

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi modifiant le Code des communes et le Code de procédure pénale et relatif aux agents de police municipale.

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

Sénat : 132 (1987-1988).

Police.

SOMMAIRE

	Pages
<u>INTRODUCTION</u>	5
<u>EXPOSE GENERAL</u>	5
<u>CHAPITRE PREMIER : LES MISSIONS DE LA POLICE MUNICIPALE : UNE AUTONOMIE RENFORCEE PAR LA DECENTRALISATION</u>	7
<u>I. Les pouvoirs du maire, autorité de police municipale</u>	7
A. L'étendue des pouvoirs du maire	7
B. Les limites aux pouvoirs du maire	10
C. Les régimes spéciaux	11
<u>II. L'incidence de la décentralisation sur les pouvoirs de police municipale</u>	14
A. L'allègement du régime des actes	14
B. Le remodelage des compétences	15
C. La généralisation de l'étatisation	17
<u>CHAPITRE II : LE DEVELOPPEMENT DES FORCES DE POLICE MUNICIPALE</u>	19
<u>I. La situation juridique actuelle des forces de police municipale</u>	20
A. Des effectifs en accroissement	20
B. Un statut juridique précaire	20
. Les gardes champêtres	21
. Les agents de police municipale	22
<u>II. Les facteurs de développement des forces de police municipale</u>	25
A. La recherche de moyens adaptés pour assurer l'ordre public local	25
B. Etatisation ou municipalisation ?	27
<u>III. Les ambiguïtés dans la répartition des tâches et des responsabilités</u>	31
A. Une certaine imbrication des tâches	31
B. Un régime de responsabilité complexe	32
<u>CHAPITRE III : LES VOIES D'UNE REFORME</u>	35
<u>I. Les travaux de la Commission sur les polices municipales</u>	35
A. Qualification judiciaire et missions des agents	36
B. Moyens d'exercice des fonctions	37
C. Statut	38
<u>II. Les mesures législatives</u>	39
A. La loi du 13 juillet 1987	39

	Pages
B. Le projet de loi	39
C. L'examen par la Commission des Lois	41
<u>EXAMEN DES ARTICLES</u>	43
TITRE PREMIER Dispositions modifiant le code des communes	43
Article premier et article additionnel après l'article premier Champ de compétences des agents de police municipale	43
Article 2 Situation statutaire et conditions d'agrément des agents de police municipale	48
Article 3 Armement et tenue des agents de police municipale	52
Article 4 et 5 Dispositions applicables dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin	55
TITRE II: Dispositions modifiant le code de procédure pénale	57
Article 6 Changement de qualification judiciaire des agents de police municipale	57
Article 7 Insertion d'un nouveau paragraphe et modification d'intitulé	59
Article 8 Attributions judiciaires	60
Article 9 Absence de compétence des policiers municipaux en matière de contrôle d'identité préventif	63
TITRE III Dispositions diverses et transitoires	64
Article 10 Code de déontologie	64
Article 11 Attributions particulières	65
Article 12 Date d'entrée en vigueur et mesures transitoires	68
Article 13 Extension aux territoires d'outre-mer	69
Intitulé du projet de loi	70
TABLEAU COMPARATIF	71

Mesdames, Messieurs,

Au cours des dernières années, les forces de police municipale se sont multipliées dans un grand nombre de villes, que celles-ci disposent ou non d'une police étatisée.

Ceci traduit le souci des autorités locales de concourir par les moyens à leur disposition au renforcement des effectifs de police devenus nécessaires pour répondre aux besoins renforcés de sécurité de nos concitoyens.

En effet, les maires qui ont des pouvoirs de police étendus en leur double qualité d'agents de l'Etat et d'autorités de police municipale, mais également comme officiers de police judiciaire, sont confrontés aujourd'hui de façon plus intense que dans le passé aux problèmes posés par l'insécurité, la diversification des formes de délinquance, le terrorisme, les phénomènes de pollution...

En renforçant leurs prérogatives et en allégeant le régime de la tutelle, les lois de décentralisation ont encore accru leurs responsabilités, leur imposant de prendre une part de plus en plus active à la lutte contre les différentes menaces qui pèsent sur l'ordre public local.

Pour répondre à ce nouveau défi qui leur était lancé, les élus ont dû faire appel à des forces de police plus étoffées, soit en complétant les effectifs de la police d'Etat, là où elle était instituée, soit en constituant des corps de police municipale dans les villes où n'était pas intervenue l'étatisation.

Mais, le développement des corps de police municipaux s'est situé jusqu'à présent dans un contexte juridique ambigu, aucune des dispositions du Code des communes et du Code de procédure pénale relatives aux agents de police municipale n'apportant d'indications claires sur les conditions dans lesquelles il est possible de recruter les policiers municipaux et sur les compétences exactes pouvant leur être confiées.

A cet égard, on doit noter que la généralisation de l'étatisation de droit, prévue par l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983, sous réserve de la publication d'un décret fixant le seuil démographique, les conditions d'effectifs et d'aptitude nécessaires pour son entrée en vigueur, n'a pas été le moindre

paradoxe de la décentralisation. Quoi qu'il en soit, dès 1984, le Gouvernement a semble-t-il ajourné cette réforme, malgré l'accueil favorable que lui avaient réservé les maires -les débats parlementaires en attestent- sa mise en oeuvre s'avérant budgétairement irréaliste et ne correspondant pas, de surcroît, à la tendance inverse du renforcement des effectifs de police municipale.

Adoptant une autre logique, l'actuel Gouvernement a axé son action sur la complémentarité des efforts qui doivent concourir à l'amélioration de la sécurité.

Dès son entrée en fonctions, il s'est préoccupé de ce problème et a constitué en octobre 1986 une commission composée à la fois de maires et de représentants des administrations compétentes, avec pour mission de réfléchir au statut des forces de police municipale, de définir, de façon précise, les compétences des policiers municipaux, et de clarifier leurs rapports avec les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Une première traduction législative de ces propositions introduite dans la loi du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale a fourni, pour la première fois, une définition générale des compétences des agents de police municipale, par rapport aux pouvoirs de police municipale que détient le maire, en ce qui concerne le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Le présent projet de loi qui s'inspire lui aussi des travaux de cette commission répond au souci de respecter la liberté des élus locaux de se doter ou non d'une police municipale et de reconnaître aux policiers municipaux des missions spécifiques, dans un esprit de complémentarité avec celles des forces de police de l'Etat.

Votre Commission des Lois s'est attachée à situer ce texte dans le contexte général des obligations s'imposant aux autorités locales, de même qu'au représentant de l'Etat dans le département, en matière de police municipale. Elle a ainsi pu constater le décalage existant entre la délimitation précise des pouvoirs de police du maire et l'ambiguïté du cadre juridique d'exercice des fonctions des agents de police municipale. Si elle est explicable par maints facteurs, la croissance des effectifs de police dans ce dispositif aux contours flous lui a paru justifier la réforme contenue dans le projet de loi.

CHAPITRE PREMIER

LES MISSIONS DE LA POLICE MUNICIPALE : UNE AUTONOMIE RENFORCEE PAR LA DECENTRALISATION

A l'échelon de la commune, le maire est normalement l'autorité compétente en matière de police municipale, sans préjudice des pouvoirs que détient également le préfet, en vertu des articles L. 131-13 et 131-14 du Code des communes. Mais ses pouvoirs se sont trouvés sensiblement accrus du fait de la décentralisation et des lois qui sont intervenues depuis 1982.

I. LES POUVOIRS DU MAIRE, AUTORITE DE POLICE MUNICIPALE

La commune constitue l'échelon de base où s'exerce la police administrative. Rappelons que celle-ci se distingue traditionnellement de la police judiciaire par le fait que la première est préventive et la seconde répressive, s'exerce en premier degré au niveau de la commune. Mais, dans la mesure où la police administrative a sa conséquence directe et immédiate au niveau de la police judiciaire, il est naturel de trouver le maire au confluent de ces différents pouvoirs de police.

C'est ce qui explique l'étendue des pouvoirs du maire en sa qualité d'autorité de police municipale, même si des limites sont apportées à ses pouvoirs et si, dans certains cas particuliers, celui de la police étatisée notamment, un partage substantiel des compétences est effectué au profit du Préfet.

A. L'étendue des pouvoirs du maire

Le maire a une compétence générale en matière de police administrative au niveau de la commune. Il est tout d'abord investi au nom de celle-ci de la mission d'assurer l'ordre public local. Il est ensuite chargé de certaines attributions de police en tant qu'agent de l'Etat et comme il serait vain de réglementer

sans les moyens de sanctionner les infractions, le maire ès qualités est officier de police judiciaire.

1° Comme autorité de police municipale, le maire -le cas échéant ses adjoints dans la limite des délégations qui leur ont été consenties- tient ses pouvoirs généraux de l'article L. 131-1 du Code des communes qui lui assigne un large pouvoir autonome, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département, également investi d'un pouvoir de substitution.

Pour la police municipale, la police rurale et l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs, les buts de la police municipale qui sont énoncés par l'article L. 131-2 constituent les éléments de l'ordre public local, à savoir le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Cet article fournit une énumération détaillée, mais non limitative, des principaux domaines d'application de ces pouvoirs, parmi lesquels peuvent être cités la sûreté et la commodité de passage sur les voies publiques, l'éclairage, les édifices menaçant ruine, les rixes et disputes. Les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes, les foires et marchés, le transfert des personnes décédées et les inhumations, les incendies, inondations, avalanches et autres accidents naturels, la divagation des animaux malfaisants ou féroces...

La diversité et l'étendue des responsabilités qui incombent au maire, en application de cet article, pose d'emblée le problème des moyens nécessaires à la prévention et au maintien de l'ordre public ainsi entendu.

Le maire dispose, en outre, de pouvoirs de police portant sur des objets particuliers qu'il tient des articles L. 131-3 à 131-12 du Code des communes, sa compétence pouvant être, le cas échéant, plus strictement délimitée. Il en va ainsi en matière de police de la circulation, au titre de laquelle l'article L. 131-3 du Code des communes limite la compétence du maire aux voies communales et aux seules sections de route nationale et de chemins départementaux situés à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au Préfet sur les routes à grande circulation.

Le maire détient enfin des pouvoirs de police spéciale, notamment en ce qui concerne la police rurale, qui lui sont confiés par le titre III du Code rural sur la base de la loi du 21 juin 1898.

La question a été débattue par la doctrine de savoir si les compétences que détient le maire en matière de police administrative étaient une compétence relevant de la commune ou une des compétences qu'il exerce en sa qualité d'agent de l'Etat.

Le fait qu'il ait été placé avant l'intervention des lois de décentralisation sous la surveillance de "l'autorité supérieure" (et désormais sous le contrôle administratif par l'article L. 131-1 du Code des communes), tend à démontrer qu'en réalité il s'agit d'une compétence municipale.

Le régime de responsabilité applicable confirme qu'il s'agit bien d'une compétence municipale. En effet, même si les mesures de police sont prises par des agents de l'Etat dans le cadre de la mise en oeuvre des pouvoirs donnés au maire, c'est la commune qui est responsable.

A cet égard, le rapport sur les forces de police municipale présenté par M. Lalanne en mars 1987 au nom de la Commission sur les polices municipales note justement que "la responsabilité communale est un argument de plus en faveur d'une logique nouvelle" qui justifie la mise à disposition du pouvoir local de police des forces de surveillance, de prévention et d'exécution placées sous l'autorité du maire.

2° Comme autorité générale de police chargée d'exécuter les règlements de l'Etat, le maire est chargé par l'article L. 122-23 du Code des communes, mais cette fois *sous l'autorité* du représentant de l'Etat dans le département d'une mission "d'exécution des mesures de sûreté générale", en tant qu'agent de l'Etat.

3° Conformément à l'article 16 du Code de procédure pénale, il a la qualité d'officier de police judiciaire, qualification qu'il détient de droit et sans habilitation préalable. A ce titre, il est placé sous la surveillance du Procureur de la République. Mais, en pratique, il n'a que rarement l'occasion d'exercer des pouvoirs à ce titre.

Néanmoins, on doit souligner que cette qualité traduit bien le lien qui existe entre les pouvoirs généraux de police administrative du maire et les moyens théoriques de sanctionner les contrevenants, la surveillance d'un règlement de police

impliquant, le cas échéant, de disposer de sanctions pour le faire appliquer.

B. Les limites aux pouvoirs du maire

1° La première limite qui peut être apportée aux pouvoirs du maire réside dans le **pouvoir de substitution** dont dispose le représentant de l'Etat dans le département en vertu de l'article L. 131-13 du Code des communes. Le préfet est ainsi fondé à prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles "et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques".

Mais lorsqu'une seule commune est en cause, ce droit ne peut être exercé qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. Ce pouvoir de substitution permet au préfet, soit de prendre lui-même les mesures nécessaires, soit d'ajouter des prescriptions complémentaires à celles que le maire a prévues, soit même d'interdire ce que celui-ci a autorisé.

Enfin, le préfet peut, quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, se substituer aux maires intéressés, par arrêté motivé, pour exercer les pouvoirs de police prévus aux 2° et 3° de l'article L. 131-2 (répression des atteintes à la tranquillité publique et maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes).

2° Les **règlements pris en matière de police municipale par les autorités supérieures** constituent la seconde limite qui peut être mise aux pouvoirs du maire en matière de police municipale.

Le maire aura alors la possibilité de prendre des mesures plus sévères que celles fixées par le règlement (police de la circulation par exemple) mais il ne pourra prendre des mesures atténuant la rigueur des règlements.

L'adoption de mesures plus restrictives doit en général être justifiée par des circonstances locales particulières de temps et de lieu.

3° La jurisprudence

Les limites dans lesquelles peut s'exercer le pouvoir de police du maire tiennent au caractère contraignant des mesures de police et à l'obligation pour l'autorité de police de respecter le cadre de la légalité. Trois idées servent de fondement à ces limitations, sous le **contrôle étroit du juge administratif** :

- l'autorité de police doit tout d'abord limiter ses interventions aux mesures nécessaires pour assurer l'ordre public, la liberté étant la règle et la restriction de police l'exception.

La mesure prise doit être à la fois nécessaire et suffisante, un juste équilibre devant être recherché entre des préoccupations, le cas échéant antagonistes (prévention des administrés contre un risque naturel par exemple). Cela exclut notamment les interdictions générales et absolues ;

- ensuite, le principe d'égalité s'impose aux mesures de police, toute discrimination étant considérée comme illégale ;

- enfin, le maire ne doit pas user de ses pouvoirs de police dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés.

C. Les régimes spéciaux

Dans plusieurs cas particuliers, le champ des compétences du maire en matière de police municipale est restreint. Il s'agit essentiellement du cas des communes à police étatisée et des départements de la périphérie parisienne et de la police à Paris.

- Les communes à police étatisée

De nombreuses communes relèvent du régime de la police d'Etat pour des raisons qui tiennent à l'histoire et qui, au cours des deux derniers siècles, ont conduit à progressivement étendre l'étatisation dans la plupart des villes d'une certaine importance.

Dès l'époque révolutionnaire, en effet, a commencé l'étatisation des corps de police municipale (gardes nationaux, milice, etc...) pour répondre à la préoccupation de coordonner les

missions de prévention et de rétablissement de l'ordre public, par le biais de mesures répressives.

Sur le fondement des principes posés par l'arrêté du 12 messidor An VIII et par la loi des 10 et 15 juin 1853, une répartition des compétences a été opérée entre le maire et le préfet et le préfet de police, le cas échéant. La loi du 23 avril 1941, qui a confirmé le mouvement d'étatisation, a été comprise comme créant un seuil démographique pour le développement du processus d'étatisation, qui aurait dû intéresser toutes les communes dépassant 10 000 habitants.

Mais, concrètement, l'instauration de la police d'Etat dans les communes a continué à résulter des décisions ponctuelles, sur la base de l'article L. 131-6 du Code des communes dont la rédaction issue de l'article 21 de la loi de finances rectificative du 27 décembre 1974, dispose que le régime de la police d'Etat est institué par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances pris sur la demande ou avec l'accord du conseil municipal, ce régime étant, dans les autres cas, institué par décret en Conseil d'Etat.

Dans les communes à police étatisée, le maire ne perd pas pour autant la totalité de ses pouvoirs de police. La répartition des compétences entre le préfet et le maire porte néanmoins la marque d'un certain enchevêtrement que l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983 a opportunément tenté de clarifier (cf. infra).

- Les communes des départements périphériques

Les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne ont également un régime dérogatoire par rapport au droit commun qui s'inspire de celui des communes à police étatisée. Comme pour celles-ci, la répartition des compétences, qui reposait jusqu'en 1983 sur un système de textes s'articulant entre eux de façon complexe, a été simplifiée par l'article 89-3 de la loi du 7 janvier 1983 (cf. infra).

- La commune de Paris

A Paris, la véritable autorité de police demeure le préfet de police sur la base des attributions qui lui ont été conférées par l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII, dont la plupart des dispositions s'appliquent encore aujourd'hui.

Les pouvoirs donnés au maire de Paris lors de l'adoption du statut de 1975 sont restés très limités en la matière, recouvrant à peu près ceux dont était doté auparavant le préfet de la Seine (concessions et permissions d'étalage et certains pouvoirs de petite voirie, entretien des édifices communaux).

Toutefois, la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 relative au régime administratif et financier de la ville de Paris a opéré une clarification dans le partage des compétences entre le préfet de police et le maire et un rapprochement entre les attributions de ce dernier et celles des maires des communes à police étatisée. Lui ont ainsi été dévolues des compétences en matière de salubrité sur la voie publique, de maintien de l'ordre dans les foires et marchés, de gestion et de conservation du domaine (parcs et jardins), mais l'ordre public continue à relever des préfets de police.

II. L'INCIDENCE DE LA DECENTRALISATION SUR LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE

Les lois de décentralisation et les lois subséquentes ont sensiblement modifié l'organisation générale et le régime juridique d'exercice des pouvoirs de police municipale. A cet égard, on doit noter que le rôle du Sénat a été fondamental en ce qui concerne tant le régime des actes pris par l'autorité de police municipale que le remodelage des compétences au profit du maire.

A. L'allègement du régime des actes

Les arrêtés de police du maire ne sont plus soumis désormais à l'approbation préalable du préfet, mais au contrôle juridictionnel a posteriori. Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police sont désormais exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

La loi du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982 a procédé à l'abrogation corrélative des dispositions de l'article L. 122-28 du Code des communes aux termes duquel les arrêtés du maire portant règlement n'étaient exécutoires qu'un mois après ampliation. Cet article donnait au préfet le pouvoir d'annuler les arrêtés du maire et d'en suspendre l'exécution, pouvoir qu'il exerçait en opportunité. Le changement opéré par la loi du 2 mars est donc très sensible puisque le juge administratif qui, sous l'empire des anciennes dispositions n'exerçait sur la décision du préfet, qu'un contrôle minimum (C.E. 16 décembre 1910 - Commune de Saint-Marc ; C.E. 13 juillet 1967 - Commune d'Auboué), n'aura plus à statuer qu'au titre du contrôle a posteriori sur la légalité des mesures de police, prises par le maire dans les mêmes conditions que pour les autres actes administratifs pris par les autorités locales, même si le préfet conserve le pouvoir d'assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

Le sursis peut être prononcé par le tribunal administratif dès lors que les conditions posées par l'article 3 de la loi du 2 mars sont remplies. Si la mesure de police est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté, ce qui est généralement le cas en matière de police, le tribunal administratif doit se prononcer sur le sursis dans les 48 heures, selon la procédure accélérée prévue par la loi du 2 mars 1982.

L'autorité préfectorale reste également compétente en cas de carence du maire pour exercer le pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 131-13 que la loi du 2 mars 1982, en son article 34, a tenu à expressément maintenir en vigueur ainsi que l'a souhaité le Sénat (JO. Débats Sénat 1981, page 2422).

En dépit de son allègement, la tutelle administrative a bien ainsi été clairement maintenue. L'article 34 de la loi du 2 mars réaffirme d'ailleurs, à cet égard, que le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

B. Le remodelage des compétences

1° Un élargissement des compétences de police du maire, bien que limité, traduit la volonté d'adapter les textes relatifs aux pouvoirs de police municipale, aux besoins contemporains. C'est ainsi que l'article 90 de la loi du 7 janvier 1983 a ajouté aux domaines d'intervention énoncés par l'article L. 131-2, 6° du Code des communes les "pollutions de toutes natures".

De même, l'article 7 de la loi du 22 juillet 1983 attribue au maire la police des ports relevant de la compétence de la commune, c'est-à-dire des ports de plaisance.

Dans le prolongement de ces dispositions, l'article 77 de la loi du 9 janvier 1985 sur le développement et la protection de la montagne dispose que le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies à divers véhicules, notamment pour protéger certains sites, avec pour double objectif d'assurer la tranquillité publique (police générale) et de préserver les équilibres écologiques (police spéciale).

2° Les compétences du maire ont également fait l'objet d'une clarification dans les communes à police étatisée et dans les communes périphériques de Paris.

Dans les communes à police étatisée, rappelons que la police d'Etat revêt deux significations : l'étatisation implique d'une part qu'une fraction du pouvoir de police municipale soit exercée par le préfet, d'autre part, que le personnel de police n'ait plus, en principe, un statut municipal, mais un statut de fonctionnaires de l'Etat.

Dans ces communes, l'article 89-1 de la loi du 7 janvier 1983 a simplifié les règles de répartition des compétences entre le maire et le préfet en donnant à l'article L. 132-8 du Code des communes la rédaction suivante : "le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini à l'article L. 131- 2-2° et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée.

"Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes".

Tous les autres pouvoirs de police énumérés à l'article L. 131-2 continuent à être exercés "par le maire, y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics."

Sans doute subsiste-t il un problème d'interprétation sur la notion de rassemblement occasionnel, mais le partage des compétences a le mérite de reposer sur des textes regroupant des dispositions jusque là fragmentaires, ce qui constitue une sensible amélioration.

Les communes des départements périphériques de Paris relèvent désormais également d'un régime dérogatoire simplifié défini par l'article L. 183-1 du Code des communes, dans la rédaction issue de l'article 89-3 de la loi du 7 janvier 1983.

Il en résulte que dans ces communes le représentant de l'Etat dans le département a la charge de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation, en plus des attributions de police exercées dans les communes où la police est étatisée. Ces différents éléments de clarification ont été opérés, avec pour perspective complémentaire de développer le processus d'étatisation.

C. La généralisation de l'étatisation

Selon l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983, l'institution d'un régime de police d'Etat devait être de droit à compter du 1er janvier 1985 dans les communes remplissant certaines conditions de seuil démographique, ainsi que d'effectifs et d'aptitude des policiers municipaux.

En fait, près de cinq ans après l'adoption de cette disposition, aucune mesure d'application n'a pu intervenir et le développement parallèle des corps de police municipale dans les communes actuellement soumises à un régime de police d'Etat ne semble pas plaider dans le sens d'une mise en oeuvre généralisée de ces mesures.

Il semble ressortir des propos tenus par le Ministre délégué chargé de la Sécurité, lors de l'installation du groupe de travail sur les polices municipales que l'entrée en vigueur de cette disposition soit définitivement ajournée. Sans doute M. PANDRAUD a-t-il admis "que les conséquences budgétaires pour l'Etat d'un vaste mouvement d'étatisation aurait été insupportables", mais il a clairement orienté la réflexion vers une solution consistant à définir avec précision les compétences et le statut des policiers municipaux.

CHAPITRE II

LE DEVELOPPEMENT DES FORCES DE POLICE MUNICIPALE

Deux catégories de forces de police peuvent se rencontrer dans les communes.

En principe, les communes où la police est étatisée sont dotées de forces de police relevant de la police nationale, les communes où elle ne l'est pas, pouvant se doter de forces de police à caractère municipal.

Mais progressivement cette articulation claire et logique a été battue en brèche par l'obligation dans laquelle les maires se sont trouvés de constituer des forces de police municipale soit pour assister les forces étatisées, soit pour remédier à l'absence d'étatisation.

Cette évolution relativement récente justifie qu'après une rapide présentation des forces de police municipale, on s'interroge sur les causes de leur développement et sur les problèmes que pose la coexistence des deux types de forces dans la répartition des tâches et des responsabilités.

I. LA SITUATION JURIDIQUE ACTUELLE DES FORCES DE POLICE MUNICIPALE

A. Des effectifs en accroissement

Bien que les dernières statistiques officielles sur les polices municipales remontent à 1984, les estimations plus récentes font ressortir une progression constante des effectifs, au cours des dernières années.

En 1982, les agents de police municipale étaient au nombre de 11 785. Deux ans plus tard, en octobre 1984, on en dénombrait 14 413, soit une progression de 22 %.

Depuis lors, bien qu'on ne dispose d'aucun nouveau recensement, les effectifs des policiers municipaux seraient de l'ordre de 15 000 à 16 000 agents, d'après le ministère de l'Intérieur.

Le rapport d'enquête sur les polices municipales établi par l'inspection générale de la police nationale en avril 1985 fait état de l'existence de 530 polices municipales, dont 107 constituées dans les communes étatisées (ces dernières comptant 2 380 agents de police municipale).

Ainsi que votre rapporteur le signale dans son avis sur le budget de l'Intérieur pour 1988 (n° 98 Sénat 1987-1988, p. 51 et 59), les départements dans lesquels les policiers sont les plus nombreux étaient en 1984 la Seine Maritime, le Pas-de-Calais, le Nord, l'Isère, les Bouches-du-Rhône, les Alpes Maritimes et le Rhône.

B. Un statut juridique précaire

Indépendamment de la possibilité de faire appel à la gendarmerie nationale qui est habilitée à intervenir dans les communes de moins de 2 000 habitants et en dehors des interventions ponctuelles de la police nationale, justifiées par des

troubles graves que les forces municipales sont impuissantes à juguler, les communes peuvent, en l'absence d'étatisation, se doter de deux types de forces de police : les gardes champêtres, en principe chargés de la police des campagnes et les agents de police municipale dont le statut est moins bien défini.

. Les gardes champêtres

Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Nommés par le maire, ils doivent être agréés par le Procureur de la République et assermentés par le tribunal d'instance.

Dans les communes de moins de 2 000 habitants plus spécialement, ils interviennent de concert avec la gendarmerie, en matière de police rurale. Sur la base de l'article L. 132-2 du Code des communes, ils ont mission de prévenir ou constater, "dans les territoires pour lesquels ils sont assermentés", les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale.

L'article L. 132-4 les rend même "responsables des dommages dans le cas où ils négligent de faire, dans les vingt-quatre heures, les rapports des infractions en matière de police rurale."

Ils tiennent en outre du Code de procédure pénale le pouvoir de dresser procès-verbal de tout délit portant atteinte aux propriétés forestières ou rurales. En tant que de besoin, ils peuvent réclamer main forte au maire ou aux gendarmes qui ne sauraient s'y refuser. Pour certaines attributions, ils doivent se faire accompagner d'un officier de police judiciaire, qui peut aussi les requérir.

Enfin, en plus de ces attributions, ils peuvent constater par procès-verbal certaines contraventions de police se rapportant à la circulation routière (art. R 26-15°, R 30-4°, R 38-11 du Code pénal) et aux refus de stationnement (art. R 250-1 du Code de la route ; cf. circulaire Intérieur n° 86-219 du 1er juillet 1986).

Agents relevant de dispositions particulières du statut du personnel communal, ils demeurent régis pour l'essentiel par le Code des communes, en attendant l'intervention des statuts

particuliers, pris sur la base de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant statut de la fonction publique territoriale.

. Les agents de police municipale

Les maires peuvent constituer une force de police composée d'agents de police municipale placés sous leurs ordres, mais généralement encadrés, dans la pratique, par un inspecteur de police nationale mis à la disposition de la commune.

Comme les gardes champêtres, les agents de police municipale sont nommés par le maire et agréés par le Procureur de la République (article L 412-49 du Code des communes).

En revanche, ils n'ont pas à être assermentés, le maire pouvant cependant s'il le désire les faire assermenter. Ce dernier a, en outre, le pouvoir de les suspendre et de les révoquer. Le Procureur de la République peut, pour sa part, leur retirer leur agrément, s'il l'estime opportun.

Mais leurs attributions ne sont pas explicitées dans le Code des communes. Elles tiennent pour l'essentiel à la qualité d'agent de police judiciaire adjoint que leur donne l'article 21 (2°) du Code de procédure pénale.

En matière de police d'investigation et, en cette qualité, ils sont donc compétents pour seconder les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions, rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance, constater en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et recueillir les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions.

Les agents de police municipale peuvent, en outre, comme tout citoyen, sur le fondement de l'article 73 du Code de procédure pénale, en cas de délit ou de crime flagrant, appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Mais ils ne figurent pas au nombre des agents de police judiciaire habilités à effectuer des contrôles d'identité, en vertu de l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

Les agents de police municipale se voient en revanche confier les mêmes compétences qu'aux gardes champêtres, en

matière de police de la circulation routière et du stationnement sur le fondement des articles R 250 et R 250-1 du Code de la route.

Dans la mesure où ces articles excluent de leur champ de compétence les infractions ayant trait à l'état des véhicules ou à leur équipement, à leurs conditions administratives de circulation et au comportement des conducteurs, les policiers municipaux ne peuvent exiger la consultation des documents concernant le véhicule ou le conducteur. Le relevé de la plaque d'immatriculation suffit pour dresser le procès-verbal d'infraction.

En matière de police de l'ordre public, et bien que leurs fonctions ne soient pas précisément définies, ils ont à seconder le maire dans ses missions de prévention et de surveillance en matière de police administrative.

A cet égard, la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale a apporté un important élément de clarification, dans le sens des conclusions du rapport de la Commission Lalanne.

Son article 57 insère au Code des communes un nouvel article L. 131 15 qui donne une définition générale des compétences des agents de police municipale : "Sans préjudice de la compétence générale de la gendarmerie nationale ou de la police nationale, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques peuvent être placés par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale".

Dans l'exercice de leurs fonctions, les policiers municipaux doivent en principe être en tenue, sans que la confusion puisse s'établir dans l'esprit du public entre celle-ci et les uniformes de la gendarmerie, de la police nationale ou de la préfecture de police, conformément à l'article 260 du Code pénal.

Ils peuvent être armés, sur décision du maire et sur autorisation du préfet, en respectant les principes posés par le décret loi du 18 avril 1939 fixant le régime des armes et munitions.

Les policiers municipaux sont en effet au nombre des agents des administrations publiques, visés par l'article 20 du décret loi précité, qui sont exposés par leurs fonctions à des

risques d'agression et peuvent être dotés des armes dont l'article 15 du décret prohibe l'acquisition et la détention.

Mais pour que le port d'arme soit licite, il faut, outre la décision du maire et l'autorisation du préfet, que l'arme soit portée dans l'exercice des fonctions (missions sur la voie publique) ou à l'occasion des fonctions (entraînement au stand de tir, transport chez l'armurier, etc...).

Notons que les agents de police municipale sont également conduits à côté de leurs attributions policières, à exercer des fonctions plus strictement administratives (transport de plis, secrétariat, etc...).

Leur statut qui fait l'objet de quelques dispositions spécifiques du Code des communes a été rapproché du droit commun par les lois de décentralisation (comme celui des gardes champêtres).

Avant la loi du 2 mars 1982, les agents de police municipale devaient, après leur nomination par le maire, être agréés par le préfet (art. 412-44). Suspendus par le maire, ils ne pouvaient être révoqués que par le préfet (art. L. 414-24). Cette intervention de l'autorité préfectorale mettait en évidence les limites de l'autonomie municipale à l'égard de ses forces de police.

La procédure plaçait le préfet à même d'exercer une double surveillance : sur les qualités professionnelles des candidats (régularité du concours) et leurs garanties de moralité, d'une part, et sur l'existence même des emplois créés, d'autre part.

Le refus d'agrément privait en effet de toute portée la décision du conseil municipal de créer un ou plusieurs emplois de police municipale.

Le transfert du pouvoir d'agrément du préfet au Procureur de la République a, de ce point de vue, renforcé l'autonomie de décision du maire et pu faciliter le développement des polices municipales, là même où leur institution n'était pas souhaitée par le pouvoir central.

II - LES FACTEURS DE DEVELOPPEMENT DES FORCES DE POLICE MUNICIPALE

L'institution dans un nombre croissant de communes -que la police y ait été étatisée ou non- de corps de police municipale, trouve sa source dans une multiplicité de facteurs qui semblent avoir joué de façon convergente.

A la recherche d'une plus grande autonomie de moyens, liée au mouvement de décentralisation, s'allie la volonté des maires d'assumer plus efficacement leurs responsabilités dans le maintien de l'ordre public local, à l'heure où dans la plupart des villes la montée de la délinquance, la multiplicité des menaces pesant sur la sécurité publique appellent des réponses diversifiées qui lancent un nouveau défi aux autorités de police.

Parallèlement, l'étatisation dont la généralisation avait pourtant été posée en principe par la loi du 7 janvier 1983 dans les communes d'une certaine importance, n'a pas connu le développement prévu et paraît même affectée d'une tendance au freinage, voire au repli. L'insuffisance des effectifs de la police nationale dans les communes à police étatisée, le recentrage de ses activités sur les tâches liées à la sécurité et le transfert concomitant aux communes des tâches dites "indues" (passeports, surveillance des sorties d'école, ect...) constituent autant d'éléments ayant favorisé le recrutement de policiers municipaux.

A - La recherche de moyens adaptés pour assurer l'ordre public local

Les agents de police municipale, nommés par le maire, sont placés sous son contrôle hiérarchique direct.

L'absence de définition de leurs attributions par voie législative jusqu'à l'intervention de la loi du 13 juillet 1987 n'a, en fait, jamais empêché de considérer que leur première fonction

consistait à seconder le maire dans les missions que leur confie le Code des communes, pour assurer l'ordre public local.

Sans doute, l'article L. 132-8 du code des communes dans la rédaction issue de l'article 89 de la loi du 7 janvier 1983 dispose-t-il que **"les forces de police étatisées sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire"**, ce qui permet à celui-ci de faire assurer l'exécution des mesures de police, dans les domaines de compétences qu'il conserve, dans les communes à police étatisée.

Mais les maires ne peuvent exercer à l'endroit des agents de la police nationale aucun pouvoir hiérarchique : ils disposent seulement d'un pouvoir d'instruction dans ce domaine (cf. BO min. Int. 1979, p. 18). C'est pourquoi les maires ont eu à déplorer les difficultés rencontrées, pour obtenir la mise à disposition des corps de police d'Etat ou la faiblesse de leurs moyens d'action sur ceux-ci, pour l'exercice de leurs pouvoirs de police (cf. par ex. JO débats, Sénat 1979, p. 3887 et suivantes).

Bien sûr, le recours à des policiers municipaux ne constitue pas la panacée, car à l'heure actuelle seules les forces de la gendarmerie et de la police nationale peuvent intervenir en matière de police d'exécution et de répression, si l'on met à part les attributions données aux gardes champêtres par le Code de procédure pénale, en matière de police rurale, pour rechercher et constater certains délits ou contraventions.

Néanmoins, les policiers municipaux disposent de certains moyens en leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints, le cas échéant sous la responsabilité de l'inspecteur de police nationale mis à la disposition de la commune, pour encadrer les forces de police municipale.

De plus, ainsi que le relève justement le rapport Lalanne "La mission de prévention exercée par les agents de police municipale déborde naturellement le seul cadre de l'ordre public local : la présence d'agents en tenue sur la voie publique a un effet dissuasif important, qu'il convient d'apprécier à sa juste valeur. Plus encore, les agents de police municipale peuvent naturellement développer cet aspect de leur fonction : information et sensibilisation du public, contacts avec une population dont ils sont le plus souvent issus, prévention routière, prévention des pollutions, présence sur les marchés."

Ce rôle dissuasif important ne pouvait qu'ajouter aux motifs qu'ont les maires de se doter de forces de police

municipale, pour répondre aux besoins accrus de la population en matière de sécurité.

La décentralisation qui a renforcé la responsabilité des exécutifs locaux, a amplifié encore cette tendance. Même si elle n'a pas eu d'incidence notable sur les attributions des maires en matière de police, ses conséquences sur le régime des arrêtés de police, désormais soumis à un simple contrôle de régularité, n'ont en effet pu que renforcer l'idée d'une autonomie croissante.

B. Etatisation ou municipalisation ?

Pendant près de deux siècles, l'étatisation des corps de police municipaux a connu un mouvement de progression par vagues qui semblait traduire une logique inéluctable, celle de la prise en charge par l'Etat de la totalité des forces publiques, celles-ci ne pouvant être que nationales.

Pour les uns, les mesures d'étatisation qui sont toujours des décisions discrétionnaires de l'Etat central, portaient la marque de l'autoritarisme et constituaient une atteinte directe à l'autonomie des pouvoirs locaux, pour les autres, elles répondaient à la nécessité de donner de la cohérence à l'action de la police, en confiant à une même force publique nationale l'exécution des missions de prévention et de surveillance, d'une part, des missions d'investigation et de répression, d'autre part.

Si la loi du 23 avril 1941 est souvent citée comme le point d'aboutissement de ce processus, c'est surtout parce qu'elle a fixé à 10 000 habitants le seuil démographique à partir duquel l'étatisation était susceptible d'intervenir.

Si l'on se reporte à cette loi, force est d'ailleurs de constater que ses termes ne présentent pas le caractère impératif qu'on leur attribue généralement. Son article 11 dispose de manière assez sybilline qu' "aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de dix mille habitants, à l'exception de celles qui seront déterminées par arrêté."

Avant, comme après cette loi, l'étatisation s'est faite au coup par coup. On peut citer ainsi l'article 10 de la loi municipale du 5 avril 1884, qui a étatisé la police à Lyon et dans d'autres

communes du département du Rhône ; la loi du 15 novembre 1918, Toulon et la Seyne ; celle du 26 juin 1920, Nice ; celle de 1925, Strasbourg, Mulhouse et Metz. Puis le décret loi du 30 octobre 1935 a étendu l'étatisation à 19 communes de Seine et Marne et 61 communes de Seine et Oise. Le régime de Vichy a poursuivi dans cette voie avec la loi du 28 novembre 1940, pour Toulouse et celle du 20 janvier 1941, pour Vichy.

Après la loi du 23 avril 1941 et en dépit de l'interprétation qui a pu en être donnée, la méthode ne fut en fait pas modifiée. Plusieurs lois de finances ont en effet institué la police d'Etat dans d'autres villes (Evry et Cergy en 1970, 7 villes nouvelles en 1973, etc.).

La loi de finances rectificative pour 1974, outre l'étatisation de plusieurs communes des Bouches-du-Rhône et de la Moselle, a posé un principe nouveau, d'ailleurs constitutionnellement douteux, en autorisant pour l'avenir l'autorité réglementaire à instituer le régime de la police d'Etat, par arrêté interministériel, en cas d'accord de la commune, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire (disposition insérée à l'article L. 132-6 du Code des communes). Le législateur s'est ainsi trouvé dépouillé de sa compétence traditionnelle en la matière.

Quoi qu'il en soit, on dénombrait au recensement de 1982 107 communes de plus de 10 000 habitants, situées en métropole et 14 communes d'outre-mer ne disposant pas d'un régime de police étatisée et où les missions de sécurité publique étaient assurées par la gendarmerie nationale. Dans 13 d'entre elles cependant, les polices municipales s'y trouvent encadrées par un ou plusieurs fonctionnaires de la police nationale.

Le processus d'étatisation aurait dû connaître son véritable aboutissement avec la mise en oeuvre de l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983 qui fait de l'institution du régime de police d'Etat un droit à compter du 1er janvier 1985 "si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies des conditions soit d'effectifs et de qualification professionnelle, soit de seuil démographique, définies par décret en Conseil d'Etat", la même possibilité était ouverte aux communes qui rempliraient ultérieurement ces conditions.

Les débats sur cette réforme ont permis de faire ressortir que la plupart des maires ne percevaient pas l'étatisation comme une menace à leur autonomie et lui étaient assez largement

favorables. Notre collègue Michel Giraud dans son rapport sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (n° 33 Sénat, 1981-1982, Tome II, p. 114) proposait le seuil de 2 000 habitants, en-deçà duquel intervient la gendarmerie nationale.

M. Paul Girod, dans son excellent rapport sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences (n° 16 Sénat 1982-1983, T. 1, p. 135) retenait le chiffre de 9 000 habitants et relevait que dans les cent dix communes concernées, les maires consultés s'étaient tous prononcés en faveur de l'étatisation.

On doit noter que, parallèlement, la contribution communale aux dépenses de police, fixée au quart des dépenses des services de la police d'Etat dans les communes où elle était instituée par l'article L. 132-10 du Code des communes, venait d'être supprimée par l'article 95 de la loi du 2 mars 1982, à l'initiative du Gouvernement. Le Sénat devait ensuite obtenir que les crédits correspondant à cette suppression ne soient pas pris en compte dans le bilan de la décentralisation et n'amputent pas les ressources de compensation des transferts de compétences (art. 97 de la loi du 7 janvier 1983).

On sait cependant que, le décret d'application prévu par l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983, pour la fixation des critères sur la base desquels les communes auraient pu prétendre de droit à l'étatisation de leurs forces de police, n'est pas intervenu, ce qui a privé de toute portée pratique cette disposition, dont la date butoir d'entrée en vigueur a été reportée à deux reprises.

Absence d'étatisation dans un nombre significatif de grandes villes, problèmes d'effectifs dans les communes où la police est étatisée, besoins identiques dans les unes et les autres de corps de police pour assurer l'ordre public, autant de raisons qui ont poussé les maires à se doter de forces de police municipale toujours plus nombreuses.

Partant de cette situation, on semble aujourd'hui s'orienter vers une autre logique que celle de l'étatisation généralisée qui n'a pu être mise en oeuvre dans les délais prévus. Ainsi que le relève le rapport Lalanne "l'Etat ne peut ni ne veut laisser aux communes une part de la maîtrise de la création et du recrutement de sa force publique".

Soulignant la difficulté d'intégrer dans les services de la police nationale des agents recrutés par les communes, dans des conditions ne se conformant pas nécessairement aux règles statutaires qui régissent les forces de la police nationale, ses

auteurs soulignent que l'étatisation de plein droit prévue par la loi du 7 janvier 1983, "supposerait à tout le moins la régulation de la création et du recrutement des corps municipaux en zone étatisée".

III. LES AMBIGUITES DANS LA REPARTITION DES TACHES ET DES RESPONSABILITES

A. Une certaine imbrication des tâches

Dans les communes à police étatisée, les personnels qui relèvent de la police nationale sont naturellement placés sous l'autorité des services de l'Etat, le maire ne bénéficiant que d'une mise à disposition de ces agents.

Dans les autres communes, le maire détient le pouvoir hiérarchique à l'égard de sa force de police municipale, mais le préfet conserve néanmoins un pouvoir d'autorité sur l'ensemble des moyens des collectivités territoriales et notamment sur les forces locales de police lorsqu'elles mettent en œuvre les mesures touchant à la sécurité civile, voire à la défense nationale.

Mais, la coexistence des forces de police municipale et des forces de police nationale n'implique pas toujours un partage des tâches correspondant à la répartition des compétences de police entre le représentant de l'Etat et le maire. Rien n'interdit par exemple aux policiers municipaux de surveiller l'exécution de l'ensemble des lois et règlements de police.

Mais n'ayant que des pouvoirs très limités en matière de police judiciaire, les agents de police municipale sont le plus souvent cantonnés en pratique dans des tâches mineures, voire strictement administratives. Les besoins en ce domaine étant toutefois importants, le recrutement d'agents de police municipale permet, dans les communes à régime d'Etat notamment, de pallier les carences qui résultent en ce domaine de l'indisponibilité des forces de la police nationale, occupées de façon privilégiée à des missions de police d'investigation et de répression.

B. Un régime de responsabilité complexe

Le principe est que la commune est responsable des dommages causés par les mesures de police, même si elles sont imputables à des agents, des services ou des autorités étrangères à la commune.

Lorsque les agents relevant de la police nationale participent à des missions de police municipale, le juge administratif considère que la responsabilité incombe au service au titre duquel l'agent est intervenu.

Dans les communes où est instituée la police d'Etat, c'est la nature du service exécuté par l'agent qui détermine le régime de responsabilité. Par exemple, si les agents de la police nationale interviennent sur la base de l'article L. 131-2-2° du code des communes pour assurer la police de la tranquillité publique, qui relève du préfet, le Conseil d'Etat considère que ces agents de police ont agi comme les préposés de l'autorité préfectorale et ont par conséquent engagé la responsabilité de l'Etat (cf CE 23 février 1951, Sieur Desgranges, conclusions Barbet). Dans les domaines restés de la compétence du maire, leurs interventions mettent en cause la responsabilité du maire. Compte tenu du peu de pouvoir réel dont dispose le maire sur les forces de police nationale, cette règle jurisprudentielle laisse en fait le maire sans moyen de contrôle ou de sanctions sur le comportement d'agents qui ne relèvent pas de son autorité.

La responsabilité de la commune peut être également engagée à raison du comportement d'autorités de police autres que le maire, même en dehors du cas où le préfet met en œuvre le pouvoir de substitution de l'article L. 131-13 du code des communes ; notamment lorsque le préfet commet une faute dans l'exercice des pouvoirs de police qu'il tient des articles L. 183-1 et suivant dudit code, dans les communes des départements périphériques de Paris, c'est la responsabilité de la commune qui est engagée (CE 19 mai 1950, Iraili).

L'article 91 de la loi du 7 janvier 1983 a toutefois remédié aux aspects quelque peu excessifs de cette jurisprudence. Tout en réaffirmant le principe de la responsabilité communale pour les dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police

municipale "quelque soit le statut des agents qui y concourent", il prévoit une atténuation de cette responsabilité lorsque le dommage résulte en tout ou en partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune.

*

* *

L'ensemble de ces éléments conduisent à rechercher des solutions juridiques moins complexes. Sans remettre en cause l'étatisation dans les villes qui en bénéficient, il faut bien admettre que sa généralisation n'est pas actuellement réaliste. Les solutions passent, semble-t-il, par un renforcement des moyens propres, dont souhaitent se doter les autorités locales. Mais la généralisation des forces de police municipale ne paraît acceptable que si le cadre juridique de leurs interventions est clairement défini.

CHAPITRE III

LES VOIES D'UNE REFORME

A partir de mars 1986, les pouvoirs publics ont mis l'accent sur la nécessité de combattre sur tous les fronts l'insécurité. Plutôt que de laisser en marge les polices municipales, le Gouvernement a souhaité associer tous les concours dans la politique qu'il poursuivait et a entendu réserver une place aux collectivités locales et aux forces qui dans un contexte évolutif n'en continuaient pas moins à assurer l'ordre public local.

C'est pourquoi, il a souhaité immédiatement associer les élus et les représentants de l'administration centrale à une réflexion d'ensemble sur le devenir des polices municipales et les conditions de leur pérennisation, dans des conditions juridiques claires. Après une phase de concertation, les conclusions de la commission ont donc logiquement débouché sur l'élaboration d'un cadre juridique rénové.

I. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LES POLICES MUNICIPALES

Cette commission, présidée par M. Lalanne, préfet honoraire et directeur des services de l'Association des maires de France, a été composée paritairement en octobre 1986. Elle comprenait dix représentants de l'Etat parmi lesquels des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice et du ministère de la Défense et dix maires désignés sur proposition conjointe de l'association des maires de France et de l'association des maires de grandes villes (Mme Anne-Marie Dupuy, MM. Christian Demuynck, Jean-Pierre La Paire, Raymond Lory, André Pinçon, Robert Pujade, Claude Prouvoyeur, Gilbert Rastoin, Georges Riehl, Robert Schwint).

L'objectif assigné à la commission était de proposer une **nouvelle définition des compétences des policiers municipaux** "à la fois plus précise et davantage conforme

aux exigences de la sécurité quotidienne de nos concitoyens" dans un esprit de complémentarité avec l'action de la police nationale et de la gendarmerie.

Après une large concertation avec les organisations professionnelles représentant les personnels de la police nationale comme les personnels de la police municipale, la commission a adopté ces conclusions à l'unanimité des membres la composant en mars 1987. Le rapport qu'elle a établi sur les forces de police municipale s'est attaché tout d'abord à mettre l'accent sur l'autonomie du pouvoir local de police administrative, confié au maire, dans le cadre rénové des lois de décentralisation.

Elle a également mis en relief les conséquences de l'institutionnalisation des forces de police municipale et la nécessité de clarifier leur mission, en soulignant le caractère autonome de la mission de maintien de l'ordre public local, mais dans le respect du rôle de la force publique de l'Etat.

Dans cet esprit, il a retenu comme principes fondamentaux : la nécessité de sauvegarder le libre choix des élus pour recourir ou non à des forces de police municipale, l'organisation de la complémentarité des interventions de la force publique de l'Etat et des corps de policiers municipaux.

Il s'est enfin attaché à dégager les lignes de force du statut dont il conviendrait de doter les agents de police municipale.

Ses **propositions**, qui tendent essentiellement à améliorer la qualité du recrutement, à développer la formation initiale et continue et à organiser une véritable carrière pour ces agents, peuvent être résumées de la manière suivante.

A. Qualification judiciaire et missions des agents

Partant du constat que les moyens judiciaires dont disposent les agents de police municipale sont très réduits, alors que leurs compétences dans la police administrative peuvent être particulièrement vastes, la commission a proposé une extension de leurs compétences d'attribution pour constater par procès-verbal des catégories nouvelles d'infractions au code de la route, aux arrêtés de police municipale ou concernant les polices

spéciales (vente ambulante, urbanisme, bruit, éventuellement chasse et pêche).

Elle a également insisté sur l'opportunité de reconnaître aux polices municipales une mission générale de prévention et de surveillance dans le ressort de la commune, fondée sur les concepts d'ordre, de sécurité, de sûreté et de salubrité publiques.

B. Moyens d'exercice des fonctions

Au titre des moyens matériels, la commission préconise : le port obligatoire d'une tenue identique, dans toutes les communes, avec des insignes distinctifs par rapport à ceux de la gendarmerie et de la police nationale ; le port d'arme (armes de poing), mais seulement sur décision du maire, qui en préciserait l'usage ; l'utilisation de véhicules spécifiques, d'une carte professionnelle, etc...

Au titre des moyens judiciaires, les policiers municipaux devraient bénéficier de la possibilité de constater par procès-verbal les contraventions dans des matières confiées à titre non exclusif. Indépendamment de la possibilité qu'ils ont, comme tout citoyen, d'appréhender les auteurs de crimes ou de délits flagrants et de les présenter à l'officier de police judiciaire territorialement compétent, les policiers municipaux devraient pouvoir demander leur titre d'identité aux contrevenants, aux fins de rédactions de procès-verbaux, sans pour autant être rangés parmi les agents de police judiciaire autorisés à effectuer des contrôles d'identité à titre préventif.

Ils devraient enfin être autorisés à prescrire l'immobilisation d'un véhicule et sa mise en fourrière par le maire, sur le territoire de la commune (article R. 285-2 du code de la route).

C. Statut

Les conditions de recrutement seraient rendues plus exigeantes, la police nationale, la gendarmerie, les magistrats et le représentant du préfet étant associés plus étroitement au jury d'examen qui serait présidé par un magistrat. Devraient être pris en compte les éléments de personnalité, comme les critères de taille et d'âge. La formation serait renforcée, un comité d'experts étant créé, en vue de définir un programme de formation homogène et d'agréer des instituts spécialisés, pour dispenser la formation initiale, la formation continue et la formation spécialisée. Serait également prévue la collaboration ponctuelle de la police nationale et de la gendarmerie.

Au titre de la carrière, les propositions de la Commission portent sur la création d'un encadrement supérieur de qualité, en fonction de la taille du corps, sur l'amélioration des rémunérations (relèvement de l'indemnité spéciale et des grilles indiciaires, bonifications d'ancienneté), la réduction de la durée de carrière et sur l'octroi d'une pension de reversion aux veuves des agents tués en service.

II. LES MESURES LEGISLATIVES

A. La loi du 13 juillet 1987

Dès le printemps 1987, le Gouvernement a fait adopter par voie d'amendement au projet de loi modifiant les dispositions relatives au statut de la fonction publique territoriale, une disposition consacrant l'existence des polices municipales et fournissant une définition générale de leurs compétences (art. L. 131-15 du nouveau code des communes, introduit par l'article 57 de la loi du 13 juillet 1987 précitée).

B. Le projet de loi

Le projet de loi s'inspire, on l'a déjà souligné, des propositions de la commission sur les polices municipales.

Mais entre la publication du rapport présenté au nom de celle-ci par M. Lalanne et le dépôt du projet de loi sur le bureau du Sénat, le 2 décembre 1987, le ministère de l'Intérieur a poursuivi la concertation : ont ainsi été entendus les représentants des différents syndicats de la police nationale et de la police municipale.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, consulté, a émis un avis favorable sur le projet de loi.

Le texte soumis au Parlement repose sur deux principes essentiels : la liberté de choix des élus quant à la décision de doter ou non sa commune d'un corps de police municipale ; le respect des prérogatives de l'Etat et de ses forces, pour assurer la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national.

Les éléments de statut, les attributions des agents de police municipale et les conditions d'exercice de leurs fonctions, tels que les définit le projet de loi s'inscrivent dans ce cadre spécifique.

Le projet complète les dispositions du Code des communes relatives aux agents de police municipale en affirmant le caractère prééminent de leurs fonctions en qualité d'agents d'exécution du maire, autorité de police administrative. Il soumet, en outre, les policiers municipaux à agrément et à assermentation, comme le prévoit déjà le Code des communes pour les gardes champêtres.

Il reviendra au maire de prendre la décision d'armer ou non les policiers municipaux qui, conformément au vœu conjoint des membres de la commission Lalanne et des personnels de la police nationale, porteront une tenue distincte de celle de ces derniers, mais identique d'une ville à l'autre, ce qui traduira bien la spécificité de leur rôle.

A côté des compétences de police administrative, qui étaient en pratique déjà les leurs et que leur confirment les nouvelles dispositions insérées au Code des communes, les agents de police municipale continueront à exercer des fonctions de police judiciaire, même si le projet de loi leur retire la qualité d'agent de police judiciaire.

Ce nouveau dispositif juridique apparaît de nature à clarifier la situation de ces agents qui seront chargés, au même titre que les gardes champêtres ou que les ingénieurs des eaux et forêts, par exemple, de certaines fonctions de police judiciaire. Le projet de loi élargit d'ailleurs sensiblement les prérogatives des agents de police municipale en la matière puisqu'ils pourront constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police municipale, mais également aux dispositions du Code de la route et à d'autres dispositions pour lesquelles ils seront expressément habilités. Pour l'établissement de ces constats, ils pourront relever l'identité des contrevenants, mais ce pouvoir reste situé dans le champ de la police répressive. En revanche, la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité préventifs demeure fermée aux agents de police municipale.

En outre, le projet de loi, qui ouvre la perspective d'une évolution du champ d'application de la qualification judiciaire des agents de police municipale en fait une première application en les habilitant dans les domaines de la surveillance de la pêche et du contrôle de la réglementation relative à la publicité par enseigne et pré-enseigne, habilitation dont ils bénéficient au demeurant déjà à l'heure actuelle, en leur qualité d'agents de police judiciaires adjoints.

Enfin, un Code de déontologie des polices municipales devrait être établi à leur profit, par décret, pour mieux définir leurs obligations et leurs droits. L'ensemble de ces dispositions, qui seront complétées par des mesures réglementaires concernant le statut et la carrière des policiers municipaux, traduisent la préoccupation de reconnaître à ces agents publics la place privilégiée qui doit être la leur dans le domaine de la sécurité.

*

* *

C. L'examen par la Commission des Lois

Votre rapporteur a tenu, en dépit de la brièveté des délais qui lui étaient impartis, à poursuivre la concertation engagée par le Gouvernement pour l'élaboration du projet de loi. C'est ainsi qu'il a entendu les principales organisations professionnelles représentant les personnels de la police nationale et les agents de police municipale et recueilli, le cas échéant, leurs observations écrites.

Les prises de position exprimées à cette occasion, de même que les propositions et recommandations formulées par M. Louis Lalanne et par la délégation de l'association des maires de France reçues par votre rapporteur ont nourri sa réflexion et guidé ses travaux.

Pour compléter son information, votre commission a procédé à l'audition de M. Robert Pandraud, Ministre délégué auprès de M. le Ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité, avant l'examen du projet de loi, le 16 décembre 1987.

Cela lui a permis de mieux cerner les aspects satisfaisants du projet de loi et le cas échéant d'adopter les aménagements qu'il lui a paru souhaitable d'apporter à certaines de ces dispositions.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

Dispositions modifiant le code des communes

Article premier

Champ de compétences des agents de police municipale

L'existence des agents de police municipale et la mission générale qui leur incombe ont été consacrées par l'article 57 de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale, qui a inséré à cette fin un nouvel article L. 131-15 dans le code des communes.

Certes, les agents de police municipale bénéficiaient déjà auparavant d'une reconnaissance juridique ressortant de diverses dispositions.

Ainsi, l'article L. 412-49 du code des communes prévoit la nomination par le maire et l'agrément par le Procureur de la République de ces agents que l'article 21-(2°) du code de procédure pénale fait figurer sur la liste des agents de police judiciaire adjoints. Par ailleurs, l'article L 414-21 du code des communes modifié par la loi du 2 mars aligne le régime de suspension par le maire de ces agents, sur celui déjà applicable aux gardes champêtres.

Mais, en dépit de l'extension du rôle des polices municipales, force est de reconnaître que jusque là les dispositions législatives en vigueur ne donnaient aucune définition d'ensemble de leurs attributions.

L'article L. 131-15 du code des communes, tout en réaffirmant la compétence générale de la gendarmerie et de la police nationale, a donc opportunément comblé une lacune en disposant que le maire pouvait faire appel aux agents de police municipale agréés par le Procureur de la République pour la

surveillance du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Le présent article complète le texte de l'article L. 131-15 issu de la loi du 13 juillet 1987, en vue, d'une part, de préciser la compétence *ratione loci* des policiers municipaux et, d'autre part, de préciser la base juridique et la nature de leurs interventions.

o La délimitation territoriale des compétences

Le premier alinéa ajouté à l'article L 131-15 prévoit que les fonctions des policiers municipaux s'exerceront sur le territoire de la commune. Rappelons en effet que les pouvoirs de police municipale confiés au maire s'exercent dans les limites du territoire communal, qu'il s'agisse des pouvoirs généraux qu'il tient des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes, en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ou des pouvoirs portant sur des objets particuliers - police de la circulation notamment- mentionnés aux articles L. 131-3 à L. 131-12 du même code.

En revanche, lorsque le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, il revient au seul représentant de l'Etat dans le département d'intervenir, en mettant en oeuvre son pouvoir de substitution aux maires, dans les conditions prévues par l'article L. 131-13 du code des communes.

En application de ce principe de territorialité, l'inclusion d'une commune dans une communauté urbaine est sans incidence sur l'exercice par le maire de son pouvoir de police sur le territoire de la commune (C.E. 11 mai 1977, ville de Lyon).

Il existe cependant des atténuations au principe qui reposent sur des considérations d'ordre pratique.

Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il estimé (C.E. 9 mai 1980, commune de Champagnac de Blanzac) que la police de la circulation sur une voie communale dont l'axe délimite les territoires de deux communes doit être exercée en commun par les maires de ces communes.

Ainsi, dans les communes riveraines de la mer, les pouvoirs de police municipale peuvent-ils s'exercer sur le domaine public maritime, mais seulement en-deçà des limites des eaux territoriales (C.E. 5 juin 1981, min. culture et environnement).

Hors ces cas, les mesures prises par le maire au titre de ses pouvoirs de police sont sans effet au-delà du périmètre de la commune, ce que veille à faire respecter le juge judiciaire (cf.

Cass. civ. - 29 mars 1884) comme le juge administratif (cf. C.E. 5 mai 1950 - Dacquin). Ce point a d'ailleurs été explicitement réaffirmé par l'article 34-III de la loi du 2 mars 1982 qui rappelle qu'outre les pouvoirs qu'il tient de l'article L 131-13 du code des communes, **le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.**

Dans ces conditions, il apparaît logique que les agents de police municipale- placés sous l'autorité du maire, pour assurer la surveillance de l'ordre public local- voient limiter le cadre d'exercice de leurs fonctions au territoire communal par le présent article.

Certes, la situation qui leur est ainsi faite diffère de celle applicable aux gardes champêtres, qui peuvent avoir une compétence étendue au territoire de plusieurs communes.

Il résulte en effet des termes de l'article R. 132-1 du code des communes que "plusieurs communes peuvent avoir un même garde champêtre en commun"; conformément à l'article L. 132-2 du même code, celui-ci peut alors prévenir et constater les contraventions sur le territoire de l'ensemble des communes pour lequel il est assermenté.

Une disposition du projet de loi d'amélioration de la décentralisation vient d'ailleurs de compléter l'article L 181-46 du code des communes, pour donner une valeur législative à cette disposition dans les départements d'Alsace et de Moselle, où elle n'était pas applicable jusqu'ici.

Toutefois, le traitement particulier du garde champêtre procède de la spécificité des besoins en zone rurale, résultant notamment de la faiblesse de la densité démographique.

Ce problème se pose en des termes différents pour la police municipale qui intéresse plutôt le milieu urbain et donc les villes grandes et moyennes. C'est pourquoi votre Commission approuve la limitation au territoire d'une seule commune de la compétence des policiers municipaux.

o Base juridique et nature des interventions

Le deuxième alinéa du texte proposé pour compléter l'article L. 131-15 donne un fondement juridique aux interventions de l'agent de police municipale, en vue d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire.

Telle paraît bien être à l'évidence la fonction première des policiers municipaux au titre des missions de prévention et de surveillance qui caractérisent la police administrative, mais il convient de rappeler que jusqu'à présent aucune disposition générale ne l'affirmait expressément.

D'ores et déjà, figurent en revanche au code des communes des dispositions particulières visant :

- les gardes-champêtres qui, aux termes de l'article L. 132-2, sont chargés de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale ;

- les forces de police étatisée, que l'article L. 132-8 charge "notamment d'exécuter les arrêtés de police du maire".

La présente disposition, qui confie une attribution de principe analogue aux agents de police municipale paraît donc tout à fait opportune et donnera sa cohérence au dispositif d'ensemble.

Le dernier alinéa de cet article comporte deux aspects. D'une part, il précise les modalités selon lesquelles les policiers municipaux pourront intervenir, d'autre part il renvoie aux dispositions du code de procédure pénale, sur la base desquelles ils exerceront leurs fonctions.

S'agissant des modalités d'intervention, la possibilité de constater par procès verbaux les contraventions aux dispositions pour lesquelles ils sont habilités s'appliquera en premier lieu aux arrêtés de police du maire. Ainsi se trouve établi un lien entre attributions de police administrative et moyens judiciaires d'intervention. Les agents disposeront par conséquent d'une sanction efficace pour "assurer l'exécution" de ces arrêtés.

Mais cette disposition a une portée plus large, puisqu'elle vise l'ensemble des dispositions pour lesquelles seront habilités les policiers municipaux, sur la base de l'article 21-2 du code de procédure pénale, que l'article 8 du projet de loi introduit dans ledit code.

Le renvoi au code de procédure pénale est réaffirmé par la phrase suivante qui fixe le cadre d'exercice des fonctions par référence aux articles 15 et 21-2. Ceci illustre à nouveau la dualité fonctionnelle des agents de police municipale et l'articulation entre leurs attributions de police administrative et certaines fonctions de police judiciaire. L'article 15 du code de procédure pénale énumère en effet les différentes catégories de fonctionnaires et agents que comprend la police judiciaire, tandis

que l'article 21-2 définit de manière spécifique les attributions des agents de police municipale.

Votre commission qui approuve sur le fond ces dispositions vous proposera des amendements d'ordre formel tendant à mieux distinguer les divers éléments contenus dans cet alinéa.

Il paraît préférable de ne laisser subsister dans l'article L. 131-15 que les attributions à caractère communal données aux policiers municipaux pour seconder le maire et de faire figurer dans un article additionnel L. 131-16 au code des communes les dispositions renvoyant au code de procédure pénale le soin de déterminer le contenu et les conditions d'exercice des fonctions des agents de police municipale.

Cette modification fait l'objet d'un article additionnel que votre commission vous demande d'adopter après l'article premier.

Article 2

Situation statutaire et conditions d'agrément des agents de police municipale

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 412-49 du code des communes fait relever sans ambiguïté les agents de police municipale du statut du personnel communal. Il fait partie de la section V du livre IV du code des communes, relative à des catégories particulières de ce personnel.

Le présent article qui réécrit et complète l'article L. 412-49 confirme la qualité de fonctionnaire territorial des agents de police municipale qui relèveront donc, comme les autres catégories du personnel communal, du statut de la fonction publique territoriale défini par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, au fur et à mesure de son entrée en application.

Il est envisagé de constituer pour les policiers municipaux un cadre d'emploi spécifique, à l'intérieur d'une filière "Sécurité Police", à l'occasion de l'élaboration des statuts particuliers des fonctionnaires territoriaux.

Leur nomination reste de la compétence du maire, leur agrément de celle du procureur de la République, ainsi que le prévoit déjà l'article 412-49. Mais la rédaction nouvelle proposée complète ce dispositif par l'obligation de faire assermenter ces agents.

Bien que cela ne soit pas précisé, l'assermentation sera, comme pour les gardes champêtres, de la compétence du tribunal d'instance, aux frais de la commune.

6

. Les conditions de l'agrément

En contrepartie des pouvoirs accrus qui sont accordés par le présent projet de loi aux policiers municipaux, leur agrément qui précédemment était donné en fonction de considérations tenant essentiellement à la moralité, sera soumis à des conditions plus strictes et plus homogènes.

Ils devront en effet, pour être agréés, remplir des conditions d'aptitudes particulières et avoir précédemment bénéficié d'une formation professionnelle qui, à l'heure actuelle,

n'est pas prévue par les textes et qui ne leur est pas systématiquement dispensée.

Il appartiendra donc au procureur de la République de vérifier :

- que la moralité du candidat ne fait pas obstacle à cette nomination ;

- que le candidat remplit les conditions d'aptitude particulières et a reçu la formation professionnelle nécessaire.

Mais si la qualité des personnels est une conditions nécessaire du bon fonctionnement du service de la police municipale, elle n'est pas une condition suffisante.

En effet, aux termes du présent article, l'agrément ne pourra pas être accordé, dans le cas où le représentant de l'Etat dans le département aura constaté que l'organisation ou l'activité de la police municipale n'est pas conforme aux lois et règlements.

Le Préfet, qui a notamment la charge du contrôle de légalité, est à même de vérifier, à ce titre, si l'organisation et l'activité de la police municipale sont conformes à la loi. Si tel n'est pas le cas, il en avertit le procureur de la République qui ne peut agréer aucun agent tant que le corps de police municipale n'aura pas été mis en conformité avec la loi. Le procureur a, à cet égard, une compétence liée.

Cette disposition a une portée permanente. Elle jouera dans un premier temps au cours de la période transitoire et fera obstacle à ce que les agents appartenant à une police municipale non conforme aux lois et aux règlements puissent obtenir leur agrément individuel, tant que dureront les irrégularités.

Une fois le corps de police municipale constitué dans les conditions définies par la présente loi, elle sera de nature à empêcher tout nouvel agrément individuel d'un agent, dès lors que le représentant de l'Etat aura constaté -et fait part de ce constat au procureur- des irrégularités dans l'organisation ou le fonctionnement du corps de police municipale dans lequel la commune souhaite intégrer ce nouvel agent.

En outre, lorsqu'un agrément aura été accordé, il pourra être retiré par le procureur de la République "à tout moment". Ceci répond à la préoccupation de sanctionner les irrégularités du service ou un comportement fautif imputable à un agent. Mais le pouvoir de retrait étant donné dans l'absolu, il n'apparaît pas nécessaire de préciser dans la loi que la possibilité est ouverte "à tout moment".

Relevons que le retrait pourra être prononcé à l'initiative du procureur ou à la demande du représentant de l'Etat dans le département. Mais le procureur n'aura pas compétence liée et décidera de donner ou non suite à cette demande.

Votre commission approuve ce dispositif qui paraît de nature à donner les moyens nécessaires pour éviter tout dérapage dans l'organisation et le fonctionnement du service, sous réserve d'amendements rédactionnels.

La formation professionnelle des agents

Actuellement, le niveau de formation des agents de police municipale paraît très disparate et généralement insuffisant.

Le rapport précité sur les forces de police municipale constate en particulier que cette formation, de caractère facultatif, est à la fois trop brève et très hétérogène dans le contenu des programmes, comme dans la qualité du personnel enseignant. De plus, un nombre restreint d'agents seulement est à même d'en bénéficier.

Il ressort de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L 412-49 que seuls pourront dorénavant être agréés les agents remplissant les conditions d'aptitude particulières qui seront définies par décret en Conseil d'Etat. Ils devront en outre avoir reçu une formation organisée par le Centre national de la fonction publique territoriale, sur proposition d'une commission composée de personnalités qualifiées.

Ceci apparaît conforme aux conclusions que rend la Commission Lalanne en faveur d'une formation "homogène, développée et contrôlée". Elle préconise que la formation repose sur des programmes définis au niveau national par un "comité d'experts composé d'élus, de représentants de la fonction publique et de personnalités qualifiées".

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, cette commission à caractère national -un amendement le précisera- serait composée de spécialistes des problèmes de formation (par exemple le Directeur de la Formation de la Police nationale, le Directeur de la Formation de la Gendarmerie, un Magistrat qui pourrait être le Directeur de l'Ecole nationale de la Magistrature, des professeurs d'Université...).

Le rôle dévolu à cette commission nationale d'experts -que le projet de loi ne précise pas de façon claire- serait le suivant :

. propositions relatives aux programmes de formation des policiers municipaux (formation initiale, formation complémentaire pour adapter le niveau des agents de police municipale actuellement en fonction aux nouvelles conditions d'agrément), qu'elle soumettrait au centre national ;

. agrément des organismes qu'elle jugerait aptes à délivrer cette formation -conformément aux programmes définis au niveau national par le Centre national de la Fonction publique territoriale. (Les organismes ainsi agréés par le Comité d'Experts seraient ensuite habilités, le cas échéant, par le Centre national de la Fonction publique territoriale, aucun autre organisme, ne pouvant prétendre intervenir dans la formation des policiers municipaux) ;

. vérification que la formation délivrée par ces organismes correspond bien aux programmes définis par le Centre national de la Fonction publique territoriale.

Compte tenu de l'importance des attributions qu'il est envisagé de donner à cette commission, il semble nécessaire d'en définir les principaux éléments dans la loi, ce que votre Commission vous proposera par voie d'amendement.

Précisons enfin que la formation initiale, dont la durée devrait être comprise entre deux et quatre mois, serait ensuite complétée par des stages de formation continue, celle-ci étant appelée à jouer un rôle déterminant, dès l'entrée en vigueur de la réforme.

Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L 412-49 pour son application devrait préciser notamment la composition de la commission de personnalités qualifiées et le mode de désignation de ses membres. Il a semblé utile à votre Commission de mentionner également } attributions de cette commission.

Les dispositions relatives à la carrière et à l'échelle indiciaire des policiers municipaux ne relèveront en revanche pas de ce décret et feront l'objet de celui parallèle qui devrait définir le statut particulier du cadre d'emploi, sur la base de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

Sous réserve d'amendements de précision, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 3

Armement et tenue des agents de police municipale

Cet article tend à insérer au code des communes un article L. 412-51 nouveau légalisant sous de strictes conditions l'armement des agents et prévoyant le port d'une tenue spécifique.

. Armement

A l'heure actuelle, les polices municipales peuvent être autorisées par les préfets à la demande du maire à détenir une arme sur le fondement des articles 17-1° a et 36-1° du décret n° 73-364 du 12 mars 1973 pris en application du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions (art. 20).

Ce texte prévoit que les fonctionnaires et agents des administrations publiques chargés d'un service de police ou de répression sont autorisés à acquérir et à détenir des armes et munitions de catégorie 1 (paragraphe 1, 2, 3 et 4) : armes d'épaule, catégorie 4 : armes de poing ; catégorie 6 : armes blanches (menottes).

Le présent article donne une base légale indiscutable à la possibilité de port d'arme mais il assortit cette faculté de précautions.

Tout d'abord, l'armement ne sera pas systématique : il faudra que "les circonstances l'exigent".

Ensuite, c'est le maire seul qui pourra prendre l'initiative de l'armement et il devra formuler une **demande motivée** en ce sens. Mais l'article L 412-51 ne mentionne pas le destinataire de cette demande.

Conformément aux dispositions du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions et du décret 73-364 du 12 mars 1973 relatif à son application, la demande devra en fait comme aujourd'hui être adressée au représentant de l'Etat dans le département, précision qu'il paraît souhaitable d'apporter dans la loi.

Enfin, s'agissant d'une demande, il appartiendra donc au Préfet de statuer, et le cas échéant de ne pas donner suite, s'il estime que les circonstances ne justifient pas l'armement.

Les types d'armes avec lesquelles le maire sera susceptible d'armer les policiers municipaux ne sont pas définis par le présent article, mais le seront par voie réglementaire.

Rappelons qu'aux termes des propositions de la Commission sur les polices municipales, le port d'arme devrait être subordonné à un entraînement préalable et que l'équipement se ferait exclusivement en armes de poing de quatrième catégorie § 1, les calibres et munitions de guerre étant proscrits en toute hypothèse.

Il sera donc nécessaire de modifier le décret du 12 mars 1973 pour préciser la procédure d'acquisition et de port d'armes applicable aux agents de police municipale. C'est ce texte qui fixera les catégories d'armes autorisées. Les armes les plus puissantes, en particulier les armes tirant par rafale, seront interdites.

. La tenue

Le port d'une tenue nettement différenciée de celle de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour les agents de police municipale mais identique dans toutes les communes est prévu par le deuxième alinéa de cet article, ce qui traduit bien le souci d'affirmer la spécificité du rôle des agents de police municipale et répond aux vœux formulés par les syndicats de policiers et par le rapport Lalanne.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, l'article 260 du code pénal punit d'une amende de 300 F à 15 000 F et d'un emprisonnement de dix jours à six mois le port d'un "costume présentant une ressemblance de nature à causer une méprise dans l'esprit du public avec les uniformes de la gendarmerie, de la police nationale ou de la préfecture de police".

Le port d'une tenue spéciale par les policiers municipaux est conforme à cette préoccupation de claire identification des différentes catégories d'agents chargés de missions de police judiciaire. Les auteurs du rapport précité insistaient dans cet esprit sur la nécessité d'en rendre le port obligatoire pour les

agents en service. Notons que cette obligation n'est pas actuellement mentionnée dans le projet de loi.

La différenciation des tenues pourrait porter, dans un premier temps, sur la couleur voire le format des insignes et, à terme, sur la tenue elle-même. Compte tenu de la grande diversité actuelle observée dans les tenues des différents corps de policiers municipales, il est probable que l'identité des tenues d'une ville à l'autre demandera en effet un certain délai. Interrogé par votre Commission, le ministre délégué chargé de la Sécurité a indiqué que l'uniformisation devrait être réalisée à l'issue de la période transitoire de trois ans.

Il reviendra à un décret en Conseil d'Etat de préciser les caractéristiques de la tenue, cette réglementation ayant comme l'a confirmé récemment une jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 4 mai 1981 -fédération autonome des syndicats de police) un caractère statutaire.

Sous réserve de deux amendements de précision concernant l'un le destinataire de la demande d'armement, l'autre le caractère obligatoire du port de la tenue pendant la durée du service, votre Commission vous propose d'adopter l'article 3.

Articles 4 et 5

**Dispositions applicables dans les départements
de la Moselle,
du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**

Dans le prolongement des mesures d'harmonisation déjà prises à l'occasion du vote de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ces articles tendent à aligner la législation relative au personnel communal, applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sur le droit commun, s'agissant plus particulièrement des agents de police municipale.

. L'article 4 a pour objet de réécrire l'article L 441-1 du code des communes, qui constitue la disposition de principe procédant à cet alignement, sous réserve du maintien de quelques particularismes de droit local.

A ce titre, l'article L 441-1 excepte à l'heure actuelle du droit commun les articles L 412-49 et L 414-24 du code des communes.

Le premier de ces deux articles, relatif à la nomination et à l'agrément des agents de police municipale est, on l'a vu, renfondu et substantiellement complété par l'article 2 du présent projet de loi.

L'article L 414-24, deuxième disposition sur laquelle prévalent aujourd'hui les règles de droit local, dispose, dans la rédaction que lui a donnée l'article 21-L XX de la loi du 2 mars 1982, que les agents de police municipale peuvent être suspendus par le maire, la suspension ne pouvant durer plus d'un mois.

L'exclusion de ces deux articles du corps de normes régissant les départements du Rhin et de la Moselle se justifiait par le fait que des dispositions spécifiques leur étaient jusqu'à présent demeurées applicables, en dépit d'un rapprochement certain du droit commun.

En effet, l'article L 441-2 pour les gardes champêtres dans les communes de 25 000 habitants et plus, l'article L 441 3 pour les agents de police municipale, prévoient, dans les départements en cause, la nomination par le maire de ces deux catégories d'agents, mais sans procédure d'agrément par le procureur et renvoient, en ce qui concerne la suspension et la révocation, aux

conditions prévues "pour les agents permanents à temps complet".

Il paraît plus rationnel, compte tenu des précisions désormais données par l'article L 412-49 concernant le statut et les conditions d'agrément des policiers municipaux, d'étendre ces dispositions aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Il en va de même des conditions de suspension définies par l'article L 414-24.

C'est l'objectif auquel tend la nouvelle rédaction proposée pour l'article L 441-1 qui, par suppression des références aux articles L 414-24 et L 412-49, aligne (à la réserve près de l'article L 441-4), ces départements sur le droit commun, en ce qui concerne les dispositions relatives au personnel communal et, puisqu'ils étaient plus particulièrement en cause, aux agents de police municipale.

L'article 5 procède à un travail de mise en cohérence, en abrogeant les articles L 441-2 et L 441-3 précités, ce qui parachève l'harmonisation de la législation d'Alsace-Moselle, en cette matière, avec le droit commun.

L'abrogation de l'article L 441-2 a, de ce point de vue, un effet important concernant la nomination de la suspension et de la révocation des gardes champêtres "dans les communes de 25 000 habitants et au-dessus". Sans remettre en cause dans son principe le recrutement des gardes champêtres, dans chaque commune de ces départements, sur le fondement de l'article L. 181-46 du code des communes, et donc dans les villes de 25 000 habitants et plus, l'abrogation imposera dans ces dernières de procéder à l'agrément de ces agents dans les conditions du droit commun.

Relevons que continuera, en revanche, à s'appliquer spécifiquement aux départements du Rhin et de la Moselle l'article L 441-4 du code des communes relatif à la participation de la communauté urbaine au financement des pensions des agents soumis aux régimes locaux de retraite existant dans ces départements, ce qui n'a effectivement pas de rapport avec le projet de loi soumis à notre examen.

Voire commission des Lois vous propose d'adopter sans modification ces deux articles qui répondent à un souhait des procureurs généraux locaux.

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE PROCEDURE PENALE

Article 6

Changement de qualification judiciaire des agents de police municipale

Cet article qui donne une nouvelle rédaction aux trois premiers alinéas de l'article 21 du code de procédure pénale tend à réserver la qualité d'agents de police judiciaire adjoints aux seuls fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 du même code relatif aux agents de police judiciaire (gendarmes, inspecteurs de police et enquêteurs de police de la police nationale).

Cela revient donc à retirer la qualification d'agent de police judiciaire adjoint aux agents de police municipale. Cette disposition est à mettre en relation avec les deux articles suivants tendant à donner aux agents de police municipale un nouveau statut au sein de l'organisation de la police judiciaire.

En l'état actuel des textes, les agents de police municipale, bien que qualifiés d'agents de police judiciaire adjoints par l'article 21(2°) du code de procédure pénale, ont des compétences judiciaires très restreintes. Ils ne peuvent en effet constater par procès-verbal qu'un nombre très limité d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement des véhicules. Pour toutes les autres infractions au code de la route ou au code pénal, ils ne peuvent que faire un compte rendu sous forme de rapport au procureur de la République.

Cette distorsion entre une qualification judiciaire assez large et des compétences effectives très réduites crée une situation juridique dont le groupe de travail animé par M. Lalanne a pu constater qu'elle était source de confusion et conduisait "certaines polices municipales à recourir -

irrégulièrement- à des dispositions du code de procédure pénale qui ne leur étaient pas accessibles".

Précisons que le parallélisme n'est qu'apparent entre les agents de police judiciaire adjoints de la police nationale exerçant leurs fonctions sous l'autorité des officiers et agents de police judiciaire, qui ont une compétence générale en matière de constatation des infractions et les agents de police municipale qui ne sont pas constituées en corps hiérarchisés.

La modification qu'il est proposé ici d'apporter à l'ordonnancement juridique en vigueur va dans le sens des conclusions du rapport Lalanne et correspond aussi à une revendication des personnels de la police nationale.

Elle paraît de nature à clarifier la situation et à faire ressortir la complémentarité du rôle des corps de police municipale par rapport à la police nationale et à la gendarmerie.

Les agents de police municipale, dont les attributions spécifiques sont fixées avec précision par l'article 8 ci-après, feront désormais partie des catégories de fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire, visées par l'article 15-3° du code de procédure pénale et énumérées par la section IV du chapitre premier du Titre premier du Livre premier du code de procédure pénale.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article , sous réserve d'une modification de pure forme concernant le décompte des alinéas de l'article 21 du code de procédure pénale.

Article 7

**Insertion d'un nouveau paragraphe
et modification d'intitulé**

Cet article tend à insérer, en tête de la **section IV** du Chapitre premier du Titre premier du Livre premier du code de procédure pénale, relative aux fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, un paragraphe premier nouveau concernant les agents de police municipale.

Ce paragraphe précèdera les paragraphes actuels concernant respectivement :

- paragraphe premier : les ingénieurs chefs de districts et agents techniques des eaux et forêts et gardes champêtres ;

- paragraphe 2 : les fonctionnaires et agents des administrations et services publics ;

- paragraphe 3 : les gardes particuliers assermentés.

L'article 7 se situe dans le prolongement de l'article 6 et détermine la nouvelle qualification judiciaire des agents de police municipale qui seront désormais au premier rang des catégories de fonctionnaires et agents susvisés, "exerçant certaines fonctions de police judiciaire" (section III), mais comme les gardes-champêtres, ils relèveront de la hiérarchie des personnels communaux, sans préjudice des liens avec la police judiciaire qu'ils continueront à entretenir, dans l'exercice de leurs fonctions.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 8

Attributions judiciaires

Le présent article qui tend à insérer au code de procédure pénale un article 21-2 nouveau énumérant les différentes attributions de police judiciaire des agents de police municipale, élargit sensiblement ces attributions par rapport aux dispositions en vigueur, sans pour autant empiéter sur les compétences générales de la police nationale et de la gendarmerie.

Les policiers municipaux seront ainsi régis par un texte spécifique, qui clarifiera leur situation juridique tout en donnant un contenu plus substantiel à leurs fonctions.

Rappelons qu'actuellement, en leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints, les policiers municipaux sont tenus de rendre compte au procureur de la République, par voie de rapports, de tous les crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Mais, la force probante de ces rapports est très faible puisqu'ils ne valent que comme simples renseignements.

Leurs possibilités en matière de constatation par procès-verbaux de certaines contraventions sont très limitées et reposent sur des textes particuliers : code rural (art. 445), code de la route, mais essentiellement en ce qui concerne l'arrêt et le stationnement des véhicules (art. R. 250-1 du code de la route).

Le premier alinéa de l'article 21-2 nouveau leur confère le droit de dresser des procès-verbaux pour constater les contraventions dans des domaines de compétences étendus, alors que jusqu'ici ce pouvoir ne leur est que très exceptionnellement reconnu.

. Les constats pourront tout d'abord porter sur les contraventions aux arrêtés de police municipale, ce qui va au-delà des attributions visées par l'article premier du projet de loi (art. L 131-15 du code des communes). En effet, il pourra s'agir non seulement des arrêtés de police du maire, mais de l'ensemble des arrêtés intervenus en matière de police municipale, sur le territoire de la commune, y compris en particulier les arrêtés préfectoraux que le représentant de l'Etat dans ce département est appelé à prendre

dans l'exercice de son pouvoir de substitution (art. L 131-13 et L 131-14 du code des communes).

. Les policiers municipaux pourront également constater par procès verbaux des contraventions aux dispositions pour lesquelles ils seront habilités expressément par voie législative. L'article 11 du projet de loi constitue une première application des possibilités d'extension législative de compétences.

. Ils pourront enfin constater les contraventions au code de la route, dans des conditions certainement plus larges qu'à l'heure actuelle, mais qui restent à préciser par décret en Conseil d'Etat.

En l'état actuel des réflexions, il semble envisagé de leur confier la constatation de l'ensemble des contraventions au code de la route, et notamment à la police de la circulation, à l'exception :

- des contraventions prévues au 3° de l'article 258 du code de la route (blessures résultant d'un accident de la circulation) ;

- du droit de verbalisation sur les autoroutes, bretelles de raccordement et voies express qui doit être réservé à la police et la gendarmerie nationale.

- Le deuxième alinéa de l'article 21-2 les habilité à relever l'identité des auteurs des contraventions que l'alinéa premier leur donne qualité pour constater. Dans le cas où le contrevenant refusera de justifier de son identité ou se trouvera dans l'impossibilité de l'attester, il appartiendra à l'agent de police municipale de le présenter immédiatement à tout officier de police judiciaire territorialement compétent.

Bien que cela ne soit pas précisé, l'agent disposera de tout moyen légal à sa disposition pour conduire le contrevenant à l'officier de police judiciaire. En particulier, s'il s'agit d'une contravention au code de la route, le refus d'obtempérer d'un conducteur de véhicule à une sommation de s'arrêter faite par l'agent de police municipale sera constitutif du délit mentionné à l'article L 4 du code de la route. On doit rappeler à cet égard que comme tout citoyen, l'agent de police municipale est en droit, sur le fondement de l'article 73 du code de procédure pénale d'appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.

- L'alinéa suivant a trait aux destinataires des procès-verbaux que seront appelés à dresser les policiers municipaux, c'est-à-dire le procureur de la République et le maire. Mais la transmission au procureur devra être faite par l'intermédiaire d'un officier de la police judiciaire de la police nationale ou de la

gendarmerie, alors que l'envoi au maire, comme il est logique s'agissant du supérieur hiérarchique de l'agent, se fera directement. Rappelons qu'en sa qualité d'officier de police judiciaire, le maire peut également transmettre les procès-verbaux au procureur de la République.

- Les policiers municipaux conservent néanmoins leurs compétences pour l'établissement de rapports. En vertu du quatrième alinéa de l'article 21-2, ils doivent rendre compte sans délai aux officiers de police judiciaire territorialement compétents ainsi qu'au maire des crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. Pour ces dernières, il semble que cette obligation se limite aux seules contraventions n'ayant pas fait l'objet de leur part d'un procès-verbal, celui-ci valant compte-rendu. Cette disposition signifie notamment que leurs attributions se bornent à l'information immédiate des officiers de police judiciaire et qu'ils ne pourront pas diriger d'enquêtes.

- Enfin, le droit de réquisition du procureur de la République, du juge d'instruction et des officiers de police judiciaire envers l'agent de police municipale est affirmée par le dernier alinéa de cet article. Cet agent pourra, par exemple, en cas de flagrant délit, prêter assistance aux officiers de police judiciaire, s'il est sur les lieux, en veillant à la conservation des indices.

Sous réserve d'un amendement de précision sur l'étendue du pouvoir de vérification d'identité, votre Commission est favorable à l'adoption de cet article.

Article 9

**Absence de compétence des policiers municipaux
en matière de contrôle d'identité préventif**

Cet article a pour objet de procéder à une modification de visa à l'article 78-2 du code de procédure pénale, relatif aux contrôles d'identité, pour tenir compte de la réécriture proposée, par l'article 6 du projet de loi, de l'article 21 du code de procédure pénale.

Cette modification de pure coordination ne remet pas en cause le principe selon lequel seuls les officiers de police judiciaire, et sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints appartenant aux services actifs de la police nationale, peuvent procéder à des contrôles d'identité.

Il en résulte que les agents de police municipale n'auront, après la réforme, pas davantage qu'aujourd'hui, le pouvoir de faire présenter, à titre préventif, leurs papiers d'identité aux personnes visées par l'article 78-2 du code de procédure pénale. Rappelons, en effet, que la loi n° 83-466 du 10 juin 1983 modifiée n'a pas rangé les agents de police municipale parmi ceux qui sont susceptibles d'effectuer de tels contrôles d'identité.

Le projet de loi n'ouvre donc aux policiers municipaux -sur la base de l'article 21-2 du code de procédure pénale nouveau- la possibilité de vérifier l'identité des citoyens qu'en cas de contravention aux dispositions pour lesquelles ils seront habilités. En cas de refus, ils auront le pouvoir de présenter le contrevenant devant l'officier de police judiciaire territorialement compétent. Ce schéma correspond tout à fait à celui retenu dans les recommandations du rapport précité sur les forces de police municipale.

C'est pourquoi votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

Dispositions diverses et transitoires

Article 10

Code de déontologie

Cet article prévoit de faire établir un code de déontologie des polices municipales par décret en Conseil d'Etat.

Rappelons que les agents de la police nationale disposent déjà d'un code de déontologie, issu du décret n° 86-592 du 12 mars 1986.

Il paraît tout à fait opportun de doter les agents de la police municipale d'un dispositif de cette nature qui ne peut qu'influer favorablement sur la cohésion de l'ensemble des forces de police municipale par une claire définition des droits et obligations qui seront les leurs, à l'instar de ce qui existe déjà pour la police nationale.

On pourra en effet s'inspirer sur certains points et moyennant les adaptations nécessaires du code de déontologie de la police nationale.

Il en sera ainsi notamment du titre premier de ce texte, relatif aux devoirs généraux des fonctionnaires (respect de la personne humaine, règles d'usage des armes, etc...).

Le rapport Lalanne, comme les organisations représentatives de personnels entendues par votre rapporteur, sont favorables à l'élaboration de ce document.

Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle d'adopter conforme l'article 10.

Article 11

Attributions particulières

Cet article constitue une première application des mesures prévues par l'article 21-2 nouveau du code de procédure pénale en vue de donner, par voie législative, une habilitation aux agents de police municipale, afin de constater les contraventions prévues par certains textes particuliers. **Il s'agit, en l'occurrence, de reprendre des dispositions qui donnent déjà aux policiers municipaux de tels pouvoirs, mais de les harmoniser avec les dispositions nouvelles.**

. La surveillance de la pêche

Aux termes de l'article 445 du code rural, les agents de police judiciaire adjoints visés par l'article 21 du code de procédure pénale sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions relatives à l'exercice du droit de pêche et à la gestion des ressources piscicoles, dans la rédaction que lui a donnée la loi n° 84 512 du 29 juin 1984 sur la pêche.

Dans la mesure où les agents de police municipale ne seront plus visés à l'article 21 du code de procédure pénale, il est nécessaire, pour leur maintenir cette attribution, de les mentionner expressément, ainsi que le fait le I du présent article. Il apparaît toutefois possible de les faire figurer au même titre que les autres agents habilités, dans la liste prévue à cet effet.

Tel est l'objet de l'amendement formel qu'il vous est proposé d'adopter au I de cet article.

. Contraventions à la législation sur la publicité

Aux termes de l'article 36 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité aux enseignes et préenseignes, les agents de police judiciaire mentionnés aux articles 20 et 21 du code de procédure pénale sont habilités à procéder à toute constatation en ce qui concerne les contraventions aux dispositions relatives aux publicités, aux enseignes et préenseignes irrégulières, y compris en cas de récidive et de complicité.

De même que pour l'article 445 du code rural, il convient de tenir compte de l'exclusion des agents de la police municipale du champ d'application de l'article 21 du code de procédure pénale.

Tel est l'objet du II de cet article qui inclut dans la liste des agents habilités à procéder à ces constatations les agents de police municipale de manière expresse.

Sans doute, cette insertion présente-t-elle dans l'immédiat un caractère redondant, dans la mesure où sont déjà mentionnés à l'article 36 de la loi du 29 décembre 1979 "les agents habilités par les collectivités locales à constater les infractions au code de la route en matière d'arrêt et de stationnement des véhicules automobiles en vertu de l'article L 24 dudit code", agents au nombre desquels figurent les agents de police municipale.

Mais dans la mesure où il est envisagé de modifier la rédaction du code de la route, pour tenir compte précisément des nouvelles compétences des agents de police municipale, il a paru préférable de leur réserver un visa spécifique dans l'article 36 de la loi du 29 décembre 1979.

. Autres extensions de compétences

Le présent article n'étend pas les compétences des agents de police municipale à d'autres domaines d'intervention.

Lorsqu'elle a conduit ses réflexions sur ce sujet, la commission Lalanne a souhaité que soient exclus certains domaines : police de l'affichage, police des étrangers, police des débits de boissons.

Elle a, en revanche, envisagé des extensions d'attribution aux cas de figure qu'elle énumère ainsi :

- "en matière d'urbanisme, le transfert de compétences en faveur des communes donne aux maires une responsabilité plus forte dans le contrôle du respect d'une réglementation qu'ils édictent laçgement. La commission propose que les maires puissent, dans le cas des procédures prévues aux articles L 160-4 et L 480-1 du code de l'Urbanisme, commissioner les agents de police municipale pour le constat de certaines infractions (voir annexe) ;

- "en matière de police des marchands ambulants, forains et nomades (dispositions contraventionnelles du décret du 31 juillet 1970) ;

- "en matière de "bruit", la compétence des agents de police municipale, pourrait être étendue au contrôle du respect du règlement sanitaire départemental (article 3 du décret du 21 mai 1973).

"D'autres polices spéciales pourraient également être dévolues aux agents de police municipale : chasse, pêche, environnement, dans les secteurs non couverts par la compétence d'agents spécialisés."

Après examen, il est apparu à votre rapporteur que les agents de police municipale pouvaient déjà tenir de certains textes des pouvoirs d'intervention en certaines de ces matières.

C'est ainsi que les articles L 160-4 et L 480-1 du code de l'urbanisme permettent au maire s'il le juge opportun, de commissionner des agents assermentés pour constater les infractions à certaines dispositions au code de l'urbanisme, et notamment aux règles générales de construction, aux plans d'occupation des sols et aux permis de construire, lorsque la commune est compétente.

De même, en matière de bruit, l'article L 131-2, 2° du code des communes, donne au maire une compétence générale de police, sur la base de laquelle les agents de police municipale pourront surveiller l'exécution des arrêtés du maire, en matière d'atteinte à la tranquillité publique.

Ces dispositions particulières paraissent actuellement de nature à permettre une extension des compétences des agents de police municipale, sans qu'il soit nécessaire de compléter l'article 11.

En revanche, le présent projet de loi peut fournir l'opportunité de combler une lacune concernant les agents de police municipale, en matière de police des funérailles et des sépultures. Actuellement dans les communes où la police n'est pas étatisée, seuls les gardes champêtres peuvent être délégués pour assister aux opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps, afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, sur la base de l'article L 364-5 du code des communes. Les agents de police municipale pourraient bénéficier des mêmes attributions. Votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement en ce sens.

Sous réserve de cet ajout et d'un amendement de forme au I, votre commission des Lois vous demande d'adopter l'article 11.

Article 12

Date d'entrée en vigueur et mesures transitoires

Cet article renvoie pour la date d'entrée en vigueur de la loi à un décret en Conseil d'État, mais prévoit un butoir, l'entrée en vigueur devant intervenir automatiquement dans le délai d'un an à compter de sa publication.

Pour les agents de police en fonction avant cette entrée en vigueur, il est prévu de leur conserver leurs anciennes compétences et de les maintenir en fonctions, jusqu'à ce que soit prise la décision d'agrément, dans les conditions définies par l'article 2 (et non l'article 3 comme l'indique le projet de loi) et au plus tard dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

En conséquence, dans un délai de trois ans maximum à compter de la publication de la loi, seuls pourront rester en fonctions en cette qualité, les agents de police municipale ayant obtenu leur agrément selon la nouvelle procédure, ce qui suppose que les décrets d'application et le dispositif de formation soient mis en place auparavant.

En revanche, les agents titulaires actuellement en fonctions, qui ne pourraient être agréés, pour des raisons d'aptitude ou pour des motifs tenant à l'organisation et à l'activité du corps de police municipale dans lequel ils exercent leurs fonctions, conserveront bien entendu, à l'issue de la période transitoire, leur statut de fonctionnaires territoriaux. Mais ils ne pourront exercer les attributions définies par le présent projet de loi, et cesseront d'être agents de police judiciaire adjoints. La possibilité d'être ultérieurement agréés leur restera naturellement ouverte.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve d'une rectification d'erreur matérielle, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 13

Extension aux territoires d'outre-mer

Le présent article renvoie, comme il est de règle, à une loi particulière le soin de déterminer les modalités d'application de la loi nouvelle aux territoires d'outre-mer. Notons que l'application aux départements d'outre-mer ne pose pas de problème juridique et se fera automatiquement.

Quoi qu'il en soit, cet article fournit l'occasion de rappeler quelle est la situation dans les départements d'outre-mer.

A la date du 7 octobre 1984, le nombre de fonctionnaires municipaux chargés d'une mission de police municipale dans les D.O.M. (agents de police municipale et gardes-champêtres) se montait à 409 ainsi répartis :

- Guadeloupe	182
- Martinique	89
- Guyane	35
- Réunion	103

Relevons que les communes les plus importantes des départements d'outre-mer sont toutes dotées de police municipale.

Votre Commission vous propose l'adoption conforme de cet article.

Intitulé du projet de loi

Le projet de loi modifie non seulement le code des communes et le code de procédure pénale, mais il comporte aussi des dispositions qui ne se rapportent ni à l'un, ni à l'autre de ces codes. Il modifie en particulier ainsi le code rural et la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes. Il présente également des dispositions autonomes.

Compte tenu de la cohérence d'ensemble du sujet traité, il vous est proposé dans un souci de simplification et de clarté de l'intituler "projet de loi relatif aux agents de police municipale".

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous présente, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence

Code des communes.

Texte du projet de loi

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES

Article premier.

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

« Les agents de police municipale exercent leurs fonctions sur le territoire communal.

« Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire.

« Ils constatent par procès-verbaux les contraventions aux dispositions pour lesquelles ils sont habilités en vertu de l'article 21-2 du Code de procédure pénale. Ils exercent leurs fonctions dans les conditions prévues aux articles 15 et 21-2 du Code de procédure pénale. »

Propositions de la commission

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES

Article premier.

Alinea sans modification.

Alinea sans modification.

Alinea sans modification.

Ils constatent par procès-verbaux les contraventions à ces arrêtés. »

Code de procédure pénale.

Art. 15. — La police judiciaire comprend :

1° Les officiers de police judiciaire :

2° Les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints :

3° Les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire.

Art. 21-1. Les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints ont compétence dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles ainsi que

Texte de référence

dans celles ou l'officier de police judiciaire responsable du service de la police nationale ou de l'unité de gendarmerie auprès duquel ils ont été nominativement mis à disposition temporaire exerce ses fonctions. Lorsqu'ils secondent un officier de police judiciaire, ils ont compétence dans les limites territoriales ou ce dernier exerce ses attributions en application des dispositions de l'article 18.

Art. 21-2. — Cf. art. 8.

Code des communes.

Art. L. 412-49 — Les agents de la police municipale nommés par le maire doivent être agréés par le procureur de la République.

Texte du projet de loi

Art. 2.

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 doivent être agréés par le procureur de la République et assermentés.

« Seuls peuvent être agréés les agents qui remplissent des conditions d'aptitude particulières et ont reçu une formation organisée, sur proposition d'une commission composée de personnalités qualifiées, par le centre national de la fonction publique territoriale.

« L'agrément ne peut être accordé si le représentant de l'État dans le département constate que l'organisation ou l'activité de la police municipale n'est pas conforme aux lois et règlements.

« L'agrément peut être retiré à tout moment par le procureur de la République. Le représentant de l'État dans le département peut demander au procureur de la République de retirer un agrément.

Propositions de la commission

Art. additionnel après l'article premier.

Il est inséré au Code des communes un article L. 131-16 ainsi rédigé :

« Art. L. 131-16. — Les agents de police municipale exercent leurs fonctions dans les conditions prévues aux articles 15 et 21-2 du Code de procédure pénale. »

Art. 2.

Alinéa sans modification.

« Art. L. 412-49. — Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Seuls...

... une formation organisée par le centre national de la fonction publique territoriale, sur proposition d'une commission nationale composée de personnalités qualifiées. Cette commission a notamment pour mission de proposer au Centre national de la fonction publique territoriale les programmes de formation et d'agréer les organismes susceptibles de la dispenser. »

« Le procureur de la République ne peut agréer un agent de police municipale, s'il a été informé par le représentant de l'État dans le département que l'organisation ou l'activité du service de police municipale, dans lequel il demande son intégration, n'est pas conforme aux lois et règlements. Aucun nouvel agrément ne peut être accordé tant que le représentant de l'État dans le département n'a pas constaté la mise en conformité de ce service aux dispositions en cause. »

« L'agrément peut être retiré par le procureur...

agrément.

...

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code des communes

Livre IV

PERSONNEL COMMUNAL

TITRE PREMIER

AGENTS NOMMÉS
DANS DES EMPLOIS PERMANENTS
A TEMPS COMPLET

CHAPITRE II

*Recrutement, formation
et promotion sociale.*

Section V

*Dispositions applicables
à certains personnels.*

Sous-section I

Dispositions applicables aux gardes champêtres
et aux agents de la police municipale.

« Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article et détermine notamment les conditions d'aptitude que doivent remplir les agents, la composition de la commission mentionnée au troisième alinéa et le mode de désignation de ses membres. »

« Un décret...

...
alinéa, le mode de désignation de ses membres et ses attributions. »

Art. 3.

Il est ajouté à la sous-section I de la section V du chapitre II du titre premier du livre IV du Code des communes un article L. 412-51 ainsi rédigé :

« Art. L. 412-51. — Lorsque les circonstances l'exigent, tout agent de police municipale peut être armé sur demande motivée du maire, conformément aux dispositions du décret du 18 avril 1939.

« La tenue des agents de police municipale est distincte de celles de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Elle est la même dans toutes les communes. »

Art. 4.

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

Art. 3.

Alinéa sans modification.

« Art. L. 412-51. — Lorsque...

... maire
au représentant de l'Etat dans le département, conformément aux dispositions du décret du 18 avril 1939.

« La tenue...

... communes. Le port de la tenue est obligatoire pendant la durée du service. »

Art. 4.

Conforme.

Art. L. 441-1. — Les dispositions du présent livre sont applicables dans les départements de

Texte de référence

la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, à l'exception des articles L. 412-49 et L. 414-24 et sous réserve des dispositions ci-après.

Art. L. 441-4 — La communauté urbaine, participe, au prorata du nombre d'années passées à son service, au paiement des pensions des agents qui sont encore soumis aux régimes locaux de retraite institués par les collectivités du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Art. L. 414-24. — Les agents de la police municipale peuvent être suspendus et révoqués par le maire.

La suspension ne peut durer plus d'un mois.

Art. L. 441-2. — Dans les communes de 25 000 habitants et au-dessus et les communes assimilées le maire nomme seul les gardes champêtres.

Il les suspend et les révoque dans les conditions déterminées pour les agents permanents à temps complet.

Art. L. 441-3. — Les agents de la police municipale sont nommés par le maire. Ils peuvent être suspendus et révoqués dans les conditions prévues pour les agents permanents à temps complet.

Code de procédure pénale.

Art. 20. — Sont agents de police judiciaire :

1° Les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ;

2° Les inspecteurs de police de la Police nationale titulaires ne remplissant pas les conditions énoncées à l'article 16, alinéa premier, 3° ;

3° Les enquêteurs de la Police nationale remplissant les conditions d'aptitude qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat et comptant, au moins trois ans de services effectifs en qualité de titulaires ;

4° Sans préjudice des dispositions de l'article L. 23-1 du Code de la route, les personnels en tenue des services actifs de la Police nationale, titulaires et remplissant les conditions d'aptitude qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, les fonctionnaires mentionnés aux 1° à 4° ci-dessus ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité

Texte du projet de loi

« *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 de l'article L. 441-4. »

Art. 5.

Les articles L. 441-2 et L. 441-3 du Code des communes sont abrogés.

TITRE II

**DISPOSITIONS MODIFIANT
LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE**

Propositions de la commission

Art. 5.

Conforme.

TITRE II

**DISPOSITIONS MODIFIANT
LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE**

Texte de référence

d'agent de police judiciaire et se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice ; l'exercice de ces attributions est momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre.

Les agents de police judiciaire ont pour mission :

De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;

De constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ;

De recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions.

Les agents de police judiciaire n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue.

Art. 21. — Sont agents de police judiciaire adjoints :

1° Les fonctionnaires des services actifs de Police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 ;

2° Les agents de police municipale.

Ils ont pour mission :

De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;

De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;

De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres.

Texte du projet de loi

Art. 6.

Le premier alinéa de l'article 21 du Code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 sont agents de police judiciaire adjoints ».

Art. 6.

Les trois premiers alinéas de l'article 21 du Code de procédure pénale sont remplacés par les dispositions suivantes :

Alinéa sans modification.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

LIVRE PREMIER
DE L'EXERCICE
DE L'ACTION PUBLIQUE
ET DE L'INSTRUCTION

TITRE PREMIER

Des autorités chargées
de l'action publique et de l'instruction.

CHAPITRE PREMIER

De la police judiciaire.

Section IV.

Des fonctionnaires et agents
chargés de certaines fonctions
de police judiciaire.

Paragraphe premier.

*Des ingénieurs, chefs de district
et agents techniques des eaux et forêts
et des gardes champêtres.*

Paragraphe 2.

*Des fonctionnaires
et agents des administrations et services publics.*

Paragraphe 3.

Des gardes particuliers assermentés.

Art. 7.

Les paragraphes premier, 2 et 3 de la section 4 du chapitre premier du titre premier du livre premier du Code de procédure pénale deviennent respectivement les paragraphes 2, 3 et 4. Le paragraphe premier de cette section est intitulé : « paragraphe premier. *Des agents de police municipale.* ».

Art. 8.

Il est inséré au paragraphe premier de la section 4 du chapitre premier du titre premier du livre premier du Code de procédure pénale un article 21-2 ainsi rédigé :

« Art. 21-2. — Les agents de police municipale constatent par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés de police municipale et aux

Art. 7.

Conforme.

Art. 8.

Alinéa sans modification.

« Art. 21-2. — Alinéa sans modification.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

dispositions pour lesquelles la loi les habilite expressément. Ils constatent également par procès-verbaux les contraventions au Code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

« A cette fin, ils sont habilités à relever l'identité du contrevenant. Si l'intéressé 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.

« Ils adressent leurs procès-verbaux au procureur de la République par l'intermédiaire de tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, ainsi qu'au maire.

« Ils rendent compte sans délai à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, ainsi qu'au maire de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance.

« 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. »

Code de procédure pénale.

Art. 9.

Art. 9.

Art. 78-2. — Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe un indice faisant présumer :

A l'article 78-2 du Code de procédure pénale les termes « articles 20 et 21-1° » sont remplacés par les termes « articles 20 et 21 ».

Conforme.

— qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

— ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

— ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

— ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

L'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les mêmes modalités, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens.

La personne de nationalité étrangère dont l'identité est contrôlée en application des dispositions du présent article doit être en mesure de

Texte de référence

présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France.

Art. 20 et 21. — Cf. art. 6.

Code rural.

Art. 445. — Sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application, en quelque lieu qu'elles soient commises, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du Code de procédure pénale et les agents habilités par des lois spéciales :

1° Les agents du Conseil supérieur de la pêche commissionnés à cet effet par décision ministérielle, et assermentés ;

2° Les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, les ingénieurs des travaux et les agents qualifiés chargés de la police de la pêche dans les directions départementales de l'agriculture et à l'Office national des forêts, les ingénieurs et agents qualifiés des services chargés de la navigation, commissionnés à cet effet par décision ministérielle et assermentés.

3° Les gardes champêtres.

Les agents commissionnés du Conseil supérieur de la pêche peuvent contrôler les conditions dans lesquelles, au-delà de la limite de salure des eaux, est pratiquée la pêche des espèces de poissons vivant alternativement dans les eaux douces et dans les eaux salées.

Peuvent également rechercher et constater les infractions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application les agents des douanes ainsi que les agents autorisés par le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime.

Texte du projet de loi

TITRE III

**DISPOSITIONS DIVERSES
ET TRANSITOIRES**

Art. 10.

Un Code de déontologie des polices municipales sera établi par décret en Conseil d'Etat.

Art. 11.

I. — L'article 445 du Code rural est complété par les dispositions suivantes :

« Les agents de police municipale sont habilités à constater les contraventions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application. »

Propositions de la commission

TITRE III

**DISPOSITIONS DIVERSES
ET TRANSITOIRES**

Art. 10.

Conforme.

Art. 11.

I. — *Après le 3° de l'article 445 du Code rural, il est inséré un 4° ainsi rédigé :*

« 4° Les agents de police municipale. »

Texte de référence

Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

Art. 36. — Pour l'application des articles 24, 29 et 34, sont habilités à procéder à toutes constatations, outre les officiers de police judiciaire :

— les agents de police judiciaire mentionnés aux articles 20 et 21 du Code de procédure pénale ;

— les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux lois du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites ;

— les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier ;

— les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques habilités à constater les infractions au Code de l'urbanisme ;

— les ingénieurs des ponts et chaussées, les ingénieurs des travaux publics de l'Etat et les agents des services des ports maritimes commissionnés à cet effet ;

— les agents habilités par les collectivités locales à constater les infractions au Code de la route en matière d'arrêt et de stationnement des véhicules automobiles en vertu de l'article L. 24 dudit code.

Les agents et fonctionnaires ci-dessus habilités pour constater les infractions transmettent leurs procès-verbaux de constatation au procureur de la République, au maire et au préfet.

Code des communes.

Art. 364-5. — Les commissaires de police et, dans les communes qui n'en ont point, les gardes champêtres peuvent seuls être délégués par l'autorité compétente pour assister aux opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps, afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements.

Texte du projet de loi

II. — A la fin du premier alinéa de l'article 36 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 sont ajoutés les mots :

« — les agents de police municipales. »

Art. 12.

La présente loi entrera en vigueur à une date fixée par un décret en Conseil d'Etat et au plus tard dans un délai d'un an à compter de sa publication.

Propositions de la commission

II. — Sans modification.

III. — Dans l'article L. 364-5 du Code des communes, après les mots « qui n'en ont point, » sont insérés les mots « les agents de police municipale et ».

Art. 12.

Alinéa sans modification.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Les agents de police municipale en fonctions avant l'entrée en vigueur de la présente loi conservent leurs anciennes compétences et restent en fonctions jusqu'à la décision relative à la demande de l'agrément prévu à l'article 3 de la présente loi les concernant et, au plus tard, jusqu'à l'expiration d'un délai de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 13.

Une loi déterminera les modalités d'application de la présente loi aux territoires d'outre-mer.

Intitulé.

Projet de loi *modifiant le Code des communes et le Code de procédure pénale et* relatif aux agents de police municipale.

Les agents...

présente...

loi.

Art. 13.

Conforme.

Intitulé.

Projet de loi relatif aux agents de police municipale.

... article 2 de la

...