

N° 553

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 avril 2013

PROPOSITION DE LOI

visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement,

PRÉSENTÉE

Par MM. François PILLET et René VANDIERENDONCK,

Sénateurs

(Envoyée 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

25 ans après l'officialisation des polices municipales, un état des lieux des polices de la tranquillité est apparu indispensable.

Car entretemps, elles se sont multipliées sur le territoire de la République, leurs pouvoirs judiciaires se sont élargis, le format et l'implantation des forces régaliennes ont évolué.

La commission des lois a donc mis en place une mission d'information pour évaluer le dispositif législatif et réglementaire en vigueur.

Ses deux rapporteurs, MM. François PILLET et René VANDIERENDONCK, ont conclu leurs travaux en formulant 25 préconisations pour adapter le régime juridique des polices municipales, favoriser un fonctionnement et un emploi plus efficient de ces services.

La présente proposition de loi reprend les mesures correspondantes de nature législative.

Titre I^{er} – Création des polices territoriales

Les **articles 1^{er} à 13** ont pour objet de créer des polices territoriales qui se substitueront aux polices municipales en fusionnant dans un même cadre d'emplois les agents de police municipale et les gardes champêtres. Parallèlement, les deux rapporteurs de la mission d'information ont proposé d'intégrer au sein de la filière sécurité, par la création d'un cadre d'emplois spécifique, les agents de surveillance de la voie publique qui, aujourd'hui, exercent des fonctions non encadrées statutairement. Cette disposition relève cependant du domaine réglementaire et ne figure donc pas dans la présente proposition de loi.

Pour préserver les spécificités de la police des campagnes assumées par les gardes champêtres, les attributions des nouvelles polices territoriales regrouperaient les compétences actuellement exercées tant par les agents de police municipale que par les gardes champêtres. Ces attributions, notamment la constatation des infractions relevant des réserves naturelles

ou de la chasse, trouveraient demain à s'appliquer selon le périmètre d'intervention des futurs policiers territoriaux comme c'est déjà le cas en matière de protection du patrimoine naturel, d'accès à la nature ou de pêche : les agents de police municipale comme les gardes champêtres sont aujourd'hui également compétents dans ces domaines.

L'**article 2** préserve la faculté aujourd'hui ouverte aux régions, départements ou établissements publics chargés de la gestion d'un parc naturel régional de recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées. Demain, ces collectivités pourraient, dans les mêmes conditions, employer des agents de police territoriale.

Les articles 3 à 12 visent à substituer la mention des « agents de police territoriale » à la mention des « agents de police municipale » et des « gardes champêtres » au sein du code de procédure pénale et des autres codes où se trouvent des dispositions relatives à leurs compétences respectives.

L'**article 13** modifie les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Les dispositions actuelles de cet article, qui définissent le pouvoir de police générale du maire, résultent d'une accumulation progressive de modifications législatives. Elles prennent donc la forme d'une énumération de domaines de compétence, forcément incomplète et qui a reçu de nombreux compléments jurisprudentiels : police des baignades, ramassage scolaire, eaux polluées, OGM, etc. De nouvelles matières apparaissent au fil du temps que la police municipale ne peut ignorer mais qui ne peuvent systématiquement recevoir une traduction législative.

Or, les notions de « sécurité » et de « salubrité publiques » prévues par le premier alinéa de l'article L. 2212-2, si l'on y ajoute la « tranquillité » présente au troisième alinéa ainsi que la « sûreté et la commodité » de la circulation prévues par le deuxième alinéa, permettent de couvrir l'ensemble des domaines où le maire peut être amené à intervenir. **L'article 13 propose ainsi de restreindre l'article L. 2212-2 du CGCT à cette courte énumération.** La notion de « tranquillité publique » ayant pris un relief particulier dans la période récente, elle pourrait y figurer en première place.

Titre II – Formation des agents de police territoriale

Les **articles 14 et 15** contribuent à renforcer le dispositif de formation de ces agents.

Le premier prévoit la transmission au préfet et au procureur de la République des avis de fin de formation initiale délivrés par le président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) avant la délivrance de l'agrément.

L'article 15 élargit le cadre d'intervention du CNFPT à un niveau interrégional.

Titre III – Polices intercommunales

La mutualisation des missions de police dans un cadre intercommunal présente des avantages mais les dispositifs actuels sont peu utilisés. Il s'agit donc tout d'abord d'améliorer les dispositifs actuellement existants, avant de créer de nouvelles possibilités de mutualisation de certaines polices spéciales, en lien avec des compétences transférées aux établissements publics de coopération intercommunale.

L'**article 16** a pour objet de faire du président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre un officier de police judiciaire. En effet, un établissement public de coopération intercommunale peut avoir, de plein droit ou facultativement, des compétences en matière de police spéciale.

L'**article 17** prévoit que lorsque la compétence relative aux transports urbains a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci a la responsabilité de la police des transports, sous réserve de l'accord de l'ensemble des communes concernées et du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le même article étend à la nouvelle compétence en matière de transports urbains les règles applicables dans les domaines de l'assainissement, de la gestion des déchets ménagers et de la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage selon lesquelles les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent s'opposer aux transferts de leurs pouvoirs de police dans ce domaine. Dans ce même article, la possibilité du président de l'établissement public de coopération intercommunale de renoncer à l'exercice des compétences transférées sera également prévue pour le domaine des transports publics. Ceci a enfin pour objet de faciliter la possibilité pour le président de l'établissement public de coopération

intercommunale de renoncer au transfert des pouvoirs de police spéciale par les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale dans les matières énoncées aux quatre premiers alinéas de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales. Alors qu'aujourd'hui, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut y renoncer que dans les six mois suivant la première notification de la renonciation d'un maire, ce délai sera désormais à nouveau ouvert à chaque nouvelle décision de renonciation d'un maire d'une commune membre. En effet, si trop de communes refusent ce transfert ou si l'exercice de cette police par l'intercommunalité est devenu trop complexe du fait de ces refus - entraînant une absence de cohérence géographique par exemple -, il est nécessaire que le président de l'établissement public de coopération intercommunale puisse y renoncer.

L'**article 18** a pour objet de ne pas permettre la création de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dans les cas où il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD). C'est une mesure concrète, qui permettra d'initier l'essor d'une politique de prévention de la délinquance à l'échelle de l'intercommunalité.

Titre IV – Conventions de coordination

L'**article 19** prévoit en premier lieu que **le procureur de la République est désormais signataire de la convention de coordination** également signée par le maire et par le préfet, alors qu'il ne donnait jusqu'alors qu'un avis sur cette convention. Il s'agit, d'une part de prendre acte de l'accroissement des pouvoirs judiciaires des polices municipales en permettant à l'autorité judiciaire de mieux contrôler l'exercice de ces pouvoirs, d'autre part de favoriser l'élaboration de politiques intégrées de maintien de la tranquillité publique et de lutte contre la délinquance. En second lieu, l'article 19 vise à placer sur un pied d'égalité, au sein de la convention, les forces de sécurité de l'État et la police territoriale : seront ainsi décidés d'un commun accord « *la nature et les lieux des interventions respectives des agents des forces de sécurité de l'État et des agents de police territoriale* », alors que les dispositions actuelles ne prévoient que « *la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale* ».

En troisième lieu, l'article 19 prévoit que **la convention de coordination précise les modalités d'accès des agents de police territoriale aux traitements de données personnelles mis en œuvre pour le compte de l'État** (fichiers de immatriculations, des véhicules volés, des permis de conduire, etc.) et dont la consultation est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

Titre V – Dispositions spécifiques aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

Les **articles 20 et 21** procèdent aux harmonisations nécessaires dans le régime applicable en Alsace-Moselle.

Titre VI – Dispositions diverses

L'**article 22** procède aux coordinations découlant de la nouvelle dénomination de police territoriale.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

CRÉATION DES POLICES TERRITORIALES

Article 1^{er}

- ① Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② I. – L'article L. 511-1 est ainsi modifié :
 - ③ 1° Au premier alinéa, les mots « agents de police municipale » sont remplacés par les mots : « agents de police territoriale ».
 - ④ 2° La seconde phrase du deuxième alinéa est remplacés par deux phrases ainsi rédigées : « Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route conformément à son article L. 130-4 concurremment, dans la limite de leurs compétences, avec les agents de surveillance de la voie publique. Ils constatent aussi par procès-verbaux les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes ».
 - ⑤ 3° Au quatrième alinéa, les mots : « sur le territoire communal » sont remplacés par les mots : « sur le territoire pour lequel ils sont assermentés ».
- ⑥ II. – L'intitulé du livre V est ainsi rédigé :
 - ⑦ « *Livre V*
 - ⑧ « **Polices territoriales**
- ⑨ III. – Dans l'intitulé du titre I^{er} du livre V, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».
- ⑩ IV. – Dans l'intitulé des sections 1 et 2 du chapitre II du titre I^{er} du livre V, aux premier, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 512-1, aux premier et second alinéas de l'article L. 512-2 et au premier alinéa de l'article L. 512-3, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».

- ⑪ V. – Dans l’intitulé des chapitres IV et V du titre I^{er} du livre V et aux articles L. 514-1 et L. 515-1, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».

Article 2

- ① Après l’article L. 512-3 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 512-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 512-3-1.* – Une région, un département ou un établissement public chargé de la gestion d’un parc naturel régional peut recruter un ou plusieurs agents de police territoriale compétents dans chacune des communes concernées. Dans ces cas, leur nomination est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes et, respectivement, par le président du conseil régional, le président du conseil général ou le président de l’établissement public, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État. »

Article 3

Le titre II comportant les articles L. 521-1, L. 522-1, L. 522-2, L. 522-3 et L. 522-4 du code de la sécurité intérieure est abrogé.

Article 4

- ① Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° À l’article 21, les 8^{ème} et 9^{ème} alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « 2° Les agents de police territoriale ».
- ④ 2° À l’article 21-2, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».
- ⑤ 3° Dans l’intitulé du 1^{er} paragraphe de la section IV du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er}, ainsi qu’aux articles 22, 23, 24, 25, 27, 44-1, les mots : « gardes champêtres » sont remplacés par les mots : « agents de police territoriale ».
- ⑥ 4° À l’article 44-1, la seconde phrase du septième alinéa est supprimée.

- ⑦ 5° À l'article 810, les mots : « de ceux exerçant des fonctions de gardes champêtres des communes et » sont supprimés.

Article 5

- ① Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 541-44 du code de l'environnement, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».
- ③ 2° Aux articles L. 216-3 et L. 428-20, les mots : « gardes champêtres » sont remplacés par les mots : « agents de police territoriale ».
- ④ 3° Aux articles L. 332-20 et L. 415-1, le 6^{ème} alinéa est supprimé.
- ⑤ 4° Le 5^{ème} alinéa de l'article L. 437-1 est supprimé.

Article 6

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Aux articles L. 1611-2-1, L. 2212-1, L. 2212-3, L. 2212-5 (deux occurrences), L. 2215-1, L. 2215-9, L. 2216-2 et L. 2512-13, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».
- ③ 2° À l'article L. 2213-14, les mots : « du garde champêtre ou d'un agent de police municipale » sont remplacés par les mots : « de l'agent de police territoriale ».
- ④ 3° Les articles L. 2213-17 et L. 2542-9 sont supprimés.
- ⑤ 4° À l'article L. 2321-2, les mots : « police municipale et rurale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».
- ⑥ 5° Aux articles L. 3221-8, L. 4231-6 et L. 5211-9, les mots : « gardes champêtres » sont remplacés par les mots « agents de police territoriale » et la référence « L. 522-2 » est remplacée par la référence « L. 512-3-1 ».

Article 7

- ① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② Aux articles L. 126-1, L. 126-1-1 (deux occurrences), L. 126-2, les mots : « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».

Article 8

- ① Le code de la route est ainsi modifié :
- ② 1° Aux articles L. 130-5, L. 142-3, L. 142-4, L. 325-2, L. 343-1 (trois occurrences), L. 344-1 (cinq occurrences), les mots « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».
- ③ 2° Le troisième alinéa de l'article L. 130-4 est supprimé.
- ④ 3° À l'article L. 142-4, les mots : « Les gardes champêtres des communes et » sont supprimés.
- ⑤ 4° Aux articles L. 225-5 et L. 330-2, les mots : « et aux gardes champêtres » sont supprimés.

Article 9

- ① Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 215-3-1, les mots : « Les gardes champêtres et les agents de police municipale » sont remplacés par les mots : « les agents de police territoriale ».
- ③ 2° À l'article L. 228-4, les mots : « gardes champêtres » sont remplacés par les mots « agents de police territoriale ».

Article 10

- ① Le code des transports est ainsi modifié :
- ② Aux articles L. 6773-4-1 et L. 6783-5, les mots « police municipale » sont remplacés par les mots : « police territoriale ».

Article 11

- ① Le code de la voirie routière est ainsi modifié :
- ② À l'article L. 116-2, les mots : « les agents de police municipale, les gardes champêtres » sont remplacés par les mots : « les agents de police territoriale ».

Article 12

Aux articles L. 161-4 et L. 161-9 du code forestier (trois occurrences), les mots : « Les gardes champêtres et les agents de police municipale. » sont remplacés par les mots : « les agents de police territoriale ».

Article 13

- ① L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2212-2* - La police territoriale a pour objet la tranquillité, la sécurité, la salubrité et la moralité publiques ainsi que la sûreté et la commodité de la circulation sur la voie publique».

TITRE II

FORMATION DES AGENTS DE POLICE TERRITORIALE

Article 14

- ① L'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « agent de police municipale » sont remplacés par les mots : « agent de police territoriale ».
- ③ 2° Au deuxième alinéa, après les mots : « procureur de la République », sont insérés les mots : « saisis du rapport établi par le président du centre national de la fonction publique territoriale sur le déroulement de la période de formation. »

Article 15

- ① L'article L. 511-6 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 511-6* - Outre la formation initiale obligatoire à laquelle ils sont astreints en application de l'article 3 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, ... (*le reste sans changement*). »
- ④ 2° Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Cette formation est définie et assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Le centre peut à cet effet passer convention avec les administrations et établissements publics de l'État chargés de la formation des fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il perçoit une redevance due pour prestations de services, versée par les communes bénéficiant des actions de formation et dont le montant est lié aux dépenses réellement engagées à ce titre.
- ⑥ « Les délégations interdépartementales ou régionales organisent cette formation dans un cadre interrégional selon des modalités fixées par convention. »

TITRE III

POLICES INTERCOMMUNALES

Article 16

- ① Après le premier alinéa de l'article 16 du code de procédure pénale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 1° *bis* : Les présidents des établissements public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; »

Article 17

- ① L'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Sans préjudice de l'article L. 2512-14, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de transports urbains, les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de régler cette activité. »
- ④ 2° Au cinquième alinéa du I, les mots : « peuvent transférer » sont remplacés par le mot : « transfèrent » ;
- ⑤ 3° Le III est ainsi modifié :
- ⑥ a) À la première phrase du premier alinéa, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « cinq »
- ⑦ b) À la première phrase du second alinéa, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « cinq »
- ⑧ c) À la deuxième phrase du second alinéa, le mot : « première » est supprimé.

Article 18

- ① Les deux dernières phrases du second alinéa de l'article L. 132-4 du code de sécurité intérieure sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance sauf lorsque, en application de l'article L. 132-13, il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance. »

TITRE IV

CONVENTIONS DE COORDINATION

Article 19

- ① 1° L'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② Au premier alinéa, les mots : « et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République. » sont remplacés par les mots : « , le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République. ».
- ③ 2° À l'article L. 512-5 du code de la sécurité intérieure, les mots : « le ou les représentants de l'État dans le département, après avis du ou des procureurs de la République territorialement compétents » sont remplacés par les mots : « le ou les représentants de l'État dans le département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents ».
- ④ 3° Le premier alinéa de l'article L. 512-6 du code de la sécurité intérieure est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « La convention de coordination des interventions de la police territoriale et des forces de sécurité de l'État précise la nature et les lieux des interventions respectives des agents des forces de sécurité de l'État et des agents de police territoriale.
- ⑥ « La convention de coordination précise également les modalités d'accès des agents de police territoriale aux traitements de données personnelles mis en œuvre pour le compte de l'État et dont la consultation est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. »

TITRE V

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX DÉPARTEMENTS DE LA MOSELLE, DU BAS-RHIN ET DU HAUT-RHIN

Article 20

- ① L'article L. 523-1 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

- ② 1° Au premier alinéa, le mot : « garde champêtre » est remplacé par les mots : « agent de police territoriale ».
- ③ 2° Au second alinéa, le mot : « gardes champêtres » est remplacé par les mots : « agents de police territoriale ».

Article 21

L'article L. 523-2 du code de la sécurité intérieure est abrogé.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 22

- ① I. – Dans la partie législative du code de la sécurité intérieure, dans celle du code général des collectivités territoriales, celle du code de procédure pénale et dans l'ensemble des autres dispositions législatives, la référence aux « polices municipales », aux « agents de police municipale », à l' « agent de police municipale » est remplacée par la référence, respectivement, aux « polices territoriales », aux « agents de police territoriale » et à l' « agent de police territoriale ».
- ② II. – Dans l'ensemble des dispositions législatives, la référence aux « gardes champêtres » et au « garde champêtre » est remplacée, respectivement, par la référence aux « agents de police territoriale » et à l' « agent de police territoriale ».

Article 23

La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.