avait censuré l'article premier de la loi « Sécurité globale »

de 2021, considérant que ce lien était « *trop distendu* », « *si le procureur de la République se voit adresser sans délai les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres, par l’intermédiaire des directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale* ».

Enfin, soucieux de répondre aux réserves des Sages concernant le processus de sélection discrétionnaire des candidatures retenues pour l’expérimentation d’une extension des pouvoirs judiciaires aux polices municipales de la loi de 2021, le législateur propose de remplacer ce dispositif jugé trop opaque, par la recevabilité générale des demandes respectant des critères spécifiques et transparents.

Fort de ces exigences constitutionnelles, et considérant que le ministère de l’intérieur ne souhaite pas faire évoluer le statut d’OPJ des maires, qui doit rester un OPJ de réserve, le législateur propose de créer un statut expérimental d’OPJ aux compétences limitées dans le temps, par la loi et à certains directeurs ou chefs de services de police municipale. Nommément proposés par le maire placé au cœur du dispositif d’expérimentation judiciaire de sa police municipale, ils pourront bénéficier d’un dédoublement de compétences si les maires en ont fait une demande. Dès lors les directeurs et les chefs de services de police municipales, demeureront placés sous l’autorité du maire en matière de police administrative, mais ils seront placés sous l’autorité, la surveillance et le contrôle de l’autorité judiciaire dans l’exercice de leurs nouveaux pouvoirs.

En plaçant directement et effectivement les policiers municipaux sous l’autorité des procureurs durant l’exercice des pouvoirs judiciaires expérimentaux fixés par la loi, ce dispositif permettra, notamment grâce à des avancées sur le contrôle de probité, la formation, les compétences, l’expérience et par un véritable contrôle sur la mise en œuvre de la police judiciaire par les policiers municipaux, de répondre à l’exigence de présenter des garanties équivalentes dans la conduite de la police judiciaire, indispensables pour que la judiciarisation des polices municipales puissent passer les fourches caudines du Conseil constitutionnel.

L’article 1^{er} de ce texte précise le cadre de l’expérimentation de l’élargissement des pouvoirs judiciaires par les polices municipales (I) et fixe les critères autorisant sa mise en œuvre (II). Il détermine les policiers municipaux autorisés à mettre en œuvre cette expérimentation ainsi que le champ des garanties équivalentes (III) dont ils doivent se prévaloir pour

pouvoir exercer les pouvoirs judiciaires mentionnés aux IV à X. Par son XI, il offre aux maires, la possibilité de mettre fin à l'expérimentation.

Ce texte qui « emportera nécessairement l'abolition de certaines différences entre les forces locales et les forces nationales », dans le respect du rôle de police de proximité de nos policiers municipaux qui n'ont pas vocation à remplacer les services de sécurité intérieure de l'État, devra d'abord reposer sur une expérimentation offerte à la main des maires, mais également présenter de véritables intérêts pour ces derniers. Tel est le sens de cette proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① I. – À titre expérimental et pour une durée maximale de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur des mesures d'applications prévues au présent article, et au plus tard le 31 décembre 2025, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre répondant aux critères mentionnés au II peuvent demander à ce que les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale placés sous leur responsabilité, puissent, dans les conditions fixées au II et selon les dispositions prévues au III, exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X.
- ② Au plus tard neuf mois avant le terme de l'expérimentation, les communes et établissements publics concernés remettent au Gouvernement un rapport d'évaluation. Le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation générale de la mise en œuvre de l'expérimentation, auquel sont annexés les rapports d'évaluation communaux et intercommunaux, au plus tard six mois avant son terme. Un décret fixe les critères d'évaluation de l'expérimentation communs à toutes les communes et à tous les établissements publics concernés.
- ③ À la moitié de la durée fixée pour l'expérimentation, il est organisé un débat sur celle-ci au sein de l'assemblée délibérante de chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale qui y participe. Le Gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les communes et établissements publics participant à l'expérimentation ainsi qu'une évaluation intermédiaire de l'expérimentation.
- ④ Les observations des communes et établissements publics participant à l'expérimentation sont annexées au rapport.
- ⑤ II. – La demande d'expérimentation prévue au I, est présentée, à l'initiative et par le maire agissant après délibération du conseil municipal, ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre agissant pour les seules communes dont le maire et le conseil municipal ont préalablement exprimé leur accord à la mise en place de l'expérimentation.
- ⑥ Au regard de l'organisation de la coopération locale entre les services de police municipale, les forces de sécurité de l'État et le procureur de la

République, elle est ouverte à toute commune, y compris celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure et à tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui répond aux conditions cumulatives suivantes :

- ⑦ 1° Elle emploie au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale habilité à exercer les fonctions d'officier de police judiciaire selon les dispositions du III ;
- ⑧ 2° Son territoire est couvert par une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure.
- ⑨ Avant le 31 décembre 2025 et au regard de l'évaluation de la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, est autorisé à mettre en œuvre l'expérimentation prévue au I, par un arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur.
- ⑩ III. – Dans les limites territoriales où ils exercent habituellement leurs fonctions, peuvent obtenir la qualité d'officier de police judiciaire définie à l'article 16 du code de procédure pénale, les directeurs de police municipale ou les chefs de services de police municipale qui répondent aux conditions cumulatives suivantes :
 - ⑪ 1° Ils ont été nominativement proposés par le maire ou le président d'un établissement public ;
 - ⑫ 2° Ils comptent au moins cinq années de service en qualité de directeur de police municipale ou de chef de service de police municipale au sein d'un service de police municipale comportant au moins quinze agents permanents depuis la fin de leur formation initiale, ou ont occupé des fonctions de commandement, de conception ou de direction au sein de la police ou la gendarmerie nationales pendant au moins trois ans ;
 - ⑬ 3° Ils ont suivi une formation spécifique et ont été reçus à l'examen technique d'officier de police judiciaire selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, ou s'ils ont eu la qualité d'officier de police judiciaire au sein de la police ou la gendarmerie nationales depuis moins de trois ans. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application et précise les conditions d'expérience et d'aptitude ainsi que les qualités

requises pour bénéficier de la qualité d'officier de police judiciaire au titre du présent alinéa ;

- ⑯ 4° Après avis d'une commission dont la composition est déterminée par un décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, ils ont été individuellement habilités à exercer les fonctions d'officier de police judiciaire selon des conditions définies par un décret en Conseil d'État, et personnellement désignés par une décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort duquel est affecté le fonctionnaire.
- ⑰ La décision d'habilitation d'un directeur de police municipale ou d'un chef de service de police municipale est valable dans la limite de la durée de l'expérimentation mentionnée au I et pour toute la durée de ses fonctions, y compris en cas de changement d'affectation dans un service de police municipale d'une autre commune ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre autorisé à mettre en œuvre l'expérimentation en application du I au sein du ressort d'une même cour d'appel.
- ⑱ Les conditions d'octroi, de retrait et de suspension pour une durée déterminée de l'habilitation prévue aux précédents alinéas, sont fixées par décret en Conseil d'État.
- ⑲ Dans le mois qui suit la notification de la décision de suspension ou de retrait de l'habilitation, l'agent concerné peut demander au procureur général de rapporter cette décision. Le procureur général statue dans un délai d'un mois. À défaut, son silence vaut rejet de la demande.
- ⑳ Dans un délai d'un mois à compter du rejet de la demande, l'agent concerné peut former un recours devant la commission prévue à l'article 16-2 du code de procédure pénale. La procédure applicable devant cette commission est celle prévue à l'article 16-3 du même code.
- ㉑ Durant la procédure d'habilitation aux fonctions d'officier de police judiciaire, les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale, peuvent, dans le cadre d'un contrôle d'honorabilité, être soumis à l'une enquête administrative prévue par l'article L.114-1 du code de sécurité intérieure.
- ㉒ IV. – En cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de la cinquième classe prévus par le code de la route ou le code pénal pour lesquels la peine de confiscation du véhicule est encourue, les directeurs de

police municipale ou les chefs de service de police municipale dûment habilités à exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X peuvent, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule.

- ㉑ V. – Les directeurs de police municipale ou les chefs de service de police municipale dûment habilités à exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X, et les agents de police municipale agissant sous leur autorité, peuvent également, pour les infractions mentionnées aux 1° et 7° du VII du présent article commises sur la voie publique, procéder à la saisie des objets ayant servi à la commission des infractions ou qui en sont le produit et pour lesquelles la peine de confiscation de l'objet ou du produit est prévue. Les objets saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés, en présence de la personne, qu'elle en soit la propriétaire ou qu'elle en ait la libre disposition. La saisie est constatée par procès-verbal.
- ㉒ Pour l'infraction mentionnée au 1° du même VII, un décret détermine les modalités d'application du premier alinéa du présent V, notamment les conditions dans lesquelles les saisies ainsi réalisées sont confiées aux officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents en vue de leur conservation.
- ㉓ Pour l'infraction mentionnée au 7° du VII du présent article, un décret détermine les modalités de destruction des produits saisis.
- ㉔ VI. – Sans préjudice de l'autorité hiérarchique exercée en matière de police administrative par le maire, dans l'exercice de leurs compétences judiciaires, les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale dûment habilités à exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X du présent article, sont soumis à la notation annuelle et placés sous la direction du procureur de la République, la surveillance du Procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leurs fonctions dans les conditions prévues aux articles 224 à 230 du code de procédure pénale.
- ㉕ VII. – Les directeurs de police municipale ou les chefs de service de police municipale dûment habilités à exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X, et les agents de police municipale agissant sous leur autorité, peuvent, après information et à défaut d'opposition immédiate de l'autorité judiciaire, constater par procès-verbal,

dès lors qu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les délits prévus :

- ㉖ 1° À l'article 446-1 du code pénal ;
- ㉗ 2° Au premier alinéa du I de l'article L. 221-2 du code de la route ;
- ㉘ 3° À l'article L. 236-1 du même code ;
- ㉙ 4° À l'article L. 324-2 dudit code ;
- ㉚ 5° À l'article L. 412-1 du même code ;
- ㉛ 6° Au premier alinéa de l'article L. 272-4 du code de la sécurité intérieure ;
- ㉜ 7° À l'article L. 3421-1 du code de la santé publique ;
- ㉝ 8° À l'article 226-4 du code pénal, lorsqu'ils concernent un local appartenant à une personne publique ;
- ㉞ 9° À l'article 322-1 du même code ;
- ㉟ 10° À l'article 322-4-1 dudit code, lorsque le terrain appartient à une personne publique ;
- ㉠ 11° Au 3° des articles L. 317-8 et L. 317-9 du code de la sécurité intérieure.
- ㉡ VIII. – Ils peuvent également constater par procès-verbal, lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les contraventions relatives aux débits de boissons, à la lutte contre l'alcoolisme, à la répression de l'ivresse publique et à la protection des mineurs mentionnées au titre V du livre III de la troisième partie du code de la santé publique et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.
- ㉢ IX. – Par dérogation au premier alinéa de l'article 78-6 du code de procédure pénale, les directeurs de police municipale ou les chefs de service de police municipale dûment habilités à exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X, et les agents de police municipale agissant sous leur autorité, sont aussi habilités à relever l'identité des auteurs des délits que la loi les autorise à constater, aux fins d'en dresser procès-verbal. Les procès-verbaux qu'ils établissent peuvent

également comporter les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet du relevé d'identité.

- ⑯ Si l'auteur refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, le second alinéa de l'article 78-6 du code de procédure pénale s'applique.
- ⑰ X. – Par dérogation au 2° du I de l'article L. 451-1-1 et au deuxième alinéa de l'article L. 451-1-2 du code des assurances, lorsque les directeurs de police municipale ou les chefs de service de police municipale dûment habilités à exercer les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X, et les agents de police municipale agissant sous leur autorité, en font la demande dans le cadre de leur mission de contrôle de l'obligation d'assurance de responsabilité civile automobile, l'organisme d'information leur indique si le véhicule contrôlé répond à l'obligation d'assurance prévue au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du même code ou s'il bénéficie de l'exonération prévue à l'article L. 211-1 dudit code.
- ⑱ XI. – À tout moment, le maire agissant après délibération du conseil municipal, ou le président d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre agissant pour les seules communes dont le maire et le conseil municipal ont préalablement exprimé leur volonté de mettre fin à l'expérimentation, peut décider de mettre fin à l'expérimentation prévue au I.
- ⑲ Dès lors que les conditions mentionnées au II et au III ne sont plus remplies, l'autorité compétente de l'État dans le département peut également suspendre l'expérimentation ou y mettre fin.
- ⑳ La fin de l'expérimentation prend effet au lendemain de la publication de l'arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur retirant l'autorisation de mise en œuvre de l'expérimentation à la commune ou à l'établissement public qui en a fait la demande.
- ㉑ XII. – Les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation prévue au I, doivent conclure une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État qui détermine les conditions dans lesquelles les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale remplissant les conditions fixées au III, placés sous la direction, la surveillance et le contrôle permanent de l'autorité judiciaire, mettent en

œuvre les compétences de police judiciaire mentionnées aux IV à X du présent article.

45 XIII. – Les modalités d’application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d’État.