

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Marc BÉCAM relative à l'âge de la retraite des personnels de police municipale.*

Par M. Marc BÉCAM,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, Félix Ciccolini, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pilllet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir le numéro :

Sénat : 167 (1982-1983).

---

Police municipale. — Retraite (Age de la).

### **Sommaire analytique**

La présente proposition de loi a pour objet d'étendre aux policiers municipaux les avantages dont bénéficient les agents des services actifs de la police nationale en ce qui concerne la limite d'âge (cinquante-cinq ans) et les bonifications de retraite. En effet, alors que les missions dévolues à ces deux corps tendent à se rapprocher, une inégalité caractérise la condition des policiers municipaux par rapport à celle des personnels de la police nationale.

Il convient donc d'uniformiser progressivement la condition des policiers, qu'ils soient nationaux ou municipaux.

L'abaissement de la limite d'âge et l'attribution de bonifications annuelles pour le calcul de la retraite des policiers municipaux répondent à cette préoccupation.

MESDAMES, MESSIEURS,

Il peut sembler paradoxal, à l'heure où un certain malaise de la police d'Etat occupe le devant de la scène politique, mobilise les projecteurs de l'actualité et monopolise les colonnes des journaux, de se préoccuper du sort des policiers municipaux.

Pourtant ces agents accomplissent, avec la même conscience professionnelle que celle dont font preuve leurs collègues de la police nationale, les tâches quotidiennes qui leur sont dévolues.

Mais les policiers municipaux ne bénéficient pas des avantages qui sont accordés à la police nationale.

La présente proposition de loi, dont le Rapporteur est également l'auteur, a pour objet de contribuer à mettre un terme à cette inégalité des conditions, en étendant aux personnels de police municipale les dispositions qui s'appliquent aux agents des services actifs de la police nationale en matière d'âge de la retraite.

Mais avant d'analyser le contenu de la proposition de loi, il convient de resituer le dispositif proposé dans son contexte.

**Cet examen fait apparaître que la dualité des polices s'accompagne d'une disparité en ce qui concerne les droits sociaux des personnels. Le caractère contestable de cette inégalité rend nécessaire une uniformisation progressive de la condition des policiers.**

## **I. - UNE INÉGALITÉ CONTESTABLE**

La dichotomie police nationale-police municipale ne traduit pas seulement une division des tâches.

En effet, la dualité des polices s'accompagne d'une inégalité des conditions.

### **A. - La dualité des polices.**

La coexistence d'une police nationale et d'une police municipale constitue un phénomène qui s'enracine dans notre histoire. A cet égard, il est paradoxal de constater que le processus d'étatisation de la police n'implique pas une disparition des polices municipales. Au contraire, on assiste à l'heure actuelle à une résurgence des polices municipales.

#### **1. Une coexistence historique.**

Sous l'Ancien Régime, chaque cité disposait de sa police autonome. Vérifiant les théories d'Alexis de Tocqueville sur la continuité entre l'Ancien Régime et la Révolution, la loi des 16-24 août 1790 confia la police municipale aux corps municipaux.

En revanche le Premier Empire s'efforça d'organiser, de développer et d'étendre aux communes d'une certaine importance, le régime de la police d'Etat.

Le Second Empire renoua avec cette politique d'étatisation le la police.

La loi municipale du 5 mai 1855 disposait, que « dans les communes chefs lieux de département, dont la population excède quarante mille âmes, le préfet remplit les fonctions de préfet de police telles qu'elles sont réglées par les dispositions, actuellement en vigueur, de l'arrêté des Conseils du 12 messidor an VIII ».

Toutefois, la loi de 1855 prévoyait que les maires conservaient, sous la surveillance des préfets, des attributions de

stricte police municipale et notamment en matière de sûreté et de liberté de passage sur la voie publique.

Sous la III<sup>e</sup> République, la « Charte municipale » que constitue la loi du 5 avril 1884 a érigé le maire en « chef de la police municipale ».

Le maire est chargé sous la surveillance de l'autorité supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat.

Aux termes de l'article 97 de la loi de 1884, devenu l'article L. 131-2 du Code des communes, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

Il n'est pas inutile de rappeler qu'au-delà de ses pouvoirs de police administrative, le maire possède la qualité d'officier de police judiciaire et, qu'en l'absence de commissaire de police, il exerce les fonctions de ministère public auprès du tribunal de police.

Dans les communes de moins de 2.000 habitants, les maires sont assistés par des gardes-champêtres.

Au-delà de ce seuil, les maires ont la possibilité de créer une force de police municipale. Ces brigades de police municipale sont placées sous les ordres du maire et encadrées le plus souvent, par un inspecteur de la police nationale, fonctionnaire d'Etat mis à la disposition de la commune.

Parallèlement, l'étatisation de la police était prononcée, pour certaines communes, par voie individuelle.

La loi du 23 avril 1941, qui ne fut pas abrogée par l'ordonnance du 9 août 1944 rétablissant la légalité républicaine, a conféré à l'étatisation des polices municipales une portée tout à fait nouvelle en l'instituant, par voie générale, dans les communes de plus de 10.000 habitants.

L'institution d'une police d'Etat emporte une double conséquence dans les communes où elle existe :

- d'une part, l'organisation de la police revient à l'Etat mais la direction est laissée au maire en ce qui concerne la police municipale ;

- d'autre part, la police municipale est amputée, au profit du commissaire de la République, des pouvoirs concernant la tranquillité publique et notamment les rassemblements et attroupements d'hommes (art. L. 131-2 du Code des communes, alinéas 2 et 3).

S'agissant des personnels, les agents de police municipale deviennent, sous certaines conditions, des personnels d'Etat.

Les droits sociaux, acquis antérieurement du fait de l'existence de statuts spécifiques et de caisses de retraite particulières, ont été respectés lors des reclassements et des intégrations.

Mais la loi de 1941 ne fut pas systématiquement appliquée à toutes les communes de plus de 10.000 habitants.

Afin d'accélérer le processus d'étatisation, les lois de finances pour 1972 et 1974 ont instauré une procédure allégée ne nécessitant que l'intervention d'un simple arrêté ministériel en cas d'accord du conseil municipal. Mais, selon le rapport établi par M. Gilbert Bonnemaïson, quatre-vingts demandes de communes de plus de 10.000 habitants n'ont pas encore abouti.

Le Sénat s'est ému de ces difficultés. L'article 88 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, réintroduit dans ce texte à l'initiative de la Haute Assemblée, dispose que : « L'institution du régime de police d'Etat est de droit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985, si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs et de qualification professionnelle, soit de seuil démographique, définies par décret en Conseil d'Etat. »

Mais le développement continu de la police d'Etat n'entraîne pas une disparition de la police municipale. Au contraire, la situation actuelle se caractérise par un regain des polices municipales dans les communes soumises au régime de la police d'Etat.

## **2. La résurgence des polices municipales.**

Dans les faits, un décalage se manifeste entre une législation qui vise, conformément aux souhaits des élus locaux, à étendre le régime de la police d'Etat et une réalité qui porte la marque d'un renouveau des polices municipales dans les communes dotées d'une police d'Etat.

Actuellement, 591 communes sur les 1.775 soumises au régime de la police d'Etat disposent d'une police municipale. Tel est le cas de Marseille, de Lyon, de Nice, de Lille, de Strasbourg, de Toulouse, de Nantes, de Nîmes, de Cannes, etc.

Des raisons tant juridiques que sociologiques expliquent cette résurgence des polices municipales.

Tout d'abord, il convient de souligner que dans les communes où la police est étatisée, les maires conservent une

compétence résiduelle en matière de police. En effet, les maires restent investis des pouvoirs fixés au 1° et aux 4° à 8° de l'article L. 131-2 du Code des communes. Ils demeurent notamment compétents pour ce qui concerne la sûreté et la commodité du passage dans les rues. La police de la circulation à l'intérieur de l'agglomération continue donc de relever de l'autorité du maire.

En outre, des raisons qui tiennent à l'évolution de notre société contribuent à alimenter ce phénomène de résurgence des polices municipales.

La prolifération de l'automobile entraîne un accroissement considérable des problèmes de stationnement et de circulation.

De plus, notre société de consommation, qui emprunte parfois les traits d'une société de convoitise, connaît un fort accroissement de la petite délinquance. Pour assurer la sécurité de leurs concitoyens, que la pénurie des effectifs de police d'Etat ne permet pas toujours de garantir, les maires sont contraints de recréer des brigades de police municipale dont les agents sont des employés communaux.

A Lille, l'effectif de la police municipale s'élève à 110 personnes et à Bordeaux, il atteint 118 agents.

La dépense supplémentaire engendrée par la création de polices municipales n'allège pas pour autant la contribution obligatoire de ces communes à la police d'Etat qui, conformément aux dispositions de l'article L. 132-10 du Code des communes, s'élève à 25 % des dépenses de ces services.

Le développement de polices municipales supplétives accroît l'imbrication des personnels qui exercent leur activité sur le même territoire.

Cette assimilation des polices souligne le caractère contestable de la discrimination établie entre les deux corps d'agents de la force publique.

## **B. - La disparité des situations.**

L'inégalité des conditions est d'autant moins justifiée que les différences de missions entre la police d'Etat et la police municipale tendent à s'estomper.

### **1. L'identité des fonctions.**

Divers indices permettent de mesurer le rapprochement qui s'opère entre les deux polices.

- En ce qui concerne l'accès aux fonctions, il convient d'insister sur la similitude des concours de recrutement.

Une comparaison de l'arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 23 septembre 1965 (*J.O.* du 13 octobre 1965), modifié par celui du 7 juillet 1981, fixant les conditions de recrutement des gardiens de police municipale, et de l'arrêté du même ministre en date du 29 janvier 1968 (*J.O.* du 4 février 1968), précisant les modalités d'organisation du concours pour le recrutement des gardiens de la paix de la police nationale, illustre cette assertion. Sans entrer dans le détail des épreuves physiques, il apparaît même que la présence d'épreuves orales portant sur le droit public, le droit pénal et le « programme de police » rend le concours de recrutement des gardiens de la police municipale plus difficile que la sélection des candidats aux fonctions de gardien de la paix de la police nationale.

- Quant à leur statut au regard de la police judiciaire, les gardiens de la police municipale détiennent, à l'instar de leurs collègues gardiens de la police nationale, la qualité d'agents de police judiciaire de 2<sup>e</sup> catégorie telle qu'elle est définie par l'article 21 du Code de procédure pénale.

- S'agissant des missions dévolues à la police municipale, qui le plus souvent est dirigée par un fonctionnaire d'Etat en la personne d'un inspecteur de police nationale, titulaire de la qualité d'officier de police judiciaire de 1<sup>re</sup> catégorie, un constat s'impose : celui de la ressemblance avec les tâches effectuées par la police nationale. Le gardien de police municipale est un agent chargé de protéger les personnes et les biens, de faire respecter les règlements de police municipale, de seconder les officiers de police judiciaire, de constater les infractions, de recueillir tout renseignement en vue de découvrir les auteurs de ces infractions et, d'une façon générale, d'exécuter les directives données par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police.

L'agent de police municipale peut parfaitement être appelé à rechercher des flagrants délits bien qu'il n'ait pas la capacité juridique de mener une enquête.

Mais lorsqu'il procède à l'arrestation de malfaiteurs, en cas de flagrant délit, l'agent de la police municipale doit immédiatement transférer la personne arrêtée devant l'officier de police judiciaire habilité. En tant que subordonné d'un officier de police judiciaire (inspecteur de police), le gardien de police municipale est habilité à relever les contraventions des cinq classes.

De même, il a la capacité d'intervenir et de relever les infractions en matière de circulation routière.

Cet alignement des fonctions de policier municipal sur celles de policier national, met en lumière le caractère arbitraire de l'inégalité des conditions entre les deux catégories de policiers.

## 2. L'inégalité des conditions.

Alors que les conditions de travail et d'exercice des fonctions des deux catégories sont comparables, les personnels de la police municipale se trouvent, à divers titres, dans une situation moins favorable.

Le rapport rédigé par M. Gilbert Bonnemaïson au nom de la commission des maires sur la sécurité a reconnu que sur le plan de leur carrière et de leur formation, les policiers municipaux sont désavantagés par rapport aux policiers d'Etat et aux gendarmes.

La première inégalité apparaît au niveau de la rémunération. L'indice d'un gardien de la police nationale parvenu au dernier échelon de son grade (10<sup>e</sup> échelon) est supérieur de 116 points à celui d'un gardien de police municipale arrivé au sommet de son échelle indiciaire (11<sup>e</sup> échelon). Le traitement d'un élève gardien, pendant sa scolarité à l'école de la police nationale, est comparable à la rémunération d'un gardien de police municipale après vingt-huit années de services (environ 5.400 francs).

Il convient d'indiquer que le policier national perçoit, en outre, une indemnité de sujétions, égale à 20 % du traitement de base et prise en compte dans le calcul de la retraite. En revanche, le policier municipal s'est vu attribuer une indemnité facultative de 16 % qui n'est pas incluse dans le calcul de la retraite. En pratique, le taux de l'indemnité varie, selon les communes, entre 0 et 16 %.

La deuxième disparité réside dans la durée des carrières. Un brigadier de la police nationale peut atteindre, en quatorze ans de services, l'échelon terminal de son grade contre vingt-huit ans pour le brigadier de la police municipale.

Enfin, la troisième série d'inégalité est constituée par le régime de retraite.

Les personnels actifs de la police nationale bénéficient d'un régime particulier de retraite dont sont privés les policiers municipaux. En effet, la limite d'âge des seuls agents des services actifs de police nationale est fixée à cinquante-cinq ans. En outre, pour leur permettre d'atteindre le maximum des annuités liquidables (trente-sept annuités et demie), la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 accorde à ces agents une bonification pour la liquidation de leur pension, égale à un cinquième du temps qu'ils ont effectivement passé en position d'activité dans les services actifs de la police.

Après trente ans de services, un policier d'Etat percevra une pension calculée sur la base de trente-cinq ans de service et donc égale à 70 % du salaire de base. En revanche, un policier municipal qui compte la même ancienneté se verra liquider une retraite d'un montant de 60 % du salaire de base. La bonification dont bénéficient les policiers d'Etat accroît la disparité entre les deux corps.

Cette situation implique une uniformisation progressive de la condition des policiers, qu'ils soient nationaux ou municipaux.

## II. - LA PROPOSITION DE LOI : UNE UNIFORMISATION PROGRESSIVE DE LA CONDITION DES POLICIERS

La proposition de loi que votre Rapporteur a l'honneur de vous présenter ne constitue pas une réponse globale aux problèmes des policiers municipaux.

A cet égard, il convient d'attendre la mise à l'étude des recommandations formulées par la commission des maires sur la sécurité. En effet, le rapport Bonnemaïson préconise l'édiction d'un statut particulier en faveur des personnels de police municipale et l'organisation d'une formation adaptée.

L'objet de la présente proposition de loi est plus modeste puisqu'elle se borne à étendre aux policiers municipaux les avantages en matière d'âge de la retraite et de bonification pour la liquidation de la pension dont bénéficient les policiers d'Etat.

*L'article premier* dispose tout d'abord que la limite d'âge des personnels de la police municipale est fixée à cinquante-cinq ans au lieu de soixante ans. En outre, ces personnels bénéficieront pour le calcul de leur retraite, d'une bonification égale à un cinquième du temps qu'ils ont effectivement passé en position d'activité dans les services de police municipale. En tout état de cause, cette bonification ne pourra être supérieure à cinq annuités.

*L'article 2* précise que les dépenses résultant de la mise en œuvre des bonifications seront financées par un relèvement, à due concurrence, des retenues effectuées, au titre de la retraite, sur les traitements des personnels intéressés.

Telle est, brièvement résumée, l'économie de la présente proposition de loi.

Son dispositif qui traduit un souci d'équité répond à l'attente des 14.000 policiers municipaux.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter la proposition de loi dont la teneur suit :

## **PROPOSITION DE LOI**

### **Article premier.**

Les personnels de la police municipale dont la limite d'âge est fixée à cinquante-cinq ans bénéficient, s'ils ont droit à une pension d'ancienneté ou à une pension d'invalidité, d'une bonification pour la liquidation de ladite pension égale à un cinquième du temps qu'ils ont effectivement passé en position d'activité dans les services de police municipale. Cette bonification ne pourra être supérieure à cinq annuités.

### **Art. 2.**

Les dépenses résultant de la mise en œuvre des dispositions de l'article premier sont financées par un relèvement, à due concurrence, des cotisations versées par les personnels intéressés au titre de la retraite.