

N° 199

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1992.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 1993.

PROJET DE LOI

relatif aux polices municipales,

PRÉSENTÉ

au nom de M. PIERRE BÉRÉGOVOY,

Premier ministre,

Par M. Paul QUILÈS

ministre de l'intérieur et de la sécurité publique.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les polices municipales sont une réalité. Elles répondent à une utilité largement reconnue.

Aujourd'hui ces polices existent dans 2 861 communes et elles emploient près de 10 000 personnes.

Cette situation correspond au désir des maires de mieux suivre l'application de leurs décisions en matière de police municipale, qui se sont diversifiées notamment dans le cadre de la décentralisation.

En outre, le développement des polices municipales répond au souhait du public d'une meilleure prévention en matière de sécurité des personnes et des biens, et notamment des actes de vandalisme et de petite délinquance qui nuisent à l'harmonie de la vie quotidienne dans les cités. La contribution que les agents de police municipale apportent à la sécurité publique est à cet égard indéniable.

Mais force est de constater que le statut juridique des polices municipales est inadapté et que leurs missions sont variables et incertaines.

Disposant de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint, les policiers municipaux ont en apparence des prérogatives étendues.

Mais ils ne disposent guère des moyens d'accomplissement de leurs missions, n'ayant notamment pas la possibilité de relever l'identité de ceux qui enfreignent la réglementation municipale.

Ce caractère large des missions, joint à la modestie des prérogatives effectives, constitue un facteur d'ambiguïté et de confusion.

En outre, les conditions d'exercice des missions des polices municipales sont mal définies.

L'ensemble de la réglementation applicable à l'agrément des policiers municipaux ou aux moyens d'exercice de leurs missions procède de textes disparates. Cette réglementation est au surplus relativement lacunaire. Elle ne règle pas ou très imparfaitement des questions aussi importantes que la coordination des polices

municipales avec les polices d'Etat, la déontologie et le contrôle des polices municipales.

Enfin, la formation des policiers municipaux n'est pas organisée de façon satisfaisante.

L'ensemble de ces constatations montre que les policiers municipaux ont besoin d'un statut renouvelé, rajeuni et revalorisé. Telles étaient les conclusions essentielles du rapport de M. le préfet CLAUZEL, chargé en 1990 par le ministre de l'intérieur d'une mission de réflexion et de proposition sur les polices municipales. Le présent projet de loi tient compte des propositions formulées par ce rapport.

*

* *

Trois grandes idées ont inspiré la rédaction du projet.

La première est celle de la complémentarité entre les missions des agents de la police municipale et les pouvoirs des polices d'Etat : la police municipale ne peut être qu'une police de proximité et de la vie quotidienne ; elle ne doit pas être une police générale concurrente de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Chaque maire conservera donc une entière liberté d'appréciation quant à la décision de doter ou non sa commune d'un corps de police municipale. Mais l'Etat continuera d'assumer sur l'ensemble du territoire national la responsabilité de la sécurité des personnes et des biens.

C'est dans ce cadre juridique que le projet de loi fixe les conditions générales dans lesquelles les policiers municipaux pourront, à l'avenir, exercer leurs fonctions.

Il affirme tout d'abord, dans un article premier, que la compétence des agents de police municipale est strictement limitée au territoire de la commune.

Le même article prévoit encore : d'une part que, sous l'autorité des maires, les agents de police municipale concourent aux missions dont les fonctionnaires de police nationale et les militaires de la gendarmerie ont la charge en matière de bon ordre, de tranquillité et de sécurité publique ; d'autre part que les moyens dont ils disposent pour l'exercice de leurs missions sont strictement proportionnés à la nature de leurs attributions.

Pour que la complémentarité des tâches soit effective, il est également prévu que les missions des polices municipales s'exercent principalement de jour et que le préfet et le maire édictent, après avis du procureur de la République, un règlement de coordination définissant le cadre dans lequel s'exercent les missions de la police municipale ainsi que les relations entre celle-ci et les forces de police d'Etat. Conforme à un modèle approuvé en Conseil d'Etat, ce règlement prévoira les conditions dans lesquelles les agents de police municipale pourront intervenir après vingt heures pour tenir compte des besoins de la commune en matière de garde statique des bâtiments communaux et de surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par l'autorité communale, ainsi que des circonstances et des particularités locales telles que la fermeture tardive d'un grand nombre de commerces et d'établissements, la persistance de l'animation nocturne, notamment dans les communes touristiques, la densité de la circulation routière provoquée en soirée par la sortie des bureaux ou des entreprises.

C'est aussi et surtout dans la définition des compétences judiciaires que se révélera la spécificité des policiers municipaux. Aux termes de la réforme, ceux-ci seront des agents de police judiciaire adjoints pleinement compétents pour constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police municipale d'une part, à certaines dispositions du code de la route d'autre part ; dans ce dernier domaine, leurs compétences jusqu'alors limitées à la police du stationnement des véhicules seront étendues à la police de la circulation.

Enfin, le projet de loi étend le domaine des infractions qu'ils sont traditionnellement habilités à constater par les lois spéciales (infractions concernant la publicité, la protection de la nature, la police de la pêche) aux infractions relatives à la police de la conservation du domaine public routier.

Pour ce faire, les agents de police municipale pourront relever l'identité du contrevenant ; si celui-ci s'y refuse il sera présenté immédiatement à un officier judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie. Mais la possibilité de procéder à des contrôles d'identité dans les conditions fixées par les articles 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale n'est pas ouverte aux agents de police municipale.

*

* *

La deuxième approche est que les agents de police municipale doivent disposer de l'ensemble des moyens nécessaires à l'exercice de leur mission mais seulement de ces moyens.

Participant à une mission de sécurité publique, ils doivent disposer à la fois d'uniformes et, le cas échéant, de véhicules automobiles qui soient reconnaissables par le public, identiques sur l'ensemble du territoire national et nettement distincts de ceux de la police ou de la gendarmerie nationales.

A cet égard une commission de concertation est mise en place. Elle sera consultée préalablement à leur édicition, sur les normes techniques que le Gouvernement envisage d'arrêter.

S'agissant de l'armement, le texte retient l'idée que lorsque leurs missions ainsi que les circonstances de temps et de lieu le justifient, le préfet peut, à la demande du maire, autoriser les agents de police municipale à détenir et porter des armes de 4ème ou de 6ème catégorie dans l'exercice de leurs fonctions. L'acquisition des armes ne peut pas être faite à titre individuel par les agents de police municipale.

Le texte laisse le soin à un décret de régler les conditions dans lesquelles s'effectuent l'acquisition, la détention et le port des armes.

Ce dispositif tient compte d'une réalité et d'une double exigence.

La réalité est que les missions des agents de police municipale ne nécessitent pas toujours la détention d'une arme de quatrième catégorie. Le plus souvent, il leur suffit, compte tenu des tâches que le maire leur confie, de disposer d'armes de 6ème catégorie telles que des matraques et des bâtons de défense.

La première exigence dont ce texte tient compte est que les agents de police municipale doivent cependant pouvoir assurer leur protection, au besoin par la détention d'une arme de défense, lorsque leurs missions ainsi que les circonstances de temps et de lieu les exposent à des risques d'agression dans l'exercice de leurs fonctions. Dans certaines communes, il est évident que les policiers municipaux qui assurent de nuit le gardiennage des bâtiments communaux, ou qui participent à un convoi de fonds important doivent pouvoir être armés.

La deuxième exigence dont ce texte fait rappel est que nul fonctionnaire ou agent public ne peut détenir et porter des armes dans l'exercice de ses fonctions sans une autorisation délivrée par le représentant de l'Etat dans les formes prévues par la réglementation. A cet égard, un décret prévoira les types d'armes de 4ème et de 6ème catégorie dont les agents de police municipale pourront être dotés, ainsi que les conditions dans lesquelles les armes pourront être acquises par le maire et détenues et portées par les agents de police municipale.

Enfin, l'accroissement de leurs prérogatives justifie que les policiers municipaux reçoivent une formation professionnelle poussée.

Cette formation qui doit être donnée dans le cadre du centre national de la fonction publique territoriale devrait comporter tant une formation de base donnée aux candidats aux concours, qu'une formation initiale avant la prise effective de fonction et la décision d'agrément, et bien sûr une formation continue.

*

* *

La troisième idée force réside dans la nécessité du contrôle auquel doivent être soumis les agents de police municipale, contrôle en rapport avec les prérogatives qui leur sont confiées.

L'accroissement de la sécurité publique ne doit pas, en effet, être obtenu au détriment de l'exercice des libertés publiques et individuelles des citoyens.

C'est pourquoi leurs missions et les conditions dans lesquelles ils les exercent doivent être strictement contrôlées par l'autorité préfectorale et judiciaire.

Les missions de police administrative comme de police judiciaire de ces personnels justifient leur qualité d'agent de police judiciaire adjoint. Mais elles nécessitent aussi que l'agrément qui relève à présent de la compétence du procureur de la République soit confié conjointement au procureur et au préfet. Celui-ci doit être partie prenante à l'agrément ou au retrait d'agrément. En effet, si l'agent de police municipale est un fonctionnaire territorial qui exerce sa mission dans un cadre communal, il participe à une fonction de police qui est régaliennne dans son principe.

C'est également parce que cette fonction est d'abord étatique que la transmission des rapports et des procès-verbaux établis par les agents de police municipale doit se faire par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, qui sont sous l'autorité directe du procureur de la République, le maire étant destinataire d'une copie des procès-verbaux.

Enfin, les missions confiées aux agents de police municipale justifient aussi qu'un code de déontologie soit établi à l'usage de ces personnels.

*

* *

Tel est l'objet du présent projet de loi qui, sans porter atteinte aux prérogatives de la police nationale et de la gendarmerie nationale, prend acte de la contribution que les agents de police municipale peuvent apporter à la sécurité publique.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif aux polices municipales, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES

Article premier.

L'article L. 131-15 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. L. 131-15. Les agents de police municipale concourent, sous l'autorité du maire et dans la limite de leurs attributions, aux missions de prévention et de surveillance dont les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ont la charge en matière de bon ordre, de tranquillité et de salubrité publiques.

"Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal.

"Les moyens dont ils disposent pour l'exécution de leurs missions doivent être strictement proportionnés à la nature de leurs attributions."

Art. 2.

Il est ajouté au code des communes un article L. 131-16 ainsi rédigé :

"Art. L. 131-16. Lorsqu'une commune crée un service de police municipale, le préfet et le maire édictent conjointement, après avis du procureur de la République, un règlement de coordination conforme à un règlement-type approuvé par décret en Conseil d'Etat. A défaut d'un accord entre le maire et le préfet au terme d'un délai de six mois à compter de la date d'adoption de la délibération du conseil municipal créant ce service, le préfet peut édicter seul ce règlement.

"Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, le règlement de coordination précise notamment la nature et les lieux d'application des interventions des agents de police municipale en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité et de la salubrité publiques."

Art. 3.

Il est ajouté au code des communes un article L. 131-17 ainsi rédigé :

"Art. L. 131-17. Tant que le règlement de coordination n'a pas été établi, les missions de la police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 7 h et 20 h à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et des surveillances des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par l'autorité communale."

Art. 4.

Il est ajouté au code des communes un article L. 131-18 ainsi rédigé :

"Art. L. 131-18. Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans les limites de leurs attributions, les tâches que leur confie le maire.

"Ils sont notamment chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire.

"Ils constatent par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés de police municipale et aux dispositions pour lesquelles la loi les y autorise expressément. Ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du titre premier du livre premier du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat."

Art. 5.

Il est ajouté au code des communes un article L. 131-19 ainsi rédigé :

"*Art. L. 131-19.* Une commission nationale de concertation est créée auprès du ministre de l'intérieur. Elle est composée en nombre égal de représentants de l'Etat, de représentants des maires et de représentants des agents de police municipale.

"Elle est consultée sur les normes techniques qu'édicte le Gouvernement en ce qui concerne l'équipement des polices municipales.

"Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article. Il détermine notamment le mode de désignation des membres de la commission."

Art. 6.

L'article L. 412-49 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

"*Art. L. 412-49.* Les agents de police municipale sont des fonctionnaires territoriaux. Ils sont nommés par le maire et assermentés, après avoir été agréés par le préfet et par le procureur de la République.

"Seuls peuvent être agréés les agents qui remplissent les conditions d'aptitude et de formation définies par décret en Conseil d'Etat.

"L'agrément peut être retiré par le préfet ou le procureur de la République. Le maire peut alors proposer un reclassement dans un autre cadre d'emplois correspondant aux aptitudes de l'agent."

Art. 7.

Il est ajouté au code des communes un article L. 412-51 ainsi rédigé :

"Art. L. 412-51. A la demande motivée du maire, lorsque leurs missions ainsi que les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles elles s'exercent le justifient, le préfet peut autoriser les agents de police municipale à détenir et porter des armes de 4ème ou de 6ème catégorie dans l'exercice de leurs fonctions.

"Les agents de police municipale ne peuvent, à titre individuel, acquérir des armes pour l'exercice de leurs fonctions.

"Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de ces dispositions. Il détermine notamment les types d'armes de 4ème ou de 6ème catégorie dont les agents de police municipale peuvent être dotés, les conditions dans lesquelles le maire acquiert les armes pour le compte de la commune, celles dans lesquelles les agents de police municipale les détiennent et les portent, ainsi que les modalités selon lesquelles, en cas de besoin, les armes sont cédées, transférées ou aliénées."

Art. 8.

Il est ajouté au code des communes un article L. 412-52 ainsi rédigé :

"Art. L. 412-52. La carte professionnelle, la tenue et les caractéristiques des véhicules de service et des équipements des agents de police municipale sont distincts de ceux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Ils sont les mêmes dans toutes les communes. Un décret pris après avis de la commission nationale prévue à l'article L. 131-6 du code des communes les définit.

"La détention de la carte professionnelle et le port de la tenue sont obligatoires pendant la durée du service."

Art. 9.

L'article L. 441-1 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. L. 441-1. Les dispositions du présent livre sont applicables dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sous réserve des dispositions du présent chapitre."

Art. 10.

Les articles L. 414-24 et L. 441-3 du code des communes sont abrogés.

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE

DE PROCEDURE PENALE

Art. 11.

Il est ajouté au code de procédure pénale un article 21-2 ainsi rédigé :

"Art. 21-2. Sans préjudice de l'obligation qui leur est faite par l'article 21 d'en rendre compte au maire, les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance.

"Ils adressent sans délai leurs rapports ainsi que les procès-verbaux relatifs aux infractions qu'ils sont habilités à constater au procureur de la République par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire mentionnés à l'alinéa précédent. Ils en transmettent copie au maire.

"Les agents de police municipale peuvent être requis par le procureur de la République, le juge d'instruction et les officiers de police judiciaire afin de leur prêter assistance."

Art. 12.

Le chapitre III du titre II du livre Ier du code de procédure pénale est intitulé : "Chapitre III. Des contrôles et des relevés d'identité."

Art. 13.

Il est ajouté au code de procédure pénale un article 78-6 ainsi rédigé :

"Art. 78-6. Pour dresser leurs procès-verbaux en matière de contravention aux arrêtés de police municipale les agents de police municipale sont habilités à relever l'identité du contrevenant. Il en va de même en ce qui concerne les contraventions au code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Ce pouvoir leur est également conféré en ce qui concerne les dispositions pour lesquelles la loi les autorise expressément à établir des procès-verbaux.

"Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, il est présenté immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent."

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Art. 14.

Un code de déontologie des agents de police municipale est établi par décret en Conseil d'Etat.

Art. 15.

Au 1^o) du premier alinéa de l'article L. 116-2 du code de la voirie routière sont ajoutés après les mots : "sur les voies de toutes catégories", les mots : "les agents de police municipale".

Art. 16.

Les agents de police municipale en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi conservent leurs anciennes compétences jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur agrément au titre de l'article 6 de la présente loi.

Ceux qui n'ont pas été agréés peuvent être reclassés dans un autre cadre d'emplois correspondant à leurs aptitudes.

Art. 17.

Il est créé à l'article 117 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale un deuxième alinéa ainsi rédigé :

"Un décret en Conseil d'Etat fixera le régime indemnitaire applicable aux agents de police municipale correspondant au caractère spécifique de leurs missions."

Art. 18.

Dans les communes où, à la date de promulgation de la présente loi, existe un service de police municipale, le règlement de coordination prévu à l'article L. 131-16 du code des communes doit être établi dans un délai de six mois à compter de la publication du décret portant règlement type. A défaut d'un accord entre le maire et le préfet au terme de ce délai, le préfet peut édicter seul ce règlement.

Fait à Paris, le 13 janvier 1993.

Signé : PIERRE BÉRÉGOVOY

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique

Signé : Paul QUILÈS