

N° 132

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987.

PROJET DE LOI

*modifiant le code des communes et le code de procédure pénale et relatif
aux agents de police municipale.*

PRÉSENTÉ

Au nom de M. JACQUES CHIRAC,

Premier ministre,

par M. Albin CHALANDON,

Garde des sceaux, ministre de la Justice,

par M. Charles PASQUA,

ministre de l'Intérieur,

et par M. Robert PANDRAUD,

ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, charge de la sécurité.

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

Police. — *Agents de police municipale - Agrément - Code des communes - Code de procédure pénale - Police municipale - Recrutement.*

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis quelques années, le recrutement des policiers municipaux s'accélère, les maires étant de plus en plus nombreux à recourir à cette formule en raison de l'acuité des problèmes d'insécurité en particulier dans les villes. Cette évolution a mis en lumière deux problèmes d'ailleurs liés : les pouvoirs des policiers municipaux sont en fait très limités, cependant que leurs conditions actuelles de recrutement et de formation sont insuffisamment rigoureuses.

C'est pour apporter à ces problèmes une réponse juridique appropriée et pour doter les policiers municipaux d'un véritable statut qu'une commission composée à la fois d'élus - désignés conjointement par l'association des maires de France et par l'association des maires des grandes villes - et de représentants des principaux ministères concernés a été constituée en octobre 1986. Cette commission avait pour mandat de proposer une définition plus précise des compétences des policiers municipaux, de réfléchir à un nouveau statut de ces personnels s'agissant notamment des modalités de leur recrutement et de leur formation et de clarifier les rapports qu'ils doivent entretenir avec la police et la gendarmerie nationales dans un esprit de complémentarité.

Après avoir procédé à une large concertation, notamment avec les organisations syndicales représentatives des personnels de la police nationale et des polices municipales, la commission a remis ses conclusions en mars dernier sous forme d'un rapport qui a fait l'objet d'une large diffusion. Ce rapport préconisait

notamment une refonte complète du statut des policiers municipaux en commençant d'abord par une révision de leurs compétences.

Le gouvernement a décidé de faire siennes les principales conclusions du rapport. Cette volonté s'est d'abord traduite par l'insertion d'une disposition relative à l'existence des polices municipales et à la définition générale de leurs compétences dans la loi du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale. Conformément aux engagements que le gouvernement avait pris au Parlement à cette occasion, le présent projet de loi tend à compléter certaines dispositions du code des communes et du code de procédure pénale qui ont trait aux conditions générales dans lesquelles les policiers municipaux exercent leurs fonctions d'une part, à la définition de leurs compétences judiciaires d'autre part.

*

* *

Deux grands principes inspirent ce projet de loi.

Le premier est celui de la liberté de choix des élus locaux. Chaque maire conservera une entière liberté d'appréciation quant à la décision de doter ou non sa commune d'un corps de police municipale. Le libre choix du maire sera d'autant mieux préservé que les prérogatives de la police nationale et de la gendarmerie resteront inchangées. L'État continuera donc d'assumer sur l'ensemble du territoire national la responsabilité de la sécurité des personnes et des biens.

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

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

Le projet de loi rappelle, en outre, dans son article 2 que les agents de police municipale devront être agréés par le procureur de la République : mais les conditions tant de cet agrément que de son éventuel retrait sont précisées. Pour prétendre à cet agrément, les policiers municipaux devront avoir suivi une formation particulière organisée par le centre national de la fonction publique territoriale sur proposition d'une commission d'experts.

Le projet de loi est également l'occasion d'affirmer un second principe : celui de la spécificité du rôle des agents de police municipale.

Cette spécificité se traduira tout d'abord, ainsi que le prévoit l'article 3 du projet de loi, par le port d'une tenue identique dans toutes les communes distincte de celles de la police nationale ou de la gendarmerie. La particularité de leurs missions justifie également que les policiers municipaux ne soient pas systématiquement armés : ils pourront l'être, mais uniquement sur décision motivée du maire.

C'est aussi et surtout dans la définition de compétences judiciaires que se révélera la spécificité des policiers municipaux. A l'heure actuelle, en effet, ces personnels disposent d'une compétence générale définie par l'article 21 du code de procédure pénale ; mais dans l'exercice de cette compétence, ils peuvent seulement rédiger des rapports qui sont transmis à l'autorité judiciaire. Le rapport de la commission rendu public en mars 1987 avait suggéré de mieux circonscrire les compétences des policiers municipaux tout en augmentant leurs pouvoirs en matière contraventionnelle. Aux termes des articles 6, 7 et 8 du projet de loi, les agents de police municipale seront chargés de certaines fonctions de police judiciaire et pourront en particulier constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police municipale d'une part, au code de la route d'autre part ; dans ce dernier domaine, leurs compétences jusqu'alors limitées à la police du stationnement des véhicules sont étendues à la police de la circulation.

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

Bien évidemment, ils conservent le droit de faire rapport sur tout crime, délit ou contravention dont ils ont connaissance et ils pourront être requis par le procureur de la République, le juge d'instruction ou un officier de police judiciaire afin de leur prêter assistance.

Enfin, le projet de loi ouvre aux policiers municipaux la perspective d'une évolution du champ d'application de leur qualification judiciaire. Au-delà, en effet, des contraventions aux arrêtés de police municipale ou au code de la route, d'autres compétences pourront ultérieurement être reconnues par la loi aux policiers municipaux.

L'article 10 du projet de loi prévoit qu'un code de déontologie des polices municipales sera établi comme c'est déjà le cas pour les personnels de la police nationale.

*

* *

Le projet de loi réalise une profonde transformation des conditions d'exercice de leurs fonctions par les policiers municipaux. Une telle transformation ne pourra pas être mise en oeuvre immédiatement, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité d'offrir à chaque policier municipal la possibilité de suivre la formation indispensable à l'attribution individuelle de la qualification définie par les articles 6 à 8 du présent projet de loi.

Le projet de loi, tout en imposant au gouvernement un délai maximum d'un an pour la publication des décrets d'application, a donc prévu que les agents de police municipale,

déjà en fonction à la date d'entrée en vigueur de la future loi, disposeraient, à compter de cette date, d'un délai de deux ans pour obtenir l'agrément indispensable à l'exercice des nouvelles compétences auxquelles ils peuvent prétendre.

*

* *

Les agents de police municipale aspirent depuis des années à une reconnaissance officielle de leur rôle. La définition rigoureuse de leurs compétences d'une part, de leurs conditions de recrutement et de formation d'autre part, constitue à cet égard une étape décisive.

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

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des Sceaux, ministre de la justice,
du ministre de l'Intérieur et du ministre délégué auprès du
ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi modifiant le Code des communes et le Code de procédure pénale et relatif aux agents de police municipale, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur et le ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé de la sécurité, qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE Ier

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".

Art. 2.

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

"Article 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'Etat 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'Etat dans le département peut demander au procureur de la République de retirer un agrément.

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."

Art. 3.

Il est ajouté à la sous-section 1 de la section 5 du chapitre II du titre Ier du livre IV du code des communes un article L. 412-51 ainsi rédigé :

"Article 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 :

"Article 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 PROCEDURE PENALE

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. 7.

Les paragraphes 1er, 2 et 3 de la section 4 du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de procédure pénale deviennent respectivement les paragraphes 2, 3 et 4. Le paragraphe 1er de cette section est intitulé : "§ 1er. Des agents de police municipale."

Art. 8.

Il est inséré au paragraphe 1er de la section 4 du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de procédure pénale un article 21-2 ainsi rédigé :

"Article 21-2. Les agents de police municipale constatent par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés de police municipale et aux 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."

Art. 9.

A l'article 78-2 du code de procédure pénale les termes "articles 20 et 21-1^{er}" sont remplacés par les termes "articles 20 et 21".

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".

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 municipale".

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.

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.

Fait à Paris, le 2 décembre 1987.

Signé : Jacques CHIRAC

Par le Premier ministre :

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Signé : Albin CHALANDON

Le ministre de l'Intérieur,

Signé : Charles PASQUA

Le ministre délégué auprès du ministre
de l'Intérieur, chargé de la sécurité,

Signé : Robert PANDRAUD