N° 671

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur les **polices municipales**,

Par Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente ;* M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents ;* M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, *secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **7**

LISTE DES PROPOSITIONS **21**

AVANT-PROPOS **25**

I. LES POLICES MUNICIPALES, ACTEURS ESSENTIELS DU *CONTINUUM* DE SÉCURITÉ **27**

A. SOUS L'AUTORITÉ DES MAIRES, LES POLICES MUNICIPALES ACCOMPLISSENT DES MISSIONS ESSENTIELLES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN 27

1. La police du maire : un héritage républicain *27*

2. Les polices municipales peuvent accomplir des missions très diverses, déterminées par les maires *28*

3. Émanation des libertés locales, les polices municipales peuvent également faire l'objet de mutualisations entre les collectivités *30*

a) Les mutualisations à titre exceptionnel 30

b) Les mutualisations pérennes 31

c) Des pistes existent pour faciliter les mutualisations entre les polices municipales des communes désireuses de s'engager dans ces démarches 31

B. L'ESSOR DES POLICES MUNICIPALES TÉMOIGNE D'UN BESOIN CROISSANT DE SÉCURITÉ DANS NOS TERRITOIRES 34

1. Une dynamique soutenue des effectifs des polices municipales *34*

2. Signe du durcissement du contexte sécuritaire, l'armement des polices municipales s'est banalisé *37*

C. UN PARTENARIAT AVEC LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES ESSENTIEL MAIS ENCORE PERFECTIBLE 42

1. Une action des polices municipales qui s'inscrit en complémentarité avec celle des forces nationales *42*

2. Des canaux de coordination multiples mais susceptibles d'amélioration *43*

a) Les conventions de coordination : une formalisation de la coopération parfois standardisée ou à sens unique 43

b) Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance : des instances partenariales établies mais peu opérationnelles 47

c) L'affirmation de nouveaux outils contractuels ou opérationnels de coordination 47

d) In fine, une coordination dont l'efficacité repose essentiellement sur les relations interpersonnelles 49

3. En pratique, un effet de dépendance qui ne fait que s'accroître *49*

II. DONNER AUX POLICES MUNICIPALES DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR RÉPONDRE AU DURCISSEMENT DES ENJEUX DE SÉCURITÉ SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE 53

A. FACE À LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SÉCURITAIRE EN FRANCE, DES POLICIERS MUNICIPAUX ENCORE TROP CONTRAINTS DANS LEUR ACTION 54

1. Une détérioration préoccupante de la situation sécuritaire 54

2. Des compétences et des moyens des polices municipales qui n'ont pas suivi l'évolution de la délinquance 58

B. UNE ÉVOLUTION DES PRÉROGATIVES ADMINISTRATIVES ET DES MOYENS DES POLICIERS MUNICIPAUX QUI EST DICTÉE PAR LA RÉALITÉ DU TERRAIN 61

1. Des synergies avec la police et la gendarmerie nationales qui pourraient encore être renforcées 61

2. Une extension indispensable mais nécessairement circonscrite des prérogatives administratives des policiers municipaux 63

a) Une indispensable évolution de la législation sur les inspections visuelles de l'intérieur des véhicules et de leur coffre 63

b) La saisie d'objets dangereux, une piste à explorer 65

3. Une indispensable montée en gamme des équipements attribués aux policiers municipaux et aux gardes champêtres 66

a) Autoriser l'usage de grenades lacrymogènes ou dispersantes à des fins exclusivement défensives 66

b) Permettre un meilleur usage des technologies de captation d'images 68

C. L'ÉPINEUSE QUESTION DES PRÉROGATIVES JUDICIAIRES DES POLICES MUNICIPALES : POUR UNE EXTENSION LIMITÉE ET COHÉRENTE AVEC LEURS MISSIONS 71

1. Des compétences de police judiciaire nettement circonscrites 71

2. L'octroi du statut d'officier de police judiciaire aux policiers municipaux : une fausse bonne idée 73

3. Permettre aux policiers municipaux de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles 76

4. Ajuster et harmoniser les compétences des policiers municipaux et des gardes champêtres dans le domaine contraventionnel 80

5. La nécessité d'étendre les possibilités de procéder à des relevés d'identité 82

6. L'accès élargi aux fichiers de police : une demande forte exprimée par l'ensemble des acteurs de terrain 85

D. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE AU NIVEAU NATIONAL, COROLLAIRE DE L'ACCROISSEMENT DES PRÉROGATIVES DES MUNICIPALES 89

1. Une exigence d'identification nationale des agents et de traçabilité des actions soumises à habilitation 89

2. Structurer une capacité de contrôle nationale de l'action des polices municipales 91

III. RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA FILIÈRE « POLICE MUNICIPALE » 92

A. LA POLICE MUNICIPALE : UNE FILIÈRE MARQUÉE PAR DES BESOINS IMPORTANTS DE RECRUTEMENT 93

1. L'essor des polices municipales s'est traduit par une augmentation des besoins de recrutement 93

2. L'accroissement du nombre de postes de policiers municipaux a provoqué l'apparition de tensions autour du recrutement, qui doivent cependant être nuancées 93

a) La hausse du nombre de postes de policiers municipaux à pourvoir a provoqué l'apparition de difficultés de recrutement 93

b) Des difficultés de recrutement à nuancer 95
3. L'essor des polices municipales a également été marqué par l'émergence d'une concurrence entre les communes, afin d'attirer les meilleurs profils.....98
a) Les communes cherchent à attirer les meilleurs profils, donnant lieu à une concurrence croissante 98
b) Face à ces phénomènes de concurrence, des dispositifs visant à favoriser la fidélisation des policiers municipaux ont été institués 99
(1) Le versement d'une compensation financière à la collectivité d'origine par la collectivité d'accueil.....99
(2) La création d'un dispositif d'engagement de servir, spécifique aux policiers municipaux.....100
(3) Le bilan mitigé du dispositif d'engagement de servir.....101

B. RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA FORMATION.....102
1. L'organisation de la formation des policiers municipaux 102
a) La formation initiale d'application.....103
(1) La formation initiale d'application des policiers municipaux 103
(2) La formation initiale d'application des gardes champêtres 105
b) La formation continue obligatoire des policiers municipaux.....106
c) Les formations à l'armement des policiers municipaux.....107
(1) La formation préalable à l'armement 107
(2) Les formations d'entraînement à l'usage des armes.....108
(3) La formation des moniteurs au maniement des armes.....108
2. Une formation en amélioration.....109
a) La réduction des délais de départ en formation.....109
b) L'adaptation du contenu des formations aux besoins exprimés par les collectivités territoriales.....111
3. Une formation dont l'efficacité peut encore être renforcée, pour l'ajuster au plus près des besoins exprimés par les collectivités.....112
a) La nécessité de permettre une prise de fonction plus rapide des policiers municipaux recrutés.....112
(1) L'intégration de la formation préalable à l'armement dans la formation initiale d'application.....112
(2) La modification des modalités de prise en compte de l'expérience antérieure des anciens gendarmes et policiers nationaux intégrant la police municipale.....113
(3) La poursuite de l'effort de réduction des délais d'entrée en formation 114
b) L'importance d'une adaptation des formations dispensées aux évolutions de la société et aux besoins exprimés par les collectivités 115
c) L'impératif de simplification de l'accès aux formations à l'armement 116

C. MIEUX VALORISER LES CARRIÈRES ET FLUIDIFIER LES PARCOURS.....118
1. Des mesures ont récemment été prises pour revaloriser la rémunération des policiers municipaux et des gardes champêtres, ce qui plaide pour la réalisation d'un bilan avant toute nouvelle évolution.....118
a) Les cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres 118
(1) Les cadres d'emplois de la police municipale.....118
(2) Le cadre d'emplois des gardes champêtres.....118
(3) Les règles d'avancement 119
(a) L'avancement d'échelon 119
(b) L'avancement de grade.....119
(c) La promotion interne d'un cadre d'emplois vers un cadre d'emplois supérieur 119
b) La rémunération des policiers municipaux et des gardes champêtres 120
(1) La rémunération de base des policiers municipaux et des gardes champêtres.....120
(2) Le régime indemnitaire propre aux policiers municipaux et gardes champêtres.....120
(a) Le régime indemnitaire des policiers municipaux et des gardes champêtres applicable jusqu'au 31 décembre 2024 121

(b) Le régime indemnitaire des policiers municipaux et des gardes champêtres en vigueur depuis le 1er janvier 2025 ..... *121*
(3) Une rémunération moyenne supérieure au reste de la fonction publique territoriale et des mesures récentes de revalorisation des rémunérations 123
(a) Une rémunération sensiblement plus élevée que les autres agents de la fonction publique territoriale *123*
(b) Des mesures de revalorisation indiciaires et indemnitaires récentes *124*
2. Mieux valoriser les carrières sur le plan symbolique *125*
3. Fluidifier les carrières à travers la création d'un permis de port d'arme national *126*

EXAMEN EN COMMISSION **129**

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. FRANÇOIS-NOËL BUFFET, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR **141**

LISTE DES DÉPLACEMENTS **155**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES **157**

CONTRIBUTIONS ÉCRITES **163**

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI **165**

ANNEXE : ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE POLICE MUNICIPALE **169**

LE CONTRÔLE EN CLAIR **179**

L'ESSENTIEL

Les **polices municipales** se sont imposées comme des **acteurs essentiels du *continuum* de sécurité**, aux côtés de la police et de la gendarmerie nationales.

Alors que leur régime juridique date de 1999, leur action s'inscrit désormais dans un contexte bouleversé, marqué par une montée des violences et un durcissement des enjeux sécuritaires qui concerne l'ensemble du territoire.

Face à ce constat, la commission des lois du Sénat a décidé la création, en novembre 2024, d'une **mission d'information transpartisane**[1] consacrée à cette question, en parallèle du « Beauvau des polices municipales » lancé par le Gouvernement. La mission a conduit ses travaux sur près de six mois, avec le souci d'écouter largement les acteurs de terrain. Elle a entendu 99 personnes en audition et organisé quatre déplacements en France et en Allemagne et lancé une consultation des élus locaux sur la plateforme dédiée du Sénat, à laquelle 981 élus locaux ont participé.

Au terme de ses travaux, la mission d'information formule **25 propositions** concrètes et opérationnelles, adoptées à l'unanimité par la commission des lois, pour **donner aux polices municipales les moyens de s'adapter aux nouvelles réalités du terrain**.

Ces propositions s'ordonnent autour de **deux principes directeurs** :

- **la préservation de la pleine autorité du maire sur l'action des polices municipales** ;

- **la préservation d'un champ missionnel centré sur la tranquillité publique et la sécurité du quotidien**, s'inscrivant en complémentarité avec l'action des forces de sécurité intérieure.

I. LES POLICES MUNICIPALES, ACTEURS ESSENTIELS DU *CONTINUUM* DE SÉCURITÉ

A. SOUS L'AUTORITÉ DES MAIRES, LES POLICES MUNICIPALES ACCOMPLISSENT DES MISSIONS ESSENTIELLES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN

Les polices municipales sont créées sur décision du maire et agissent sous son autorité. Il s'agit là du principe fondamental de l'action des polices municipales, leur essence même, auquel la mission d'information tient solennellement à rappeler son attachement. Ce cadre induit des spécificités fortes par rapport aux forces de sécurité intérieure – police et gendarmerie nationales –

[1] *La mission d'information est composée de : Jacqueline Eustache-Brinio (LR – Val d'Oise), rapporteure ; Hervé Reynaud (LR – Loire) Isabelle Florennes (UC – Hauts-de-Seine) ; Hussein Bourgi (SER – Hérault) ; Dany Wattebled (LI-RT – Nord) ; Patricia Schillinger (RDPI – Haut-Rhin) ; Ian Brossat (CRCE-K – Paris) ; Sophie Briante Guillemont (RDSE – Sénatrice représentant les Français établis hors de France) ; Guy Benarroche (GEST – Bouches-du-Rhône).*

qui agissent sous l'autorité du ministre de l'intérieur ou, dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, sous la direction de l'autorité judiciaire. **Dans ce cadre, les polices municipales accomplissent des missions essentielles pour garantir la sécurité du quotidien**. Elles s'appuient, pour leur mise en œuvre, sur leur connaissance du territoire et sur leurs relations de proximité avec la population et les acteurs de terrain.

La nature des missions accomplies par les polices municipales dépend ainsi intrinsèquement des choix politiques du maire et varie donc sensiblement d'un territoire à l'autre. Elles peuvent se limiter à la tranquillité ou la salubrité publiques (répression des tapages nocturnes, police de l'environnement...) ou encore à la sécurité routière. Néanmoins, les polices municipales peuvent également conduire, le cas échéant en coopération avec les forces de sécurité intérieure, des missions de police administrative (sécurisation d'évènement, maintien du bon ordre dans les transports publics...) ou autres interventions aux fins de lutter contre la délinquance du quotidien. Dans les territoires ruraux, les communes peuvent également se doter de **gardes champêtres**. Ces agents, qui se distinguent des policiers municipaux par plusieurs aspects, disposent notamment de prérogatives judiciaires étendues au titre de la police des campagnes.

Émanation des libertés locales, les polices municipales peuvent également faire l'objet de mutualisations entre collectivités. Ces mutualisations peuvent être décidées à titre exceptionnel (grande manifestation, catastrophe naturelle...) ou permanent, *via* la création d'une police intercommunale ou pluri-communale. Les travaux de la mission d'information ont mis en évidence la nécessité de mieux faire connaître ces différents régimes de mutualisation auprès des collectivités territoriales. Un certain nombre d'assouplissements peuvent également être envisagés, notamment pour faciliter les mutualisations entre communes non limitrophes.

B. L'ESSOR DES POLICES MUNICIPALES TÉMOIGNE D'UN BESOIN CROISSANT DE SÉCURITÉ DANS NOS TERRITOIRES

Les polices municipales ont connu un essor important au cours de ces dernières années, ce qui témoigne du besoin croissant de sécurité dans nos territoires mais aussi, sans doute, d'un sentiment d'éloignement du terrain des forces de sécurité intérieure.

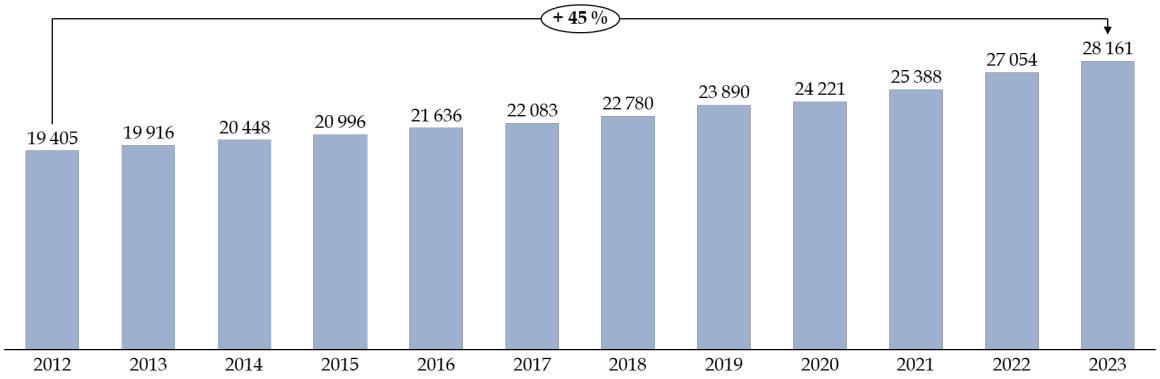
Le nombre de policiers municipaux a connu une progression très importante au cours de la dernière décennie. Il s'élève ainsi à **28 161 agents en 2023, soit une hausse de 45 % depuis 2012**. Ces agents sont employés par 3 812 communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Si cet essor concerne l'ensemble du territoire, une concentration des policiers municipaux peut être constatée dans les départements du Sud-Est, où l'on comptait environ 1 policier municipal pour 1 000 habitants en 2021 (voir la carte ci-dessous). Les effectifs sont également hétérogènes selon les collectivités, puisque plus de la moitié d'entre elles (1 905) emploient moins de trois agents, tandis que 525 d'entre elles

emploient plus de 10 agents parmi lesquelles seules 24, les plus grandes villes, emploient plus de 100 agents.

Au titre de l'année 2023, l'effort consenti par le bloc communal au titre des polices municipales a été estimé à 2,5 milliards d'euros.

Cette dynamique est appelée à se poursuivre, alors que l'enjeu de la sécurité du quotidien a vocation à s'imposer comme un élément structurant de la campagne des élections municipales de 2026. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) estimait ainsi en 2020 que 11 000 nouveaux policiers municipaux pourraient être recrutés d'ici la fin de la mandature municipale en 2026.

Évolution du nombre d'agents de police municipale entre 2012 et 2023

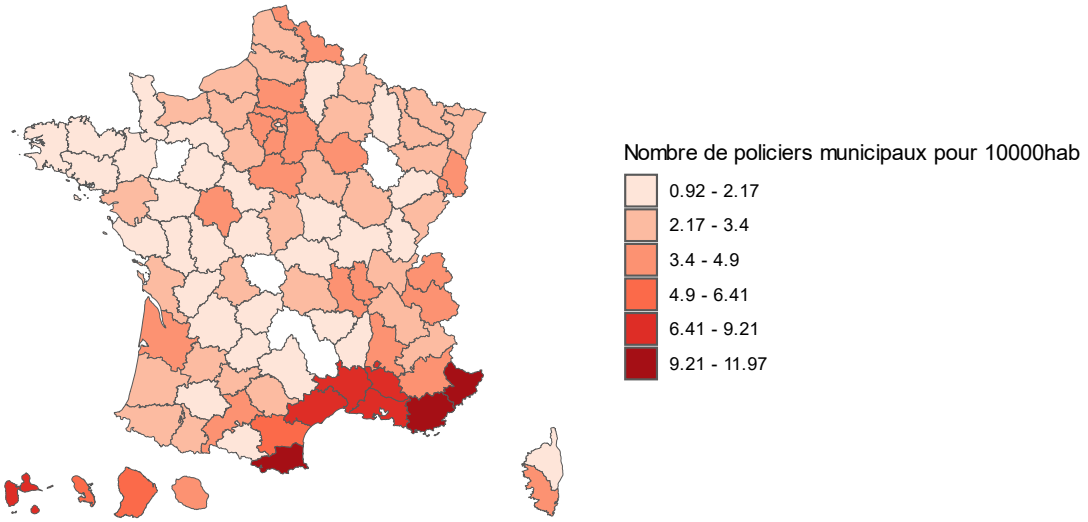


Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Le nombre de gardes champêtres est quant à lui plus modeste, et en régression : 603 agents sont dénombrés en 2023, soit environ deux fois moins qu'en 2012 (1240)[1]. **Ce cadre d'emplois, en tout état de cause, a vocation à être préservé**. La mission d'information, dont les travaux ont mis en évidence le rôle précieux de ces agents dans les campagnes, est pour autant loin de considérer que cette diminution est synonyme d'effacement.

[1] *Ces données du ministère de l'intérieur sont contestées par la Fédération nationale des gardes champêtres, qui estime qu'environ 900 gardes champêtres sont en activité.*

Nombre de policiers municipaux pour 10 000 habitants par département en 2021



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

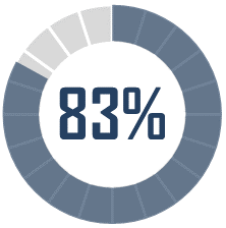
Il ressort également des auditions que l'armement de la police municipale, qui n'allait pas de soi historiquement, s'impose désormais comme une évidence pour une large majorité de communes, signe du durcissement du contexte sécuritaire. Ainsi, 3 168 communes ou intercommunalités étaient dotées d'un service de police municipale armé en 2023 (soit 83,1 % des collectivités concernées), contre 2 516 en 2016. Le nombre de policiers municipaux armé s'élève quant à lui en 2023 à 21 762 (soit 77,2 % des agents). **En particulier, la part des agents de police municipale dotés d'une arme à feu de poing a considérablement augmenté**. Celle-ci s'élevait en 2023 à 58 % du total des agents et à 76 % des agents armés, contre respectivement 38 % et 48 % en 2012.

Une **exception notable** est toutefois à signaler : la **Ville de Paris** est dotée depuis 2021 d'un service de police municipale comptant 1 229 agents de police municipale, tous **non armés**.

Nombre d'agents de police municipale

Nombre de communes ou EPCI dotés d'une police municipale

Part des polices municipales armées



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur (situation au 31 décembre 2023)

C. L'ACTION DES POLICES MUNICIPALES S'INSCRIT ET DOIT CONTINUER DE S'INSCRIRE EN COMPLÉMENTARITÉ AVEC CELLES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

Les polices municipales s'inscrivent pleinement dans le *continuum* de sécurité, en complémentarité des forces de sécurité intérieure. Leur partenariat est formalisé par la conclusion de conventions de coordination, obligatoires pour tout service armé ou comptant plus de trois policiers municipaux, et qui peuvent le cas échéant être complétées par un dispositif de coopération opérationnelle renforcée.

Si une telle coopération est essentielle, la mission d'information regrette que celle-ci repose parfois excessivement sur la seule qualité des relations interpersonnelles. De fait, **les conventions de coordination sont d'une qualité inégale**. Si certaines sont de vrais outils de coopération opérationnelle, d'autres s'apparentent à de simples répliques des modèles-types, voire à des documents « à sens unique » davantage conçus pour répondre aux besoins des forces de sécurité intérieure que pour poser les bases d'une association réellement équilibrée. **La mission considère à l'inverse qu'un partenariat efficace doit systématiquement reposer sur un diagnostic partagé sur les besoins de la population en matière de sécurité et sur des engagements réciproques, cohérents avec les compétences de chaque acteur.**

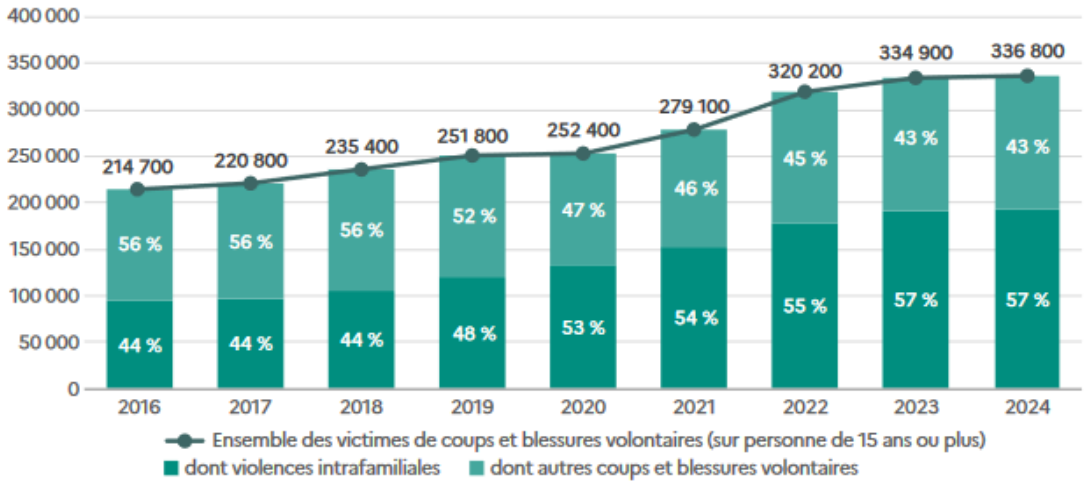
Plus encore, **certains acteurs font le constat d'une forme de dépendance croissante des forces de sécurité intérieure à l'action des polices municipales sur la voie publique**. Cet **effet de déport est avéré dans les espaces fortement urbanisés, quand bien même son intensité peut varier selon les territoires**. **La mission d'information estime qu'une telle situation n'est pas acceptable**. D'une part, elle est susceptible de créer des inégalités entre les citoyens vis-à-vis de la sécurité publique, qu'il appartient à l'État de garantir sur l'ensemble du territoire. D'autre part, elle n'est pas sans risques pour les policiers municipaux ou les gardes champêtres eux-mêmes, dès lors qu'ils doivent assurer des missions pour lesquelles ils ne sont pas ou peu formés et qui les exposent parfois à un niveau de risque accru, et ce alors même qu'ils ne disposent pas nécessairement des équipements pour y faire face. **Aussi, le renforcement des polices municipales que la mission appelle de ses vœux a vocation à s'inscrire en complémentarité avec l'objectif, posé par la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'intérieur (LOPMI), de doublement des effectifs des forces de l'ordre sur le terrain entre 2023 et 2030, et en aucun cas à se substituer à celui-ci**.

II. DONNER AUX POLICES MUNICIPALES DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR RÉPONDRE AU DURCISSEMENT DES ENJEUX DE SÉCURITÉ SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

A. FACE À LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SÉCURITAIRE EN FRANCE, DES POLICIERS MUNICIPAUX ENCORE TROP CONTRAINTS DANS LEUR ACTION

Les polices municipales interviennent aujourd'hui dans un **contexte bouleversé, marqué par une montée des incivilités et une profonde dégradation de la situation sécuritaire sur l'ensemble du territoire** au cours des dernières décennies. À titre d'exemple, on dénombre ainsi 100 000 victimes supplémentaires de coups et blessures volontaires entre 2016 et 2024, avec une progression moyenne annuelle de 9%[1]. **Cette tendance à la hausse est également particulièrement marquée s'agissant des infractions liées au trafic de stupéfiants**. La récente commission d'enquête sénatoriale sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier[2] a ainsi mis en évidence la considérable intensification de la violence accompagnant ce trafic, et ce dans les villes moyennes comme dans les zones rurales.

Nombre de victimes de coups et blessures volontaires sur personne de 15 ans ou plus enregistrées (2016-2024)



Champ : France.
Source : *SSMSI, bases statistiques des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2024.*

Ce contexte affecte les policiers municipaux à au moins trois titres :

- il induit de **nouvelles attentes de la population**, qui expliquent largement le renforcement des polices municipales et de leurs moyens (armement, vidéoprotection) ;

---

[1] *Service statistique ministériel de la sécurité intérieure,* « Insécurité et délinquance en 2024 : une première photographie », *30 janvier 2025.*
[2] *Rapport n° 588 (2023-2024) du 7 mai 2024 fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et sur les moyens pour y remédier.*

- **il justifie une évolution des missions des polices municipales, avec un développement de plus en plus marqué de doctrines davantage tournées vers l'intervention**, en coopération avec les forces de sécurité intérieure ;

- il expose les policiers municipaux à des **risques accrus**. En effet, **les délinquants, de même que les terroristes, ne font généralement pas ou plus la différence entre les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux : lorsqu'ils entendent défier l'autorité, ils s'en prennent à l'uniforme sans plus de distinction.**

Dans ce contexte, la mission d'information plaide pour **une mise à niveau des prérogatives administratives et judiciaires des polices municipales et des garde champêtres**, ainsi que des équipements qui leur sont attribués. Face à l'augmentation générale de l'insécurité sur le territoire, il est **impératif de lever les contraintes juridiques et matérielles empêchant encore trop souvent ces acteurs incontournables du *continuum* de sécurité d'être pleinement efficaces dans leur action**.

En 2023, le ministère de l'intérieur dénombrait ainsi 3 228 cas d'usage d'armes par des policiers municipaux, soit un total en nette augmentation par rapport à l'année précédente (1492). **Le nombre de policiers municipaux blessés en mission s'élevait quant à lui à 1 208, soit 4 % des effectifs, soit un niveau important et préoccupant**.

B. POUR UNE MISE À NIVEAU DES PRÉROGATIVES ADMINISTRATIVES ET DES MOYENS DES POLICIERS MUNICIPAUX, DICTÉE PAR LA RÉALITÉ DU TERRAIN

La mission d'information propose tout d'abord **d'étendre les prérogatives administratives des polices municipales et des gardes champêtres**. **Il ne s'agit pas de remettre en cause les fondamentaux de la répartition des rôles et des compétences entre elles et les forces de sécurité intérieure**. En particulier, les polices municipales n'ont, par principe, **pas vocation à accomplir des missions de maintien de l'ordre**, même si elles peuvent, dans le contexte très particulier d'émeutes, apporter un concours précieux à la police et la gendarmerie nationale. De manière générale, **la coopération avec les forces nationales doit en revanche être confortée et renforcée**, en particulier par l'organisation d'exercices d'entraînements communs.

Par ailleurs, des évolutions pragmatiques et dictées par la réalité du terrain paraissent aujourd'hui nécessaires.

En premier lieu, la mission propose d'**étendre les prérogatives de police administrative des policiers municipaux** en leur permettant, dans des conditions strictement définies, de procéder :

- à des **inspections visuelles de véhicules et de coffres**, ce qui leur est aujourd'hui interdit alors même qu'ils peuvent d'ores et déjà, dans certaines situations, procéder à des palpations de sécurité et à des fouilles de bagages ;

- à des **saisies d'objets dangereux**.

En deuxième lieu, la mission préconise certaines évolutions des **moyens** à la disposition des polices municipales.

En matière d'**armement**, elle a constaté que les policiers municipaux pouvaient d'ores et déjà être autorisés à user d'une large gamme de matériels (bâtons de défense, bombe lacrymogène, *flash-ball*, *taser*, pistolet 9 mm). Dans un contexte où les policiers municipaux sont de plus en plus susceptibles d'être menacés et pris à partie par des groupes d'individus, il apparaît nécessaire de leur permettre également de faire usage, **pour leur propre protection et à condition d'avoir reçu une formation adéquate, des grenades lacrymogènes ou dispersantes**. Il ne paraît en revanche pas opportun de les autoriser à faire usage d'armes de longue portée, qui sont uniquement pertinentes pour des missions de maintien de l'ordre.

Il apparaît également nécessaire de permettre aux polices municipales et aux gardes champêtres de faire un **meilleur usage des technologies de captation d'images**. Les normes techniques applicables à la vidéoprotection ont été fixées par un arrêté de 2007, qui n'a pas été mis à jour depuis lors, en dépit des évolutions technologiques importantes qui sont intervenues en la matière, et mériteraient d'être actualisées. Il apparaît également nécessaire de conférer aux **gardes champêtres**, les mêmes facultés que les policiers municipaux en matière d'accès aux images de vidéoprotection et d'usage de caméras piétons. Enfin, l'ouverture aux polices municipales de la faculté, pour des finalités strictement encadrées, de faire usage de **lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI)** ou encore d'employer des **drones** présente un potentiel important, souligné par les forces de sécurité intérieure.

C. L'ÉPINEUSE QUESTION DES PRÉROGATIVES JUDICIAIRES DES POLICES MUNICIPALES : POUR UNE EXTENSION LIMITÉE ET COHÉRENTE AVEC LEURS MISSIONS

Le durcissement du contexte sécuritaire et la montée en puissance de la délinquance du quotidien appellent également, pour la mission d'information, une **extension limitée de leurs prérogatives répressives**.

Une extension limitée seulement, car **le fait de conférer aux polices municipales des missions de police judiciaire trop étendues conduirait à dénaturer profondément leur rôle**, et ce à deux titres. Au plan opérationnel, la police judiciaire implique un travail d'enquête assorti de lourdes exigences procédurales, qui aurait pour effet de **détourner les agents de la voie publique**. Au plan politique, surtout, une telle évolution imposerait de les **placer de façon accrue sous la direction**

du procureur de la République, en substitution du maire. Pour ces raisons, la mission, à l'instar de la grande majorité des élus et acteurs qu'elle a entendus, est **fermement opposée au fait d'octroyer à des policiers municipaux le statut d'officier de police judiciaire (OPJ)**.

Pour autant, des **pistes d'aménagements de leurs compétences existent, pour leur permettre de mieux réprimer certaines infractions du quotidien particulièrement préjudiciables à la tranquillité publique**, et ainsi d'intervenir dans des domaines parfois délaissés, faute de moyens, par les forces nationales.

La possibilité de prononcer des **amendes forfaitaires délictuelles (AFD)**, largement demandée par les acteurs, paraît particulièrement opportune à cet égard. Cette faculté serait rigoureusement encadrée et cantonnée à un nombre restreint d'infractions caractéristiques de la délinquance du quotidien telles que, notamment, l'usage de stupéfiants, la vente à la sauvette et l'occupation illicite de halls d'immeuble.

Un ajustement du champ des infractions que les policiers municipaux et les gardes champêtres peuvent constater paraît également opportun, notamment dans le domaine de la **sécurité routière**. À titre d'exemple, il paraît légitime que les policiers municipaux soient en mesure de réprimer des faits de conduite sous l'influence de l'alcool.

De même, il convient d'**élargir les possibilités pour les agents de procéder à des relevés d'identité, aujourd'hui extrêmement restreintes**, car limitées aux infractions relevant de leur compétence. Le régime en vigueur, qui conduit à autoriser un policier municipal à relever l'identité d'une personne coupable de tapage nocturne, mais pas de l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant, n'est en effet guère satisfaisant.

Enfin les policiers municipaux doivent pouvoir bénéficier d'un **accès plus étendu et gratuit aux fichiers de police liés à leurs missions, y compris en mobilité et le cas échéant selon des modalités adaptées à la sensibilité des informations qu'ils contiennent**. Il en va, notamment, du système d'immatriculation des véhicules (SIV), du système national des permis de conduire (SNPC), du fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS), ou du fichier des véhicules assurés (FVA). Les informations contenues dans des fichiers tels que le traitement des antécédents judiciaires (TAJ), le fichier des personnes recherchées (FPR) ou encore le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) paraissent en revanche trop sensibles pour autoriser un tel accès. Pour autant, une réflexion pourrait être menée en vue d'envisager un accès partiel et strictement encadré à une partie des informations contenues dans le FPR, cohérentes avec les missions des polices municipales (interdictions de séjour, disparitions de mineurs) ou encore dans le TAJ s'agissant du dispositif d'AFD (état de récidive).

D. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE NATIONAL, COROLLAIRE DE L'ACCROISSEMENT DES PRÉROGATIVES DES POLICES MUNICIPALES

Le renforcement des prérogatives administratives et judiciaires des polices municipales que la mission d'information préconise a pour corollaire indispensable un renforcement du contrôle national de leur action, dans le strict respect des libertés locales.

Cela suppose, en premier lieu, **l'établissement d'un système national d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres**, sur le modèle du référentiel des identités et de l'organisation (RIO) prévu pour les forces de sécurité intérieure.

Actuellement, **l'État dispose d'une vision beaucoup plus précise de la sécurité privée que des polices municipales, ce qui paraît paradoxal**. Pour y remédier, il convient de mettre en place en place une **base centrale des policiers municipaux et des gardes champêtres**, de façon à permettre une complète traçabilité des habilitations d'accès aux fichiers autorisés comme de leurs consultations. De telles évolutions paraissent, en outre, de nature à permettre la mise en place d'un mécanisme de sécurisation accrue des accès aux fichiers.

Enfin, pour structurer une capacité de contrôle national de l'action des polices municipales et des gardes champêtres, **une mission permanente commune aux trois services d'inspection du ministère de l'intérieur** (inspection générale de la police nationale, inspection générale de la gendarmerie nationale, inspection générale de l'administration) pourrait être créée.

III. RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA FILIÈRE « POLICE MUNICIPALE »

A. LA POLICE MUNICIPALE : UNE FILIÈRE MARQUÉE PAR DES BESOINS DE RECRUTEMENT IMPORTANTS

La police municipale constitue **une filière en pleine expansion**, comme en témoigne la prévision effectuée en 2020 par le CNFPT et selon laquelle 11 000 recrutements pourraient être réalisés d'ici 2026.

Au cours des auditions, de nombreux services de police municipale ont fait état de **certaines tensions de recrutement, notamment concernant les postes de direction**. Ce constat doit cependant être relativisé : d'abord, en ce que ces difficultés ne sont pas observées dans toutes les communes ; ensuite, en ce que ces difficultés sont partagées par les forces de sécurité intérieure, dont les effectifs montent également en puissance ; enfin, le nombre de candidats aux concours demeure important, et les listes d'aptitudes pour ce cadre d'emploi sont structurellement pourvues.

Dans la pratique en effet, des **phénomènes de concurrence entre les collectivités** pour attirer les meilleurs profils jouent à plein. Les paramètres de cette concurrence sont multiples et ne se limitent pas

aux seules considérations financières. À titre d'exemple, avant la **création de la police municipale de Paris en 2021**, les communes environnantes craignaient fortement que celle-ci « aspire » leurs effectifs. Avec le recul, on observe désormais que c'est l'inverse qui se produit : le fait que celle-ci ne soit pas armée semble en pratique nuire fortement à son attractivité.

B. RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA FORMATION DÉLIVRÉE AUX POLICIERS MUNICIPAUX

La formation des policiers municipaux et des gardes champêtres constitue un enjeu décisif.

Le système de formation est assuré par le CNFPT, sauf pour les agents de la police municipale de Paris, qui dispose de sa propre école.

Si des critiques importantes et légitimes ont pu être émises concernant les **délais d'entrée en formation** des agents recrutés, la mission a pu constater que **des efforts importants ont été entrepris par le CNFPT pour les maîtriser**. Ainsi, alors que ces délais pouvaient dépasser les huit mois en 2022, ils ont, dans la grande majorité des cas, été ramenés à quatre mois en 2024.

Dans le même souci de rationaliser le parcours de formation, et eu égard au fait que la majorité des polices municipales sont désormais armées, il paraîtrait opportun d'intégrer la formation préalable à l'armement au sein de la formation initiale d'application, *a minima* concernant les armes de catégorie D (matraque, bombe lacrymogène...). Des ajustements pourraient également être prévus concernant la formation des agents ayant antérieurement assuré des fonctions dans le domaine de la sécurité publique (policier national, gendarme, militaire...) ou privée, mais non sans précautions : policier municipal constitue un métier à part, disposant de spécificités importantes inhérentes à la nature des missions confiées et à l'autorité du maire sur le service.

Des évolutions paraissent également souhaitables pour **simplifier la formation et l'entraînement au maniement des armes**.

Enfin, une **actualisation plus régulière du référentiel de formation est indispensable**, eu égard aux conditions très évolutives de l'exercice du métier.

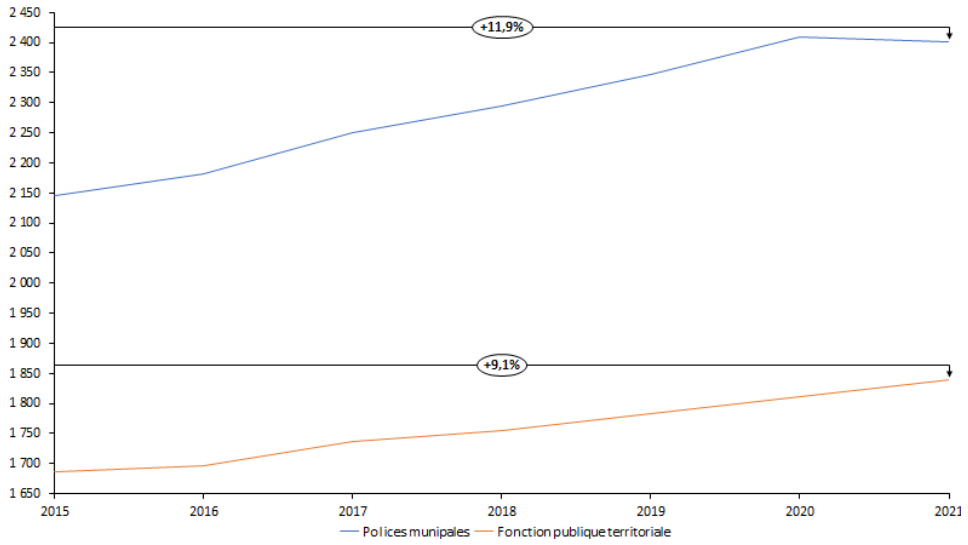
C. MIEUX VALORISER LES CARRIÈRES ET FLUIDIFIER LES PARCOURS

Les carrières dans la police municipale sont et doivent continuer d'être valorisées à la hauteur des services que ses agents rendent à la population.

À cet égard, il convient de relever que les policiers municipaux, en moyenne, perçoivent des **rémunérations sensiblement plus élevées que les autres agents de la fonction publique** territoriale (FPT), et connaissent une dynamique relativement importante (voir graphiques ci-dessous).

Rémunération nette mensuelle médiane par équivalent temps plein au sein de la police municipale et de la fonction publique territoriale entre 2015 et 2021

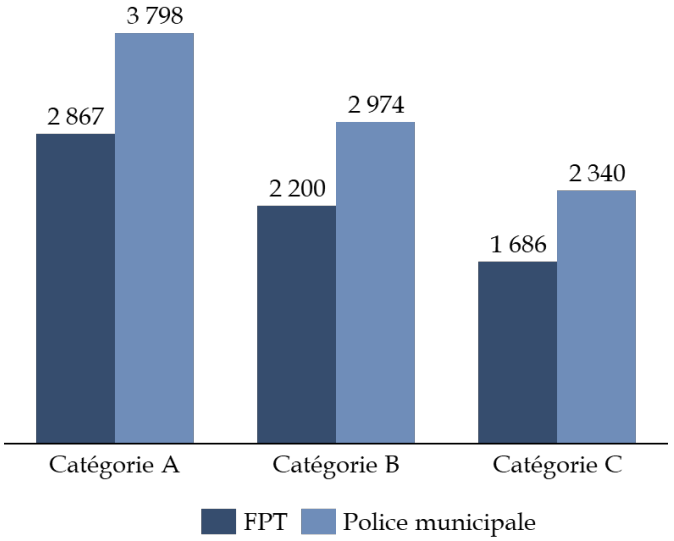
(en euros)



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Rémunération nette médiane par ETP au sein de la police municipale et de la fonction publique territoriale par catégorie en 2021

(en euros)



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

En neutralisant l'impact de certains facteurs (grade, ancienneté, sexe), la mission d'information estime qu'en moyenne, toutes choses égales

par ailleurs, un policier municipal perçoit **environ 500 euros de plus par mois** qu'un autre agent de la fonction publique territoriale.

Elle constate également que **des réformes ont récemment été mises en œuvre en matière indemnitaire** (mise en place de l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement au 1er janvier 2025) **comme indiciaire** (assouplissement des conditions d'avancement des gardes champêtres et policiers municipaux de catégorie C, revalorisation des chefs de service et des directeurs de police municipale). **Eu égard à la situation des finances publiques, il paraît légitime d'attendre de pouvoir évaluer l'impact de ces mesures avant d'en envisager de nouvelles**, notamment pour améliorer la progressivité des carrières.

La valorisation des parcours se joue également sur le plan symbolique. À cet égard, les appellations des grades pourraient être modernisées, de même que la sérigraphie des tenues ou des véhicules.

Pour fluidifier les parcours des policiers municipaux, la mission d'information préconise en outre une mesure de simplification, qui consisterait à conférer **une portée nationale à l'autorisation de port d'arme,** de façon à ne pas devoir renouveler la demande en préfecture en cas de changement de commune employeuse (sans préjudice de la décision de la commune d'armer ou non la police municipale).

LISTE DES PROPOSITIONS

AXE N° 1 – FACILITER LES MUTUALISATIONS DE POLICES MUNICIPALES

Proposition n° 1 – Renforcer l'information des communes sur les régimes de mutualisation de polices municipales existants.

Proposition n° 2 – Assouplir les conditions légales de mutualisation de policiers municipaux.

AXE N° 2 – RENFORCER LES PRÉROGATIVES ET LES MOYENS DE POLICE ADMINISTRATIVE DES POLICES MUNICIPALES POUR TENIR COMPTE DU DURCISSEMENT DU CONTEXTE SÉCURITAIRE

Proposition n° 3 – Renforcer la coopération opérationnelle avec les forces de sécurité intérieure, en particulier *via* l'organisation d'exercices d'entraînement communs et, lorsque les conditions le permettent, d'opérations conjointes.

Proposition n° 4 – Sans étendre leurs missions au maintien de l'ordre, renforcer la capacité d'action des polices municipales en complément des forces de sécurité intérieure dans le contexte d'émeutes.

Proposition n° 5 – Autoriser les policiers municipaux à procéder, dans des conditions strictement définies, à des inspections visuelles de l'intérieur de véhicules et de coffres.

Proposition n° 6 – Autoriser les policiers municipaux à procéder, dans certaines situations déterminées, à des saisies d'objets dangereux.

Proposition n° 7 – Étendre la gamme d'armement autorisée pour les policiers municipaux en y intégrant notamment, à des fins exclusivement défensives, l'usage de grenades lacrymogènes ou dispersantes, mais à l'exclusion des armes de longue portée.

Proposition n° 8 – Faciliter le recours aux dispositifs de vidéoprotection – notamment pour les gardes champêtres –, y compris *via* des drones ou des systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

Proposition n° 9 – Pérenniser la possibilité pour les gardes champêtres de recourir à des caméras-piétons.

AXE N° 3 – ADAPTER LES PRÉROGATIVES JUDICIAIRES DES POLICIERS MUNICIPAUX À LEURS BESOINS OPÉRATIONNELS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN

Proposition n° 10 – Permettre aux policiers municipaux de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles pour un nombre limité d'infractions, notamment la vente à la sauvette, l'usage illicite de stupéfiants et l'occupation de halls d'immeuble.

Proposition n° 11 – Ajuster le champ des contraventions pouvant être prononcées par les policiers municipaux et les gardes champêtres, en cohérence avec leurs missions de sécurité du quotidien.

Proposition n° 12 – Autoriser les policiers municipaux et les gardes champêtres à procéder à des dépistages d'imprégnation alcoolique ou de consommation de stupéfiants en cas d'accident de la route, ainsi qu'à des vérifications de l'imprégnation alcoolique par éthylomètre.

Proposition n° 13 – Permettre aux gardes champêtres de prescrire la mise en fourrière de véhicules.

Proposition n° 14 – Étendre les possibilités pour les policiers municipaux de procéder à des relevés d'identité.

Proposition n° 15 – Étendre les accès des policiers municipaux et des gardes champêtres aux fichiers de police liés à l'exercice de leurs missions et le cas échéant selon des modalités adaptées à la sensibilité des informations qu'ils contiennent.

AXE N° 4 – RENFORCER LE CONTRÔLE NATIONAL DES POLICES MUNICIPALES

Proposition n° 16 – Établir un système d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres, associé à la délivrance d'une carte professionnelle nationale.

Proposition n° 17 – Mettre en place une base centrale des policiers municipaux et des gardes champêtres permettant la traçabilité des habilitations et l'accès aux fichiers autorisés.

Proposition n° 18 – Instaurer une mission nationale permanente de contrôle des polices municipales, commune aux inspections générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale, et de l'administration.

AXE N° 5 – RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA FORMATION DES POLICIERS MUNICIPAUX

Proposition n° 19 – Ajuster la formation initiale pour la mettre en adéquation avec les réalités du terrain, en particulier sur l'usage de l'armement non létal.

Proposition n° 20 – Poursuivre l'effort engagé de réduction des délais d'entrée en formation, sans exclure la création de nouveaux centres à long terme et en s'assurant de la soutenabilité et de l'acceptabilité politique de la mobilisation de ressources afférentes au sein du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Proposition n° 21 – Actualiser régulièrement le référentiel de formations.

Proposition n° 22 – Simplifier la formation des moniteurs au maniement d'armes et décentraliser l'entraînement au maniement des armes.

AXE N° 6 – AMÉLIORER ET MIEUX VALORISER LES CARRIÈRES

Proposition n° 23 – Lorsque le recul sera suffisant, évaluer l'impact des récentes réformes indemnitaires et indiciaires de la police municipale.

Proposition n° 24 – Moderniser les appellations des grades.

Proposition n° 25 – Créer un permis national de port d'armes, ne nécessitant pas de renouvellement en cas de changement de commune employeuse.

AVANT-PROPOS

Les polices municipales se sont imposées comme des acteurs essentiels du continuum de sécurité, aux côtés de la police et de la gendarmerie nationales.

L'essor des polices municipales au cours des dernières années est manifeste : en 2023, quelques 3 800 communes ou intercommunalités employaient près de 28 000 agents, soit une progression de 45 % depuis 2012. À titre de comparaison, en 1984, au lendemain des lois de décentralisation, on dénombrait un peu plus de 5 500 agents de police municipale.

Cette dynamique est appelée à se poursuivre, alors que l'enjeu de la sécurité du quotidien a vocation à s'imposer comme un élément structurant de la campagne des élections municipales de 2026.

Alors que leur régime juridique date pour l'essentiel de 1999, leur action s'inscrit désormais dans un contexte bouleversé, marqué par une montée des violences et un durcissement des enjeux sécuritaires qui concernent l'ensemble du territoire.

Ce contexte affecte nécessairement les policiers municipaux, et ce à au moins trois titres. Il induit de nouvelles attentes de la population, qui expliquent largement le renforcement des polices municipales et de leurs moyens. Il justifie une évolution des missions des polices municipales, avec un développement de plus en plus marqué de doctrines davantage tournées vers l'intervention, en coopération avec les forces de sécurité intérieure. Enfin, il expose les policiers municipaux à des risques accrus. En effet, les délinquants, de même que les terroristes, ne font généralement pas ou plus la différence entre les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux : lorsqu'ils entendent défier l'autorité, ils s'en prennent à l'uniforme sans plus de distinction.

La banalisation de l'armement des polices municipales témoigne de ce durcissement de leur cadre d'action : alors que celui-ci n'allait pas de soi historiquement, l'armement des policiers municipaux s'impose désormais comme une évidence pour une large majorité de communes (83 %).

Face à ce constat, la commission des lois du Sénat a décidé la création, en novembre 2024, d'une mission d'information transpartisane[1], dont elle a désigné Jacqueline Eustache-Brinio comme rapporteure, consacrée à cette question, en parallèle du « Beauvau des polices municipales » lancé par le Gouvernement.

---

[1] *La mission d'information est composée de : Jacqueline Eustache-Brinio (LR – Val d'Oise), rapporteure ; Hervé Reynaud (LR – Loire) Isabelle Florennes (UC – Hauts-de-Seine) ; Hussein Bourgi (SER – Hérault) ; Dany Wattebled (LI-RT – Nord) ; Patricia Schillinger (RDPI – Haut-Rhin) ; Ian Brossat (CRCE-K – Paris) ; Sophie Briante Guillemont (RDSE – Sénatrice représentant les Français établis hors de France) ; Guy Benarroche (GEST – Bouches-du-Rhône).*

Avec le souci de donner une large place à l'écoute des acteurs de terrain, la mission d'information a souhaité proposer des réponses aux problématiques concrètes que rencontrent aujourd'hui les polices municipales : prérogatives administratives et judiciaires, équipements, formation, mutualisation entre communes *etc*. Elle a également entendu aborder les enjeux propres aux gardes champêtres, qui continuent de jouer, dans de nombreuses communes rurales, un précieux rôle au titre de la police des campagnes.

Ses travaux se sont ordonnés autour de deux principes directeurs :

- la préservation de la pleine autorité du maire sur l'action des polices municipales et deuxièmement ;

- le maintien d'un champ missionnel centré sur la tranquillité publique et la sécurité du quotidien, s'inscrivant en complémentarité avec l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

I. LES POLICES MUNICIPALES, ACTEURS ESSENTIELS DU *CONTINUUM* DE SÉCURITÉ

A. SOUS L'AUTORITÉ DES MAIRES, LES POLICES MUNICIPALES ACCOMPLISSENT DES MISSIONS ESSENTIELLES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN

1. La police du maire : un héritage républicain

Les polices municipales sont créées sur décision du maire et agissent sous son autorité. Il s'agit là du principe fondamental de l'action des polices municipales, leur essence même, auquel la mission d'information tient solennellement à rappeler son attachement.

Au plan historique, le pouvoir de police du maire constitue un acquis républicain majeur, consacré lors de la Révolution française. Comme l'a exposé l'historien Jean-Marc Berlière, auditionné par la mission d'information : « *Au lendemain des événements de l'été 1789 (...) les constituants ont confirmé aux autorités municipales et aux habitants des villes les droits et pouvoirs de police qu'ils possédaient depuis des siècles et avaient défendus contre les emprises du pouvoir royal. En conséquence, la loi municipale de décembre 1789 reconnut et consacra l'existence d'un pouvoir municipal de police : son article 50 confiait au pouvoir municipal, le soin de "faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police", notamment de "la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics"* ».

Après une période de reprise en main du pouvoir central sous le Consulat et les régimes impériaux et monarchiques qui ont suivi, la IIIème République « *allait faire des maires, désormais élus par les conseils municipaux eux-mêmes issus du suffrage universel (loi Goblet de 1882), les véritables chefs des polices municipales qui échappaient désormais à l'État central* », en dehors des situations spécifiques applicables aux villes de Paris et Lyon. La loi du 5 avril 1844, tout en confirmant l'autorité du maire sur la police municipale, rétablira cependant certaines prérogatives de l'État (substitution au maire quand celui-ci s'avoue incapable ou refuse de prendre les mesures d'ordre jugées nécessaires en cas de manifestations ou de grèves, droit d'agrément ou de révocation définitifs du personnel policier municipal pourtant recruté et payé par le maire).

Le paysage de la sécurité intérieure fut profondément recomposé suite à l'étatisation de la police sous Vichy avec la création de la police nationale, pérennisée à la Libération par l'ordonnance du 16 novembre 1944. Plusieurs décennies passèrent avant que ne réapparaisse, à partir de la fin des années 1970, le souci d'établir à l'échelle locale une police de proximité.

Sous leur forme actuelle, les polices municipales s'inscrivent dans un cadre juridique dont les principaux éléments ont été fixés par la **loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales**.

En l'état du droit, aucune disposition spécifique ne régit la création d'un service de police municipale. Dès lors, il convient de se référer aux règles de droit commun de création d'un service municipal qui relève uniquement, pour celle-ci, de la libre appréciation du maire. Charge ensuite au conseil municipal de voter, dans des conditions de droit commun, les emplois nécessaires ainsi que les crédits permettant au service de police municipale de fonctionner.

Au plan juridique, la création d'une police municipale concourt à l'exercice de certains pouvoirs de police que la loi confie aux maires.

Selon les termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales – qui diffèrent peu de ceux employés par la loi de 1789 précitée **: « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »**.

Celle-ci comprend, notamment :

- tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ;

- le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

- le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

- l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente.

La loi prévoit également que le maire, « *concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance* »[1].

2. Les polices municipales peuvent accomplir des missions très diverses, déterminées par les maires

Il n'existe pas « une » mais bien « des » polices municipales. Entre les 3 812 communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un service de police municipale, les doctrines d'emploi peuvent varier considérablement selon les priorités arrêtées par le maire pour répondre aux attentes de la population.

[1] *Article L. 132-1 du code de la sécurité intérieure.*

L'autorité du maire induit des spécificités fortes des polices municipales par rapport aux forces de sécurité intérieure – police et gendarmerie nationales – qui agissent sous l'autorité du ministre de l'intérieur ou, dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, sous la direction de l'autorité judiciaire.

Dans ce cadre, les polices municipales peuvent rendre de précieux services à la population. Ses agents exécutent, dans la limite de leurs attributions, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont ainsi, notamment, chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés[1].

Elles s'appuient, pour leur mise en œuvre, sur leur connaissance du territoire et sur leurs relations de proximité avec la population et les acteurs de terrain. Elles disposent à ce titre d'importantes prérogatives de police administrative ou de police judiciaire, et ont à ce titre le **statut d'agent de police judiciaire adjoint (APJA)**[2].

En raison de ces prérogatives, et sans préjudice de l'autorité du maire, ces fonctionnaires territoriaux doivent, pour pouvoir être nommés par lui, être **agréés par le préfet ainsi que par le procureur de la République, et prêter serment**[3]. Sur demande du maire, ils peuvent en outre être **autorisés nominativement par le préfet à porter une arme**[4].

Ces services municipaux peuvent, dans certains cas, se limiter à la **garantir la tranquillité ou la salubrité publiques** (répression des tapages nocturnes, police de l'environnement...) ou encore à la **sécurité routière**. Outre les agents de police municipale ces services peuvent dans ce cadre s'appuyer sur l'action d'**agents de surveillance de la voie publique (ASVP)**, aux compétences plus réduites.

Néanmoins, les polices municipales peuvent également conduire, le cas échéant en coopération avec les forces de sécurité intérieure, des missions de police administrative (sécurisation d'évènement, maintien du bon ordre dans les transports publics...)[5] ou d'autres interventions aux fins de prévenir la délinquance du quotidien (interventions conjointes sur des « points de deal » *etc.).*

---

[1] *Article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article 21 du code de procédure pénale.*
[3] *Article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure.*
[4] *Article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure.*
[5] *Article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.*

Dans les territoires ruraux, les communes peuvent également se doter de **gardes champêtres**[1]. Ces agents, qui se distinguent des policiers municipaux par plusieurs aspects, disposent notamment de prérogatives judiciaires étendues au titre de la police des campagnes. Nommés par le maire, ils sont pour cette raison agréés par le procureur de la République et assermentés.

3. Émanation des libertés locales, les polices municipales peuvent également faire l'objet de mutualisations entre les collectivités

Dans le respect des libertés locales et du principe général d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, les communes peuvent décider de mutualiser tout ou partie de leurs polices municipales.

On distingue à ce titre les mises en commun à titre exceptionnel et les mises en commun à titre pérenne.

a) Les mutualisations à titre exceptionnel

En premier lieu, la loi autorise une collectivité de faire appel aux policiers municipaux ou aux gardes champêtres d'une autre commune pour assurer la gestion des situations exceptionnelles définies par la loi[2] : manifestation exceptionnelle qu'elle soit culturelle, récréative ou sportive, afflux important de population ou catastrophe naturelle ou technologique. Ces dispositifs visent à répondre à des besoins de sécurité importants (en tous cas au-delà des capacités normales de fonctionnement du service) mais conjoncturels et géographiquement circonscris.

En l'état du droit, l'utilisation en commun est possible entre des communes d'un même département ou de départements limitrophes pour la gestion des catastrophes naturelles et technologiques uniquement. Elle est en revanche limitée aux communes limitrophes ou appartenant à un même EPCI ou à une même agglomération pour les autres évènements.

Alternativement, lorsque leurs maires ont affecté des policiers municipaux à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une **convention locale de sûreté des transports collectifs** afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Cette convention est conclue sous l'autorité du préfet[3].

---

[1] *Article L. 521-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article L. 512-3 et L. 522-2-1 du code de la sécurité intérieure.*
[3] *Articles L. 511-1 et L. 512-1-1 du code de la sécurité intérieure.*

b) Les mutualisations pérennes

Les dispositifs de mutualisation visent à répondre à des besoins de sécurité permanents soit en favorisant la mise à disposition d'agents, soit en organisant l'interopérabilité des services sur le territoire de plusieurs communes.

Les communes peuvent opter pour la création d'une **police dite « intercommunale »**.

Dans ce cadre, le président d'un EPCI à fiscalité propre peut recruter des policiers municipaux et des gardes champêtres afin de les mettre à disposition des communes volontaires. Il doit au préalable obtenir l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et d'une majorité qualifiée des communes représentant une part significative de la population. Par exception, la mise en œuvre de la compétence de recrutement de policiers municipaux par l'EPCI ne prive pas la commune de sa compétence[1].

Les syndicats de communes bénéficient également de cette possibilité de recruter des policiers municipaux en vue de leur mise à disposition[2].

Alternativement, les communes peuvent privilégier la création d'une **police dite « pluricommunale »**.

Ce système permet à plusieurs communes de mettre en commun des policiers municipaux ou des gardes champêtres compétents pour exercer leurs missions sur les territoires des communes associées[3].

Cette mise en commun ne peut intervenir qu'entre communes proches, c'est-à-dire limitrophes ou appartenant à une agglomération d'un même département ou un même EPCI à fiscalité propre.

S'agissant des gardes champêtres, le système est plus souple puisque la loi dispose que « *plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles* ». Il est également possible de procéder à une mise en commun entre deux EPCI ainsi qu'entre un EPCI et une commune non membre.

c) Des pistes existent pour faciliter les mutualisations entre les polices municipales des communes désireuses de s'engager dans ces démarches

La diversité des régimes de mutualisation permet d'apporter des **réponses adaptées aux différents besoins de sécurité identifiés** par les communes et aux moyens disponibles. Leur utilité a notamment été soulignée par les directions générales de la police nationale (DGPN) et de la gendarmerie nationale (DGGN), interrogées sur ce point par la mission d'information.

---

[1] *Articles L. 512-2 et L. 522-2 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure.*
[3] *Articles L. 512-1 et L. 522-1 du code de la sécurité intérieure.*

Celles-ci permettent notamment :

- une meilleure couverture du territoire, en particulier pour les petites communes ;

- une plus grande capacité opérationnelle ;

- une rationalisation des coûts et de réaliser des économies d'échelle, notamment en matière d'équipements ;

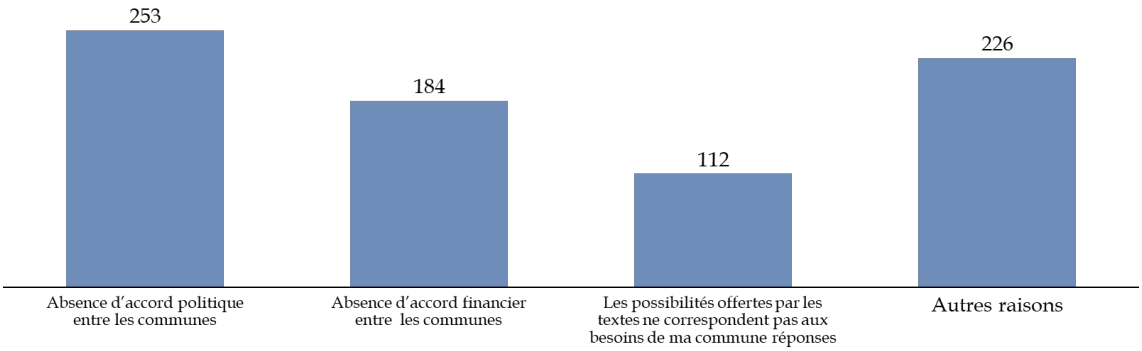
- une optimisation de la gestion des ressources humaines.

Comme l'a cependant rappelé l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), il convient de rappeler que leur réussite ne peut reposer, en dernière instance, que sur une volonté commune forte.

Dans le cadre de la consultation lancée par la mission d'information auprès des élus locaux sur la plateforme numérique dédiée du Sénat, l'absence d'accord politique a été identifiée comme la principale raison expliquant, le cas échéant, l'absence de mutualisation.

Parmi les « autres raisons » invoquées, un grand nombre de répondants ont indiqué ne jamais avoir engagé de réflexion sur ce sujet, ce qui rejoint le constat, résultant des travaux d'auditions, que **les communes doivent être mieux informées par les préfectures.**

Consultation des élus locaux - Réponses à la question :
« Pourquoi la mutualisation des polices municipales n'a pas été retenue ? »



Note : nombre de répondants : 784

Source : commission des lois du Sénat, d'après les résultats de la consultation des élus locaux, « Polices municipales : quel bilan ? quelles réformes ? »

Dans la pratique, en effet, **le nombre de mutualisations réalisées reste relativement limité rapporté au nombre de communes et EPCI dotées d'un service de police municipale (3 812)**, comme en atteste le tableau ci-dessous.

Mise en œuvre des dispositifs de mutualisation des polices municipales au 31 décembre 2023

Régime de mutualisation	Base juridique (code de la sécurité intérieure)	Nombre de mises en œuvre
Arrêtés préfectoraux ou conventions-cadres autorisant la mise en commun d'agents de la police municipale à titre exceptionnel	Article L. 512-13	232
Conventions locales de sûreté des transports collectifs	Article L. 512-13	75
Police intercommunale (EPCI à fiscalité propre)	Article L. 512-2	61
Police intercommunale (syndicats de communes)	Article L. 512-1-2	30
Police pluricommunale	Article L. 512-1	507
Mutualisation de gardes champêtres	Article L. 522-2	42

Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Il ressort des travaux de la mission d'information que des pistes de mutualisation existent pour assouplir les facultés de mutualisation. En particulier, la possibilité d'autoriser l'utilisation en commun à titre exceptionnel de policiers municipaux et de gardes champêtres entre des communes non limitrophes du même département ou de départements limitrophes aujourd'hui limitée aux catastrophes naturelles, pourrait être étendue à toutes les manifestations prévues dans le cadre du régime de mise en commun à titre exceptionnel[1].

L'extension des possibilités de mutualisation à titre pérenne d'agents dans le cadre d'une police pluricommunale pour des communes non limitrophes pourrait également être étudiée.

En tout état de cause, la liberté des communes de s'engager ou non dans ce type de démarches doit être pleinement préservée.

[1] *Articles L. 512-13 et L. 522-2 du code de la sécurité intérieure.*

<u>Proposition n° 1</u> - Renforcer l'information des communes sur les régimes de mutualisation de polices municipales existants.

<u>Proposition n° 2</u> - Assouplir les conditions légales de mutualisation de policiers municipaux.

B. L'ESSOR DES POLICES MUNICIPALES TÉMOIGNE D'UN BESOIN CROISSANT DE SÉCURITÉ DANS NOS TERRITOIRES

1. Une dynamique soutenue des effectifs des polices municipales

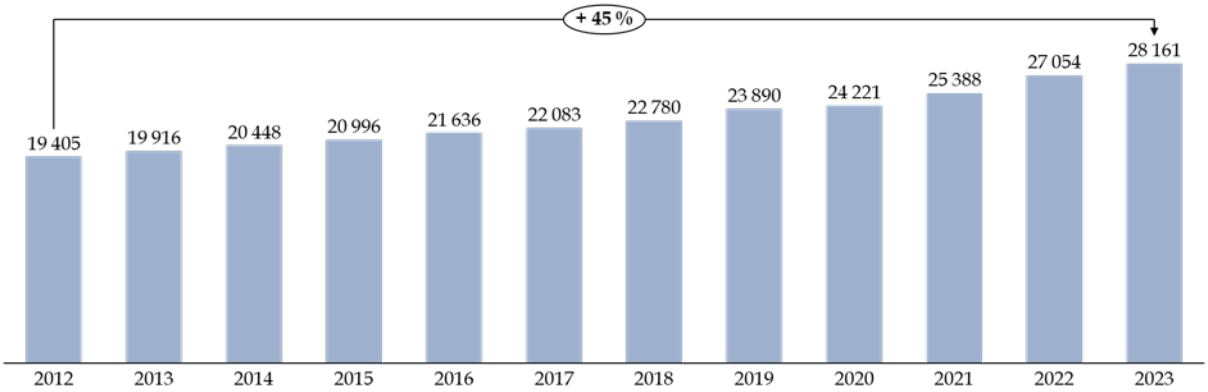
Les polices municipales ont connu un essor important au cours des dernières années, ce qui témoigne du besoin croissant de sécurité dans nos territoires mais aussi, sans doute, d'un sentiment d'éloignement du terrain des forces de sécurité intérieure.

Le nombre de policiers municipaux a connu une progression très importante au cours de la dernière décennie. Il s'élève ainsi à **28 161 agents en 2023, soit une hausse de 45 % depuis 2012**. Ces agents sont employés par **3 812 communes ou EPCI**.

Cette progression est également observable sur la longue durée, puisqu'on dénombrait en 1984, soit au lendemain des lois de décentralisation, un total de 5 541 agents de police municipale employés par 1 748 communes.

Cette dynamique est appelée à se poursuivre, alors que l'enjeu de la sécurité du quotidien a vocation à s'imposer comme un élément structurant de la campagne des élections municipales de 2026. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a ainsi estimé ainsi que 11 000 nouveaux policiers municipaux pourraient être recrutés entre 2020 et 2026.

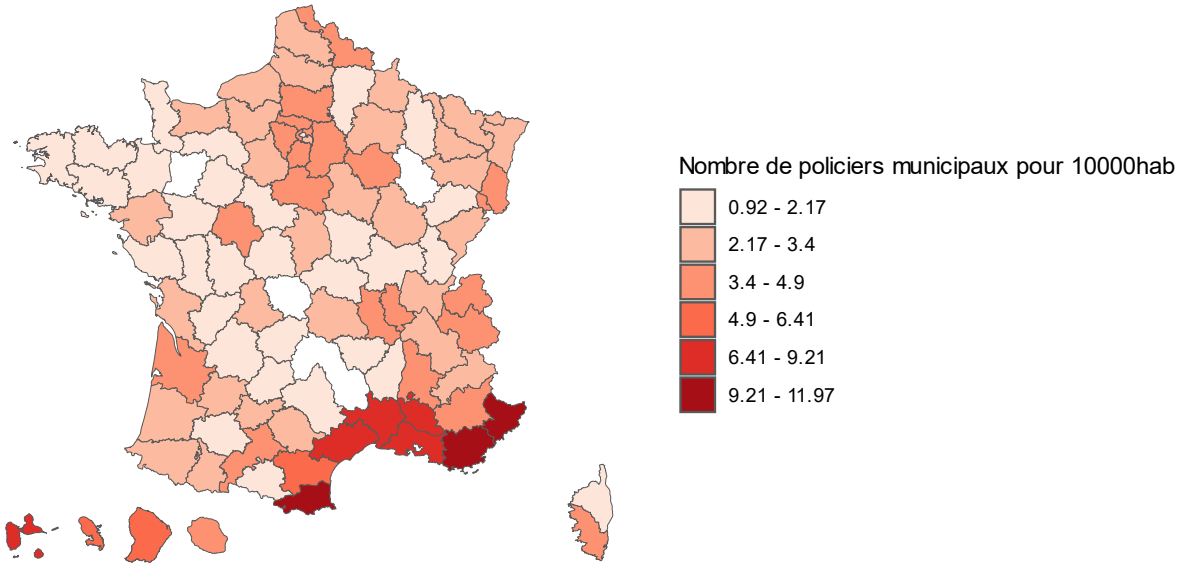
Évolution du nombre d'agents de police municipale entre 2012 et 2023



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Si cet essor concerne l'ensemble du territoire, une **concentration des policiers municipaux peut être constatée dans les départements du Sud-Est**, où l'on comptait environ 1 policier municipal pour 1 000 habitants en 2021 (voir carte ci-dessous).

Nombre de policiers municipaux pour 10 000 habitants par département en 2021



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

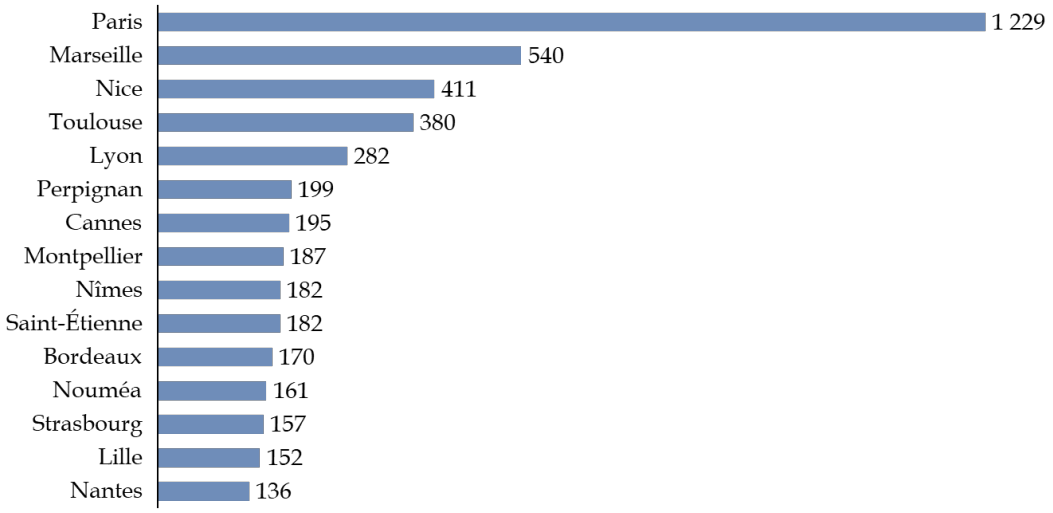
Les effectifs sont également hétérogènes selon les collectivités, puisque plus de la moitié d'entre elles (1 905) emploient moins de trois agents, tandis que 525 d'entre elles emploient plus de 10 agents, et parmi lesquelles seules 24, les plus grandes villes, emploient plus de 100 agents.

Distribution des effectifs des polices municipales

Nombre de policiers municipaux	Nombre de collectivités	Part des collectivités
2 agents ou moins	1 905	49,7 %
Entre 3 et 10 agents	1 382	36 %
Plus de 10 agents *Dont plus de 100 agents*	525 *24*	14,3 % *0,6 %*
Total	3 812	

Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Les quinze communes disposant des principaux effectifs de police municipale
(en nombre d'agents)



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Au titre de l'année 2023, l'effort consenti par le bloc communal au titre des polices municipales, estimé par l'Observatoire de la gestion et des finances publiques locales à environ **2,5 milliards d'euros**, est également marqué par son dynamisme, malgré des disparités importantes entre les communes, liées à une série de facteurs identifiés (situation géographique, caractère touristique de la commune, richesse, taille, positionnement politique de la majorité municipale)[1].

[1] *Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), Les enjeux financiers des polices municipales, collection* « Cap sur… », *octobre 2024.*

Dans le détail :

- les dépenses de fonctionnement afférentes s'élèveraient à 2,2 milliards d'euros, soit 3,8 % du total de ces dépenses (contre 3,1 % en 2017) ;

- les dépenses d'investissement, qui représentent environ 155 millions d'euros par an en moyenne depuis 2018, s'élèveraient à environ 260 millions d'euros en 2023. Quatre postes principaux seraient concernés : la construction ou la rénovation des bâtiments, le matériel et l'outillage techniques (dans lequel peuvent s'inscrire l'armement mais aussi tous les autres équipements techniques nécessaires aux missions des polices municipales), les systèmes de vidéoprotection et les véhicules de transport.

Le nombre de gardes champêtres est quant à lui plus modeste, et en régression : 603 agents étaient dénombrés en 2023, soit environ deux fois moins qu'en 2012 (1 240)[1]. **Ce cadre d'emplois, en tout état de cause, a vocation à être préservé**. La mission d'information, dont les travaux ont mis en évidence le rôle précieux de ces agents dans les campagnes, est pour autant loin de considérer que cette diminution soit synonyme d'effacement.

2. Signe du durcissement du contexte sécuritaire, l'armement des polices municipales s'est banalisé

Il ressort également des auditions que l'armement des polices municipales, qui n'allait pas de soi historiquement, s'impose désormais comme une évidence pour une large majorité de communes.

La mission d'information y voit un **signe du durcissement du contexte sécuritaire dans lequel les polices municipales interviennent**, et d'un souci de protection des agents. Lorsque le maire le décide et sur autorisation du préfet, les policiers municipaux peuvent faire l'objet d'une large gamme d'armes relevant des catégories B (arme à feu de poing type pistolet ou revolver, flash-ball de catégorie B, pistolet à impulsion électrique, bombe lacrymogène d'une capacité supérieure à 100 ml), C (flash-ball de catégorie C) et D (matraques de type « bâton de défense », bâton télescopique, gaz lacrymogène d'une capacité inférieure ou égale à 100 ml, projecteurs hypodermiques pour la capture des animaux dangereux ou errants) [2].

Ainsi, on dénombrait **3 168 communes ou intercommunalités dotées d'un service de police municipale armé en 2023 (soit 83,1 % des collectivités concernées)**, contre 2 516 en 2016.

---

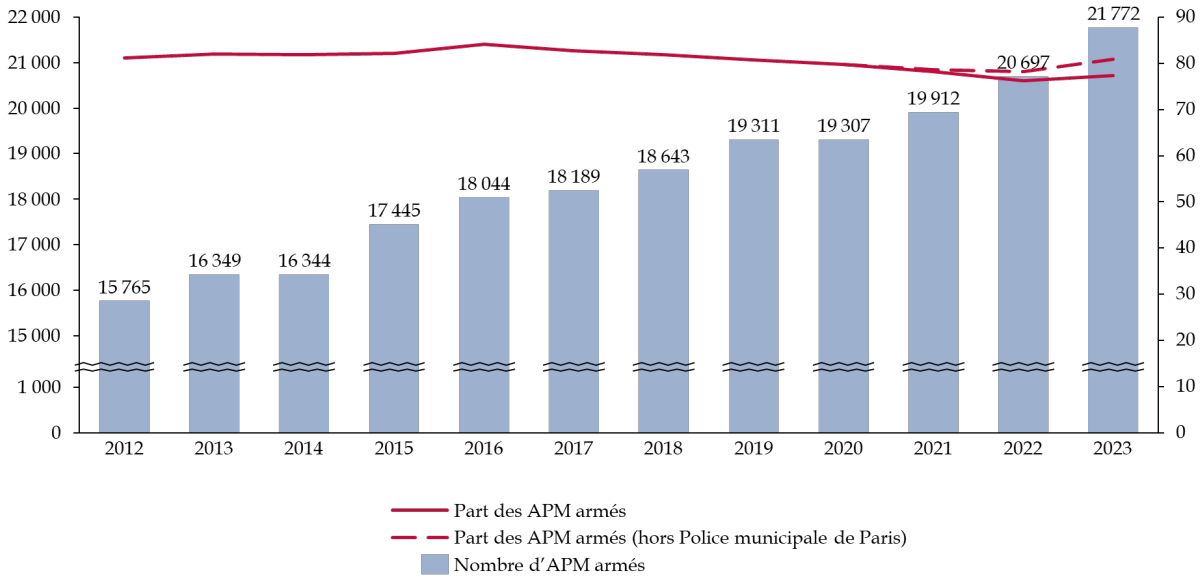
[1] *Ces données du ministère de l'intérieur sont contestées par la Fédération nationale des gardes champêtres, qui estime qu'environ 900 gardes champêtres sont en activité.*

[2] *La liste des armes autorisées figure à l'article R. 511-12 du code de la sécurité intérieure.*

Le nombre de policiers municipaux armés est passé de 15 765 en 2012 à 21 762 en 2023 (soit 77,2 % des agents[1]). Il peut ainsi être observé que, malgré la croissance très importante des agents de police municipale, le nombre d'agents armés s'est maintenu à un niveau élevé, proche de 80 %. Une **exception notable** est toutefois à signaler : la **Ville de Paris** est dotée depuis 2021 d'une police municipale comptant environ 1 229 agents, tous **non armés**.

Évolution du nombre et de la part d'agents de police municipale armés entre 2012 et 2023

(Échelle de gauche : nombre d'agents ; échelle de droite : pourcentage)



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

[1] *Hors police municipale de Paris, non armée, la part des agents de police municipale armés s'élève à 80,8 % en 2023.*

La police municipale de Paris

La possibilité pour la Ville de Paris de créer une police municipale a été ouverte par l'article 6 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés (dite « Sécurité globale »).

Historiquement, conformément à l'arrêté du 12 messidor de l'an VIII, les pouvoirs et attributions de police administrative sur le territoire de la ville relevaient du seul préfet de police, autorité de police de droit commun. Ce statut particulier se justifiait par le fait que Paris, en tant que capitale, est le siège des pouvoirs publics constitutionnels.

Les prérogatives du maire de Paris en matière de police ont toutefois été progressivement étendues par des lois successives adoptées à partir de la seconde moitié des années 1980. Ainsi, à la veille de l'adoption de la loi « Sécurité globale », ce dernier était déjà compétent dans les matières suivantes : la salubrité sur la voie publique ; la salubrité des bâtiments à usage d'habitation et d'hébergement ; la police des immeubles menaçant ruine ; les bruits de voisinage ; la police des funérailles et des lieux de sépulture ; le maintien du bon ordre dans les foires et marchés ; la police des baignades ; la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la Ville de Paris ; la défense extérieure contre l'incendie ; une partie de la police de circulation et du stationnement.

Si la ville de Paris était ainsi, pour l'exercice de ces compétences, autorisée à se doter d'un service de police, ses agents ne bénéficiaient pas du statut d'agents de police judiciaire adjoint (APJA), à l'instar des policiers municipaux.

Effectivement créée en 2021, la police municipale de Paris est régie par les dispositions particulières prévues aux articles L. 531-1 à L. 531-5 du code de la sécurité intérieure. Ce cadre légal comporte plusieurs spécificités par rapport aux dispositions de droit commun régissant les polices municipales.

Ses agents relèvent d'un corps de fonctionnaires territoriaux spécifique, recruté par un concours *ad hoc*. Ils reçoivent une formation délivrée non par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) mais par l'École des métiers de la sécurité de la ville de Paris. Ils sont agréés par le seul procureur de la République.

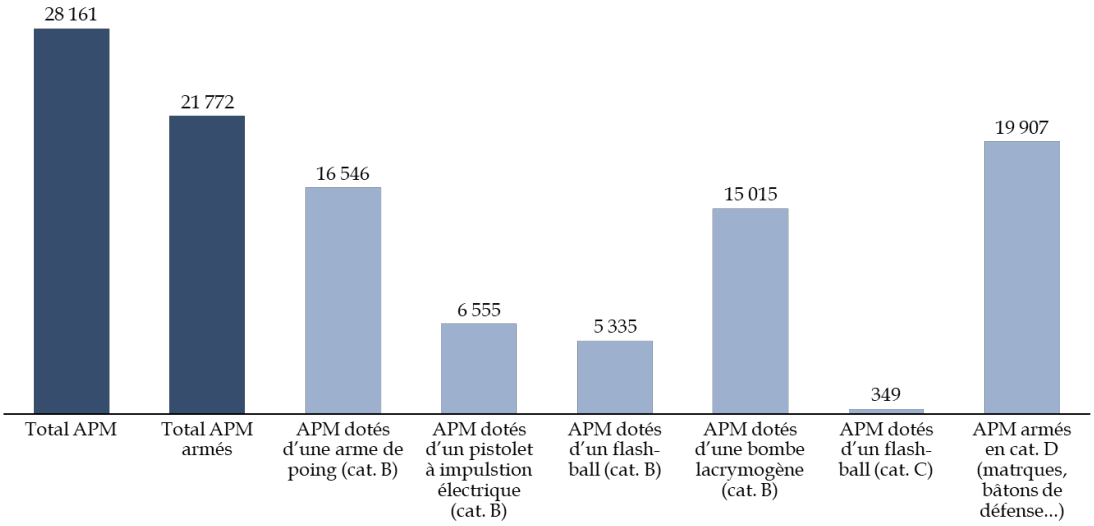
En outre, les policiers municipaux de la Ville de Paris peuvent constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police relatifs au bon ordre, à la salubrité, à la sécurité et la tranquillité publiques, à l'exception des interdictions de manifestation sur la voie publique, qui relèvent du seul préfet de police (article L. 533-4 du code de la sécurité intérieure).

Selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur, la ville de Paris employait 1 229 agents de police municipale au 31 décembre 2023, soit l'effectif le plus élevé du pays. La police municipale de Paris a par ailleurs la particularité de ne pas être armée.

Source : commission des lois du Sénat

Si la part d'agents de police municipale armés est donc restée stable, il doit être relevé que la part d'agents dotés d'une arme à feu de poing cependant a quant à elle considérablement augmenté sur la même période. En 2023, on en dénombrait 16 546 (contre 7 360 en 2012), soit 76 % des agents armés (contre 46 %) et 58 % du total (contre 38 %). La grande majorité des agents armés sont en outre dotés d'une arme de catégorie D (91 %).

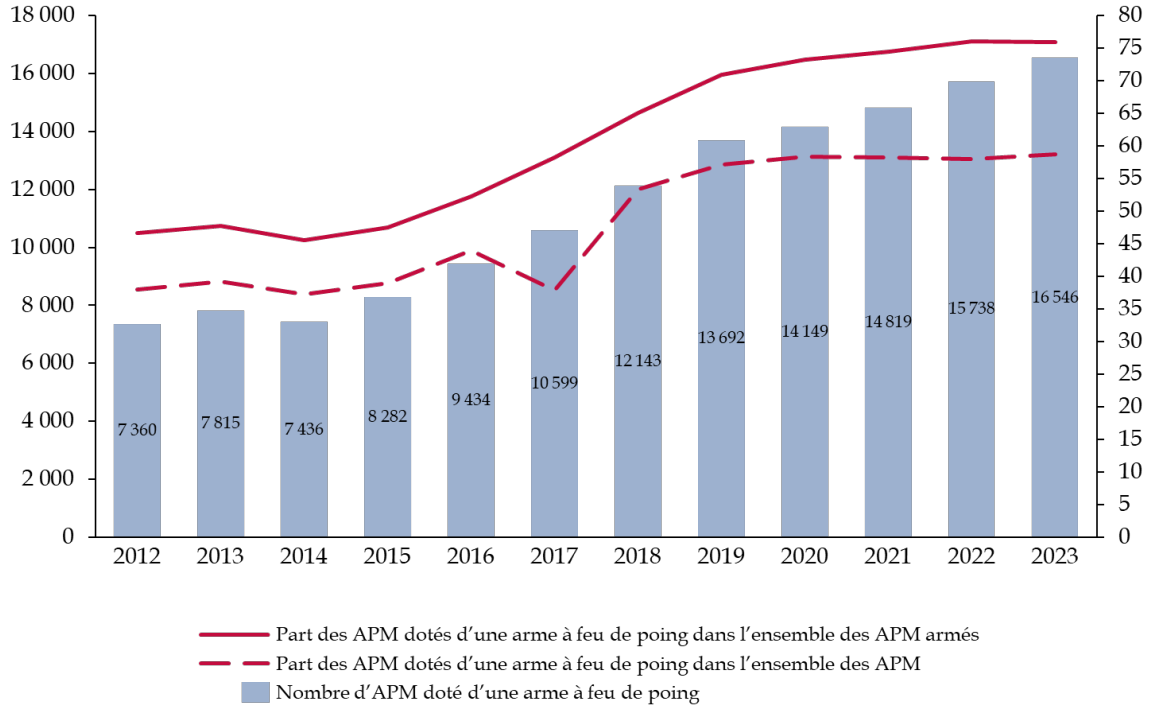
L'armement des agents de police municipale (APM) au 31 décembre 2023



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Évolution du nombre et de la part d'agents de police municipale (APM) armés entre 2012 et 2023

(Échelle de gauche : nombre d'agents ; échelle de droite : pourcentage)



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Enfin, sur décision du maire prise après délibération du conseil municipal[1] et sous réserve de l'existence d'une convention de coordination avec les forces de sécurité intérieure, les polices municipales peuvent se doter d'une **brigade cynophile** pour l'accomplissement de leurs missions[2]. En particulier, celles-ci ont vocation à intervenir pour les tâches de prévention, de surveillance de l'accès à un bâtiment communal et dans les services publics de transport de voyageurs, de sécurisation des voies publiques, des voies privées ouvertes au public et des lieux publics ainsi que des manifestations sportives, récréatives ou culturelles ou encore sur la capture de chiens errants ou dangereux[3]. Elles n'ont en revanche pas vocation à accomplir des actes d'enquête judiciaire (par exemple pour détecter des produits stupéfiants).

En 2023, **216 communes ou EPCI** étaient dotées d'une brigade cynophile (soit 6 % des communes ou EPCI dotés d'une police municipale). Le nombre de chiens de patrouille dans la police municipale s'élevait à 453.

---

[1] *Ou, le cas échéant en présence d'une police intercommunale, sur décision conjointe du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.*
[2] *Articles L. 511-5-2 et R. 511-34-1 à R. 511-34-7 du code de la sécurité intérieure.*
[3] *Article R. 511-34-2 du code de la sécurité intérieure.*

C. UN PARTENARIAT AVEC LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES ESSENTIEL MAIS ENCORE PERFECTIBLE

1. Une action des polices municipales qui s'inscrit en complémentarité avec celle des forces nationales

L'action des polices municipales et des gardes champêtres s'inscrit pleinement dans le *continuum* de sécurité, en partenariat avec celle des forces de sécurité intérieure. Loin de toute forme de concurrence, la complémentarité entre ces deux acteurs est de prime abord de l'ordre de l'évidence. **Si les doctrines d'emploi des polices municipales comme des gardes champêtres sont logiquement caractérisées par une forte diversité, force est en effet de constater que leur caractère d'échelon de proximité demeure un puissant facteur commun**. Cette faculté à assurer une importante présence sur le terrain constitue indéniablement leur principal atout vis-à-vis de citoyens qui les considèrent par ailleurs de plus en plus souvent comme leur premier recours. **La mission d'information estime à ce titre indispensable de préserver le rôle d'échelon de proximité dévolu aux polices municipales, en complémentarité avec des forces de la police et de la gendarmerie nationales.**

La DGPN partage au demeurant cette appréciation. Au cours de son audition, ses représentants ont ainsi rappelé, d'une part, que « ***la coordination est déterminante pour l'efficacité et la qualité du* continuum *de sécurité entre les forces de sécurité intérieure*** » et, d'autre part, que « *les policiers municipaux ont des fonctions de surveillance générale de la voie et des lieux publics ; ces fonctions s'inscrivent dans le cadre d'une police de proximité de prévention qui implique une étroite coopération avec les services de la police nationale* ».

Les auditions et les déplacements de la mission d'information ont confirmé **la nécessité d'un partenariat effectif entre ces deux échelons du *continuum* de sécurité**. La montée en puissance des polices municipales sur la période récente a indéniablement permis de donner davantage corps à celui-ci. L'augmentation continue des effectifs sur le territoire national, leur professionnalisation et la montée en gamme de leur équipement ont conduit à **faire de la police municipale un partenaire non seulement crédible mais incontournable des forces nationales**.

Du reste, ce constat est loin d'être nouveau. Les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue soulignaient déjà cet élément dans leur rapport « D'un *continuum* de sécurité vers une sécurité globale » rendu en septembre 2018 : « ***Globalement reconnus pour leur sérieux et leur professionnalisme tant dans les zones densément peuplées que dans des communes comptant une population moindre, les policiers municipaux sont pleinement considérés comme des partenaires avec lesquels il est possible de travailler en confiance****. En outre, selon la volonté propre à chaque commune, la mission a pu constater que certaines polices*

municipales peuvent s'appuyer sur des équipements matériels de très haute qualité, parfois supérieure à celle de leurs collègues des forces de l'État ».

Pour autant, la complémentarité ne saurait être synonyme de mise à disposition ou de dépendance. La montée en puissance de l'échelon local ne saurait en aucun cas conduire à ce qu'il devienne une force d'appoint de l'échelon national, sauf à remettre en cause l'autorité du maire pour définir le projet de sécurité dans sa commune, ou de palliatif au désengagement de la police et de la gendarmerie nationales de leurs missions de voie publique.

Du reste, la commission des lois était déjà parvenue à une conclusion similaire dans son rapport d'avril 2024 intitulé « Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir »[1]. Son rapporteur, François-Noël Buffet, estimait ainsi « *indispensable de renforcer la coordination entre les différents acteurs du* continuum *de la sécurité, singulièrement entre les polices municipales et les forces de sécurité intérieure, dans une logique partenariale et de complémentarité qui ne saurait s'apparenter à une logique de substitution ou de supplétivité* ». Il rappelait par ailleurs que « *le rôle des polices municipales doit, à l'initiative de chacun des maires, être une force garante de la sécurité de proximité, en complément des forces de sécurité intérieure, sans que leurs actions ne soient assimilables* ».

Si la recherche d'une plus grande complémentarité entre ces deux échelons représente donc à l'évidence un objectif prioritaire, la mission d'information considère, conformément à une position constante de la commission des lois, qu'elle doit se dérouler dans le cadre d'un partenariat équilibré, mutuellement bénéfique et adapté aux besoins de chaque territoire.

2. Des canaux de coordination multiples mais susceptibles d'amélioration

a) Les conventions de coordination : une formalisation de la coopération parfois standardisée ou à sens unique

En pratique, le partenariat entre ces deux acteurs est formalisé par la conclusion de « **conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État** ». Cette convention permet de définir le cadre opérationnel de coopération entre la police municipale et les forces nationales, dans le strict respect des libertés locales. Il s'agit à ce titre d'un outil essentiel, comme cela a été rappelé par François-Noël Buffet, ministre auprès du ministre de l'intérieur, lors de son audition devant la commission des lois le 21 mai 2025 : « *la police municipale reste placée sous l'autorité du maire et ne substitue pas à la police nationale, tandis que le principe de complémentarité entre les différents acteurs*

[1] *Rapport d'information N° 521 (2023-2024), « Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir », 9 avril 2024.*

du continuum *de sécurité doit se traduire par des conventions entre les maires et les préfectures, de manière à préciser clairement le rôle de chacun* ».

Aux termes de l'article L. 512-6 du code de la sécurité intérieure, la convention de coordination précise, « *après réalisation d'un diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles est confronté le territoire, les missions complémentaires prioritaires, notamment judiciaires, confiées aux agents de police municipale ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions, eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement ; elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. Elle précise la doctrine d'emploi du service de police municipale* ». Elle est signée à la fois par le représentant de l'État dans le département, le maire, le procureur de la République et, lorsqu'il s'agit d'une convention intercommunale, par le président de l'établissement de coopération intercommunale ou du syndicat concerné[1]. En pratique, le contenu de ces conventions reprend dans la majeure partie des cas celui des deux modèles types figurant aux annexes 1 et 2 du code de la sécurité intérieure.

Ces conventions peuvent également prévoir un dispositif de coopération opérationnelle renforcée qui, selon les termes employés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) au cours de son audition, permet « *de mettre en place une collaboration plus étroite de ces coopérations qui vont au-delà de la simple coordination* ». Le cas échéant, ces conventions renforcées peuvent préciser les modalités de coopération dans au moins neuf domaines[2], parmi lesquels la communication opérationnelle ou la prévention des violences urbaines. Si le nombre exact de ces conventions renforcées n'est pas connu, la DGPN considère néanmoins que cette collaboration « *est particulièrement importante quand les polices municipales disposent de moyens en ressources humaines et matérielles conséquents* ».

Comme cela a également été rappelé par la DGPN au cours de son audition, **la conclusion d'une convention coordination est par ailleurs obligatoire dans six cas de figure** : lorsque le service de police municipale concernée compte au moins 3 agents de police municipale[3], lorsque le ou

---

[1] *Article L. 512-5 du code de la sécurité intérieure.*

[2] *Il s'agit du partage d'informations sur les moyens disponibles en temps réel et leurs modalités d'engagement, de l'information quotidienne et réciproque, de la communication opérationnelle (par le prêt exceptionnel de matériel radio, la retransmission immédiate des sollicitations adressées à la police municipale dépassant ses prérogatives ou la participation de la police municipale à un poste de commandement commun en cas de crise ou de gestion de grand événement), de la vidéoprotection (par la rédaction des modalités d'interventions consécutives à la saisine des forces de sécurité intérieure par un centre de supervision urbaine et d'accès aux images), des missions menées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État, de la prévention des violences urbaines et de la coordination des actions en situation de crise, de la sécurité routière, de la prévention ainsi que de l'encadrement des manifestations sur la voie publique ou dans l'espace public, hors missions de maintien de l'ordre.*

[3] *Article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure, même si le service compte moins de trois agents.*

les agents sont armés[1], équipés de caméras individuelles[2] ou qu'ils travaillent de nuit, ainsi qu'en cas de création d'une brigade cynophile de police municipale[3] ou dans le cadre d'une police municipale mutualisée[4].

En termes quantitatifs, le taux de couverture des services de police municipale par une convention de coordination est particulièrement élevé. Selon les données transmises à la mission d'information, il est **de 98,22 %[5] en zone police et d'environ 70 % en zone gendarmerie**[6].

En termes qualitatifs, le dispositif recueille toutefois des appréciations contrastées. Certains directeurs de police municipale auditionnés par la mission d'information s'en déclarent satisfaits, voire la décrivent comme un document « *dorénavant indispensable* ». *A contrario*, d'autres y voient un outil « *purement administratif* » ou une simple formalité administrative à accomplir rituellement lorsque le cadre légal l'exige. De surcroît, **il a parfois été fait état au cours des auditions de conventions « *à sens unique* », davantage conçues pour répondre aux besoins des forces de sécurité intérieure que pour établir un cadre de coopération réellement partagé**.

---

[1] *Article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure, même si le service compte moins de trois agents.*
[2] *Article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, même si le service compte moins de trois agents.*
[3] *Article L. 511-5-2 du code de la sécurité intérieure, même si le service compte moins de trois agents.*
[4] *Articles L. 512-1 et L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure.*
[5] *Avec 994 conventions signées au 31 décembre 2024 pour 1012 services de police municipale (sur 1 573 communes situées sur le ressort de la DGPN).*
[6] *Avec environ 2 000 conventions de coordinations recensées en zone gendarmerie.*

Témoignage de deux directeurs de police municipale sur la convention de coordination conclue au sein de leur commune

- « *Une convention de coordination a été conclue car elle s'avère obligatoire au regard du nombre d'agents et de l'armement. Nous avons adapté la convention type au regard de nos missions et après concertation avec la brigade territoriale de gendarmerie. Je souligne qu'il s'agit d'un document purement administratif et que dès que la coopération entre les forces étatiques et le service de police municipale est bonne, le partage d'informations, les actions communes se font naturellement* ».

- « *Cette coordination, en général, n'a vocation à être que dans un seul sens, le sens unique, celui de l'intérêt des forces de sécurité intérieure. Certains d'entre nous au sein des polices municipales, évoquons cela comme une simple obligation législative nous permettant le travail de nuit ou lorsque nos effectifs sont au-delà de cinq ETP* (…).

« *Oui, j'ai formalisé une convention de coordination, le but étant de mieux coordonner les actions et activités sur le terrain et de pouvoir ainsi clarifier les obligations des uns et des autres lorsque la coopération est floue.*

« *On ressent peu néanmoins l'envie du partenariat dans le sens noble du terme – peu cette envie de se coordonner afin d'être complémentaires. Néanmoins, lorsque le service de police municipale offre un certain nombre de moyens (moto, ou brigades cynophiles par exemple) là où les FSI sont un peu " faibles " ou peu ou pas équipées, la coopération s'inscrit d'évidence dans la convention comme la marque indiscutable voire quelque peu contrainte de ce partenariat entre police nationale et police municipale* ».

Du reste, le rapport d'information des députés Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet[1] alertait déjà en 2023 sur quatre points en la matière : **le fait que les besoins des collectivités ne soient pas systématiquement pris en compte dans un diagnostic partagé[2] ; la rareté des mises à jour entre chaque renouvellement triennal**, et ce en dépit de l'évolution rapide des caractéristiques de la délinquance ; **une évaluation insuffisante au niveau local par les parties prenantes ; la subsistance de services de moindre dimension n'ayant pas conclu de convention**. Si la généralisation de la convention de coordination n'a pas nécessairement vocation à constituer un objectif en soi, la mission d'information considère néanmoins que cette analyse demeure pour l'essentiel valable aujourd'hui.

Dans ce contexte, **la mission d'information tient à réaffirmer qu'un partenariat efficace doit systématiquement reposer sur un diagnostic partagé sur les besoins de la population en matière de sécurité et sur des engagements réciproques, cohérents avec les compétences de chaque acteur**. Elle considère en conséquence indispensable d'individualiser davantage les conventions de coordination,

[1] *Assemblée nationale, rapport n'information n° 1544 (2022-2023) de MM. Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet sur les missions et l'attractivité des polices municipales, 19 juillet 2023.*

[2] « *Notamment du fait que ce sont les préfectures qui " pilotent " le processus d'élaboration, ce qui laisse peu de marge pour l'élaboration* ».

qui sont encore trop régulièrement les répliques exactes du modèle type. De fait, la DLPAJ a elle-même cité au cours de son audition la meilleure appropriation des conventions de coordination comme l'un des axes possibles du renforcement de la coopération.

b) Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance : des instances partenariales établies mais peu opérationnelles

Au niveau institutionnel, la principale instance partenariale entre l'échelon local et les forces de sécurité intérieure est le conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance. Comme l'a rappelé la DGPN au cours de son audition, celui-ci a vocation à être « *le lieu de définition de la stratégie de prévention et de lutte contre la délinquance, dont la déclinaison est mise en œuvre par l'ensemble des partenaires du* continuum *de sécurité qui vont au-delà des seules polices municipales et nationales* ». Concrètement, les conventions de coordination représentent la déclinaison opérationnelle de la stratégie locale ainsi définie.

Si cet organe présente l'avantage de formaliser une structure d'échanges entre les différents acteurs de la sécurité sur le territoire, la mission d'information relève néanmoins que, malgré l'implication des élus locaux, les débats y restent parfois superficiels voire déconnectés des réalités opérationnelles du territoire. **Cette implication qui peut être à géométrie variable des membres du CLSPD amoindrit l'intérêt de cette structure, de fait rarement déterminante dans la définition concrète de la coopération opérationnelle entre les polices municipales et les forces de sécurité intérieure.**

c) L'affirmation de nouveaux outils contractuels ou opérationnels de coordination

Deux autres outils peuvent par ailleurs être cités au titre des instruments de coopération entre ces deux échelons du *continuum* de sécurité.

Il s'agit, en premier lieu, **des contrats de sécurité intégrée**, dont le premier a été signé à Toulouse le 9 octobre 2020. Leurs contours ont été précisés par la circulaire n° 6258-SG du 16 avril 2021 qui précise, d'une part, que leur objectif est « *de formaliser et de renforcer les engagements partagés de l'État et des collectivités territoriales dans le domaine de la sécurité* » et, d'autre part, « *qu'ils s'adressent prioritairement aux grandes agglomérations ou aux bassins de délinquance les plus importants* ». Ces contrats, qui doivent rester en vigueur jusqu'à l'échéance électorale de 2026, se démarquent des conventions de coordination par plusieurs aspects.

Ils ont tout d'abord vocation à couvrir plusieurs communes, y compris au-delà du périmètre des intercommunalités. Ils sont ensuite le support d'une approche globale, qui entend associer l'ensemble des acteurs impliqués dans la production de sécurité, sans se cantonner aux forces de sécurité *stricto sensu*. Sept volets distincts susceptibles d'être

pris en compte sont ainsi mentionnés dans la circulaire précitée[1]. Comme cela est enfin rappelé dans le rapport d'information précité des députés Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet, l'objectif était par ailleurs également d'y « *intégrer les dispositifs contractuels déjà existants ou en voie de création sur un même territoire, tels que les contrats locaux de sécurité, les quartiers de reconquête républicaine, les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance ou encore les conventions de la coordination* ».

Au-delà de ces éléments, l'objectif de ces contrats est principalement de for**maliser un accord implicite voyant l'État s'engager à maintenir, voire à augmenter le volume des effectifs de policiers nationaux sur le territoire signataire en contrepartie d'un engagement de même nature pour les effectifs de police municipale**. Selon le rapport d'information précité, seule une soixantaine de contrats de sécurité intégrée avaient été conclus à l'été 2023.

À l'approche de l'échéance fixée par la circulaire du 16 avril 2021, **la mission d'information ne peut qu'appeler à ce qu'une évaluation de ce dispositif soit réalisée**, en particulier s'agissant de ses effets sur la relation entre les polices municipales et les forces de sécurité intérieure.

En second lieu, la DGPN a insisté au cours de son audition sur le rôle des groupes de partenariat opérationnel (GPO), soit des instances locales pilotées par la police nationale « *pour résoudre de manière collégiale les problématiques de sécurité, décider d'action dont la mise en œuvre est souvent confiée conjointement à la police municipale et à la police nationale, actions qui elles-mêmes ont pu être abordées lors des cellules restreintes du CLSPD* ». Un bilan établi par le ministère de l'intérieur fait état de **7 000 réunions organisées sur les onze premiers mois de l'année 2020 dans les 941 secteurs de proximité créés à cet effet** dans les circonscriptions de sécurité publique[2]. Ledit bilan mentionne par ailleurs plusieurs exemples d'actions concrètes initiées par les GPO, parmi lesquelles la densification des patrouilles de voie publique ou le contrôle des parties communes et des caves des lieux d'habitat collectif.

---

[1] *La sécurité intérieure, la justice, la prévention de la délinquance, les mineurs, l'éducation nationale, la lutte contre la radicalisation et le séparatisme ainsi que les transports.*

[2] *Ministère de l'intérieur, « Police de sécurité du quotidien : la mise en œuvre des groupes de partenariat opérationnel », 10 février 2021.*

d) In fine*, une coordination dont l'efficacité repose essentiellement sur les relations interpersonnelles*

Si les instruments de coordination formalisés entre la police municipale et les forces de sécurité intérieure sont donc nombreux, la mission d'information ne peut toutefois que constater que la qualité de celle-ci repose encore essentiellement sur la qualité des relations interpersonnelles entre les différents acteurs. De ce point de vue, les témoignages entendus par la rapporteure au cours de ses travaux laissent entrevoir des réalités variées.

La majorité des directeurs de police municipale auditionnés dressent un bilan plutôt positif de cette coopération, l'un d'entre eux faisant par exemple état « *d'un bilan relativement positif, avec des réunions hebdomadaires permettant de planifier les opérations conjointes, d'anticiper les besoins et de faire le point sur les situations en cours. Cela permet de cadrer le volet opérationnel, de favoriser les échanges avec un partage des missions et des informations. Cette coordination est faite en réel partenariat, ce qui à mon sens est indispensable* ».

D'autres voix sont en revanche plus nuancées, soulignant la fragilité de cette coordination voire son caractère unilatéral. Ainsi, un chef de service entendu par la rapporteure a regretté que la relation avec les forces de sécurité intérieure « *se borne principalement à compléter les effectifs étatiques pour faire le nombre* », ajoutant que celle-ci « *trouve son intérêt et sa motivation très souvent dans le relationnel personne-personne, ce qui la fragilise dès le moment où arrivent les mobilités* ». Plus encore, certains policiers municipaux ont évoqué par ces mots la persistance de frictions, principalement du fait d'une méconnaissance de la réalité des missions opérées par la police municipale, l'un d'entre eux soulignant : « *je déplore que le rôle de la police municipale soit méconnu chez certains fonctionnaires d'État et nous pouvons constater un certain " dédain " de ces derniers* ».

Si la coopération se déroule ainsi de manière fluide dans la plupart des cas, des difficultés peuvent localement intervenir. Dans ce contexte, la mission d'information ne peut que regretter que le rôle des relations interpersonnelles dans la qualité de la coordination opérationnelle entre les polices municipales et les forces de sécurité intérieure soit aussi prépondérant.

3. En pratique, un effet de dépendance qui ne fait que s'accroître

Un risque régulièrement mis en avant est par ailleurs celui d'une substitution progressive des forces de sécurité intérieure par les polices municipales ou les gardes champêtres. **Nombre d'acteurs font en effet le constat d'une forme de dépendance croissante des forces de sécurité intérieure à l'action des polices municipales sur la voie publique**.

Ce constat a été largement documenté par la Cour des comptes dans son rapport public thématique précité d'octobre 2020[1]. La Cour y affirme dans celui-ci que les polices municipales sont devenues les principales forces de tranquillité publique, avec un effet de substitution avéré dans les communes dotées d'une police municipale dont la doctrine d'emploi est interventionniste. Selon la Cour, « ***les forces de l'État considèrent en réalité les missions de tranquillité du quotidien comme l'apanage de la police municipale qu'elles délèguent volontiers lorsque leurs moyens font défaut*** ».

Cette dynamique de substitution serait par ailleurs accentuée par le développement de doctrines de polices municipales plus offensives et dont le champ action dépasse alors largement celui des missions de surveillance de la voie publique traditionnellement dévolues aux polices municipales. La multiplication des interpellations en flagrance, le développement du travail de nuit ou encore la mise en place de numéros d'alertes propres à la police municipale sont autant de manifestations concrètes de cette extension des missions alors effectivement assurées par la police municipale sur le territoire.

Si la Cour des comptes considère dans ce contexte l'existence d'un effet de substitution comme acquise, elle ne tranche en revanche pas la question de son origine : « *ces polices municipales tendent à s'assimiler aux unités de voie publique de la police nationale, au-delà du partage des tâches initialement prévu par les conventions de coordination qui sont censées organiser leurs relations. Il est difficile de savoir si ce phénomène est l'effet de l'occupation, par les polices municipales, du vide créé par un moindre engagement des policiers nationaux, ou bien d'une moindre implication de la police nationale faisant suite à la montée en puissance des moyens municipaux* ».

Au cours de ses travaux, **la mission d'information a été frappée de constater la divergence des discours sur ce point entre les acteurs étatiques et locaux**. Si la majorité des élus locaux ou des directeurs de police municipale interrogés ont confirmé l'existence d'un effet de dépendance, à des degrés divers selon les territoires, celui-ci est en revanche contesté par les forces de sécurité intérieure.

---

[1] *Cour des comptes, rapport public thématique, « Les polices municipales », octobre 2020.*

Conclusions de la Cour des comptes sur l'évolution des missions des polices municipale et sur la coordination avec les forces de sécurité intérieure

« *La diversité des doctrines d'emploi, reflet de l'ambition politique du maire pour sa police municipale, reste d'actualité mais la question se pose désormais davantage en matière de positionnement sur un spectre allant de la prévention et de la tranquillité à l'intervention à des fins répressives.*

« *Si tous les services de police municipale ont principalement la charge de la tranquillité et de la salubrité publiques, certains cherchent à lutter plus activement contre la délinquance en développant leurs capacités d'intervention.*

« *Le besoin de coordination avec les forces de sécurité intérieure s'en fait d'autant plus ressentir. Cette coordination est aujourd'hui entrée dans les habitudes, grâce à des conventions qui ont fait l'objet d'une appropriation politique et de moyens opérationnels dont la diffusion a été encouragée.*

« *Là où elles existent, les polices municipales occupent désormais pleinement le champ de la tranquillité publique, que les forces de sécurité nationales leur délèguent volontiers lorsque leurs moyens font défaut.*

« *Au-delà, un nombre croissant de services municipaux mettent en œuvre des doctrines d'intervention qui contribuent à les assimiler à la police et – dans une moindre mesure – à la gendarmerie nationale. Pour certaines infractions comme les tapages nocturnes, ces polices municipales se substituent aux forces nationales. Pour d'autres, comme les infractions liées aux stupéfiants, elles s'y ajoutent.*

« *Cette situation révèle les fragilités des forces étatiques, qui se retrouvent de plus en plus en situation de dépendance vis-à-vis de moyens dont elles n'ont pas la maîtrise. La légitimité de l'intervention des forces municipales dans ce qui peut être considéré comme le " cœur de métier " des forces de l'État n'est en outre pas totalement assurée, alors leur formation n'est pas du même niveau et le contrôle dont elles font l'objet reste faible.* »

Interrogée sur ce point, la DGPN a ainsi fait valoir les éléments suivants au cours de son audition : « *il n'y a aucun effet de substitution sur les compétences régaliennes (terrorisme et narcobanditisme), où seules les forces de l'État ont compétence pour intervenir. Sur les autres champs missionnels, notamment de la sécurité du quotidien, le principe de complémentarité s'applique et non de dépendance dans l'action quotidienne des polices municipales et des forces de sécurité intérieure. Le constat de terrain est que certaines polices municipales, dotées de moyens humains et matériels importants, investissent de plus en plus le champ de la lutte contre la délinquance et agissent en complémentarité de la Police nationale* ». Défendant la même position, la DLPAJ a insisté sur le fait que « *la police municipale ne se substitue pas aux forces de sécurité intérieure, notamment en matière de maintien de l'ordre ou d'enquête judiciaire* », tout en rappelant que, toutefois, « *une bonne coordination entre les entités, à travers notamment des conventions de coordination élaborées rigoureusement et faisant l'objet d'un suivi, demeure primordiale* ».

A contrario, les associations d'élus auditionnées ont insisté sur la réalité, dans certains territoires majoritairement urbains, de ce phénomène de déport de la police et de la gendarmerie nationales sur les polices municipales pour l'exercice de missions de voie publique. À titre d'exemple, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a indiqué que « *cet effet de substitution et de dépendance était parfois ressenti sur le terrain ; en se basant* ***sur plusieurs exemples en milieu urbain, certains maires évoquent une perte nette de l'empreinte terrain des forces de sécurité intérieure et un glissement vers les polices municipales des interventions de sécurité publique normalement assumées par les forces de sécurité intérieure****, y compris (et surtout) les interventions nocturnes ; le risque à terme est la constitution d'une force de proximité, les polices municipales, et d'une force judiciaire, les forces de sécurité intérieure* ». Cette analyse est partagée tant par France Urbaine, qui constate, « *surtout dans les grandes villes et agglomérations françaises, un déport de charge où les policiers municipaux sont primo-intervenants sur de nombreux faits et délits, car la police nationale dans ces territoires n'a plus la capacité de juguler l'ensemble des phénomènes* », que par l'association des petites villes de France qui déplore que « *les communes interviennent désormais pour combler les carences de l'État* ».

Si la mission d'information admet que l'intensité de cet effet de substitution entre les forces de sécurité intérieure et la police municipale ou les gardes champêtres varie selon les territoires, elle considère en revanche que sa réalité ne fait aujourd'hui plus débat s'agissant des grandes agglomérations. De fait, les forces de sécurité intérieure, dont le volontarisme et le professionnalisme doivent par ailleurs être salués, sont largement accaparées par d'autres tâches, limitant d'autant leur présence sur le terrain. Par voie de conséquence, **les policiers municipaux et les gardes champêtres sont effectivement devenus la principale force de terrain, au point que les habitants des territoires concernés les contactent désormais en priorité en cas de difficulté**. Un exemple frappant est celui de la police municipale de Meaux, où la mission d'information a effectué un déplacement. Son directeur a indiqué que le nombre d'appels émis vers le numéro de contact de la police municipale mis en place par la commune pouvait parfois dépasser celui des appels émis vers le 17.

Si les polices municipales s'acquittent avec professionnalisme de ces missions parfois désinvesties par les forces de sécurité intérieure, une telle situation ne va toutefois pas sans susciter de nombreuses interrogations. Elle est tout d'abord susceptible de créer **des inégalités entre les citoyens** vis-à-vis de la sécurité publique, qu'il appartient à l'État de garantir sur l'ensemble du territoire. Une telle substitution n'est par ailleurs **pas sans risque pour les policiers municipaux ou les gardes champêtres eux-mêmes**, dès lors qu'ils doivent assurer des missions pour lesquelles ils ne sont pas ou peu formés et les exposant parfois à un niveau de risque

accru, et ce alors même qu'ils ne disposent pas nécessairement des équipements pour y faire face. **Aussi, le renforcement des polices municipales que la mission d'information appelle de ses vœux a vocation à s'inscrire en complémentarité avec l'objectif, posé par la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'intérieur (LOPMI), de doublement des effectifs des forces de l'ordre sur le terrain entre 2023 et 2030, et en aucun cas à se substituer à celui-ci.**

II. DONNER AUX POLICES MUNICIPALES DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR RÉPONDRE AU DURCISSEMENT DES ENJEUX DE SÉCURITÉ SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

L'affirmation des polices municipales dans le *continuum* de sécurité résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. **Au-delà de la nécessité de pallier le désengagement de voie publique de la police et de la gendarmerie nationales sur certains territoires, cet essor des polices municipales répond également à une forte demande sociale**. Dans un contexte de dégradation continue de la situation sécuritaire sur l'ensemble du territoire national, **la présence renforcée de la police municipale sur le terrain fait de celle-ci l'une des premières garanties de la tranquillité publique des Français**. Fréquemment en situation de primo-intervenants, les policiers municipaux sont de fait en première ligne pour constater le durcissement du contexte sécuritaire en France.

Si **la délinquance d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier, force est malheureusement de constater que les prérogatives et les moyens des policiers municipaux pour faire face à cette augmentation de la violence dans la société n'ont, quant à eux, pas été adaptés en conséquence**. L'action de ces agents pourtant incontournables du *continuum* de sécurité se heurte de l'avis général à d'importantes contraintes, dont la plupart ne se justifient plus et les empêchent d'être pleinement efficaces. Alors que les dernières réformes majeures du régime juridique de la police municipale et des gardes champêtres remontent à 25 ou 30 ans[1], **il est aujourd'hui nécessaire de lever les contraintes juridiques et matérielles qu'ils subissent encore trop souvent dans l'exercice de leurs missions**. Du reste, ce constat est largement partagé, comme en attestent les conclusions du rapport d'information précité sur les missions et l'attractivité des polices municipales des députés Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet : « *L'aptitude de la police municipale à faire face à*

[1] *Décret n° 94-731 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres ; loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.*

l'aggravation réelle ou perçue de la petite délinquance et des incivilités au quotidien est devenue un enjeu central de sécurité […] »[1].

Dans cette perspective, la mission d'information appelle à **les doter de nouvelles prérogatives administratives, en particulier s'agissant de l'inspection visuelle de l'intérieur de véhicules ou de coffres, et à étendre la gamme d'armement à leur disposition**.

S'agissant des prérogatives judiciaires, la mission d'information considère que **le durcissement du contexte sécuritaire et la montée en puissance de la délinquance du quotidien justifient une extension des compétences répressives des policiers municipaux**. **Pour indispensable qu'elle soit, une telle extension devra toutefois être mesurée**, au risque, d'une part, de remettre en cause l'autorité des maires sur les policiers municipaux de leur commune et, d'autre part, de priver ces derniers de leur principal atout qu'est la capacité à assurer une forte présence sur la voie publique. Dans ce cadre, **la mission d'information appelle notamment à autoriser les agents à prononcer - sous certaines conditions - des amendes forfaitaires délictuelles, à élargir leurs possibilités de procéder à des relevés d'identité et à étendre leurs accès aux fichiers de police liés à leurs missions**.

L'octroi de telles prérogatives ne saurait toutefois aller sans contreparties. Il **doit avoir pour corollaire le renforcement du contrôle national des polices municipales**, dans le strict respect des libertés locales. À ce titre, la mission d'information invite en particulier à établir **un système national d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres**, ainsi qu'à mettre en place **une mission de contrôle permanente des polices municipales, commune aux trois services d'inspection du ministère de l'intérieur**.

A. FACE À LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SÉCURITAIRE EN FRANCE, DES POLICIERS MUNICIPAUX ENCORE TROP CONTRAINTS DANS LEUR ACTION

1. Une détérioration préoccupante de la situation sécuritaire

Les polices municipales interviennent aujourd'hui dans un contexte bouleversé, marqué par une profonde dégradation de la situation sécuritaire sur l'ensemble du territoire au cours des dernières décennies.

Les dernières données publiées par le ministère de l'intérieur sur l'insécurité et la délinquance sont à cet égard éloquentes[2]. Elles illustrent **une augmentation continue du volume comme de la violence de la plupart**

---

[1] *Assemblée nationale, rapport n'information n° 1544 (2022-2023) de MM. Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet sur les missions et l'attractivité des polices municipales, 19 juillet 2023.*

[2] *Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, « Insécurité et délinquance en 2024 : une première photographie », 30 janvier 2025.*

des infractions constatées sur le territoire national. À titre d'exemple, le nombre de victimes de tentatives d'homicide a presque doublé entre 2016 et 2024, passant de 2 259 à 4 305. La hausse est même de 7 % sur la seule année 2024. On dénombre par ailleurs 100 000 victimes annuelles supplémentaires de coups et blessures volontaires sur la période, avec une progression moyenne de 9 % chaque année. Une tendance similaire est observée s'agissant des violences sexuelles, avec 122 600 victimes enregistrées sur la dernière année contre 51 900 en 2016[1]. Seules les statistiques relatives aux vols contre les personnes[2] laissent ainsi entrevoir une inflexion positive sur le temps long.

[1] *Ce chiffre doit néanmoins être analysé avec précaution dès lors que, comme le relève le ministère de l'intérieur,* « l'augmentation sensible des violences sexuelles enregistrées ces dernières années s'explique notamment par une évolution du comportement de dépôt de plainte des victimes, dans le prolongement de l'affaire Weinstein et des différents mouvements sur les réseaux sociaux en faveur de la libération de la parole des victimes. En outre, l'augmentation des violences sexuelles enregistrées s'inscrit dans un contexte d'amélioration des conditions d'accueil des victimes par les services de sécurité, et plus récemment à la suite des évolutions législatives concernant la protection des mineurs contre les violences sexuelles. Ainsi, les victimes portent à la connaissance de la police et de la gendarmerie davantage de faits de violences sexuelles, mêmes s'ils ont eu lieu longtemps auparavant ».

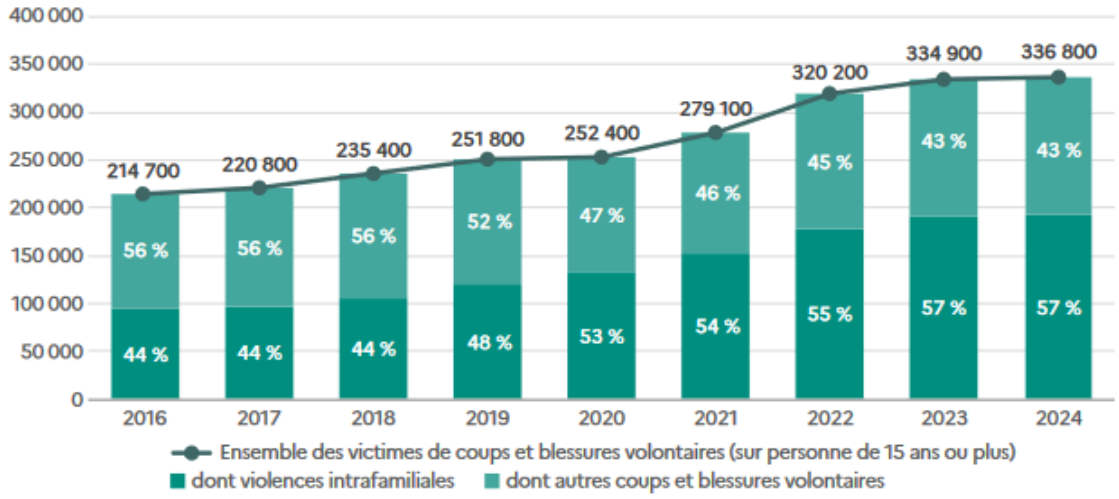
[2] *Les vols avec armes décroissent en moyenne de 4 % par an depuis 2016 (8 700 en 2024). Cette tendance est encore plus marquée s'agissant des vols violents sans armes (-8 % par an, 48 400 en 2024). On dénombre par ailleurs plus de 100 000 victimes de vols sans violence de moins sur la période (709 400 en 2016 contre 608 000 en 2024).*

Principaux indicateurs de la délinquance enregistrés par la police et la gendarmerie nationales et évolutions annuelles

	Unités de compte	Nombre de crimes et délits enregistrés (cumul annuel)	Variation (A/A-1) [en %]							
		2024	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Homicides (y compris coups et blessures volontaires suivis de mort)	Victime	980	-2	+4	+9	+7	-4	+3	+1	-9
Tentatives d'homicide	Victime	4 305	+7	+12	+14	+1	+15	+10	+9	+1
Coups et blessures volontaires (sur personne de 15 ans ou plus)	Victime	336 800	+1	+5	+15	+11	+0	+7	+7	+3
- Violences intrafamiliales		193 000	+1	+8	+17	+14	+10	+15	+9	+1
- Autres coups et blessures volontaires		143 800	+0	+0	+12	+6	-9	+1	+5	+4
Violences sexuelles	Victime	122 600	+7	+8	+10	+25	+2	+12	+18	+10
- dont viols et tentatives de viol		46 300	+9	+9	+12	+33	+11	+19	+17	+13
Vols avec armes (armes à feu, armes blanches ou par destination)	Infraction	8 700	+0	+1	+1	-1	-6	+1	-10	-8
Vols violents sans arme	Infraction	48 400	-11	-9	-4	-5	-19	-3	-7	-6
Vols sans violence contre des personnes	Victime entendue	608 000	-5	-3	+13	+6	-24	+3	-2	+1
Cambriolages de logement	Infraction	218 700	+1	+3	+11	+0	-20	+0	-6	+2
Vols de véhicule	Véhicule	138 100	-1	+5	+9	+0	-13	-2	-8	-6
Vols dans les véhicules	Véhicule	256 000	+1	+4	+9	+1	-17	+0	-1	+0
Vols d'accessoires sur véhicules	Véhicule	96 200	+4	-9	+30	+4	-18	-5	-6	-5
Destructions et dégradations volontaires	Infraction	527 800	-4	+3	+1	+2	-14	+0	-3	+0
Usage de stupéfiants	Mis en cause	288 000	+10	+4	+14	+38	-9	-5	-1	+3
Trafic de stupéfiants	Mis en cause	51 700	+6	+0	+5	+13	-12	+3	+3	+8
Escroqueries et fraudes aux moyens de paiement	Victime	412 000	+0	+6	+8	+17	+5	+13	+1	+2

Champ : France (France métropolitaine + DROM).
Source : *SSMSI, bases statistiques des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2024 ; SSMSI, bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2024 ; SSMSI, bases statistiques des mis en cause pour des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2024.*

Nombre de victimes de coups et blessures volontaires sur personne de 15 ans ou plus enregistrées (2016-2024)



Champ : France.
Source : *SSMSI, bases statistiques des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2024.*

Cette tendance à la hausse est également particulièrement marquée s'agissant des infractions liées au trafic de stupéfiants. La récente commission d'enquête sénatoriale sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier a mis en évidence la considérable intensification du **trafic de stupéfiants** et de la violence qui l'accompagne (règlements de comptes, « narco-homicides », *etc.*) dans les villes moyennes et jusque dans les zones rurales. Selon les termes de ce rapport d'Etienne Blanc et de Jérôme Durain[1], « *la violence des réseaux de narcotrafic* [est] *sans limite, sans conscience et sans échappatoire pour ceux qui en sont la cible* ». Selon eux, cette violence « *prend souvent place dans l'espace public* [et] *rejaillit sur les populations locales* » en contribuant à installer « *un climat de peur et d'insécurité constant pour l'ensemble des habitants* » de certains quartiers ou territoires.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'étend à l'ensemble du territoire national. Les témoignages recueillis par la rapporteure au cours de ses auditions sont unanimes sur ce point ; rares sont les territoires épargnés par l'aggravation de la situation sécuritaire. L'ensemble des directeurs de police municipale auditionnés ont ainsi confirmé cette progression de l'insécurité, et ce quelle que soit la taille de la commune concernée.

Or, les policiers municipaux sont en première ligne face à l'augmentation de la violence dans la société. À titre d'exemple, le directeur de la police municipale de la commune de Saint-Laurent-du-Var a fait état d'une « *activité en constante augmentation* » et d'un « *accroissement évident des interventions* ». Les interpellations dans la commune ont presque doublé sur

[1] *Sénat, rapport n° 588 (2023-2024) fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et sur les moyens pour y remédier, 7 mai 2024.*

les dix dernières années (122 en 2015 contre 224 en 2024), de même que les mises en fourrière (446 en 2015 contre 805 en 2024). Le directeur de la police municipale de Franconville-la-Garenne, où la mission d'information s'est rendue, a quant à lui insisté sur la « *multiplication régulière des phénomènes de violences urbaines* », de même que sur « *l'aggravation des faits de violence à la personne et des phénomènes de rixes armées* » ou encore des rodéos sauvages.

Il est de surcroît particulièrement inquiétant de constater que les policiers municipaux sont eux-mêmes personnellement exposés de manière croissante à des violences dans le cadre de leurs interventions. L'exemple des **émeutes urbaines de l'été 2023** est notamment révélateur, d'une part, de la généralisation de la violence dans la société et, d'autre part, des risques encourus par les policiers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions. La récente mission d'information de la commission des lois dédiée à cette question[1] a ainsi souligné, deux différences majeures par rapport aux émeutes de 2005 : le franchissement d'un cap dans l'intensité des violences ainsi que leur amplitude géographique, qui a largement dépassé les seuls quartiers dits « sensibles ».

Dans ce contexte particulièrement tendu, **les policiers municipaux ont fréquemment dû intervenir en complément de la police et de la gendarmerie nationales, et ce alors qu'ils ne disposaient pas des équipements nécessaires à l'exercice d'une mission alors largement assimilable à du maintien de l'ordre**. Les policiers municipaux de Franconville-la-Garenne, commune particulièrement concernée par les émeutes, ont par exemple immédiatement cité ces évènements pour illustrer leur propension croissante à réaliser des missions d'intervention.

2. Des compétences et des moyens des polices municipales qui n'ont pas suivi l'évolution de la délinquance

Cette dégradation générale du contexte sécuritaire affecte les policiers municipaux à au moins trois titres. Elle induit premièrement de **nouvelles attentes de la population**, qui expliquent largement l'essor des polices municipales sur le territoire comme l'accroissement de leurs moyens, notamment en matière d'armement ou de vidéoprotection.

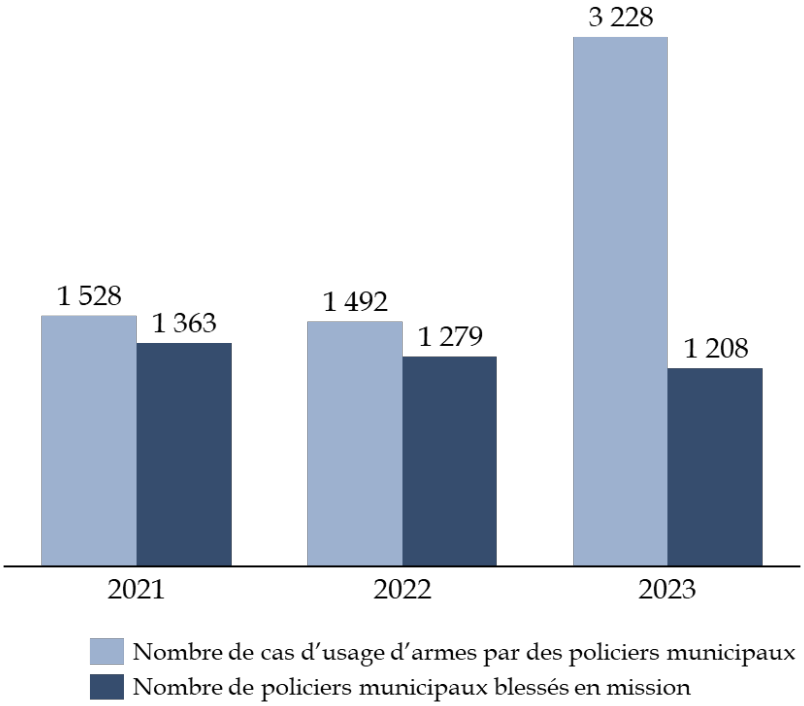
Comme évoqué, elle **expose deuxièmement les policiers municipaux à des risques accrus**. En effet, les délinquants, de même que les terroristes, ne font généralement pas ou plus la différence entre les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux. Lorsqu'ils entendent défier l'autorité, ils s'en prennent à l'uniforme sans plus de distinction. Du reste, ce constat avait déjà été mis en avant en 2018 par les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue dans

[1] *Sénat, rapport n° 521 (2023-2024) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023, 9 avril 2024.*

leur rapport précité « D'un *continuum* de sécurité vers une sécurité globale » : « *Pour une grande partie du grand public – de même que pour nombre de fauteurs de troubles – les distinctions juridiques entre chaque corps ou cadre d'emplois sont largement méconnues, le port d'un uniforme contribuant à rapprocher l'ensemble de ces effectifs* ».

En 2023, le ministère de l'intérieur dénombrait ainsi **3 228 cas d'usage d'armes par des policiers municipaux**, soit un total en nette augmentation par rapport à l'année précédente (1 492). **Le nombre de policiers municipaux blessés en mission s'élevait quant à lui à 1 208, soit 4 % des effectifs, soit un niveau important et préoccupant**.

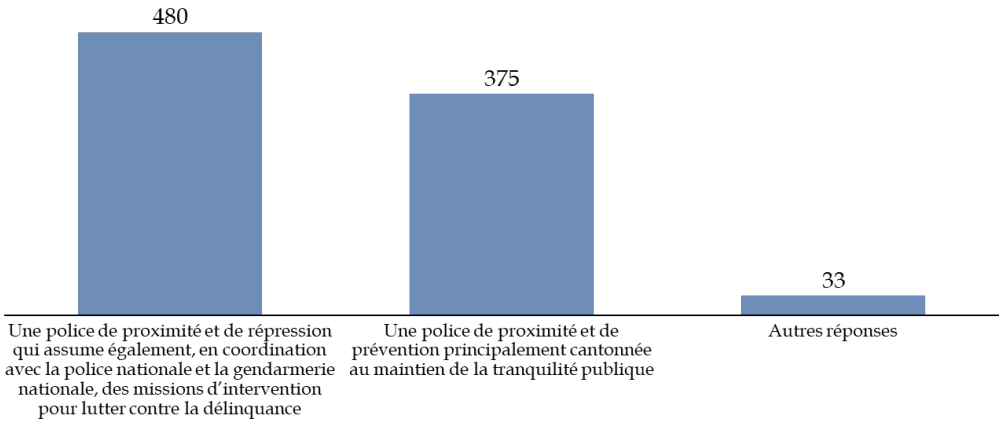
Nombre de cas d'usage d'armes et nombre de policiers municipaux blessés en mission



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Troisièmement, ce contexte justifie une **évolution des missions des polices municipales, avec un développement de plus en plus marqué de doctrines davantage tournées vers l'intervention.** Sur ce point, une majorité des 888 élus locaux ayant répondu à la question relative aux missions des polices municipales dans le cadre de la consultation lancée par la mission d'information auprès des élus locaux sur la plateforme dédiée du Sénat indiquent en effet que les polices municipales doivent assumer aussi bien des missions d'intervention que de prévention de la délinquance.

Consultation des élus locaux - Réponses à la question :
« Quelle est votre conception des missions assurées par les polices municipales ? »



Note : nombre de répondants : 888

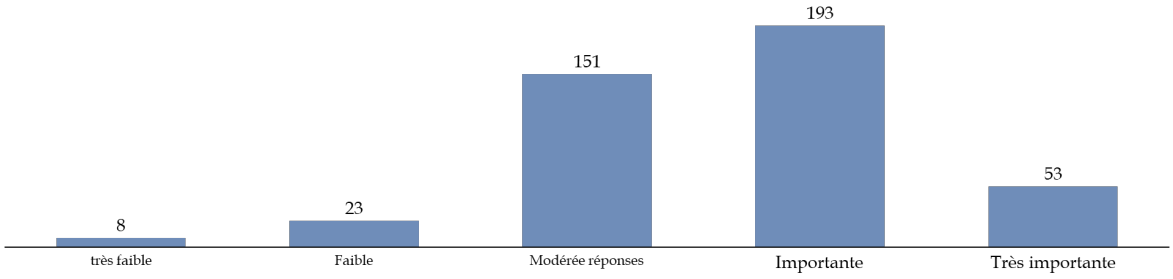
Source : commission des lois du Sénat, d'après les résultats de la consultation des élus locaux, « Polices municipales : quel bilan ? quelles réformes ? »

Un tel bouleversement du contexte dans lequel les polices municipales interviennent **impose une évolution en profondeur de leur cadre juridique, qui date pour l'essentiel de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.** Si la délinquance a fortement évolué depuis lors, voire s'est professionnalisée, force est malheureusement de constater que le régime juridique des polices municipales et les équipements qui leur sont attribués n'ont pas été révisés en parallèle. Il en résulte **un décalage profondément insatisfaisant entre le volontarisme de nombreux élus locaux pour développer leur police municipale et les moyens dont celles-ci disposent effectivement pour garantir la tranquillité publique**[1].

Ce constat est partagé par l'ensemble des personnes auditionnées par la mission d'information. À titre d'exemple, une majorité claire des élus locaux ayant participé à la consultation de la mission d'information ont répondu par la négative à la question « Les missions attribuées aux polices municipales par le code de la sécurité intérieure sont-elles en adéquation avec vos besoins ? » (448 sur 796 répondants, 56,3 %). Plus encore, plus d'un élu répondant sur deux qualifie l'inadéquation entre les prérogatives octroyées aux polices municipales et ses besoins d'importante ou de très importante (57,4 % des 428 répondants à cette question).

[1] *Cf. II. B et C.*

Consultation des élus locaux - Réponses à la question :
« L'inadéquation entre les prérogatives octroyées aux polices municipales et vos besoins est : »



Note : nombre de répondants : 428

Source : commission des lois du Sénat, d'après les résultats de la consultation des élus locaux, « Polices municipales : quel bilan ? quelles réformes ? »

L'analyse du Gouvernement n'est pas différente. Lors de son audition du 21 mai 2025 devant la commission des lois, François-Noël Buffet, ministre auprès du ministre de l'intérieur, a ainsi rappelé que « *le cadre législatif des polices municipales date de 1999 et celui qui s'applique aux gardes champêtres de 1994, alors que la nature des interventions des agents a évolué ; les policiers municipaux sont souvent les primo-intervenants* ».

Dans ce contexte, la mission d'information plaide pour **une mise à niveau des prérogatives administratives et judiciaires des policiers municipaux et des gardes champêtres**, ainsi que des équipements qui leur sont attribués. Face à l'augmentation générale de l'insécurité sur le territoire, il est **impératif de lever les contraintes juridiques et matérielles empêchant encore trop souvent ces acteurs incontournables du *continuum* de sécurité d'être pleinement efficaces dans leur action**.

B. UNE ÉVOLUTION DES PRÉROGATIVES ADMINISTRATIVES ET DES MOYENS DES POLICIERS MUNICIPAUX QUI EST DICTÉE PAR LA RÉALITÉ DU TERRAIN

1. Des synergies avec la police et la gendarmerie nationales qui pourraient encore être renforcées

Au titre des évolutions à apporter pour faciliter le bon exercice de leurs missions par les polices municipales et les gardes champêtres, la mission d'information relève tout d'abord que **la nécessité d'une amélioration des synergies opérationnelles avec les forces de sécurité intérieure**. S'il ne s'agit pas de remettre en cause les fondamentaux de la répartition des rôles et des compétences entre ces deux échelons, qui doivent chacun conserver leur spécificité, la mission d'information estime que **la coopération opérationnelle avec les forces nationales pourrait être confortée, en particulier par la multiplication des exercices d'entraînements communs et, lorsque les conditions le permettent, d'opérations conjointes.**

Cette position est pleinement partagée par la DGPN. Celle-ci a en particulier cité **six axes d'améliorations** au cours de son audition : l'ajustement de la formation afin de permettre le développement d'une acculturation mutuelle entre les forces, le renforcement des exercices communs tels que des simulations d'accident ou de plan rouge, l'intensification des retours d'expérience partagés, le développement des opérations et patrouilles conjointes, la facilitation des échanges d'information sur le terrain notamment *via* des réseaux radios partagés, ainsi que la co-localisation des postes de police lorsque les infrastructures s'y prêtent[1].

Du reste, la mission d'information a constaté que **de nombreuses initiatives en ce sens avaient déjà été engagées, tant au niveau local qu'étatique**. À titre d'exemple, un groupe de travail rassemblant les administrations compétentes de l'État et le CNFPT a été lancé au début de l'année 2025. Selon les termes employés par la DLPAJ, l'objectif de ce dernier est un renforcement de la formation des policiers municipaux pour améliorer leur complémentarité avec les forces de l'État.

La mission d'information ne peut que saluer ces initiatives et appelle à les intensifier. En revanche, elle rappelle que les polices municipales n'ont, par principe, pas vocation à accomplir des missions de maintien de l'ordre, qui demeurent de la responsabilité exclusive des forces de sécurité intérieure. Celles-ci peuvent néanmoins, par exception et à certaines conditions, apporter un concours précieux à la police et la gendarmerie nationales dans le contexte très particulier d'émeutes urbaines.

Sur ce point, la mission d'information ne peut que **renouveler les propositions formulées par la commission des lois dans son rapport d'avril 2024** intitulé « Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir »[2]. Pour rappel, elle y appelait à faciliter l'emploi des polices municipales, dans leurs prérogatives, lors des périodes d'émeutes urbaines en coordination avec les forces de sécurité intérieure. La révision des conventions de coordination afin d'y intégrer des procédures spécifiques en cas d'émeutes urbaines ainsi que le déploiement renforcé, dans un tel contexte, de patrouilles mixtes, étaient notamment cités comme des pistes opérationnelles d'amélioration.

La mission d'information appelle donc à **renforcer la capacité d'action des polices municipales en complément des forces de sécurité intérieure dans le contexte d'émeutes**. **En revanche fermement la piste consistant à confier de manière pérenne aux polices municipales des missions qui s'apparenteraient à du maintien de l'ordre doit être écartée.** Si le caractère exceptionnel des émeutes urbaines de juin 2023 a justifié un engagement ponctuel des polices municipales

---

[1] *Celle-ci est présentée par la DGPN comme étant de nature, d'une part, à faciliter le partage d'informations dans la limite du secret professionnel, et, d'autre part, de réduire les coûts.*

[2] *Rapport d'information n° 521 (2023-2024), « Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir », 9 avril 2024.*

pour sécuriser les communes touchées, il serait en effet imprudent d'aller au-delà. Cela reviendrait *de facto* à exposer délibérément les policiers municipaux à des situations particulièrement périlleuses, qu'ils ne sont pas formés à affronter et alors même qu'ils ne disposent pas d'équipements adéquats pour s'en extraire.

Proposition n° 3 - Renforcer la coopération opérationnelle avec les forces de sécurité intérieure, en particulier *via* l'organisation d'exercices d'entraînement communs et, lorsque les conditions le permettent, d'opérations conjointes.

Proposition n° 4 - Sans étendre leurs missions au maintien de l'ordre, renforcer la capacité d'action des polices municipales en complément des forces de sécurité intérieure dans le contexte d'émeutes.

2. Une extension indispensable mais nécessairement circonscrite des prérogatives administratives des policiers municipaux

La mission d'information considère ensuite que **des évolutions pragmatiques et dictées par la réalité du terrain des prérogatives des policiers municipaux et des gardes champêtres sont aujourd'hui nécessaires**. Il s'agirait, en matière administrative, d'étendre les prérogatives des policiers municipaux pour leur permettre, dans des conditions strictement définies, de procéder à des inspections visuelles de l'intérieur de véhicules et de coffres ainsi que de conserver des objets dangereux.

a) Une indispensable évolution de la législation sur les inspections visuelles de l'intérieur des véhicules et de leur coffre

En premier lieu, **la mission d'information a été alertée sur les importantes difficultés opérationnelles résultant de l'impossibilité actuelle pour les policiers municipaux de faire ouvrir les coffres de véhicules immobilisés** dans le cadre de leurs missions.

La mission ne méconnaît pas les difficultés juridiques afférentes à toute modification de la législation en la matière. Comme cela a été rappelé par la DLPAJ au cours de son audition, la fouille des véhicules constitue légalement un acte d'enquête que la loi réserve aux seuls officiers de police judiciaires. Pour rappel, les officiers de police judiciaire peuvent y procéder dans deux cas de figure : sur réquisitions écrites du procureur de la République pour la recherche et la constatation de sept catégories d'infractions[1] et, à leur initiative, lorsqu'il existe à l'égard du conducteur ou

[1] *Les actes de terrorisme, les infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, d'armes, d'explosifs, de vol, de recel ainsi que les faits de trafic de stupéfiants (voir le I de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale).*

d'un passager du véhicule une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis, comme auteur ou comme complice, un crime ou un délit flagrant.

Pour autant, il peut apparaître paradoxal que les policiers municipaux ne disposent aujourd'hui d'aucun levier légal pour obtenir l'ouverture d'un coffre, alors qu'ils peuvent d'ores et déjà, dans certaines situations, procéder à des palpations de sécurité et à des inspections visuelles de bagages. L'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure les y autorise en effet lorsqu'ils sont affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle, à celle d'un périmètre de protection institué par le représentant de l'État dans le département ainsi que dans le cadre de la surveillance de l'accès à un bâtiment communal. Si la réalisation de palpations de sécurité et la fouille de bagages supposent le consentement de la personne concernée, tel n'est en revanche pas le cas s'agissant de l'inspection visuelle de bagages.

La mission d'information relève par ailleurs que la dernière extension des prérogatives des policiers municipaux en la matière issue de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a été validée par le Conseil constitutionnel[1]. Se prononçant sur la possibilité d'étendre à l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles la possibilité pour les agents de police municipale de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité, celui-ci a considéré qu'une telle disposition était conforme à la Constitution, se bornant à préciser que la mise en œuvre de telles vérifications « *ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes* ».

De surcroît, une évolution de la législation sur ce point répondrait à une demande unanime des policiers municipaux entendus par la mission d'information. Ce point a été systématiquement cité au cours des travaux comme l'une des principales entraves à l'efficacité des policiers municipaux sur le terrain. La consultation des élus locaux opérée sur la plateforme du Sénat confirme le caractère largement partagé de cette revendication au sein de la profession. Près de 64 % des 792 répondants à la question « Seriez-favorable à une évolution des missions des policiers municipaux afin de leur permettre de réaliser des fouilles de véhicules ? » ont ainsi répondu par l'affirmative.

Compte tenu de ces éléments, **la mission d'information estime qu'une évolution de la législation serait opportune**. Elle appelle donc à autoriser les policiers municipaux à proc**éder, dans des conditions strictement définies, à des inspections visuelles de l'intérieur des véhicules et des coffres**. La réalisation de seules inspections visuelles susciterait de fait de moindres difficultés juridiques que dans le cas

[1] *Conseil constitutionnel, décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021*

de fouilles, qui plus est si une telle prérogative était limitée aux trois situations actuellement prévues s'agissant des bagages et des palpations de sécurité. La mission d'information relève par ailleurs qu'une disposition similaire figure à l'article 31 du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 récemment déposé sur le bureau du Sénat, au bénéfice des agents privés de sécurité.

Proposition n° 5 - Autoriser les policiers municipaux à procéder, dans des conditions strictement définies, à des inspections visuelles de l'intérieur de véhicules et de coffres.

b) La saisie d'objets dangereux, une piste à explorer

La mission d'information estime en second lieu **qu'une piste prometteuse pourrait être d'autoriser les policiers municipaux voire, le cas échéant, les gardes champêtres, à conserver sous certaines conditions certains objets dangereux**.

Il s'agirait concrètement, sur le modèle du nouvel article L. 2251-10 du code des transports introduit par la loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports, de **les autoriser à conserver, avec l'accord de l'intéressé et pour une durée limitée, des objets potentiellement dangereux découverts à l'occasion d'une palpation de sécurité** réalisée dans l'une des trois situations visées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure[1]. En cas de refus, la personne pourrait se voir refuser l'accès à la manifestation sportive récréative ou culturelle, au périmètre de sécurité ou au bâtiment communal en question.

Ce dispositif ayant été expressément validé par le Conseil constitutionnel[2], lequel a écarté tant le grief de violation du droit de propriété que de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la mission d'information estime que la proposition qu'elle formule serait conforme à l'approche du juge constitutionnel.

Du reste, la commission s'est déjà prononcée en faveur d'une évolution de la législation relative à la saisie ou à la conservation d'objets dangereux par des policiers municipaux, en matière judiciaire et dans le cadre particulier des violences urbaines. Son rapport intitulé « Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir », plaidait pour « *qu'en contexte émeutier les policiers municipaux puissent saisir des biens et objets dangereux, utilisés par les émeutiers à l'encontre des forces de l'ordre et pour dégrader des biens et bâtiments, tels que les mortiers d'artifice et les armes par destination ; ils pourraient ainsi, après accord du maire et formation adéquate,*

[1] *À savoir la sécurisation d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou d'un périmètre de sécurité institué par le représentant de l'État, ainsi que dans le cadre de la surveillance de l'accès à un bâtiment communal.*

[2] *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, cons*

opérer une saisie dès lors qu'elle ne nécessite pas une fouille ou une perquisition, mais une simple inspection visuelle ; de tels comportements en ce qu'ils sont facilement identifiables et caractérisables permettraient une verbalisation et une saisie immédiate par la police municipale, sans attendre une patrouille des forces de sécurité intérieure envoyée par un officier de police judiciaire. »

Proposition n° 6 - Autoriser les policiers municipaux à procéder, dans certaines situations déterminées, à des saisies d'objets dangereux.

3. Une indispensable montée en gamme des équipements attribués aux policiers municipaux et aux gardes champêtres

La mission d'information préconise ensuite une évolution des **moyens** à la disposition des polices municipales et des gardes champêtres. Ses membres ont en effet été alertés tout au long de leurs travaux par les acteurs de terrain rencontrés sur **l'inadéquation entre les équipements qui leur sont attribués et leurs besoins opérationnels**.

Le résultat de la consultation des élus locaux opérée sur la plateforme du Sénat est sans appel sur ce point puisque **près de 60 % des répondants ont répondu par la positive à la question « Jugeriez-vous utile de faire évoluer la législation et la réglementation afin d'autoriser les polices municipales à se doter de nouveaux équipements ? »**[1]. Dans ce contexte, la mission d'information identifie **deux axes principaux d'évolution** pour améliorer les équipements des policiers municipaux et des gardes champêtres : **l'armement et les dispositifs de captation d'images**.

a) Autoriser l'usage de grenades lacrymogènes ou dispersantes à des fins exclusivement défensives

En matière d'**armement**, la mission d'information a tout d'abord constaté que les policiers municipaux pouvaient d'ores et déjà être autorisés à user d'une large gamme de matériels[2].

Dans un contexte où ils sont de plus en plus susceptibles d'être menacés et pris à partie par des groupes d'individus, elle considère comme nécessaire de les autoriser également à faire usage, **pour leur propre protection et à la condition d'avoir reçu une formation adéquate, des grenades lacrymogènes ou dispersantes**.

Cette analyse rejoint celle exprimée par la DGPN au cours de son audition : « *Les difficultés rencontrées sur la voie publique consistent en l'inadéquation des moyens des polices municipales avec les situations qu'elles sont amenées régulièrement à rencontrer lors de leurs missions.*

---

[1] *Soit 446 des 733 répondants à cet item (60,8 %).*
[2] *Cf. 2 du B du I.*

« *Dès lors, si la police municipale ne peut assurer des missions de maintien de l'ordre, elle est régulièrement confrontée dans le cadre de ses missions quotidiennes de tranquillité publique à des prises à partie dans les nombreux quartiers sensibles au sein desquelles elle est amenée à patrouiller, parfois en primo-intervenant et sans appui immédiat des forces de sécurité intérieure.*

« *Dans le cadre de la légitime défense [, telle que définie à l'article 122-5 du code de procédure pénale] et à des fins de protection [des personnels de la police municipale], afin d'être en mesure de repousser des groupes violents, de créer une distance de sécurité et de se désengager lors d'interventions dangereuses pour leur intégrité physique, une évolution serait souhaitable. Cette utilisation serait strictement distincte de missions de maintien et de rétablissement de l'ordre* ».

La DGPN s'est ainsi montrée favorable à l'acquisition notamment de grenades lacrymogènes ou de désencerclement, afin de permettre aux agents d'une police municipale de s'extraire d'une situation à risque.

Du reste, de **nombreuses communes demandent explicitement à ce que leurs polices municipales puissent se doter de ces deux catégories d'armes**. Les résultats de la consultation des élus locaux opérée sur la plateforme du Sénat sont éloquents sur ce point. Il s'agit ainsi de la troisième réponse la plus importante à la question « Pour quels équipements jugeriez-vous utile de faire évoluer la législation afin d'autoriser les polices municipales à s'en doter ? »[1].

La mission d'information a en revanche unanimement écarté l'hypothèse consistant à attribuer des armes de longue portée aux polices municipales. Si cette demande a ponctuellement pu être exprimée sur le terrain, elle n'en suscite pas moins nombre d'interrogations s'agissant d'armes particulièrement dangereuses et exclusivement dédiées au maintien de l'ordre. La mission d'information soutient donc sur ce point la position exprimée, notamment, par la DLPAJ au cours de son audition. Celle-ci a estimé que « *les agents de police municipale doivent se concentrer sur des missions de prévention des troubles à l'ordre public, qui ne doivent pas être confondues avec celles des forces de l'ordre ; au-delà de mettre en danger la sécurité des agents eux-mêmes, leur confier de telles armes qualifiées d'armes de guerre soulèverait des difficultés en termes de responsabilité, de positionnement des agents et de formation* ».

Proposition n° 7 - Étendre la gamme d'armement autorisée pour les policiers municipaux en y intégrant notamment, à des fins exclusivement défensives, l'usage de grenades lacrymogènes ou dispersantes, mais à l'exclusion des armes de longue portée.

[1] *Avec 140 réponses, derrière les armes létales (175) et la vidéoprotection algorithmique (375).*

b) Permettre un meilleur usage des technologies de captation d'images

La mission d'information estime enfin nécessaire de **permettre aux polices municipales voire, le cas échéant, aux gardes champêtres de faire un meilleur usage des technologies de captation d'images**, et ce dans au moins **quatre domaines**.

Le premier point concerne **la vidéoprotection** au sens large. Comme cela a été rappelé par la DGPN au cours de son audition, les normes techniques applicables à la vidéoprotection ont été fixées par un arrêté de 2007[1], qui n'a pas été mis à jour depuis, en dépit des évolutions technologiques importantes intervenues en la matière. Ces normes techniques mériteraient d'être actualisées, au bénéfice tant des polices municipales, par ailleurs largement équipées en la matière, que des forces de sécurité intérieure.

L'équipement des polices municipales en caméras connaît par ailleurs une forte augmentation. En 2023, selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur, les polices municipales pouvaient s'appuyer sur les images captées par **147 992 caméras**, soit une hausse de 70 % par rapport à 2021 (87 268 caméras). On dénombrait également 1 003 communes ou EPCI dotés d'un centre de supervision urbain (CSU) en 2023, contre 680 en 2021.

Le deuxième élément a trait à **la captation d'images par drones**. Le législateur a déjà entendu, à l'initiative du Sénat lors des débats sur la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure autoriser à titre expérimental, l'usage de drones par les services de police municipale[2]. Cette disposition a néanmoins été déclarée contraire à la Constitution pour trois motifs[3] : la possibilité pour les polices municipales de faire usage de drones pour la sécurisation de l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles sans leur adjoindre un critère d'exposition à des risques de troubles graves à l'ordre public ; l'absence de possibilité pour le représentant de l'État de mettre fin à tout moment à l'autorisation délivrée pour l'usage de ces aéronefs ; l'existence d'une procédure d'urgence permettant le déploiement des drones en dehors de toute autorisation préfectorale.

Dans ce contexte, **la mission d'information ne peut que plaider pour que le législateur se saisisse à nouveau du dispositif, en prenant en compte les éléments que le Conseil constitutionnel a lui-même signalés pour garantir sa conformité à la Constitution**. Du reste, la très grande majorité des acteurs auditionnés se sont montrés favorables à cette évolution du cadre légal visant à autoriser les polices municipales à utiliser des drones, y compris au niveau étatique. La DGPN a notamment indiqué au cours de

---

[1] *Arrêté du 3 août 2007 portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance.*
[2] *Par l'adoption d'un amendement COM-24 de Françoise Gatel lors de l'examen en première lecture en commission du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.*
[3] *Conseil constitutionnel, décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, cons. 35 à 37.*

son audition que « *sur un plan opérationnel, l'emploi des drones dans un cadre uniquement administratif pourrait se révéler complémentaire à l'utilisation des drones par les forces de sécurité intérieure et permettre un maillage territorial plus dense* ».

Le troisième point est **relatif au recours aux dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation** (LAPI). L'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure n'autorise actuellement que les services de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que des douanes à utiliser ces dispositifs. La mission d'information considère en conséquence qu'il pourrait être envisagé d'étendre cette possibilité aux polices municipales, en cohérence avec leur présence particulièrement importante sur la voie publique. Elle partage ce faisant une nouvelle fois la position de la DGPN, qui a estimé au cours de son audition « *qu'il pourrait être utile d'autoriser les polices municipales à exploiter elles-mêmes ces dispositifs, pour des finalités strictement en lien avec leurs domaines de compétences* ».

Le dernier point concerne l'**expérimentation de la vidéoprotection algorithmique**.

L'article 10 n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions avait autorisé la mise en place, à titre expérimental, de l'usage de la vidéoprotection algorithmique dans certains cas déterminés et y compris par les polices municipales. La commission avait accueilli favorablement cette disposition lors de son examen, tout en l'assortissant de garanties supplémentaires[1]. L'évaluation du dispositif, conduite par un comité indépendant au terme de l'expérimentation, a montré que celui-ci n'avait pas fait la preuve pleine et entière de son efficacité, jugeant son bilan « *limité mais réel* ». Partageant ce constat, le rapport de la mission d'information conduite par Françoise Dumont et Marie-Pierre de La Gontrie au nom de la commission des lois, publié le 19 février 2025[2], avait préconisé, avant d'envisager toute pérennisation, une prolongation de l'expérimentation. Une première tentative en ce sens a été conduite dans le cadre de la récente loi relative à la sûreté dans les transports, mais a été censurée par le Conseil au titre de l'article 45 de la Constitution[3].

Le rapport de la mission d'information précitée avait également formulé des recommandations qui concerneraient directement l'engagement des communes dans l'expérimentation :

- permettre la mise en œuvre du dispositif, même en l'absence de grandes manifestations sportives, récréatives ou culturelles, en vue de

---

[1] *Voir le commentaire de l'article 8 du rapport n° 248 (2022-2023) d'Agnès Canayer sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, 18 janvier 2023.*

[2] *Rapport d'information n° 374 (2024-2025) de Françoise Dumont et Marie-Pierre de la Gontrie, « Vidéoprotection algorithmique, sécurité privée : Après les JOP, jouons les prolongations », 19 février 2025.*

[3] *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-878 DC du 24 avril 2025.*

la surveillance de zones clairement délimitées à l'aune de risques sécuritaires importants, pour des cas d'usage strictement proportionnés ;

- conférer davantage d'autonomie aux services utilisateurs, dont les communes, pour le choix et la calibration des solutions technologiques à expérimenter, dans des conditions qui resteraient rigoureusement encadrées et contrôlées par le ministère de l'intérieur ainsi que la commission nationale de l'informatique et des libertés ;

- étendre le champ des agents autorisés à accéder aux signalements à des agents communaux n'appartenant pas à la police municipale, à condition que ces agents soient en nombre limité, nominativement désignés, dûment formés et habilités, et restent sous la supervision d'un policier municipal.

En effet, en réservant aux policiers municipaux l'utilisation de ces logiciels, à l'exclusion des autres agents qui utilisent habituellement ces systèmes (les ASVP), la mise en œuvre du dispositif expérimental était susceptible d'entraîner d'importantes difficultés opérationnelles, d'autant que la vocation principale des policiers municipaux, lors de grands évènements, est d'être mobilisés sur la voie publique. Cette limitation a été identifiée comme un facteur explicatif déterminant du fait qu'une seule et unique commune, Cannes, se soit engagée dans l'expérimentation.

La mission d'information a constaté au cours de ses travaux que la reconduction de l'expérimentation de la vidéoprotection algorithmique constituait une demande particulièrement forte des communes, comme en attestent les résultats de la consultation des élus locaux opérée sur la plate-forme du Sénat. Il s'agit ainsi de la première réponse à la question « Pour quels équipements jugeriez-vous utile de faire évoluer la législation afin d'autoriser les polices municipales à s'en doter ? »[1]. Par conséquent, la mission d'information salue le choix du Gouvernement de réintroduire un tel dispositif à l'article 35 du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 récemment déposé sur le bureau du Sénat.

Au-delà de la question de son usage par les polices municipales, elle relève par ailleurs que son prochain examen au Sénat pourrait être **l'occasion de mettre en œuvre tout ou partie des recommandations émises par la mission d'information précitée**[2].

---

[1] *Avec 377 réponses contre 175 pour la seconde (les armes létales). Nombre de répondants : 819 (réponse optionnelle).*

[2] *À savoir, permettre la mise en œuvre du dispositif, même en l'absence de grandes manifestations sportives, récréatives ou culturelles, en vue de la surveillance de zones clairement délimitées à l'aune de risques sécuritaires importants, pour des cas d'usage strictement proportionnés ; étendre le champ des agents autorisés à accéder aux signalements à des agents communaux n'appartenant pas à la police municipale ; conférer davantage d'autonomie aux services utilisateurs pour le choix et la calibration des solutions technologiques à expérimenter ; conforter le dispositif d'évaluation de l'expérimentation par un comité ad hoc et dont l'indépendance serait garantie par la loi.*

S'agissant enfin des recommandations spécifiques aux gardes champêtres, il apparaîtrait opportun à la mission d'information de leur conférer les mêmes facultés que les policiers municipaux en matière d'accès aux images de vidéoprotection. L'article L. 252-2 du code de la sécurité intérieure ne mentionne en effet que les agents des services de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que des services de police municipale au rang des personnes autorisées à accéder aux images de systèmes de vidéoprotection déployés sur la voie publique.

Par ailleurs, l'article 46 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés avait autorisé, à titre expérimental et jusqu'au 24 novembre 2024, les gardes champêtres à se doter de **caméras-piétons**. Cette expérimentation est aujourd'hui arrivée à son terme, privant ces agents d'un outil indéniablement utiles pour l'exercice de leurs missions, alors qu'en 2023, le ministère de l'intérieur dénombrait 184 communes engagées dans l'expérimentation.

La mission d'information recommande en conséquence de pérenniser dès que possible cette possibilité.

Proposition n° 8 - Faciliter le recours aux dispositifs de vidéoprotection – notamment pour les gardes champêtres –, y compris *via* des drones ou des systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

Proposition n° 9 - Pérenniser la possibilité pour les gardes champêtres de recourir à des caméras-piétons.

C. L'ÉPINEUSE QUESTION DES PRÉROGATIVES JUDICIAIRES DES POLICES MUNICIPALES : POUR UNE EXTENSION LIMITÉE ET COHÉRENTE AVEC LEURS MISSIONS

1. Des compétences de police judiciaire nettement circonscrites

Le durcissement du contexte sécuritaire et la montée en puissance de la délinquance du quotidien appellent également une extension des prérogatives répressives des polices municipales.

En tant qu'agents de police judiciaire adjoints (APJA), **les policiers municipaux ne disposent en effet pas d'une compétence générale pour constater les infractions pénales**. **Les infractions qu'ils peuvent constater sont limitativement fixées** par la loi et par les décrets spéciaux qui leur sont propres.

En premier lieu, les policiers municipaux peuvent constater **tout manquement à un arrêté du maire** en vue d'assurer le bon ordre, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire de la commune donnant lieu à une amende administrative[1].

Ils ont également compétence pour constater un certain nombre d'**infractions de nature contraventionnelle et ne nécessitant pas d'actes d'enquête**, telles que :

- **une partie des contraventions liées à la tranquillité publique prévues par le code de procédure pénale**[2] (divagation ou excitation d'animaux dangereux, bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, menaces de destruction, destructions, dégradations ou détériorations légères de biens communaux, abandon de déchets ou d'autres objets, atteintes volontaires ou involontaires et mauvais traitements à animal...) ;

- **la plupart des contraventions au code de la route** en matière de stationnement ou de règles de circulation, dès lors que celles-ci ne nécessitent pas d'actes d'enquête et sont commises à l'intérieur du territoire communal (vitesse, dépassements, non-respect des sens interdits, stops et feux tricolores, non-port de la ceinture de sécurité...)[3] ;

- les **contraventions au code de l'environnement** (bruits de voisinage et nuisances sonores, infractions à la réglementation relative aux réserves naturelles et parcs nationaux, atteintes aux espaces naturels, à leur faune et à leur flore, infractions à la réglementation sur la pêche, infractions à la réglementation sur les publicités, enseignes et pré-enseignes, infractions relatives aux déchets[4]) ;

- **certaines contraventions au code de la santé publique** (interdiction de fumer ou de vapoter dans les espaces collectifs, interdiction de vendre ou d'offrir du tabac, des produits de vapotage ou du protoxyde d'azote à des mineurs, infractions à des mesures prises face à des menaces sanitaires graves[5]).

En matière délictuelle, leurs compétences sont nettement plus limitées.

Comme tout APJA, ils peuvent également constater non seulement la contravention mais également le **délit d'outrage sexiste et sexuel**[6].

Ils ont également compétence pour constater, par rapport, l'**occupation illicite de hall d'immeubles**, mais sans pouvoir en dresser le procès-verbal[7].

---

[1] *Articles L. 2212-2 et L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales.*
[2] *Article R. 15-33-29-3 du code de procédure pénale.*
[3] *Articles L. 130-4 et R. 130-2 du code de la route.*
[4] *Articles L. 331-20, L. 332-20, L. 415-1 ; L. 437-1, L. 541-44, L. 571-8 et L. 581-40 du code de l'environnement.*
[5] *Articles L. 3515-2, L. 3136-1 et L. 3631-2 du code de la santé publique.*
[6] *Article 21 du code de procédure pénale.*
[7] *Article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.*

Lorsqu'ils sont affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des **transports publics de voyageurs**, ils sont compétents pour les infractions à la police des transports[1], parmi lesquelles certains délits (cause volontaire ou involontaire d'accident, dégradation de la voie ferrée, délit d'habitude en matière tarifaire...)[2].

Il convient de noter à cet égard une spécificité importante des **gardes champêtres** : leurs **compétences judiciaires sensiblement étendues par rapport aux policiers municipaux, incluant même un rôle d'enquête**. Bien qu'ayant également le statut d'APJA, ils sont en capacité de rechercher et de constater par procès-verbal un nombre important d'infractions, au premier rang desquelles les délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés situées dans les communes pour lesquelles ils sont assermentés[3] ainsi que les infractions, y compris les délits, à la police de l'eau et à la police de la chasse[4].

S'ils sont tenus de rendre compte au maire, sous forme de rapports, de tout crime ou délit dont ils ont connaissance, **les policiers municipaux et les gardes champêtres agissent, pour le reste, dans le cadre du régime de droit commun de la flagrance** qui leur donne qualité, comme à toute personne, pour appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche[5].

Ainsi, **un grand nombre d'infractions pourtant directement liées à la tranquillité publique échappe à leur compétence**. Il en va par exemple des délits liés à l'usage de stupéfiants, à la vente à la sauvette, aux dégradations de biens, au port illicite d'armes, aux « rodéos urbains » *etc*.

2. L'octroi du statut d'officier de police judiciaire aux policiers municipaux : une fausse bonne idée

Pour remédier à cette situation, une proposition récurrente dans le débat public consiste à octroyer aux policiers municipaux, ou à une partie d'entre eux, le statut d'**officier de police judiciaire (OPJ)**.

---

[1] *Article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Articles L. 2242-1 à L. 2242-10 du code des transports.*
[3] *Article 24 du code de procédure pénale*
[4] *Articles L. 216-3 et L. 428-20 du code de l'environnement.*
[5] *Article 73 du code de procédure pénale.*

Les statuts d'officiers de police judiciaire, d'agent de police judiciaire et d'agent de police judiciaire adjoints

Le statut d'officier de police judiciaire (OPJ) est régi par les articles 16 à 19-1 du code de procédure pénale. Ont la qualité d'OPJ, sur habilitation du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient leur première affectation :

- les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission ;

- les inspecteurs généraux, sous-directeurs de police active, contrôleurs généraux, commissaires de police et les officiers de police ;

- les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission ;

- les personnes exerçant des fonctions de directeur ou sous-directeur de la police judiciaire et de directeur ou sous-directeur de la gendarmerie.

Les maires et leurs adjoints se voient également octroyer, ès qualités, le statut d'OPJ.

Les OPJ ont pour mission de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information judiciaire n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, ils sont chargés de l'exécution des délégations des juridictions d'instruction et défèrent à leurs réquisitions. À cet égard, le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix, pour la conduite de leurs enquêtes, des formations auxquelles appartiennent les OPJ. Ils reçoivent les plaintes et dénonciations et procèdent à des enquêtes préliminaires ainsi qu'à des enquêtes de flagrance. Pour l'exécution de ces missions, ils ont le droit de requérir directement le concours de la force publique. S'ils ont par principe compétence dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles, ils peuvent se transporter sur toute l'étendue du territoire national, à l'effet d'y poursuivre leurs investigations. Dans le cadre de leur carrière la notation par le procureur général des fonctionnaires ayant le statut d'OPJ est prise en compte pour toute décision d'avancement.

Le statut d'a**gent de police judiciaire (APJ)** est régi par les articles 20, 21-1 et 21-2 du code de procédure pénale. Ont cette qualité les militaires de la gendarmerie nationale autres que les volontaires ainsi que les fonctionnaires des services actifs de la police nationale titulaires ou stagiaires n'ayant pas le statut d'OPJ. Leur mission est de seconder les OPJ. Dans ce cadre, ils ont compétence pour constater les crimes, délits ou contraventions, ainsi que d'en dresser procès-verbal.

Enfin, le statut d'**agent de police judiciaire adjoint (APJA)** est régi par les articles 21 et suivants du même code. Ont notamment cette qualité, outre certains fonctionnaires de la police nationale et volontaires de la gendarmerie nationale, **les policiers municipaux et les gardes champêtres**. Comme les APJ, ils ont pour mission de seconder les OPJ. Ils ont compétence pour constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et 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. Ils ont également compétence constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret ainsi que la contravention et le délit d'outrage sexiste et sexuel.

Source : commission des lois du Sénat

La mission d'information est fermement opposée à cette solution. Elle considère que le fait de conférer aux polices municipales des missions de police judiciaire trop étendues conduirait à dénaturer profondément leur rôle, et ce à deux titres au moins.

Au plan opérationnel, la police judiciaire implique un travail d'enquête assorti de lourdes exigences procédurales, qui aurait pour effet de **détourner les policiers municipaux de la voie publique**, qui doit demeurer leur terrain d'action essentiel.

Au plan politique, surtout, une telle évolution imposerait de les **placer de façon accrue sous la direction du procureur de la République**, en substitution du maire.

Cette seconde conséquence découle en effet directement des exigences découlant des exigences constitutionnelles de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire en application de l'article 66 de la Constitution. Ainsi, **des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle ne sauraient être confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'OPJ ou de personnes présentant des garanties équivalentes**.

Ces exigences ont été rappelées avec force par le Conseil constitutionnel[1] à l'occasion de sa décision sur l'article 1er de la loi « Sécurité globale »[2], qui visait précisément à élargir les compétences judiciaires des directeurs et chefs de service de polices municipales et qui a été intégralement censuré. À l'appui de sa décision d'inconstitutionnalité, il a notamment relevé :

- l'absence contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les agents visés ;

- l'absence de possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions à ces derniers ;

- l'absence d'obligation pour ceux-ci de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance ;

- le défaut d'association de l'autorité judiciaire aux enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que l'absence de notation par le procureur général.

- le fait de ne pas présenter, en termes de formation notamment, des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'OPJ.

Dans une tentative pour surmonter ces difficultés, une récente proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale préconise d'accorder, à titre expérimental et sur demande des communes dotées d'une police municipale qui y seraient éligibles, le statut d'officier de police judiciaire

---

[1] *Conseil constitutionnel, décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.*
[2] *Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.*

pour permettre la constatation de certaines infractions limitativement énumérées, directement liées à la tranquillité publique (vente à la sauvette, dégradations...) dès lors qu'elle ne nécessite pas d'acte d'enquête[1]. Il n'en reste pas moins qu'une telle évolution aurait pour effet immédiat de placer les policiers municipaux sous l'autorité du procureur de la République pour un pan tout à fait significatif de leur activité.

Interrogée sur ce point par la rapporteure, la DLPAJ du ministère de l'intérieur partage cette analyse, considérant que : « ***la possibilité d'octroyer, aux directeurs de police ou aux chefs de service de police municipale la qualité d'OPJ définie à l'article 16 du code de procédure pénale peut apparaître excessive, les compétences de police judiciaire des OPJ étant particulièrement étendues****. Un tel accroissement dépasserait le cadre d'action traditionnel de la police municipale.* ***Un octroi de compétences au cas par cas apparaît plus adéquat*** ».

La mission d'information relève également que la solution de l'octroi du statut d'OPJ est largement rejetée par les élus locaux comme par les policiers municipaux. **À de rares exceptions près, l'ensemble des acteurs entendus par la mission d'information au cours de ses auditions et déplacements partage cet avis**.

En outre, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) a notamment indiqué à la rapporteure que « *la transposition du modèle du garde champêtre* », caractérisé par des prérogatives judiciaires renforcées sur un spectre réduit d'infraction tout en restant APJA semble « *davantage rassurante* », par contraste avec le saut dans l'inconnu qu'un octroi du statut d'OPJ représenterait.

Enfin, **la solution, parfois avancée, consistant à octroyer aux policiers municipaux le statut d'agent de police judiciaire (APJ) se heurte aux mêmes difficultés**, eu égard aux compétences générales en matière de constatation des infractions pénales qui en découlent.

3. Permettre aux policiers municipaux de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles

Pour concilier la volonté de renforcer les prérogatives répressives de la police municipale et le souci de préserver la cohérence de leur cadre d'action, la mission d'information propose de permettre aux policiers municipaux de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles (AFD).

---

[1] *Proposition de loi n° 236 (XVIIème législature) élargissant les compétences judiciaires des polices municipales, déposée par Éric Pauget et plusieurs de ses collègues, 17 septembre 2024.*

Les amendes forfaitaires délictuelles

Créée par l'article 36 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) est régie par les articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale.

Cette procédure permet, pour la répression de certains délits lorsque la loi le prévoit expressément, d'éteindre l'action publique par le paiement d'une amende forfaitaire, dont le montant ne peut pas excéder 3 000 euros. Cette procédure est applicable aux délits lorsque la loi le prévoit expressément. La liste de ces délits a été largement étendue depuis la création de cette procédure.

Elle est notamment prévue pour les délits suivants : usage illicite de stupéfiants, conduite sans assurance ou sans permis, occupation illicite d'un terrain appartenant à autrui, vol à l'étalage sous certaines conditions, vente à la sauvette, dégradations, occupation illicite de halls d'immeuble...

Par ailleurs, cette procédure est entourée de plusieurs garanties :

- elle n'est pas applicable aux mineurs ;

- elle n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ;

- elle ne peut constituer le premier terme de la récidive ;

- elle est exclue, sauf exception prévue par la loi, lorsque la personne concernée se trouve en état de récidive légale.

En outre, les doctrines d'emploi de la police et de la gendarmerie nationales prévoient que cette procédure est écartée en cas de contestation du mis en cause.

Source : commission des lois du Sénat

En ce qu'elle perm**et d'apporter une réponse pénale rapide et est réservée à des faits aisément constatables** qui ne nécessitent pas d'actes d'enquête, la procédure de l'AFD est **particulièrement adaptée aux besoins des polices municipales**.

La quasi-totalité des élus et agents de police municipale entendus par la mission d'information dans le cadre des auditions et des déplacements qu'elle a organisés soutiennent fortement une telle évolution. Ce consensus se retrouve dans les résultats de la consultation menée auprès des élus locaux sur la plateforme dédiée du Sénat, selon lesquels 89 % des 790 répondants déclarent y être favorables.

Au plan juridique, il existe un débat sur la nécessité, pour permettre à un agent de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles, d'être OPJ ou mis à la disposition d'un OPJ.

C'est notamment la position qu'a soutenue le ministre auprès du ministre de l'intérieur, François-Noël Buffet, lors de son audition devant la commission des lois, indiquant : « *Nous pensons qu'une voie de passage pourra être trouvée, en permettant à un policier municipal – devenant OPJ – de délivrer une AFD, sans aller à l'encontre de la jurisprudence constitutionnelle* »[1].

La mission d'information considère au contraire que, eu égard à la nature du dispositif, qui ne peut concerner que des délits ne nécessitant pas d'enquête, et à condition de réserver sa mise en œuvre à un nombre restreint d'infractions cohérentes avec la compétence des polices municipales, il serait loisible au législateur de leur ouvrir cette faculté sans remettre en cause leur statut d'APJA. Une telle évolution procède de la même logique que les prérogatives existantes des policiers municipaux et des gardes champêtres en matière délictuelle (voir *supra*). À titre d'exemple, le fait de permettre aux policiers municipaux de constater le délit d'outrage sexiste et sexuel créé par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) n'a pas été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

La DLPAJ partage d'ailleurs cette analyse, indiquant que, « *au regard des caractéristiques de cette procédure, réservée aux délits aisément constatables et des garanties qui l'entourent, il paraît possible, pour certains délits, de permettre aux agents de police municipale de faire usage de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle* ».

La mission d'information identifie en particulier **trois infractions** pour la répression desquelles il serait particulièrement pertinent de permettre aux policiers municipaux de prononcer des AFD : **l'usage illicite de stupéfiants[2], la vente à la sauvette[3], et l'occupation illicite de halls d'immeuble (qu'ils peuvent d'ores et déjà constater par rapport)[4]**.

Cette liste n'est pas exhaustive et pourrait éventuellement être élargie à d'autres infractions (par exemple la conduite sans permis ou sans assurance), sous réserve de les maintenir en nombre limité.

Dans le cadre de la répression du délit de vente à la sauvette par la voie de l'AFD, qui constitue une atteinte importante à la tranquillité publique selon un grand nombre d'acteurs auditionnés, il serait également opportun de permettre aux policiers municipaux, à l'instar de ce qui peut être mis en œuvre dans le cadre de la police des transports publics de voyageurs[5], d'appréhender les marchandises en vue de leur confiscation par le tribunal, à condition d'en rendre

---

[1] *Audition du 21 mai 2025.*
[2] *Article L. 3421-1 du code de la santé publique.*
[3] *Article 446-1 du code pénal.*
[4] *Article L. 272-4 du code de la sécurité intérieure.*
[5] *Article L. 2241-5 du code des transports.*

compte à l'OPJ territorialement compétent[1]. À cet égard, il peut être relevé que le Conseil constitutionnel a récemment déclaré conforme à la Constitution[2] une disposition tendant à ouvrir cette faculté aux agents assermentés des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sur la voie publique, aux abords immédiats de leurs emprises[3].

En revanche, dès lors que le maire affecterait les agents de sa police municipale à des missions impliquant la délivrance d'AFD, ces agents seraient également placés, dans le seul cadre de ces missions et dans les limites strictement nécessaires à la satisfaction des exigences constitutionnelles applicables, sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. En pratique, le procureur de la République compétent pourrait notamment leur adresser des instructions de politique pénale propres à la répression par la voie d'AFD des infractions concernées et devrait être tenu informé de leur action.

Pour la mission d'information, **une telle solution est nettement préférable à celle consistant à octroyer, y compris à titre optionnel, le statut d'OPJ, qui paraît disproportionnée eu égard à la finalité poursuivie, limitée à la délivrance d'AFD pour un petit nombre d'infractions**.

Une telle option aurait pour effet de créer un système « à deux vitesses ». D'un côté, les polices municipales de communes refusant le statut d'OPJ resteraient cantonnées à des compétences judiciaires devenues inadaptées aux enjeux actuels de la tranquillité publique. De l'autre, les polices municipales des communes qui feraient le choix d'octroyer le statut d'OPJ à ses agents, soit par adhésion à cette solution – le cas serait vraisemblablement minoritaire –, soit parce que les réalités du terrain lui imposent à tout prix de renforcer ses compétences répressives, basculeraient dans un tout autre système, dans lequel les agents se trouveraient structurellement placés sous les autorités croisées du maire et du procureur de la République.

La mission d'information privilégie une logique de « boîte à outils », ciblés et strictement proportionnés, dans laquelle toute commune pourrait « puiser » des ressources adaptées à sa situation, tout en acceptant, le cas échéant, une autorité du procureur de la République sur un domaine bien délimité de l'action des polices municipales.

Proposition n° 10 - Permettre aux policiers municipaux de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles pour un nombre limité d'infractions, notamment la vente à la sauvette, l'usage illicite de stupéfiants et l'occupation de halls d'immeuble.

---

[1] *Il est également prévu que les marchandises saisies sont détruites lorsqu'il s'agit de denrées impropres à la consommation et sont remises à des organisations caritatives ou humanitaires d'intérêt général lorsqu'il s'agit de denrées périssables.*

[2] *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-878 DC du 24 avril 2025.*

[3] *Article L. 2251-1-4 du code des transports.*

4. Ajuster et harmoniser les compétences des policiers municipaux et des gardes champêtres dans le domaine contraventionnel

Les **compétences des policiers municipaux et des gardes champêtres dans le domaine contraventionnel**, éparpillées entre plusieurs codes et issus d'une sédimentation historique de mesures pénales hétérogènes, **méritent d'être passées en revue, harmonisées et ajustées aux besoins opérationnels résultant des nouvelles réalités du terrain**.

Une lacune importante concerne la **conduite sous l'influence de l'alcool**. Pour mémoire, celle-ci est passible d'une contravention lorsque la concentration d'alcool dans le sang du conducteur est comprise entre 0,5 et 0,8 grammes par litre ou que la concentration d'alcool dans l'air expiré est comprise entre 0,25 et 0,40 grammes par litre[1]. Au-delà de ces seuils, elle constitue un délit[2].

En l'état du droit, les policiers municipaux et les gardes champêtres n'ont pas la possibilité de constater cette contravention[3], dont la répression semble pourtant pleinement cohérente avec leurs attributions.

Tout au plus, **ils peuvent procéder à un dépistage de l'imprégnation alcoolique par éthylotest** sur un conducteur impliqué dans un accident de circulation ayant occasionné un dommage corporel, **mais uniquement sur l'ordre et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire**[4]. **L'inefficacité et la lourdeur de cette procédure sont manifestes**, à plus forte raison dans un contexte où la charge administrative des OPJ est par ailleurs croissante. Dans les faits, cela conduit l'agent de police municipale à téléphoner à l'OPJ compétent, parfois en pleine nuit, pour demander l'autorisation de faire souffler le conducteur dans le ballon, laquelle autorisation lui est, en pratique, toujours accordée. Il en va de même, au demeurant, s'agissant du dépistage de la consommation de stupéfiants par test salivaire[5].

En cas de résultat positif à l'éthylotest, les policiers municipaux et les gardes **champêtres n'ont pas la possibilité de procéder à la vérification de l'état alcoolique, y compris par éthylomètre**. Si une telle vérification constitue certes, *stricto sensu*, un acte d'enquête, la faculté ouverte par la loi d'utiliser un éthylomètre en lieu et place d'un prélèvement sanguin[6] permet d'y procéder de façon immédiate et sur la voie publique, et serait ainsi compatible avec le cadre d'action des polices municipales. Il en va différemment, par exemple, de la vérification de la consommation de stupéfiants, pour laquelle la loi impose des analyses ou examens médicaux, cliniques et biologiques[7].

---

[1] *Article R. 234-1 du code de la route.*
[2] *Article L. 234-1 du code de la route.*
[3] *Articles R. 130-2 et R. 130-3 du code de la route.*
[4] *Article L. 234-3 du code de la route.*
[5] *Article L. 235-2 du code de la route.*
[6] *Article L. 234-4 du code de la route.*
[7] *Article L. 235-2 du code de la route.*

Toujours en matière de sécurité routière, il existe également des divergences entre les champs de compétence des policiers municipaux et des gardes champêtres[1], dont le bien-fondé n'est pas évident. Ainsi, les gardes champêtres ont compétence pour constater la contravention liée au transport ou à la détention d'un avertisseur de radar[2], mais pas les policiers municipaux. À l'inverse, les policiers municipaux peuvent constater la contravention liée au non-respect des voies de circulation réservées sur l'autoroute lorsqu'elles sont commises à l'intérieur du territoire communal[3], mais pas les gardes champêtres.

De même, les gardes champêtres n'ont pas la faculté de prescrire la mise en fourrière d'un véhicule en cas d'infraction aux règles de stationnement, alors même que cette compétence est prévue pour les chefs de service de la police municipale. Tout au plus, ils peuvent constater la contravention et conduire ou faire conduire le véhicule jusqu'au lieu de la mise en fourrière lorsque celle-ci a été prescrite par un OPJ, un APJ ou un agent de police municipale compétent[4]. Interrogée sur ce point par la rapporteure, la Fédération nationale des gardes champêtres juge cette situation « *aberrante* », dans la mesure où ces enjeux, peu traités par les OPJ des brigades de gendarmerie dans les faits, relèvent pleinement de la police du quotidien (enlèvement dans le cadre de marchés, de véhicules ventouses, abandon d'épaves sur la voie publique…).

Proposition n° 11 - Ajuster le champ des contraventions pouvant être prononcées par les policiers municipaux et les gardes champêtres, en cohérence avec leurs missions de sécurité du quotidien.

Proposition n° 12 - Autoriser les policiers municipaux et les gardes champêtres à procéder d'initiative à des dépistages d'imprégnation alcoolique ou de consommation de stupéfiants en cas d'accident de la route, ainsi qu'à des vérifications de l'imprégnation alcoolique par éthylomètre.

Proposition n° 13 - Permettre aux gardes champêtres de prescrire la mise en fourrière de véhicules.

En tout état de cause, ces propositions ne feraient qu'étoffer la « boîte à outils » mise à la disposition des communes et des intercommunalités. Les nouvelles compétences et prérogatives ainsi esquissées par la mission d'information n'auraient vocation à être effectivement exercées que là où elles correspondent à la doctrine d'emploi de la police municipale ou des gardes champêtres qu'il appartient à chaque maire de déterminer.

---

[1] *Articles R. 132-2 et R. 132-3 du code de la route.*
[2] *Article R. 413-15 du code de la route.*
[3] *Article R. 412-7 du code de la route.*
[4] *Article L. 325-2 du code de la route.*

5. La nécessité d'étendre les possibilités de procéder à des relevés d'identité

Les compétences des policiers municipaux en matière de relevés d'identité sont extrêmement limitées. Cette situation constitue un frein majeur dans le cadre de leurs missions de sécurité du quotidien.

En l'état du droit, en application de l'article 78-6 du code de procédure pénale, ils ne disposent en effet que de la faculté de **relever l'identité de contrevenants aux seules fins de dresser le procès-verbal des contraventions relevant de leur compétence**.

En cas de refus ou d'impossibilité pour la personne de justifier son identité, contrairement aux forces de sécurité intérieure dans le cadre des contrôles d'identité, **ils ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte propre aux fins de vérification de leur identité**. Sur ordre d'un OPJ de la police ou de la gendarmerie nationales, il peut uniquement présenter sur-le-champ le contrevenant à ce dernier ou bien retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un APJ agissant sous son contrôle.

Ce régime est vécu comme une aberration par un grand nombre d'acteurs de terrain entendus par la mission d'information. En effet, il a autorisé un policier municipal à relever l'identité d'une personne coupable de tapage nocturne, mais pas de l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant, d'une gravité bien supérieure.

Contrôles, vérifications, relevés et recueils d'identité

Les contrôles, vérifications et relevés d'identité sont des opérations de police régies par les articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale. Ce même article précise que ces opérations sont soumises au **contrôle de l'autorité judiciaire**.

Les **contrôles d'identité** peuvent être réalisés par des officiers de police judiciaire ou, sur leur ordre, par des agents de police judiciaire et par certains agents de police judiciaire adjoints, **mais non les policiers municipaux ou les gardes champêtres**. Ils s'inscrivent soit dans un cadre judiciaire, pour la recherche de l'auteur d'une infraction, soit dans un cadre administratif, aux fins de prévenir une atteinte à l'ordre public[1]. Toute personne se trouvant sur le territoire national est tenue de s'y prêter[2].

Si la personne refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier son identité, elle peut, en cas de nécessité, être retenue sur place ou dans le local de police où elle est conduite aux fins de **vérification de son identité**. Dans tous les cas, il est présenté immédiatement à un officier de police judiciaire qui le met en mesure de fournir par tout moyen les éléments permettant d'établir son identité et qui procède, s'il y a lieu, aux opérations de vérification nécessaires[3].

Les **relevés d'identité** peuvent être réalisés par certains agents de police judiciaire adjoints, parmi lesquels les **policiers municipaux mais non les gardes champêtres**, aux seules fins de dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, des contraventions au code de la route que la loi et les règlements les autorisent à verbaliser ou des contraventions qu'ils peuvent constater en vertu d'une disposition législative expresse[4]. Cette faculté est également ouverte, dans le cadre de leurs missions, par certains agents chargés de la police des transports publics de voyageurs[5].

Si la personne refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier son identité**, l'agent concerné ne dispose pas des pouvoirs de contrainte prévus dans le cadre du régime de la vérification d'identité**. Le cas échéant, il est prévu qu'il en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant ou de retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle. Toutefois, à défaut de cet ordre, l'agent de police judiciaire adjoint mentionné au premier alinéa ne peut retenir le contrevenant.

Enfin, comme **tout agent auquel un texte législatif ou règlementaire confère des pouvoirs de police judiciaire**, les policiers municipaux et gardes champêtres peuvent procéder à un **recueil d'identité**, soit le fait de demander à un contrevenant de décliner son identité, sans toutefois pouvoir exiger la présentation d'un document justifiant de celle-ci[6]. Cette faculté existe même sans texte.

Source : commission des lois du Sénat

---

[1] *Article 78-2 du code de procédure pénale.*
[2] *Article 78-1 du code de procédure pénale.*
[3] *Article 78-3 du code de procédure pénale.*
[4] *Article 78-6 du code de procédure pénale.*
[5] *Article L. 2241-2 du code des transports, visant les agents mentionnés aux 3° à 5° du I de l'article L. 2241-1 du même code.*
[6] *Cette faculté existe même sans texte spécifique le prévoyant, comme le rappelle l'Inspection générale de la police nationale dans le cadre de son rapport sur les contrôles d'identité après avis du comité d'évaluation de déontologie de la police nationale 2022-2023 (pp. 9 et 10), figurant en annexe du rapport annuel de l'inspection générale de la police nationale 2023 (novembre 2024).*

Pour cette raison, la mission d'information préconise d'étendre les prérogatives des policiers municipaux en matière de relevés d'identité.

A minima, ces derniers pourraient être autorisés à relever l'identité de **tout auteur d'un crime ou d'un délit flagrant**.

Une réflexion pourrait également être menée afin d'autoriser les policiers municipaux, dans des conditions strictement encadrées et en cohérence avec leurs missions de prévention de la délinquance et de maintien du bon ordre et de la tranquillité publique, à procéder à des **relevés d'identité dans un cadre de police administrative**, aux fins de prévenir des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens. Une telle faculté est déjà ouverte dans le cadre du régime des contrôles d'identité pouvant être réalisés par les forces de sécurité intérieure[1]. En tout état de cause, cette évolution supposerait de déterminer des conditions de formation et de contrôle spécifiques et renforcées, notamment pour prévenir toute discrimination dans le cadre de ces opérations, sur le modèle des dispositifs mis en place à cette fin par la police et la gendarmerie nationales.

En revanche, eu égard à la nature de leurs missions, **les policiers municipaux n'auraient aucunement vocation à procéder à des relevés d'identité dans le cadre de la recherche d'auteurs ou de complices d'infractions**, que ce soit d'initiative ou sur réquisition du procureur de la République, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du régime des contrôles d'identité[2].

Certains vont toutefois jusqu'à préconiser d'autoriser les policiers municipaux à réaliser des contrôles d'identité, *stricto sensu*. Une telle piste n'est pas retenue par la mission d'information, dès lors qu'elle aurait pour conséquence d'octroyer à certains agents des services de police municipale le statut d'OPJ. En effet, dans une décision de 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une disposition tendant à permettre aux policiers municipaux de procéder à des contrôles d'identité, considérant que cela reviendrait à confier des pouvoirs généraux d'enquête criminelle à des agents qui ne sont pas mis à la disposition d'OPJ, en méconnaissance des exigences de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire découlant de l'article 66 de la Constitution[3].

Ainsi, le débat autour de l'autorisation pour les policiers municipaux de procéder à des contrôles d'identité se pose dans des termes comparables à celui qui concerne leurs compétences en matière délictuelle (voir *supra*). La mission d'information n'est pas favorable à un système « à deux vitesses » dans lequel certaines polices municipales dont les agents se verraient octroyer le statut d'OPJ pourraient mettre en œuvre le régime complet des contrôles

---

[1] *Articles 78-2 du code de procédure pénale, alinéa 8.*
[2] *Articles 78-2 du code de procédure pénale, alinéas 1 à 7.*
[3] *Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.*

d'identité au sens de l'article 78-2 du code de procédure pénale, tandis que les autres seraient cantonnées au régime actuel des relevés d'identité dans les conditions restrictives précitées, posées à l'article 78-6 du même code. **La mission d'information juge préférable de définir un régime de relevés d'identité élargi et susceptible d'être appliqué par toute police municipale, dans le respect des exigences constitutionnelles**.

À nouveau, **il appartiendrait au seul maire de donner ou non instruction aux agents de sa police municipale de se saisir de ces nouvelles prérogatives**.

Proposition n° 14 - Étendre les possibilités pour les policiers municipaux de procéder à des relevés d'identité.

6. L'accès élargi aux fichiers de police : une demande forte exprimée par l'ensemble des acteurs de terrain

Il existe un consensus parmi l'ensemble des acteurs entendus par la mission d'information, aussi bien les élus locaux, les agents de police municipale et les gardes champêtres que les administrations des ministères de l'intérieur et de la justice, **pour étendre l'accès des policiers municipaux et des gardes champêtres aux fichiers de police**.

En l'état, ils disposent d'un **accès direct, complet ou partiel, à un nombre limité de fichiers**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Droits d'accès des policiers municipaux et gardes champêtres aux principaux fichiers de police

Fichier	Principales informations	Accès des policiers municipaux et des gardes champêtres	Base juridique
Système national des permis de conduire (SNPC)	Informations relatives aux permis de conduire et aux décisions administratives et judiciaires afférentes	**Accès direct limité** des agents individuellement désignés et habilités par le préfet, sur proposition du maire de la commune, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au code de la route qu'ils sont habilités à constater. *Ces droits leur permettent d'accéder au relevé d'information dit « restreint » (numéro de dossier, état civil du titulaire du permis, état de validité et, le cas échéant, cause de validité).*	Article R. 225-5 du code de la route Arrêté du 3 janvier 2019 du ministre de l'intérieur

Système d'immatriculation des véhicules (SIV)	Informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci	**Accès direct limité** des agents individuellement désignés et habilités par le préfet, sur proposition du maire de la commune, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au code de la route et des infractions relatives à l'abandon ou au dépôt illégal de déchets qu'ils sont habilités à constater. *Ces droits leur permettent d'accéder au titulaire du certificat d'immatriculation, à l'acquéreur en cas de cession du véhicule et aux données du locataire en cas de location du véhicule.*	Article R. 330-2 du code de la route Arrêté du 3 janvier 2019 du ministre de l'intérieur
Système d'information (SI) « Fourrières »	Enregistrement, gestion et suivi par les autorités compétentes des procédures relatives aux véhicules mis en fourrière	**Accès direct complet, uniquement pour les policiers municipaux compétents** pour prescrire la mise en fourrière de véhicules.	Article R. 325-12-1 du code de la route
Déclaration d'identification de certains engins motorisés (DICEM)	Identification des éventuels propriétaires contrevenants d'engins motorisés	**Accès direct complet, uniquement pour les policiers municipaux** individuellement désignés et spécialement habilités par le maire de la commune	Arrêté du 15 mai 2009 du ministre de l'intérieur
Fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES)	Découverte et restitution de véhicules volés ainsi que d'objets perdus ou volés, surveillance des véhicules et des objets signalés	**Absence d'accès direct** *Les agents de la police municipale peuvent être destinataires, dans le cadre de leurs attributions légales et dans la limite du besoin d'en connaître, de tout ou partie des informations qu'il contient*	Arrêté du 7 juillet 2017 du ministre de l'intérieur
Fichier des véhicules assurés (FVA)	Informations relatives au contrat d'assurance de véhicules et à l'entreprise d'assurance concernée	**Absence d'accès**	Articles L. 451-1-1 et L. 451-1-2 du code des assurances

Fichier national unique des cycles identifiés (FNUCI)	Données d'identification d'un cycle et de son propriétaire	**Accès direct complet aux policiers municipaux et aux gardes champêtres**, dans la limite de leurs attributions et aux seules fins de la lutte contre le vol, le recel et la revente de cycles	Article R. 1271-22 du code des transports
Fichier national du permis de chasse (FNC)	Informations relatives au permis de chasser	**Absence d'accès**	Article D. 423-1-3 du code de l'environnement
DOCVERIF	Validité des documents émis par les autorités françaises et de lutter contre l'utilisation indue de tels documents, leur falsification ou leur contrefaçon	**Absence d'accès**	Arrêté du 10 août 2016 du ministre de l'intérieur
Fichiers des personnes recherchées (FPR)	Large gamme d'informations relatives à des motifs judiciaires (mandats, condamnations, contrôle judiciaire...), administratifs (police des étrangers, personnes disparues, menaces contre la sûreté publique ou la sûreté de l'État...)	**Absence d'accès direct** *Les agents de la police municipale peuvent être destinataires de tout ou partie des données à caractère personnel et informations enregistrées, dans le cadre de leurs attributions légales à l'initiative des agents des services de la police nationale ou des militaires des unités de la gendarmerie nationale, aux fins et dans les limites fixées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, dans le cadre des recherches des personnes disparues. En outre, afin de parer à un danger pour la population, les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale peuvent, à titre exceptionnel, transmettre oralement aux agents de police municipale certaines informations relatives à une personne inscrite dans le présent fichier.*	Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées

Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FPSRT)	Informations relatives aux personnes engagées dans un dans un processus de radicalisation terroriste, identification du service de renseignement assurant le suivi des individus	**Absence d'accès direct** *Possibilité pour les préfets de communiquer des informations confidentielles dans le cas où le maire a à en connaître au regard de ses missions*	Décret du 5 mars 2015 Instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018
Traitement des antécédents judiciaires (TAJ)	Informations relatives aux personnes mises en cause au titre d'une infraction, et aux victimes d'une infraction	**Absence d'accès**	Article 230-10 du code de procédure pénale

Source : commission des lois du Sénat

Au regard des compétences des polices municipales et des gardes champêtres, notamment en matière de sécurité routière, il apparaît justifié d'octroyer à leurs agents individuellement désignés un accès direct et complet aux fichiers pertinents, sous réserve de disposer des habilitations et autorisations requises au **SIV**, au **SNPC**. De même, l'accès au **FVA** devrait leur être ouvert, en particulier dans l'hypothèse où les policiers municipaux se verraient conférer la compétence de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles (AFD) pour conduite sans assurance (voir *supra*). S'agissant du **FOVES**, eu égard à la sensibilité de certaines informations qu'il contient, des conditions d'habilitation renforcées pourraient être exigées en vue d'un accès direct, qui pourrait n'être que partiel.

L'octroi de la compétence de prescription de mise en fourrière préconisé par la mission d'information (voir *supra*) doit avoir pour corollaire l'accès des gardes champêtres au **SI « Fourrières »**. En outre, leurs compétences actuelles en matière de police de la chasse[1] justifient d'ores et déjà leur accès au **FNC**.

Il en va différemment du FPR et du FSPRT, qui contiennent informations relatives à la sûreté de l'État ou qui ont trait au renseignement (telles que les « fiches S »), pour lesquelles un **accès direct des policiers municipaux est, pour la mission d'information, absolument inenvisageable**.

Une réflexion pourrait néanmoins être engagée en vue de permettre un accès de certains policiers municipaux dûment formés et habilités au **FPR**, strictement limité à des informations pertinentes dans le cadre de son action

[1] *Article L. 428-20 du code de l'environnement.*

(le cas échéant, selon un format dit « *hit / no hit* »), telles que les mineurs disparus ou encore les interdictions de séjour sur le territoire de la commune. Certains agents de police municipale auditionnés ont également exprimé, pour leur protection, un besoin d'accéder à une information, le cas échéant sous la forme d'une alerte sans plus de détails, sur la dangerosité de l'individu concerné.

De même, les informations contenues dans le **TAJ** ne sont, en l'état, pas nécessaires à l'exercice des missions des polices municipales. Cependant, dans l'hypothèse où, comme le préconise la mission d'information, ces derniers pourraient prononcer des AFD, un accès restreint aux informations sur l'éventuel état de récidive sur les délits concernés pourrait être nécessaire, en ce qu'un tel état rend la procédure inapplicable.

En tout état de cause, ces accès ont vocation, d'une part, à **être gratuit pour les communes concernées** et, d'autre part, à pouvoir **être effectués sur un terminal mobile**, eu égard au fait que les agents ont essentiellement vocation à les consulter sur la voie publique.

Proposition n° 15 - Étendre les accès des policiers municipaux et des gardes champêtres aux fichiers de police liés à l'exercice de leurs missions et le cas échéant selon des modalités adaptées à la sensibilité des informations qu'ils contiennent.

D. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE AU NIVEAU NATIONAL, COROLLAIRE DE L'ACCROISSEMENT DES PRÉROGATIVES DES MUNICIPALES

1. Une exigence d'identification nationale des agents et de traçabilité des actions soumises à habilitation

Il n'existe pas, à ce jour, d'autorité centrale de contrôle des polices municipales au niveau de l'État.

Certes, les agents de la police municipale sont soumis au contrôle de l'autorité préfectorale dans certaines situations précises, notamment lors de la délivrance :

- de l'agrément en vue de leur nomination[1] ;

- de l'autorisation de port d'armes[2] ;

- d'habilitations requises pour l'accès à certains fichiers de police (voir *supra*).

[1] *Article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure.*

Ces autorisations préfectorales délivrées peuvent faire l'objet d'une enquête administrative de sécurité, et également être retirées en cas de risques pour la sécurité publique.

L'action de la police municipale est également contrôlée par le préfet lors de la réalisation de la convention de coordination.

En revanche, le suivi, au niveau national, de ces autorisations et habilitations fait défaut.

Certes, une enquête nationale est réalisée chaque année par la DLPAJ, en lien avec les préfectures, permettant de recenser certaines données par communes relatives aux effectifs, aux régimes de mutualisation éventuels ou encore à l'armement des agents. Cependant, ce dispositif n'équivaut en aucun cas à une base centrale des policiers municipaux.

À cet égard, comme l'a relevé la DGGN auprès de la rapporteure : « *l'État détient paradoxalement une vision beaucoup plus précise de la sécurité privée* via *le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public dédié en charge de la gestion des agréments des agents et des dirigeants et investi par ailleurs de prérogatives disciplinaires vis-à-vis de la profession* ».

La mission d'information considère que le renforcement des prérogatives administratives et judiciaires des polices municipales qu'elle appelle de ses vœux a pour corollaire indispensable un renforcement du contrôle par l'État de leur action, dans le strict respect des libertés locales.

Cela suppose, en premier lieu, **l'établissement d'un système national d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres**, sur le modèle du référentiel des identités et de l'organisation (RIO) mis en place pour les forces de sécurité intérieure[1]. Celui-ci pourrait être associé à la délivrance d'une **carte professionnelle nationale uniformisée**.

En deuxième lieu, il convient de mettre en place en place une **base centrale des policiers municipaux et des gardes champêtres**, de façon à permettre une complète traçabilité des actions soumises à habilitation. Une telle mesure est indispensable dans l'hypothèse d'un accroissement des facultés d'accès aux fichiers de police tel que préconisé par la mission d'information (voir *supra*).

Ce système d'identification nationale et cette base centrales pourraient également **permettre la mise en place d'un mécanisme de sécurisation accrue des accès aux fichiers**, permettant :

- une identification personnelle des agents, afin de s'assurer que l'agent dispose bien de l'habilitation ;

---

[1] *Voir l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure et de l'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale.*

- une « authentification forte », destinée à s'assurer que l'accès correspond aux cas prévus dans le cadre de son habilitation.

Proposition n° 16 - Établir un système d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres, associé à la délivrance d'une carte professionnelle nationale.

Proposition n° 17 - Mettre en place une base centrale des policiers municipaux et des gardes champêtres, permettant notamment la traçabilité des habilitations et accès aux fichiers autorisés.

2. Structurer une capacité de contrôle nationale de l'action des polices municipales

Contrairement aux forces de sécurité intérieure, l'action des polices municipales n'est pas soumise au contrôle d'un service d'inspection *ad hoc*.

En l'état du droit, seuls des contrôles ponctuels peuvent être effectués. Ainsi, à la demande du maire, du président de l'EPCI, du préfet ou du procureur de la République, le ministre de l'intérieur peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale, en confiant cette mission à un service d'inspection générale de l'État, soit en pratique l'inspection générale de la police nationale (IGPN), l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), ou l'inspection générale de l'administration (IGA). Les modalités de ce contrôle sont fixées après consultation du maire ou, le cas échéant, du président de l'EPCI et de chacun des maires concernés[1]. Les agents de police municipale ont l'obligation de prêter le concours qui leur est demandé dans ce cadre[2].

En vue de structurer une capacité de contrôle national de l'action des polices municipales et des gardes champêtres, **une mission permanente commune aux trois services d'inspection du ministère de l'intérieur précités** pourrait être créée. Cette mission pourrait accueillir, par ailleurs, des personnalités qualifiées.

Outre la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale, cette mission pourrait notamment conduire des travaux sur des sujets liés à la déontologie de leur action, ou encore au développement de l'expertise dans les domaines du management et de l'organisation interne. Comme dans le dispositif actuel, elle ne pourrait conduire ses missions que dans des conditions fixées après consultation des maires et présidents d'EPCI concernés.

---

[1] *Article L. 513-1 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article R. 515-21 du code de la sécurité intérieure.*

Une telle organisation, plus souple et reposant sur des structures d'ores et déjà opérationnelles, paraît préférable à la création, proposée par certains, d'une « *inspection générale des polices municipales* ».

Proposition n° 18 - Instaurer une mission nationale permanente de contrôle des polices municipales, commune aux inspections générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'administration.

III. RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA FILIÈRE « POLICE MUNICIPALE »

L'essor des polices municipales observé au cours des dernières années s'est accompagné d'une **augmentation significative du nombre de recrutements de policiers municipaux par les communes**. Cette tendance devrait perdurer à l'avenir, puisque 11 000 policiers municipaux supplémentaires devraient être recrutés entre 2020 et 2026.

La hausse sensible des besoins de recrutement a été marquée par **l'apparition de tensions, tant au niveau du recrutement que de la formation des policiers municipaux**.

S'agissant du recrutement, les auditions conduites par la mission d'information ont mis en lumière **les difficultés rencontrées par les communes pour pourvoir les postes**, notamment en ce qui concerne les postes de direction, même si ce constat mérite d'être nuancé. Des phénomènes de **concurrence entre les communes** ont également émergé, afin d'attirer les meilleurs profils.

Des tensions sont également apparues autour de **la formation des policiers municipaux**, assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). La plupart des critiques se sont cristallisées autour de la question du **délai de départ en formation** des policiers municipaux recrutés, même si la rapporteure constate que des efforts ont été faits pour réduire celui-ci. La mission d'information appelle néanmoins à poursuivre la rationalisation du parcours de formation, afin de répondre plus rapidement aux besoins des communes en termes de formation des policiers municipaux, tout en assurant parallèlement **l'adéquation de la formation dispensée aux conditions d'exercice du métier**.

Ces mesures doivent s'accompagner globalement d'un **renforcement de l'attractivité de la filière « police municipale »**. Si la mission a pu constater que le régime indemnitaire avait récemment évolué, d'autres mesures restent encore à mettre en œuvre pour fluidifier le déroulement de carrière des agents et pour valoriser leurs missions à la hauteur des services rendus à la population, notamment sur le plan symbolique.

A. LA POLICE MUNICIPALE : UNE FILIÈRE MARQUÉE PAR DES BESOINS IMPORTANTS DE RECRUTEMENT

1. L'essor des polices municipales s'est traduit par une augmentation des besoins de recrutement

L'essor des polices municipales s'est traduit par **une hausse significative des effectifs de policiers municipaux**. Entre 2013 et 2023, le nombre de policiers municipaux a ainsi augmenté de **41 %**, passant de 19 916 à 28 161.

Ce phénomène devrait se poursuivre dans un avenir proche, compte tenu du besoin croissant de sécurité exprimé par la population et évoqué dans les développements précédents. Ainsi, selon les informations transmises par le CNFPT et par la DGCL, **11 000 recrutements supplémentaires d'agents de police municipales devraient intervenir entre 2020 et 2026**.

Le cas de la police municipale de Paris, qui compte à l'heure actuelle 2 300 agents de police municipale et assimilés selon les données communiquées par la ville de Paris[1], illustre le maintien à un niveau élevé des prévisions de recrutement, puisque **600 recrutements supplémentaires sont d'ores et déjà programmés pour l'année 2025** et que, selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), **l'effectif cible est fixé à 5 000 agents à la fin du mandat**.

2. L'accroissement du nombre de postes de policiers municipaux a provoqué l'apparition de tensions autour du recrutement, qui doivent cependant être nuancées

a) La hausse du nombre de postes de policiers municipaux à pourvoir a provoqué l'apparition de difficultés de recrutement

Le développement des polices municipales et la hausse du nombre de postes à pourvoir ont provoqué **l'apparition de tensions autour du recrutement de ces agents**.

Déjà, en 2020, la Cour des comptes notait que « *les collectivités rencontrent, (…)* ***des difficultés de recrutement*** » et relevait par exemple qu'à la fin de l'année 2018, sur un total de sept postes à pourvoir, la police municipale de Vanves ne comptait que trois agents en poste[2].

Ces difficultés de recrutement se sont accentuées « *après les élections municipales de 2020 du fait d'une* ***plus forte demande de policiers municipaux****. Pour répondre aux sollicitations de leurs habitants et au ressenti d'un retrait*

---

[1] *Selon les données du ministère de l'intérieur, la ville Paris employait 1 229 policiers municipaux* stricto sensu *au 31 décembre 2023.*

[2] *Cour des comptes, Rapport public thématique sur les polices municipales, octobre 2020.*

des forces de sécurité nationales de l'espace public local, ***les communes ont ouvert de nouveaux postes***[1] ».

Ce constat se vérifie encore à l'heure actuelle. Les auditions conduites par la mission d'information ont ainsi mis en lumière **le nombre relativement élevé de postes vacants ainsi que l'allongement des délais nécessaires afin de les pourvoir**, pour des raisons variées, mais tenant principalement au déficit d'attractivité de la filière « police municipale ».

Ainsi, Rémi Jeanmougin, chef de service de la police pluricommunale de Loches, a indiqué lors de son audition, qu'à la suite du départ d'un agent en 2024, **plus de six mois avaient été nécessaires pour recruter un nouvel agent**, en raison, d'une part, du salaire « *pas forcément attractif au regard des autres communes du département* » et, d'autre part, du caractère relativement isolé du territoire, qui implique de recruter des agents venant d'autres régions.

De même, Thierry Ruflet, chef de service de la police municipale de Fondettes, a fait état d'un **faible nombre de candidatures** lié, selon lui, aux contraintes inhérentes au métier en termes de disponibilité, qui requièrent une présence six jours sur sept, ainsi qu'à l'absence d'armes létales dans l'équipement des policiers municipaux de la commune.

Concernant **le nombre de postes vacants**, les données transmises par France urbaine, issues d'une enquête auprès des adhérents réalisée en 2022, faisaient état d'une **moyenne de sept postes vacants par collectivité adhérente**.

Ce constat d'un accroissement des difficultés de recrutement est également partagé par les syndicats de police municipale.

Ainsi, selon la Fédération syndicale unitaire Territoriale (FSU Territoriale), il manquerait actuellement 10 000 policiers municipaux sur le territoire national, car « *les métiers de la police municipale ne sont plus attractifs, du fait de l'exposition quotidienne à la violence* ».

De même, Force Ouvrière Police municipale (FO Police municipale) note « ***des difficultés de recrutement croissantes dans de nombreuses communes****, notamment en raison des conditions salariales peu compétitives et de l'absence de reconnaissance statutaire à la hauteur des responsabilités confiées* ».

Des difficultés de recrutement sont également constatées en ce qui concerne **les gardes champêtres**. En effet, selon la Fédération nationale des gardes champêtres (FNGC), de nombreuses offres d'emplois de gardes champêtres demeurent non pourvues, en raison du **faible nombre de concours organisés**. Seul le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'Alsace organise en effet un concours annuel, ce qui est insuffisant pour répondre aux besoins.

---

[1] *Rapport d'information n° 1544 du 19 juillet 2023 de Lionel Royer-Perreaut et d'Alexandre Vincendet sur les missions et l'attractivité des polices municipales.*

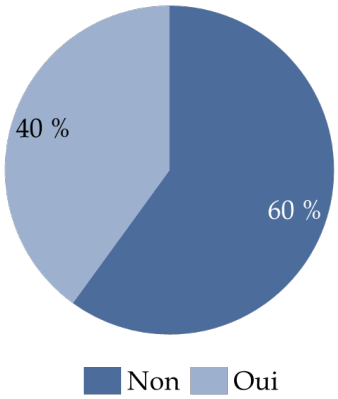
b) Des difficultés de recrutement à nuancer

Les difficultés de recrutement de policiers municipaux observées méritent cependant d'être nuancées, comme en témoigne le fait que **le métier de policier municipal ne fait plus partie du top 10 des métiers en tension depuis 2022**[1], alors qu'il était classé 5e en 2018 et 7e en 2020.

En premier lieu, ces difficultés ne concernent pas l'intégralité des communes dotées d'une police municipale. Certains directeurs de police municipale, entendus par la mission d'information, ont ainsi indiqué ne pas rencontrer de difficultés pour pourvoir les postes vacants, à l'instar d'Olivier Cases, directeur de la police municipale de Saint-Laurent-du-Var, ou de Caroline Videlaine, directrice de la sécurité et de la tranquillité publiques de la ville d'Orléans. De même, concernant les gardes champêtres, la Brigade verte d'Alsace a indiqué, pour l'heure, ne pas être confrontée à des difficultés de recrutement « *dans la mesure où le dispositif " Brigade verte " présente un certain attrait de par la diversité des missions et le fait d'être un organisme corporatif de taille importante* ».

Les résultats de la consultation des maires lancée par la mission d'information corroborent ce fait, puisque **60 % des maires ayant répondu à la consultation**[2] **affirment qu'ils ne sont pas confrontés à des difficultés de recrutement**.

Consultation des élus locaux - Réponses à la question : « Êtes-vous confrontés à des difficultés de recrutement au sein de votre service de police municipale ? »



Note : nombre de répondants : 737

Source : commission des lois du Sénat, d'après les résultats de la consultation des élus locaux, « Polices municipales : quel bilan ? quelles réformes ? »

[1] *Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale, « Panorama de l'emploi territorial », 13e édition, 2024.*
[2] *737 maires ont répondu à cette question.*

Les disparités constatées sont liées au fait que les policiers municipaux prennent **plusieurs critères en compte** avant d'accepter un poste, tels que la situation géographique, le régime indemnitaire, ou encore l'équipement et l'armement de la police municipale.

Plus largement, « *certaines communes ont de grosses difficultés pour recruter et surtout attirer des profils de qualité, car elles souffrent de* ***certains handicaps (immobilier coûteux, zone peu attractive, délinquance importante)*** », comme l'a résumé Mathieu Zagrodzki, chercheur associé au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

En deuxième lieu, le nombre de candidats et de lauréats aux concours de policiers municipaux demeure important.

Les concours d'accès aux cadres d'emplois de la police municipale

Les policiers municipaux peuvent être recrutés :

- par concours, pour l'accès aux trois cadres d'emplois ;

- par le biais d'un examen professionnel, uniquement pour le recrutement de chefs de service ;

- ou par la voie du détachement ou de l'intégration directe dans les cadres d'emplois de la police municipale, pour les fonctionnaires civils et les militaires.

Les concours de recrutement des policiers municipaux sont organisés par **les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG)**, sur la base des besoins exprimés par chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les emplois de chaque collectivité territoriale sont en effet créés par l'organe délibérant de la collectivité[1], laquelle informe ensuite le CDG de la création ou de la vacance de tout emploi permanent.

À l'issue du concours, les lauréats sont inscrits par ordre alphabétique sur **une liste d'aptitude**[2]. L'inscription sur cette liste, valable deux ans et renouvelable, sous certaines conditions, jusqu'à quatre années au total ne vaut pas recrutement, mais permet aux lauréats de postuler, directement auprès des communes ou des EPCI, pour les emplois vacants. Chaque collectivité est donc **libre de recruter toute personne figurant sur cette liste**, et le cas échéant, de la titulariser à l'issue d'une période de formation et de stage. Une fois titularisé, l'agent peut être recruté par une autre collectivité.

Le nombre de candidats aux concours de la police municipale démontre, selon la DGCL, « ***qu'il n'y a pas de problème d'attractivité en tant que tel des concours de policiers municipaux*** ». Ainsi, les données récoltées

[1] *Article L. 313-1 du code général de la fonction publique.*
[2] *Article L. 325-38 du code général de la fonction publique.*

par la DGCL auprès des CDG font état de 2 956 candidats aux concours externes de gardien brigadier organisés en 2023, pour un total de284 postes ouverts[1].

Tableau des concours externe et interne de gardien brigadier de la police municipale

Année	Type de concours	Nombre de postes ouverts	Nombre de candidats	Nombre d'admissibles	Nombre de candidats
2023	Externe	284	2 656	737	284
	Interne	182	453	226	117
2022	Externe et		5 715	1 264	571
2021	Externe et		3 149	875	421
2020	Externe		5 116	295	153
	Interne		1 208	144	84
2019	Externe	286	2 476	465	212
	Interne	234	783	247	101
2018	Externe	363	6 119	702	344
	Interne	292	4 465	441	199
2016	Externe		9 175	547	351

Source : commission des lois du Sénat, à partir des données transmises par la DGCL.

Par ailleurs, selon la DGCL, « *le constat de difficultés de recrutement à est relativiser au regard du* ***nombre de lauréats inscrits sur les listes d'aptitude à l'issue des concours*** ».

Ainsi, au 1er juillet 2024, il y avait encore :

- 859 lauréats inscrits sur la liste d'aptitude des gardiens brigadiers[2], parmi lesquels 459 lauréats inscrits depuis moins d'un an, 206 en cours de deuxième année, 141 en cours de troisième année, 38 en cours de quatrième année et 15 en prolongation, au-delà de la quatrième année ;

- 145 lauréats inscrits sur celle des chefs de service de la police municipale, dont 81 lauréats inscrits depuis moins d'un an et 64 dans leur deuxième année.

Pour la DGCL, « *ces chiffres démontrent que* ***les collectivités peuvent, entre chaque concours, pourvoir à leurs besoins de recrutement au regard du nombre de lauréats inscrits sur les listes*** ».

De plus, le nombre de concours organisés a été augmenté, pour **tenir compte des prévisions de recrutement à horizon 2026 et répondre aux besoins exprimés par les collectivités territoriales**.

[1] *Ces données agrègent les résultats communiqués par la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale ou publiés en ligne par les CDG et ne sont par conséquent pas exhaustives.*

[2] *Un concours de gardien brigadier est organisé chaque année.*

En revanche, le niveau exigé aux concours peut conduire à ne pas recruter suffisamment de policiers municipaux. Ainsi, le directeur de la police municipale de Paris, Michel Felkay, a indiqué qu'aucun « ***des quatre derniers concours de gardien brigadier ouverts par la Ville de Paris n'est parvenu à pourvoir l'ensemble des postes ouverts***. *L'épreuve sportive très sélective élimine nombre de candidats admissibles* ».

Des difficultés similaires apparaissent pour **le recrutement par concours des directeurs de police municipale**, à l'échelle nationale, comme illustré par les concours organisés en 2024. En effet, sur un total de 79 candidats au concours externe, **seuls quatre candidats ont été déclarés admissibles et le nombre de lauréats s'est finalement établi à deux, pour un total de 22 postes ouverts**.

En troisième lieu, l'ensemble des forces de l'ordre sont confrontées à des difficultés pour pourvoir les postes vacants et pour fidéliser les agents recrutés, ce qui illustre une tendance globale, et non un déficit d'attractivité spécifique de la filière « police municipale ». Ainsi, dans un rapport publié en 2023[1], la Cour des comptes relevait que « ***les forces de sécurité intérieure peinent de plus en plus à recruter et fidéliser leurs personnels*** » et pointait « *un nombre record de départs* », tant dans la police nationale que dans la gendarmerie nationale.

3. L'essor des polices municipales a également été marqué par l'émergence d'une concurrence entre les communes, afin d'attirer les meilleurs profils

a) Les communes cherchent à attirer les meilleurs profils, donnant lieu à une concurrence croissante

En réaction à l'accroissement des besoins de recrutement de policiers municipaux, des phénomènes de **concurrence entre communes** se sont développés **afin de pourvoir les postes créés et d'attirer des agents déjà formés et expérimentés**.

Cette concurrence se traduit le plus souvent par **des difficultés de fidélisation des policiers municipaux tout juste formés et titularisés**, qui sont alors démarchés par d'autres communes souhaitant recruter des policiers municipaux sans avoir à supporter le coût de la formation ni attendre le temps de la formation pour disposer d'agents opérationnels.

Entendu par la mission d'information, Michel Felkay, directeur de la police municipale de Paris, a ainsi confirmé que « ***les communes de la région Île-de-France démarchent et recrutent des policiers municipaux fraîchement recrutés et formés par la Ville de Paris*** ».

---

[1] *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission « Sécurités », avril 2023.*

Pour attirer des policiers municipaux et pourvoir les postes vacants, les communes utilisent principalement **la marge de manœuvre importante dont elles disposent pour déterminer le montant du régime indemnitaire**. Ce constat avait déjà été formulé par la Cour des comptes en 2020, qui notait qu'une « *concurrence entre collectivités* [s'était*] installée, alimentée notamment par la disparité des régimes indemnitaires*[1] ». Ainsi, selon FO Police municipale, « *la concurrence entre communes est réelle,* ***certaines offrant des avantages supplémentaires (primes, logement de fonction) pour attirer les agents*** ». Les candidats se dirigent alors vers les collectivités offrant les conditions les plus avantageuses.

Les paramètres de cette concurrence ne se limitent toutefois pas aux seules considérations financières. En effet, d'autres éléments sont également mis en avant pour **attirer davantage de policiers municipaux**, tels que l'armement et l'équipement offerts, ou encore la diversité des missions proposées. Comme souligné par l'Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM), « *la concurrence est indéniable ;* ***rémunération, moyens matériels, organisation des rythmes de travail orientent les choix des candidats*** ». À titre d'exemple, le fait que la police municipale de Paris ne soit pas armée semble nuire fortement à son attractivité.

b) Face à ces phénomènes de concurrence, des dispositifs visant à favoriser la fidélisation des policiers municipaux ont été institués

Plusieurs mécanismes ont été institués pour limiter la concurrence entre les communes et fidéliser les policiers municipaux recrutés.

(1) Le versement d'une compensation financière à la collectivité d'origine par la collectivité d'accueil

D'une part, l'article L. 512-25 du code général de la fonction publique prévoit qu'en **cas de mutation d'un fonctionnaire territorial intervenant dans les trois ans suivant sa titularisation, la collectivité territoriale d'accueil doit verser à la collectivité d'origine une indemnité**, au titre :

- de la rémunération perçue par l'intéressé pendant le temps de formation obligatoire – correspondant, pour les policiers municipaux, à la formation initiale d'application ;

- du coût de toute formation complémentaire suivie, le cas échéant, au cours de ces trois années (ce qui inclut par exemple la formation préalable à l'armement).

[1] *Cour des comptes, Rapport public thématique sur les polices municipales, octobre 2020.*

(2) La création d'un dispositif d'engagement de servir, spécifique aux policiers municipaux

En sus de ce dispositif général, **un mécanisme spécifique pour les cadres d'emplois de la police municipale** a été introduit par l'article 9 de la loi dite « Sécurité globale[1] ». Ce dispositif, codifié à l'article L. 423-10 du code général de la fonction publique, donne la possibilité aux communes et aux intercommunalités qui le souhaitent d'instaurer **un dispositif d'engagement de servir**.

Concrètement, une commune ou un EPCI à fiscalité propre ayant pris en charge la formation d'un fonctionnaire stagiaire de police municipale peut lui imposer **un engagement de servir** d'une durée maximale de trois ans à compter de la date de titularisation de l'agent.

Dans le cas où le fonctionnaire rompt l'engagement, par exemple pour travailler auprès d'une autre collectivité, **il doit alors rembourser à la commune ou l'EPCI une somme correspondant au coût de sa formation**. Ce dispositif n'est pas cumulable avec celui prévu par l'article L. 512-25 du même code.

Il peut toutefois être dispensé par le maire ou par le président de l'EPCI de tout ou partie du remboursement, pour **des motifs impérieux** liés notamment à son état de santé ou à des nécessités d'ordre familial. Si l'exemption de remboursement porte sur la totalité de la somme due, il peut alors être fait application des dispositions de l'article L. 512-25 du code précité.

Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif d'engagement de servir sont précisées par le décret n° 2021-1920 du 30 décembre 2021 *pris pour l'application de l'article L. 412-57 du code des communes relatif à l'engagement de servir des policiers municipaux*, qui fixe notamment le montant du remboursement, lequel tient compte de la date à laquelle intervient la rupture de l'engagement, appréciée à compter de la date de titularisation de l'agent.

À titre d'exemple, un directeur de police municipale qui romprait son engagement dans l'année suivant sa titularisation devrait rembourser un montant forfaitaire de **39 875 €**. En revanche, si l'engagement a été rompu e au cours de la deuxième année suivant sa titularisation, il ne devrait plus rembourser que 60 % du montant forfaitaire.

Ce dispositif, issu d'une recommandation formulée par les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue[2], visait à **limiter la concurrence entre les communes**, et plus précisément, à éviter la multiplication des cas

---

[1] *Loi n 2021-646 du 25 mai 2021* pour une sécurité globale préservant les libertés.

[2] *Rapport d'Alice Thourot et de Jean-Michel Fauvergue, « D'un* continuum *de sécurité vers une sécurité globale », septembre 2018.*

de policiers municipaux tout juste titularisés et démarchés par d'autres communes.

En effet, « *former un policier municipal constitue un investissement, pour la société mais aussi, au premier chef, pour la collectivité qui le recrute et prend en charge sa formation. C'est également un investissement qui ne porte ses fruits que* ***dans la mesure où l'élève devenu professionnel exerce pendant un certain temps ses fonctions, en particulier au profit de la commune (ou de l'intercommunalité) qui a assumé financièrement les conséquences d'un recrutement)*** ».

Il est à noter que ce dispositif avait été supprimé par le Sénat, durant l'examen en première lecture de la loi « Sécurité globale », au motif que son caractère « *excessivement rigide (…) risquait de* ***pénaliser les communes qui peinent déjà à attirer des agents de police municipale*** *(…) alors que les communes disposent déjà de possibilités leur permettant de se voir rembourser la formation exposée pour l'agent*[1] ».

(3) Le bilan mitigé du dispositif d'engagement de servir

Même s'il s'agit d'un mécanisme relativement récent, le bilan du dispositif d'engagement de servir, qualifié de « *fausse bonne idée*[2] », apparaît en demi-teinte.

D'une part, peu de collectivités territoriales se sont saisies de cette faculté. Ainsi, en 2023, **l'engagement de servir a concerné seulement 10 % des agents formés par le CNFPT**, soit 285 agents sur un total de 2 874 agents ayant suivi la formation initiale d'application.

Les dispositions prévues à l'article L. 512-25 du code général de la fonction publique continuent ainsi d'être le plus souvent mises en œuvre.

D'autre part, le dispositif produit parfois **des effets contraires à l'objectif recherché**. En effet, selon la DGCL, « *dans les zones en tension,* ***l'absence d'engagement de servir dans une collectivité peut être un argument de recrutement*** ». En définitive, il conviendrait donc d'évaluer ce dispositif et de réfléchir, le cas échéant, à le supprimer pour « ***revenir au droit commun applicable, sans pénaliser les agents eux-mêmes***. [Le dispositif prévu par l'article L. 512-25 du code général de la fonction publique] *répond déjà à l'objectif de régulation de la concurrence entre collectivités, en faisant peser le remboursement, non pas sur l'agent, mais sur la collectivité d'accueil* ».

---

[1] *Rapport n° 409 (2020-2021) du 3 mars 2021 de Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé sur la proposition de loi* relative à la sécurité globale.

[2] *Rapport d'Alice Thourot et de Jean-Michel Fauvergue, « D'un* continuum *de sécurité vers une sécurité globale », septembre 2018.*

B. RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA FORMATION

1. L'organisation de la formation des policiers municipaux

La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 *relative aux polices municipales* a prévu **une obligation de formation des policiers municipaux**. Cette obligation est aujourd'hui codifiée à l'article L. 511-6 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit que les policiers municipaux bénéficient d'une **formation initiale et d'une formation continue obligatoire**. Cette obligation concerne l'ensemble des policiers municipaux recrutés, qu'ils le soient par la voie du concours, de l'examen professionnel ou du détachement.

Le même article précise que ces formations sont **organisées et assurées par le CNFPT**, qui peut toutefois, s'agissant de la formation continue, passer des conventions avec les administrations et établissements publics de l'État chargés de la formation des fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Les **formations préalables à l'armement**, pour les policiers municipaux armés, sont également assurées par le CNFPT[1].

Par dérogation, les policiers municipaux de la Ville de Paris, qui dispose de sa propre école de formation, sont formés par **l'école des métiers de la sécurité et de la prévention de la Ville de Paris**[2].

L'école des métiers de la sécurité et de la prévention (EMSP) de la Ville de Paris

La formation initiale, continue et à l'armement des policiers municipaux de la Ville de Paris est assurée, par dérogation à l'article L. 511-6 du code de la sécurité intérieure, par l'EMSP. Concernant la formation des directeurs de la police municipale, celle-ci est, par convention, assurée par le CNFPT.

Créée en 2021, l'EMSP compte **60 agents**, dont 22 moniteurs en maniement des armes, 12 enseignants permanents et 6 chargés de formation. L'école fait également appel à 93 formateurs vacataires, parmi lesquels 64 policiers municipaux, 10 fonctionnaires de la police nationale, 2 militaires de la gendarmerie nationale.

Le contenu et la durée de ces formations sont **équivalents à ceux des formations dispensées par le CNFPT** et sont fondés sur les référentiels de formation élaborés par le CNFPT.

Concernant la formation initiale, des modules spécifiques ont toutefois été ajoutés pour l'adapter aux spécificités du territoire et à l'actualité. La formation intègre, à titre d'exemple :

[1] *Article R. 511-19 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article L. 422-27 du code général de la fonction publique et article L. 533-3 du code de la sécurité intérieure.*

- un module sur **les violences faites aux femmes** ;

- un module sur **l'outrage sexiste et sexuel sur la voie publique** ;

- un module sur **le contrôle des terrasses éphémères**.

Deux formations initiales sont organisées chaque année, en janvier et en septembre. Les agents recrutés partent directement en formation initiale.

La formation continue intègre quant à elle le même tronc commun que celui dispensé par le CNFPT, complété par des formations spécifiques :

- des formations « **retours aux fondamentaux** », par exemple sur les fondamentaux du droit pénal ou les fondamentaux de la circulation routière ;

- des conférences dites « **Ville** » sur des thèmes spécifiques, tels que la prévention des conduites à risques, la prévention des rixes, la régulation de la vie nocturne, le phénomène prostitutionnel ou la sensibilisation aux pétards et mortiers.

Enfin, les formations à l'armement sont similaires à celles dispensées par le CNFPT.

Au 1er janvier 2025, depuis son ouverture en 2021, l'EMSP avait accueilli :

- **2 078 policiers municipaux en formation initiale**, dont 1 850 agents et 228 chefs de service ;

- **1 357 policiers municipaux en formation préalable à l'armement** (module juridique, module « pratique gazeuse », et module « générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes (GAIL) ») ;

- **899 policiers municipaux en formation préalable à l'armement complète** (module juridique, module « pratique gazeuse », module « GAIL » et module « bâton de défense »).

a) La formation initiale d'application

(1) La formation initiale d'application des policiers municipaux

Les agents des cadres d'emplois de la police municipale sont en premier lieu tenus de suivre **une formation initiale d'application obligatoire**. Cette formation est dispensée au sein **des délégations régionales du CNFPT**[1] ainsi que dans **les quatre centres de formation de la police municipale**.

Le suivi préalable de cette formation est nécessaire **pour que l'agent recruté puisse exercer les missions d'agent de police municipale**.

[1] *Le CNFPT dispose de 18 délégations régionales, dont 13 délégations métropolitaines et 5 délégations ultramarines, qui sont des structures déconcentrées du CNFPT.*

La durée de cette formation initiale varie selon le cadre d'emplois. Elle est fixée à **six mois pour les agents de police municipale**[1], répartis comme suit :

- 76 jours de sessions d'enseignement théoriques ;

- 24 jours de stages pratiques d'application en collectivité ;

- 20 jours de stages pratiques d'observation au sein de structures partenaires (gendarmerie nationale, police nationale, services des douanes, administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, *etc.*).

La durée de la formation initiale **des chefs de service et des directeurs de police municipale** est quant à elle fixée à **neuf mois**, mais peut être réduite à six mois[2], sous certaines conditions[3].

Par ailleurs, les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale détachés ou directement intégrés dans la police municipale peuvent bénéficier, depuis 2019[4], d'une **dispense totale ou partielle de formation initiale**. Introduite à l'initiative du Sénat, cette dispense vise à prendre en compte « *l'expérience acquise dans d'autres cadres d'emplois que ceux de la police municipale*[5] ».

Ainsi, pour les fonctionnaires d'un corps des services actifs de la police nationale et pour les militaires de la gendarmerie nationale détachés ou directement intégrés dans le cadre d'emplois des agents de police municipale, la durée de formation initiale est **réduite à trois mois**[6].

Pour ceux détachés ou directement intégrés dans le cadre d'emplois des chefs de service ou des directeurs de police municipale, la durée de cette formation est **réduite à quatre mois**[7].

---

[1] *Article 5 du décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006* portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

[2] *Article 7 du décret n° 2011-444 du 21 avril 2011* portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale *et article 7 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006* portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

[3] *La formation des chefs de service de police municipale peut être réduite à six mois pour ceux ayant déjà suivi la formation initiale des agents de police municipale ou pour ceux qui justifient de quatre années de services effectifs comme agent de police municipale. De même, la formation des directeurs de police municipale peut être réduite à six mois pour ceux ayant déjà suivi la formation initiale des chefs de service de police municipale ou pour ceux qui justifient de quatre années de services effectifs comme chef de service de police municipale.*

[4] *Article 60 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019* de transformation de la fonction publique.

[5] *Rapport n° 570 (2018-2019) du 12 juin 2019 de Catherine Di Folco et de Loïc Hervé sur le projet de loi* de transformation de la fonction publique.

[6] *Article 13 du décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006* portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

[7] *Article 10-1 du décret n° 2011-444 du 21 avril 2011* portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale *et article 21 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006* portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

Selon les informations transmises par le CNFPT, **233 anciens gendarmes ou policiers nationaux ont suivi en 2024 une formation initiale d'application d'une durée réduite**.

Les **orientations générales** de la formation initiale d'application sont fixées par voie réglementaire[1]. Par exemple, la formation des directeurs de police municipale inclut notamment les domaines suivants :

- le fonctionnement des institutions et l'environnement professionnel ;

- la fonction de conception et d'encadrement ;

- la gestion du service de police municipale ;

- la fonction de prévention et de sécurité.

Sur la base de ces orientations générales, **des référentiels de formation** sont ensuite élaborés par le CNFPT.

(2) La formation initiale d'application des gardes champêtres

Les gardes champêtres sont également soumis à une obligation de **formation initiale**, dispensée par le CNFPT[2] et d'une durée de trois mois, comportant 48 jours de tronc commun théorique, 10 jours de stages pratiques d'application et 12 jours de stages pratiques d'observation au sein de structures partenaires (Office français de la biodiversité, Office national des forêts, brigade de gendarmerie, *etc.*). En 2024, **81 gardes champêtres** ont suivi cette formation.

La formation initiale d'application des gardes champêtres est structurée[3] autour :

- du fonctionnement des institutions et de l'environnement professionnel du garde champêtre ;

- des modalités d'exercice des compétences ;

- des techniques et moyens à mettre en œuvre dans le cadre des activités de garde champêtre.

---

[1] *Décret n° 94-933 du 25 octobre 1994* relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires, *décret n° 2000-47 du 20 janvier 2000* relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des chefs de service de police municipale stagiaires *et décret n° 2007-370 du 20 mars 2007* relatif à l'organisation de la formation obligatoire prévue aux articles 7 et 8 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

[2] *Article 5 du décret n° 94-731 du 24 août 1994* portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres.

[3] *Article 2 du décret n° 94-934 du 25 octobre 1994* relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des gardes champêtres stagiaires.

Elle inclut à titre d'exemple des modules sur **la police funéraire, la réglementation animale** ou encore sur **les prérogatives judiciaires et spécifiques du garde champêtre**.

b) La formation continue obligatoire des policiers municipaux

Les policiers municipaux sont par ailleurs soumis à **une obligation de formation continue**, laquelle a pour objet « *le maintien ou le perfectionnement de leur qualification professionnelle et leur adaptation à l'exercice de leurs fonctions en tenant compte de l'évolution de l'environnement juridique, social, culturel et technique des missions de sécurité dévolues aux polices municipales*[1] » ainsi que « *la mise à jour des connaissances dans les différents domaines traités au cours de* [la] *formation initiale d'application*[2] », et dont la durée[3] est d'au moins :

- **10 jours tous les trois ans** pour les chefs de service et directeurs de police municipale ;

- **10 jours par période de cinq ans** pour les agents de police municipale.

Ces formations continues obligatoires sont dispensées au plus près des collectivités territoriales, au sein **des délégations régionales du CNFPT** ainsi que dans **les quatre centres de formation de la police municipale**.

Au titre de cette formation continue obligatoire, trois troncs communs différents d'une durée de quatre jours sont proposés aux policiers municipaux, en fonction de leurs grades et des fonctions qu'ils exercent :

- tronc commun « policier municipal en équipe opérationnelle » ;

- tronc commun « policier municipal encadrant une équipe » ;

- tronc commun « responsable de police municipale ».

En sus de ce tronc commun, sont également proposées **des formations de spécialité**. Plus de 300 thèmes sont proposés au titre de ces modules optionnels, qui ont trait par exemple à :

- la légitime défense ;

- la gestion des manifestations (foires, marchés…) ;

- la mutualisation de services de police municipale ;

- les interventions relatives à des personnes vulnérables, errantes ou présentant des troubles psychiques, *etc*.

Concernant **les gardes champêtres**, ces derniers ne sont pas soumis à une obligation de formation continue.

---

[1] *Article R. 511-36 du code de la sécurité intérieure.*
[2] Ibid.
[3] *Article R. 511-35 du code de la sécurité intérieure.*

c) Les formations à l'armement des policiers municipaux

Pour pouvoir obtenir une autorisation de port d'arme, les policiers municipaux doivent réaliser **une formation préalable à l'armement** et sont également tenus de réaliser **des entraînements périodiques de maniement des armes**.

(1) La formation préalable à l'armement

Pour pouvoir détenir une arme, les policiers municipaux doivent obtenir, au préalable, **une autorisation de port d'arme**, laquelle est délivrée par le représentant de l'État dans le département, à la demande motivée du maire[1].

La délivrance de cette autorisation de port d'arme est subordonnée au suivi d'une **formation préalable à l'armement**[2], dispensée par le CNFPT au sein des délégations régionales et des centres de formation de la police municipale du CNFPT.

L'autorisation de port d'arme délivrée aux gardes champêtres est subordonnée aux mêmes exigences[3].

Cette formation est composée :

- d'un **module juridique** de douze heures, désormais intégré à la formation initiale d'application ;

- d'un **module technique** dont la durée et le contenu, fixés par l'arrêté du 3 août 2007 *relatif aux formations à l'armement des agents de police municipale et aux certificats de moniteur de police municipale en maniement des armes et de moniteur de police municipale en bâtons et techniques professionnelles d'intervention*, varient en fonction de la nature de l'armement[4].

La durée de formation peut également être réduite pour les fonctionnaires d'un corps des services actifs de la police nationale détachés ou directement intégrés dans le cadre d'emplois des agents de police municipale et pour les militaires de la gendarmerie nationale détachés dans ce cadre d'emplois[5].

Au terme de cette formation, le CNFPT transmet au représentant de l'État dans le département **une évaluation des acquis et aptitudes en formation pour chaque agent**, qui donne lieu, le cas échéant, à la délivrance de l'autorisation de port d'arme.

---

[1] *Article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article R. 511-19 du code de la sécurité intérieure.*
[3] *Arrêté du 14 avril 2017* relatif aux formations préalable et d'entraînement à l'armement des gardes champêtres.
[4] *La durée du module technique est par exemple fixée à 18 heures pour le pistolet à impulsion électrique et à 45 heures pour les armes à feu de poing.*
[5] *À titre d'exemple, la durée de formation au maniement du pistolet à impulsions électriques est réduite à six heures.*

En 2024, **4 379 policiers municipaux ont suivi une formation préalable à l'armement**.

(2) Les formations d'entraînement à l'usage des armes

Les policiers municipaux détenant une autorisation de port d'arme sont **astreints à suivre périodiquement un entraînement au maniement de cette arme**[1], organisé par le CNFPT – à l'exception des entraînements au maniement des générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes et des matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa », qui sont organisés directement par les collectivités territoriales.

Les formations d'entraînement comprennent **au moins deux séances par an**, dont la durée est fixée à trois heures. Une séance débute par des rappels sur le cadre juridique, puis par des manipulations d'armes et se conclut par un exercice de tir. À l'issue de chaque séance, **une attestation de suivi** est délivrée à l'agent par le CNFPT.

Le représentant de l'État dans le département peut **suspendre l'autorisation de port d'arme** d'un agent qui n'aurait pas suivi les séances d'entraînement réglementaires, jusqu'à l'accomplissement de cette obligation.

Le représentant de l'État dans le département peut également **retirer l'autorisation de port d'arme** d'un agent dont l'inaptitude au port ou à l'usage de l'arme a été constatée par le moniteur assurant l'encadrement de la séance d'entraînement ou par le fonctionnaire de la police nationale ou l'officier de la gendarmerie nationale assurant les fonctions de directeur de la séance d'entraînement.

En 2024, **18 549 policiers municipaux ont participé à des entraînements**. Il convient cependant de noter qu'un même policier réalise plusieurs séquences d'entraînement par an en fonction des armes qu'il utilise et est, à ce titre, comptabilisé plusieurs fois.

(3) La formation des moniteurs au maniement des armes

La formation préalable à l'armement et les formations d'entraînement à l'usage des armes sont assurées par **des moniteurs au maniement des armes**, qui peuvent être **des policiers municipaux ou des gardes champêtres** ayant suivi une formation spécifique, organisée par le CNFPT avec le concours des administrations et établissements publics de l'État[2]. En effet, comme indiqué à la mission d'information par la DGPN et la DGGN, les formations des moniteurs de la police municipale sont assurées, en pratique, par la police nationale et par la gendarmerie nationale.

Cette formation spécifique permet aux policiers municipaux et gardes champêtres concernés d'obtenir soit **un certificat de moniteur**

---

[1] *Article R. 511-21 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article R. 511-22 du code de la sécurité intérieure.*

au maniement des armes (MMA), soit **un certificat de moniteur au maniement des bâtons et techniques professionnelles d'intervention (MBTPI)**, valable cinq ans.

D'une durée de 180 heures pour les moniteurs au maniement des armes et de 90 heures pour les moniteurs au maniement des bâtons et techniques professionnelles d'intervention, cette formation comprend **des enseignements juridiques, techniques et pédagogiques**[1].

Des sessions de formation sont organisées annuellement par le CNFPT Antibes ou à Montlignon, avec le concours de la police nationale, ainsi qu'à Rochefort, avec le concours de la gendarmerie nationale.

2. Une formation en amélioration

Des efforts importants ont été entrepris par le CNFPT pour **réduire le délai de départ en formation *via* l'augmentation des capacités de formation et adapter les formations délivrées aux besoins exprimés par les communes**.

a) La réduction des délais de départ en formation

Face à l'essor des polices municipales et à la hausse du nombre de policiers municipaux recrutés, **le délai de départ en formation avait connu une augmentation sensible et s'établissait à environ huit mois en 2023**, ce qui cristallisait les critiques formulées par les élus locaux. Dans son rapport consacré aux polices municipales de 2020, la Cour des comptes relevait ainsi que « *les délais de départ en formation ainsi que leur durée font l'objet* ***d'insatisfactions majeures***[2] ».

En effet, un policier municipal recruté par une commune ne peut exercer ses missions tant qu'il n'a pas suivi la formation initiale d'application. De même, un policier municipal n'ayant pas suivi la formation préalable à l'armement n'est pas pleinement opérationnel.

Pour réduire le délai entre le recrutement et l'entrée en formation initiale, des efforts importants ont donc été conduits à partir de l'année 2022.

En premier lieu, **les capacités de formation ont été significativement accrues**, grâce, notamment, à **l'ouverture de quatre nouveaux centres de formation**, implantés à Montpellier, Aix-en-Provence, Angers et Meaux – ce dernier centre de formation ayant ouvert ses portes au 1er octobre 2024. Ces centres de formation assurent la formation initiale d'application, ainsi que la formation préalable à l'armement, la formation d'entraînement aux armes, la formation continue et

---

[1] *Arrêté du 3 août 2007* relatif aux formations à l'armement des agents de police municipale et aux certificats de moniteur de police municipale en maniement des armes et de moniteur de police municipale en bâtons et techniques professionnelles d'intervention.

[2] *Cour des comptes, Rapport public thématique sur les polices municipales, octobre 2020.*

d'autres formations spécialisées, telles que les formations cynophiles et devraient à terme accueillir jusqu'à 3 000 policiers municipaux en formation initiale d'application chaque année. De plus, comme indiqué à la mission d'information par le CNFPT, ces centres de formation disposent **d'espaces de mise en situation pédagogique** permettant de créer des situations d'apprentissage au plus proche de la réalité professionnelle des policiers municipaux.

Le centre de formation de Meaux

En activité depuis le 1er octobre 2024, le centre de formation de Meaux accueille actuellement les policiers municipaux stagiaires d'Île-de-France et a vocation à accueillir également, à terme, les policiers municipaux des régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté. Il devrait accueillir plus de 600 policiers municipaux par an.

Ces ouvertures de centres de formation ont permis de faire passer le nombre de policiers municipaux stagiaires formés chaque année de moins de 2 000 chaque année à **2 672 en 2022 et 2 874 en 2023**.

Nombre de policiers municipaux ayant suivi la formation initiale d'application délivrée par le CNFPT

	Cadres d'emplois	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de policiers municipaux ayant suivi la formation initiale d'application	Total	1 946	2 005	1 904	1 566	1 950	2 672	2 874	2 426
	Agents	1 750	1 715	1 676	1 405	1 747	2 362	2 555	2 065
	Chefs de service	131	247	221	145	175	288	300	327
	Directeurs	65	43	7	16	28	22	19	34

Source : commission des lois du Sénat, à partir des données transmises par le CNFPT

En deuxième lieu, le CNFPT a mis en place **une commission de gestion des stagiaires et un dispositif de suivi et de gestion des flux nationaux** qui permettent à l'ensemble des délégations régionales et des centres de formation de se concerter et d'échanger à propos des places disponibles en formation, pour réduire le délai de départ en formation pour les agents récemment recrutés. Ainsi, en cas de délai d'attente trop long, une inscription dans un autre centre peut être proposée.

En troisième lieu, le CNFPT a développé **l'hybridation de certains apprentissages**, avec une alternance entre des temps à distance et des temps en présentiel afin de s'assurer d'une pleine compréhension et d'une réelle acquisition des connaissances, tout en permettant de former davantage de policiers municipaux.

Enfin, le dialogue a été renforcé avec les collectivités, ce qui a permis à certaines d'entre elles, de « *coordonner la date des arrêtés de nomination avec celle de démarrage de formation, permettant ainsi de* ***démarrer la formation dans le mois du recrutement*** », comme indiqué par le CNFPT.

Ces évolutions ont permis de réduire significativement **le délai d'entrée en formation initiale d'application, qui est passé de huit mois en 2023 à moins de quatre mois**.

Ainsi, en 2024, **86,6 % des stagiaires ont démarré leur formation initiale d'application en moins de quatre mois**. Concernant les 13,4 % de stagiaires ayant démarré une formation dans un délai supérieur à quatre mois, les informations transmises par la DGCL montrent que cette situation relevait pour 6,3 % des policiers municipaux concernés d'un choix délibéré de l'agent ou de la collectivité.

b) L'adaptation du contenu des formations aux besoins exprimés par les collectivités territoriales

Les formations ont de surcroît été adaptées pour tenir compte des besoins exprimés par les élus locaux.

Ainsi, comme indiqué à la mission par le CNFPT, **les formations initiales d'application** laissent « *une place de plus en plus prégnante pour* ***les mises en situation professionnelles****, sans pour autant négliger la place fondamentale de la connaissance des lois et règlements régulant leurs missions* ».

De plus, **le contenu ainsi que les modalités pédagogiques** des formations initiales d'application des agents et des directeurs de police municipale « *ont été totalement revus en 2024 pour être en phase avec* ***les réalités opérationnelles et les compétences des policiers municipaux*** ». Après une phase d'expérimentation de ces nouveaux référentiels, ils ont été généralisés en 2025. Les référentiels de formation des chefs de service de police municipale sont quant à eux en cours de mise à jour.

Concernant **les formations continues obligatoires**, celles-ci ont été modernisées de façon à permettre aux policiers de **développer de nouvelles compétences**, qui peuvent porter sur :

- des **sujets techniques**, tels que l'utilisation des dispositifs d'interception des véhicules ;

- des **sujets sociaux**, comme la problématique des violences intrafamiliale, ou encore la prostitution des mineurs ou la gestion des dépôts sauvages.

À l'heure actuelle, plus de **300 thèmes** de formation continue obligatoire sont proposés aux policiers municipaux et chaque année, environ 20 % des formations offertes sont révisées et de nouvelles formations sont créées pour tenir compte des évolutions juridiques, sociales, technologiques et réglementaires.

3. Une formation dont l'efficacité peut encore être renforcée, pour l'ajuster au plus près des besoins exprimés par les collectivités

Si les formations dispensées par le CNFPT ont connu des améliorations notables, grâce aux efforts conduits au cours des dernières années, des marges de progrès subsistent encore, pour répondre aux demandes exprimées par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

a) La nécessité de permettre une prise de fonction plus rapide des policiers municipaux recrutés

Il importe d'abord de **poursuivre l'effort de rationalisation du parcours de formation** mis en œuvre depuis quelques années, afin de permettre aux policiers municipaux récemment recrutés d'être opérationnels plus rapidement.

(1) L'intégration de la formation préalable à l'armement dans la formation initiale d'application

À cet effet, il pourrait en premier lieu être envisagé **d'inclure la formation préalable à l'armement dans la formation initiale d'application,** *a minima* concernant les armes de catégorie D (matraques, bombes lacrymogènes…), ce qui permettrait aux policiers municipaux d'exercer l'ensemble de leurs missions plus rapidement.

À l'heure actuelle en effet, les policiers municipaux recrutés par une commune ou un EPCI à fiscalité propre disposant d'une police municipale armée doivent d'abord **suivre la formation initiale d'application** – après avoir attendu en moyenne quatre mois pour pouvoir débuter cette formation.

À l'issue de cette formation initiale et de l'obtention des deux agréments délivrés respectivement par le représentant de l'État dans le département et par le procureur de la République[1], le policier municipal peut alors exercer ses fonctions.

Toutefois, il n'est pas encore autorisé à porter une arme ; il lui faut encore, pour obtenir une autorisation de port d'arme, suivre **la formation préalable à l'armement**. Or, selon Olivier Cases, directeur de la police municipale de Saint-Laurent-du-Var, « *actuellement, il faut pour certaines communes* ***attendre des mois pour obtenir une place en formation préalable à l'armement, ce qui est trop pénalisant pour le service*** ».

Il en résulte qu'un temps très long est nécessaire, après le recrutement, pour qu'une commune dispose d'un policier municipal pleinement opérationnel.

[1] *Article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure.*

Dans ce contexte, il apparaît donc pertinent **d'intégrer la formation préalable à l'armement dans la formation initiale d'application.** Cette proposition est d'autant plus justifiée que :

- plus de 80 % des communes et des intercommunalités disposant d'une police municipale ont décidé d'armer leurs agents, *a minima* avec des armes de catégorie D ;

- le module juridique de la formation préalable à l'armement a d'ores et déjà été intégré à la formation initiale d'application par le CNFPT, ce qui permet aux policiers de maîtriser, dès leur prise de fonction, le cadre juridique de l'usage de l'arme en police municipale et de connaître et identifier les différentes catégories et types d'armes en dotation.

Si cette évolution ne réduirait pas la durée totale de formation délivrée aux policiers municipaux, elle permettrait néanmoins de **réduire le temps nécessaire pour qu'un policier municipal puisse exercer l'intégralité de ses missions**, puisqu'il n'y aurait plus de délai d'attente entre la fin de la formation initiale d'application et le début de la formation préalable à l'armement. Ainsi, selon le CNFPT, cela permettrait « *aux collectivités de disposer* ***d'un agent totalement formé à l'issue immédiate du parcours formatif incluant formation initiale et formation préalable à l'armement*** ».

La mission d'information relève en outre qu'il s'agit d'une **demande récurrente des syndicats de la police municipale**. Ainsi, « *la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT) réclame que* ***le cursus suivi par un agent stagiaire lors de sa formation initiale d'application comprenne également les formations préalables à l'armement****, notamment le module juridique et les formations préalables à l'armement "bâton", formations préalables à l'armement "lacrymogène" et la formation aux gestes techniques professionnels d'intervention (GTPI), afin de réduire les coûts et les temps de formation post – formations initiales* ». De même, l'ANCPM s'est montrée en faveur de « *l'intégration des formations préalable armement pour le bâton de défense et bombe lacrymogène à la formation initiale de manière systématique* ».

(2) La modification des modalités de prise en compte de l'expérience antérieure des anciens gendarmes et policiers nationaux intégrant la police municipale

En deuxième lieu, toujours dans l'optique de permettre une prise de fonction plus rapide des policiers municipaux, il serait opportun **d'adapter les modalités de prise en compte de l'expérience antérieure acquise par les anciens policiers et gendarmes nationaux**.

En l'état du droit, les anciens gendarmes et policiers nationaux détachés ou intégrés directement dans les cadres d'emplois de la police municipale bénéficient **automatiquement d'une durée réduite de formation initiale d'application**.

Deux évolutions seraient envisageables à cet égard.

D'une part, il serait possible d'étendre la prise en compte de l'expérience antérieure aux **anciens gendarmes et policiers nationaux ayant par exemple démissionné récemment ou placés en disponibilité**. En effet, à l'heure actuelle et comme souligné par le CNFPT, la durée réduite de formation initiale d'application ne s'applique qu'aux gendarmes et policiers **détachés ou intégrés directement** et ne permet pas « *la prise en compte d'autres situations pourtant proches* ».

Par ailleurs, plutôt que de prévoir **une durée automatiquement réduite de formation initiale pour les anciens gendarmes et policiers nationaux**, il serait envisageable, comme suggéré par le CNFPT, « *de s'appuyer sur un référentiel d'activités et de compétences, pour* ***définir, au cas par cas les besoins de formation pour les anciens gendarmes et policiers nationaux****. Des commissions de dispenses valideraient pour chaque agent le parcours type à accomplir et les dispenses possibles* ».

Cette évolution permettrait de **favoriser la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise et tendrait à réduire les parcours de formation nécessaires, tout en concentrant la formation sur les compétences non acquises par les anciens policiers et gendarmes nationaux**, ce qui garantirait l'acquisition des compétences spécifiques aux missions des polices municipales. En effet, bien qu'il existe des similitudes entre les policiers municipaux d'une part, et les gendarmes et policiers nationaux d'autre part, le métier de policier municipal constitue un métier à part, comportant des spécificités importantes inhérentes à la nature des missions confiées et à l'autorité du maire sur le service.

Proposition n° 19 – Ajuster la formation initiale pour la mettre en adéquation avec les réalités du terrain, en particulier sur l'usage de l'armement non létal.

(3) La poursuite de l'effort de réduction des délais d'entrée en formation

En troisième lieu, il apparaît nécessaire de **poursuivre l'effort engagé de réduction des délais d'entrée en formation**.

Cet effort pourrait passer par **le renforcement du dialogue avec les communes et les EPCI à fiscalité propre**, afin de mieux coordonner la date des arrêtés de nomination avec celle du démarrage de la formation initiale, ainsi que par **un renforcement du dispositif de suivi et de gestion des flux nationaux**, qui permet, en cas d'attente trop longue, de proposer une inscription dans un autre centre aux policiers municipaux en attente de formation.

À long terme, **l'ouverture de nouveaux centres de formation de la police municipale** pourrait être envisagée, en fonction des besoins

qui seront exprimés par les collectivités, pour permettre l'accueil de plus de policiers municipaux en formation.

Il conviendra néanmoins de s'assurer, au préalable, de **la soutenabilité et de l'acceptabilité politique de la mobilisation des ressources nécessaires à l'ouverture de ces nouveaux centres**. En effet, comme indiqué par le CNFPT, « ***le coût des formations initiales de police municipale est largement mutualisé entre collectivités territoriales, y compris celles ne disposant pas de policiers municipaux*** *puisque les formations initiales sont financées par la cotisation générale de 0,9 % de la masse salariale des près de 40 000 employeurs territoriaux, alors que seulement 4640 d'entre eux ont fait le choix d'avoir une police municipale* ». Dès lors, le financement de la création des nouveaux centres de formation pèserait sur l'intégralité des communes, ce qui pourrait ne pas être accepté d'un point de vue financier.

Proposition n° 20 – Poursuivre l'effort engagé de réduction des délais d'entrée en formation, sans exclure la création de nouveaux centres à long terme et en s'assurant de la soutenabilité et de l'acceptabilité politique de la mobilisation de ressources afférentes au sein du Centre national de la fonction publique territoriale.

b) L'importance d'une adaptation des formations dispensées aux évolutions de la société et aux besoins exprimés par les collectivités

La politique d'actualisation des référentiels de formation mise en place par le CNFPT doit se prolonger dans la durée, pour permettre aux policiers municipaux de s'adapter aux évolutions de la société et de mettre à jour leurs connaissances.

Comme indiqué à la mission d'information par Benjamin Luttringer, brigadier-chef principal de la police municipale de Pouxeux, « *la formation initiale est complète, mais manque de* ***spécialisations (gestion de crise, violences urbaines)*** ». Lors du déplacement de la mission d'information à Saint-Ouen-sur-Seine, il a même été fait état de « ***formations non adaptées ou obsolètes*** ».

Il apparaît donc nécessaire, comme mis en avant par FO Police municipale, « ***d'avoir un référentiel de formation régulièrement mis à jour*** », tenant compte des demandes exprimées par les collectivités et des évolutions juridiques, sociales et technologiques.

Proposition n° 21 – Actualiser régulièrement le référentiel de formations.

c) L'impératif de simplification de l'accès aux formations à l'armement

Deux mesures utiles pourraient enfin être envisagées, s'agissant des formations à l'armement.

D'une part, il serait possible de **simplifier la formation des moniteurs au maniement des armes et des moniteurs au maniement des bâtons et techniques professionnelles d'intervention**. De nombreux directeurs de police municipale, à l'instar d'Hervé Lefez, qui dirige la police municipale de Franconville, ont en effet fait état de difficultés pour obtenir **l'inscription d'un agent de police municipale à une formation de moniteur au maniement des armes**.

Ces difficultés sont liées, selon le CNFPT, au fait que « *leur formation est assurée par la police nationale ou la gendarmerie nationale, au sein de leurs propres infrastructures* ». **Or, le manque de disponibilité de ces infrastructures ne permet pas de former chaque année suffisamment de moniteurs au maniement des armes pour faire face à l'accroissement des besoins de formation à l'armement des policiers municipaux**.

La sélection des futurs moniteurs au maniement des armes et des moniteurs au maniement des bâtons et techniques professionnelles d'intervention

Les moniteurs au maniement des armes et les moniteurs au maniement des bâtons et techniques professionnelles d'intervention sont formés par **les centres de formation de la gendarmerie et de la police nationales**.

Le nombre de nouveaux moniteurs dépend **des places offertes annuellement** par ces centres de formation. Pour pourvoir ces places, chaque délégation régionale du CNFPT réalise une première sélection permettant de choisir les agents présentant le plus de garanties de réussite à ces formations exigeantes, tant sur le plan technique, physique que sur la connaissance des armes. Une commission nationale sélectionne ensuite les candidats. Outre le dossier des candidats, il est tenu compte de la répartition géographique du vivier de moniteurs afin de couvrir tout le territoire.

Dans ce contexte, il serait possible de permettre au CNFPT de **disposer de ses propres formateurs de moniteurs au maniement des armes**. Ces derniers seraient des fonctionnaires de police municipale formés par le ministère de l'intérieur ou des gendarmes ou policiers nationaux mis à disposition du CNFPT. Ils seraient ainsi chargés de former **les futurs moniteurs au maniement des armes et au maniement des bâtons et techniques professionnelles d'intervention**, qui seraient ensuite déployés dans les collectivités dotées d'une police municipale armée.

Le CNFPT continuerait à associer les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale à l'actualisation et à l'évolution des référentiels de formation des moniteurs.

Cette évolution permettrait de **former davantage de moniteurs**, et ainsi, de faciliter l'accès aux formations préalables à l'armement ainsi qu'aux formations d'entraînement à l'usage des armes. *In fine*, cela participerait à la réduction du délai d'entrée en formation et contribuerait à rendre les policiers municipaux plus vite opérationnels.

D'autre part, il apparaît indispensable de **décentraliser l'entraînement au maniement des armes**, sur le modèle applicable aux entraînements aux bâtons et aux techniques professionnelles d'intervention.

Comme indiqué à la mission d'information par le CNFPT, les collectivités disposant d'importants services de police municipale organisent **leurs propres séances d'entraînement au tir en s'appuyant sur un moniteur en maniement des armes formé par le CNFPT**.

Il est donc proposé de **permettre plus largement aux collectivités d'organiser leurs séances de tir**, selon une doctrine qui resterait unique puisque le moniteur au maniement des armes continuerait d'être formé par le CNFPT, en coopération avec les forces de sécurité intérieure.

Ainsi, dès lors qu'une commune ou une intercommunalité disposerait dans ses effectifs d'un ou plusieurs moniteurs au maniement des armes agréés par le CNFPT, elle serait **autorisée à organiser les séances d'entraînement annuelles** régies par les articles R. 511-21 et R. 511-22 du code de la sécurité intérieure.

Les agents bénéficiant de ce dispositif devraient alors **suivre une formation de recyclage tous les trois ans**, organisée par le CNFPT. D'une durée d'une à deux journées, ce recyclage viserait à **évaluer le maintien des compétences en matière d'emploi et d'usage des armes**. Dans l'hypothèse où, à l'issue de la formation, le stagiaire ne posséderait plus les compétences minimales attendues, le président du CNFPT en informerait sans délai le préfet et l'autorité territoriale. Le préfet pourrait alors décider de suspendre l'autorisation de port d'arme de l'intéressé, et lui enjoindre de suivre le module technique de la formation préalable à l'armement de l'arme concernée.

Le CNFPT demeurerait l'organisateur des séances d'entraînement annuelles pour les communes ne disposant pas d'un moniteur au maniement des armes.

Proposition n° 22 – Simplifier la formation des moniteurs au maniement d'arme et décentraliser l'entraînement au maniement des armes.

C. MIEUX VALORISER LES CARRIÈRES ET FLUIDIFIER LES PARCOURS

1. Des mesures ont récemment été prises pour revaloriser la rémunération des policiers municipaux et des gardes champêtres, ce qui plaide pour la réalisation d'un bilan avant toute nouvelle évolution

a) Les cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres

(1) Les cadres d'emplois de la police municipale

Concernant la police municipale, il existe **trois cadres d'emplois**, dont les statuts sont fixés par voie réglementaire.

Le premier cadre d'emplois est celui des directeurs de police municipale[1], appartenant à la catégorie A de la fonction publique et qui dispose de deux grades (directeur et directeur principal). Un poste de directeur de police municipale peut être créé dans les services de police municipale comptant plus de 20 agents à encadrer. À ce jour, selon la DGAFP, 152 directeurs de police municipale sont recensés, dont 24 au second grade.

Le deuxième cadre d'emplois correspond à celui des chefs de service de police municipale[2] et appartient à la catégorie B de la fonction publique. Il est divisé en trois grades (chef de service, chef de service principal de deuxième classe et chef de service principal de troisième classe). On compte aujourd'hui plus de 1 000 chefs de service de police municipale.

Le troisième cadre d'emplois est celui des agents de police municipale[3], appartenant à la catégorie C de la fonction publique et divisé en deux grades (gardien-brigadier et brigadier-chef). Plus de 25 000 fonctionnaires appartiennent à ce cadre d'emplois.

(2) Le cadre d'emplois des gardes champêtres

Il n'existe qu'un **unique cadre d'emplois de gardes champêtres**[4], comportant deux grades (garde champêtre chef et garde champêtre chef principal), appartenant à la catégorie C de la fonction publique.

---

[1] *Décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006* portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.
[2] *Décret n° 2011-444 du 21 avril 2011* portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale.
[3] *Décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006* portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.
[4] *Décret n° 94-731 du 24 août 1994* portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres.

(3) Les règles d'avancement

(a) L'avancement d'échelon

L'avancement d'échelon se fait, pour les policiers municipaux comme pour les gardes champêtres, **uniquement à l'ancienneté**.

(b) L'avancement de grade

Concernant **l'avancement de grade**, celui-ci se fait par **inscription à un tableau annuel d'avancement**. Cette inscription peut se faire :

- **« au choix »**, pour l'ensemble des cadres d'emplois de la police municipale et des gardes champêtres ;

- ou **par examen professionnel** pour les policiers municipaux de catégorie B.

L'avancement de grade est dans les deux cas, **subordonné au suivi de la formation continue obligatoire** et nécessite également une certaine **ancienneté** dans le grade et la catégorie hiérarchique du cadre d'emplois concerné.

Ainsi, à titre d'exemple, pour l'avancement au grade de chef de service de police municipale principal de deuxième classe, il faut :

- concernant l'avancement « au choix », au moins un an dans le 8è échelon du grade de chef de service de police municipale et au moins cinq ans de services effectifs en catégorie B ;

- concernant l'avancement après examen professionnel, il faut avoir au moins un an dans le 6e échelon du grade de chef de service de police municipale et au moins trois ans de services effectifs en catégorie B.

(c) La promotion interne d'un cadre d'emplois vers un cadre d'emplois supérieur

Outre **le concours interne**, voie de promotion « classique » de la fonction publique, il existe des possibilités de promotion interne par **inscription sur une liste d'aptitude**. Le nombre de postes ouverts à la promotion interne est cependant contingenté.

L'inscription sur la liste d'aptitude peut se faire :

- soit **après un examen professionnel** pour les deux cadres d'emplois de la filière « police municipale », ouvert aux agents de police municipale et aux gardes champêtres justifiant d'au moins huit ans de services effectifs dans leur cadre d'emplois pour l'accès à la catégorie B, et aux agents justifiant de dix ans de services effectifs dans un cadre d'emplois de la filière dont cinq ans dans celui de chef de service de police municipale pour l'accès à la catégorie A ;

- soit « **au choix** » et uniquement pour la promotion de la catégorie C à la catégorie B. Cette possibilité est ouverte aux agents de police municipale du second grade justifiant d'au moins dix ans de services effectifs dans leur cadre d'emplois.

b) La rémunération des policiers municipaux et des gardes champêtres

(1) La rémunération de base des policiers municipaux et des gardes champêtres

La rémunération de base des policiers municipaux et des gardes champêtres est composée :

- du **traitement indiciaire** calculé en fonction d'un indice majoré correspondant à l'échelon occupé dans leur grade et augmentant à l'ancienneté ;

- d'une **indemnité de résidence** pour tenir compte des variations du coût de la vie selon les zones géographiques et calculée par un pourcentage du traitement indiciaire brut, en fonction de la zone ;

- du **supplément familial de traitement (SFT)** en fonction du nombre d'enfants à charge avec un montant fixe et un montant proportionnel au traitement ;

- d'une **nouvelle bonification indiciaire (NBI)** pour les agents exerçant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (+ 15 points d'indice majoré) ou pour les responsables de service (+ 10 à + 18 points d'indice majoré) ;

- et le cas échéant, **d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)**[1] **et de primes et indemnités** compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés ainsi que les astreintes et le dépassement régulier du cycle de travail[2].

(2) Le régime indemnitaire propre aux policiers municipaux et gardes champêtres

Les policiers municipaux bénéficient, aux termes de l'article L. 714-13 du code général de la fonction publique, d'un **régime indemnitaire propre**, dont les modalités et les taux sont fixés par décret.

---

[1] *Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002* relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

[2] *Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001* pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

(a) Le régime indemnitaire des policiers municipaux et des gardes champêtres applicable jusqu'au 31 décembre 2024

Jusqu'à la fin de l'année 2024, le régime indemnitaire des fonctionnaires de la police municipale et des gardes champêtres[1] était composé de :

- **l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions (ISFM)**, qui pouvait être versée aux quatre cadres d'emplois et qui correspondait à un pourcentage du traitement brut ;

- **l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)**, facultative et tenant compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions.

Ce régime se caractérisait par une structure complexe et rigide, ne favorisant pas les parcours de carrière. Par ailleurs, il comportait **des plafonds indemnitaires sensiblement inférieurs** à ceux dont bénéficiaient la quasi-totalité des autres cadres d'emplois de la fonction publique territoriale éligibles au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), et disposant de grilles indiciaires équivalentes.

Pour toutes ces raisons, le régime indemnitaire des policiers municipaux et des gardes champêtres a donc été modifié récemment, afin de **simplifier la structure du régime indemnitaire des fonctionnaires de la police municipale et des gardes champêtres** et d'offrir la possibilité aux collectivités territoriales de procéder à **des revalorisations salariales**.

(b) Le régime indemnitaire des policiers municipaux et des gardes champêtres en vigueur depuis le 1er janvier 2025

Le décret n° 2024-614 du 26 juin 2024 *relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires relevant des cadres d'emplois de la police municipale et des fonctionnaires relevant du cadre d'emplois des gardes champêtres* est venu instituer **le nouveau régime indemnitaire** dont peuvent bénéficier les fonctionnaires de la police municipale et les gardes champêtres, **sur délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**.

Les policiers municipaux et gardes champêtres bénéficient désormais, en plus des éléments de la rémunération de base évoqués

[1] *Décret n° 97-702 du 31 mai 1997* relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres, *décret n° 2000-45 du 20 janvier 2000* relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale *et décret n° 2006-1397 du 17 novembre 2006* modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires des cadres d'emplois de garde champêtre, d'agent de police municipale, de chef de service de police municipale et créant le régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois de directeur de police municipale.

précédemment, d'une **indemnité spéciale de fonction et d'engagement (ISFE)**, composée de deux parts :

- **une part fixe,** liée aux fonctions et responsabilités exercées, calculée en appliquant au montant du traitement soumis à retenue pour pension un pourcentage fixé par l'organe délibérant, dans la limite de taux maximums prévus par le décret ;

- **une part variable** tenant compte de l'engagement professionnel et à la manière de servir, dont le plafond est déterminé par l'organe délibérant dans la limite de montants maximums également fixés par le décret.

Le calcul de l'IFSE

La **part fixe de l'ISFE**, versée mensuellement, est déterminée en appliquant au montant du traitement soumis à retenue pour pension un taux individuel fixé par l'organe délibérant dans la limite des taux suivants :

- 33 % pour le cadre d'emplois des directeurs de police municipale ;
- 32 % pour le cadre d'emplois des chefs de service de police municipale ;
- 30 % pour le cadre d'emplois des agents de police municipale ;
- 30 % pour le cadre d'emplois des gardes champêtres.

La part variable de l'ISFE tient compte de **l'engagement professionnel et de la manière de servir** appréciés selon des critères définis par l'organe délibérant. L'organe délibérant détermine le plafond de la part variable dans la limite des montants suivants :

- 9 500 euros pour le cadre d'emplois des directeurs de police municipale ;
- 7 000 euros pour le cadre d'emplois des chefs de service de police municipale ;
- 5 000 euros pour le cadre d'emplois des agents de police municipale ;
- 5 000 euros pour le cadre d'emplois des gardes champêtres.

Cette part variable peut être versée mensuellement dans la limite de 50 % du plafond défini par l'organe délibérant.

(3) Une rémunération moyenne supérieure au reste de la fonction publique territoriale et des mesures récentes de revalorisation des rémunérations

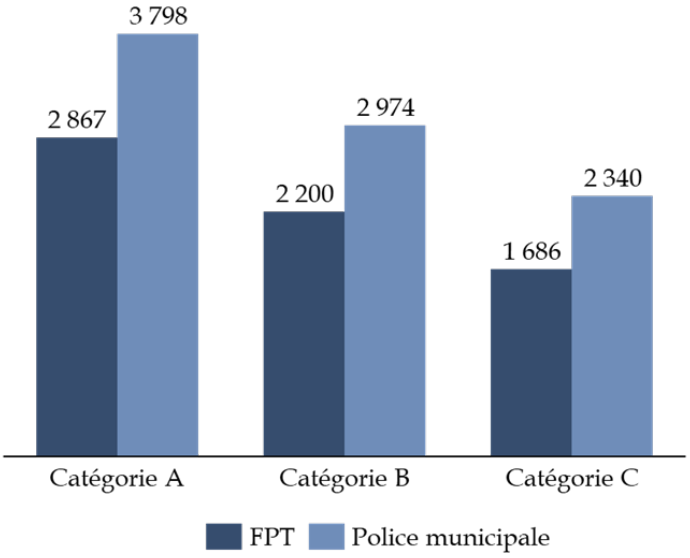
(a) Une rémunération sensiblement plus élevée que les autres agents de la fonction publique territoriale

Les policiers municipaux perçoivent, en moyenne, **une rémunération sensiblement plus élevée que les autres agents de la fonction publique territoriale**. Ce constat est partagé par la DGCL, pour qui « *l'ensemble de la filière police municipale se caractérise par un niveau de rémunération élevé* ».

Ainsi, en neutralisant l'impact de certains facteurs (grade, ancienneté, sexe), la mission d'information estime qu'en moyenne, toutes choses égales par ailleurs, un policier municipal perçoit **environ 500 euros de plus par mois** qu'un autre agent de la fonction publique territoriale[1].

Rémunération nette médiane par ETP au sein de la police municipale et de la fonction publique territoriale par catégorie en 2021

(en euros)



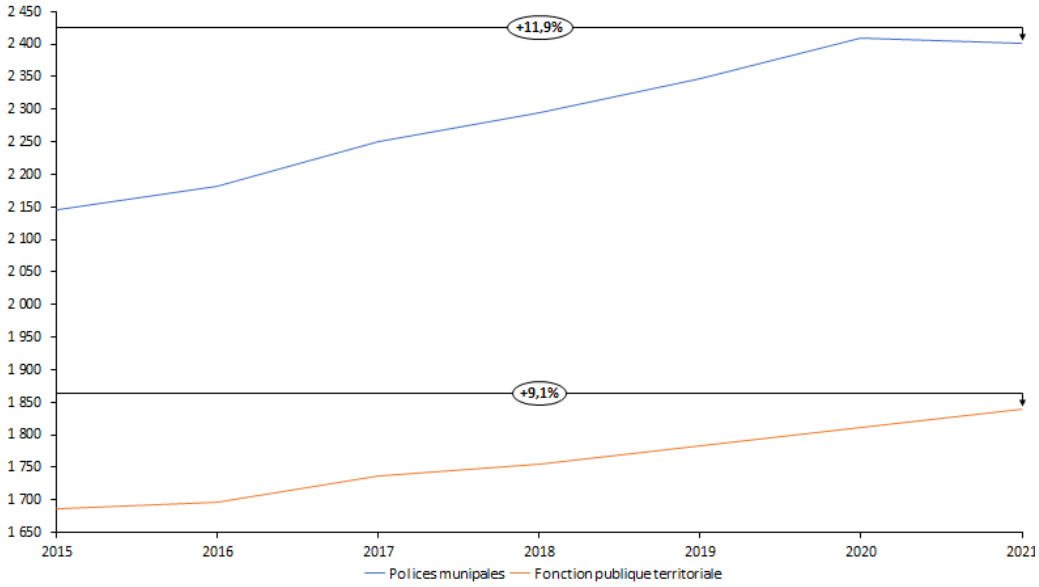
Source : commission des lois du Sénat, à partir du SIASP.

La rémunération des policiers municipaux et des gardes champêtres a de plus sensiblement augmenté au cours du temps, bénéficiant d'une plus forte dynamique que le reste des agents de la fonction publique territoriale.

[1] *Cette estimation est fondée sur une régression du salaire net médian par ETP sur les caractéristiques socio-économiques des agents de la fonction publique territoriale, dont les résultats figurent en annexe du présent rapport.*

Rémunération nette mensuelle médiane par équivalent temps plein au sein de la police municipale et de la fonction publique territoriale entre 2015 et 2021

(en euros)



Source : commission des lois du Sénat, à partir du SIASP.

(b) Des mesures de revalorisation indiciaires et indemnitaires récentes

Les policiers municipaux et les gardes champêtres ont bénéficié de **plusieurs mesures récentes de revalorisation indemnitaires et statutaires**.

Concernant **les mesures statutaires**, la carrière des directeurs de police municipale a par exemple été alignée en 2023 sur celle des deux premiers grades du cadre d'emplois des attachés territoriaux (attaché et attaché principal) en lui adossant les échelles indiciaires correspondantes. Grâce à ces évolutions, lors de leur reclassement, les agents concernés ont bénéficié en moyenne de 26 points d'indice majoré pour le premier grade et 17 points d'indice majoré pour le second grade.

Par ailleurs, en 2023, afin de faciliter les avancements, la condition imposant de disposer d'au moins deux directeurs de police municipale pour permettre une nomination de directeur principal a été supprimée, ce qui devrait faciliter les avancements et donc, la hausse des rémunérations.

S'agissant des **gardes champêtres**, ceux-ci ont bénéficié d'un alignement sur les agents de police municipale, ce qui a représenté, en moyenne, 9 points d'indices majorés supplémentaires.

Les policiers municipaux et gardes champêtres ont en outre bénéficié **des mesures liées à l'augmentation du point d'indice intervenues au cours des dernières années**.

Concernant **les mesures indemnitaires**, le nouveau régime indemnitaire spécifique des policiers municipaux mis en place au 1er janvier 2025 et décrit dans les développements précédents, plus souple

que le régime précédent, devrait **simplifier le versement des indemnités**. **Les plafonds applicables à chaque cadre d'emplois ont, par ailleurs, bénéficié d'une revalorisation globale de leur montant**.

Compte tenu de ces récentes évolutions, du niveau de rémunération déjà élevé des policiers municipaux par rapport au reste de la fonction publique territoriale et de la situation actuelle des finances publiques, **il paraît par conséquent légitime d'attendre de pouvoir évaluer l'impact de ces mesures avant d'en envisager de nouvelles**, notamment pour améliorer la progressivité des carrières.

Proposition n° 23 – Lorsque le recul sera suffisant, évaluer l'impact des récentes réformes indemnitaires et indiciaires de la police municipale.

2. Mieux valoriser les carrières sur le plan symbolique

La valorisation des carrières des policiers municipaux et des gardes champêtres passe également par la mise en place de mesures symboliques visant à reconnaître l'engagement des policiers municipaux.

Lors d'un déplacement de la mission d'information à Franconville, Hervé Lefez, directeur de la police municipale de Franconville, a ainsi appelé l'attention de la rapporteure sur la nécessité de :

- moderniser **les appellations des grades**, en s'inspirant de ceux existant pour les policiers nationaux ou pour les militaires ;

- moderniser **la sérigraphie des uniformes des policiers municipaux ainsi que le flocage des véhicules**, ceux-ci étant en effet très rarement modifiés.

Par ailleurs, lors de son audition par la commission des lois, le ministre auprès du ministre de l'intérieur, François-Noël Buffet, a annoncé **la création d'une médaille** afin d'assurer « *une meilleure reconnaissance de la montée en compétences et une plus grande valorisation des forces de police municipale* ».

La médaille d'honneur de la police municipale et rurale

Une médaille d'honneur de la police municipale et rurale a été créée par un décret du 3 avril 1903, à l'initiative d'Émile Combe, alors ministre de l'intérieur. Elle était destinée à récompenser les policiers ayant eu un comportement exemplaire tout au long de leur carrière.

Par décret en date du 17 novembre 1936, le nom de cette médaille a été modifié, au profit de l'appellation « **médaille d'honneur de la police française** », avant de devenir, en 1996, la « médaille d'honneur de la police nationale », désormais exclusivement réservée aux policiers nationaux[1].

Lors de cette audition, François-Noël Buffet a également annoncé **l'association des polices municipales à différentes cérémonies républicaines**, pour mettre en avant leur travail.

Proposition n° 24 – Moderniser les appellations des grades.

3. Fluidifier les carrières à travers la création d'un permis de port d'arme national

Enfin, les carrières des policiers municipaux pourraient être fluidifiées par **la mise en place d'une autorisation de port d'arme nationale**.

À l'heure actuelle, **les autorisations individuelles de port d'arme** délivrées par le représentant de l'État dans le département, sur demande motivée du maire et après accomplissement d'une formation préalable à l'armement et réalisation d'une enquête administrative de sécurité, **cessent d'être valables en cas de mutation**.

Lorsqu'un policier municipal change de commune employeuse, une nouvelle demande d'autorisation doit par conséquent être formulée par le maire de cette commune et une nouvelle enquête administrative de sécurité doit également être conduite.

Or, comme indiqué à la mission d'information par Hervé Lefez, directeur de la police municipale de Franconville et par Karim Bouamrane, maire de Saint-Ouen-sur-Seine, **cette procédure est particulièrement longue à mettre en œuvre**, notamment en raison de la réalisation d'une enquête administrative de sécurité.

Cette obligation de demander une nouvelle autorisation de port d'arme à chaque mutation empêche par conséquent les policiers municipaux d'être opérationnels dans leurs nouvelles fonctions, dès leur recrutement.

[1] *Décret n° 96-342 du 22 avril 1996* relatif à l'attribution de la médaille d'honneur de la police nationale.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît donc pertinent de **mettre en place un permis de port d'arme national**, qui resterait valable en cas de mutation.

Proposition n° 25 – Créer un permis de port d'arme national, ne nécessitant pas de renouvellement en cas de changement de commune employeuse.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 28 MAI 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport d'information consacré aux polices municipales.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Près de six mois après le lancement de ses travaux, nous examinons aujourd'hui les conclusions de la mission d'information sur les polices municipales.

Comme vous le savez, cette mission d'information s'inscrit dans un contexte particulier. Elle fait écho au processus dit du « Beauvau des polices municipales », qui, après plus d'un an de travaux, va prochainement arriver à son terme. Plus encore, le Gouvernement, par la voix de François-Noël Buffet, a récemment annoncé l'examen, à l'automne prochain, d'un projet de loi visant à renforcer les prérogatives des polices municipales. Il devrait être présenté avant l'été. Les propositions que je m'apprête à vous présenter auront donc vocation à nourrir directement ces futurs débats parlementaires.

Ce futur débat parlementaire est une échéance dont nous devons nous réjouir. Je dirais même qu'il était temps, car le régime juridique des polices municipales n'a pas connu d'évolution substantielle depuis 1999. Il faut même remonter à 1994 pour les gardes champêtres.

Le maintien de ce *statu quo* juridique depuis plus d'un quart de siècle n'est plus tenable, car la police municipale d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui. De la même manière, l'évolution des formes de la délinquance au cours des dernières années justifie de faire évoluer les missions des polices municipales, ainsi que les moyens qui leur sont accordés pour les mener à bien, dans l'Hexagone comme dans les territoires d'outre-mer.

C'est à cette tâche que nous nous sommes attelés avec mes collègues membres de la mission d'information. Je tiens donc à remercier tout particulièrement Hervé Reynaud, Isabelle Florennes, Hussein Bourgi, Dany Wattebled, Ian Brossat, Patricia Schillinger, Guy Benarroche et Sophie Briante Guillemont pour leur implication constante dans nos travaux.

Au cours de ces travaux, nous avons entendu 99 personnes et effectué quatre déplacements, en France et en Allemagne. Nos échanges ont été, il faut le noter, d'une remarquable fluidité. Je me réjouis de constater que, par-delà les clivages politiques, nous parvenions à échanger aussi sereinement sur ce sujet absolument majeur pour les Français. De fait, nous sommes tous face à la même situation sur le terrain, quelle que soit notre couleur politique.

Au terme de nos travaux, nous formulons 25 recommandations concrètes et opérationnelles pour donner aux polices municipales les moyens de s'adapter aux nouvelles réalités de terrain. Celles-ci s'ordonnent autour de deux axes principaux, qui nous paraissent absolument fondamentaux : tout d'abord, la préservation de la pleine autorité du maire sur l'action des polices municipales. Ce point n'est pas négociable. Ce principe incontournable nous conduit par ailleurs à écarter sans ambiguïté aucune la possibilité d'attribuer le statut d'officier de police judiciaire à certains policiers municipaux. Cela les conduirait *de facto* à basculer sous l'autorité du parquet, ce que personne, ou presque, ne souhaite.

Le deuxième axe vise à ne pas détourner les polices municipales de leur cœur de mission, qui est concentré sur la tranquillité publique et la sécurité du quotidien. La police municipale est et doit rester une police de proximité, comme le souhaitent les citoyens. La nécessaire évolution de ses prérogatives doit donc être suffisamment bien dosée pour ne pas conduire à éloigner les agents d'un terrain qu'ils sont malheureusement parfois les seuls à occuper. C'est une réalité : certains de nos concitoyens se tournent désormais spontanément vers la police municipale plutôt que vers le 17, pour la simple et bonne raison que c'est bien la police municipale qui, dans la majorité des cas, se rendra effectivement sur place. Étendre résolument les prérogatives des polices municipales, sans remettre en cause leur identité de force de proximité, voilà la ligne de crête que nous nous sommes astreints à respecter dans nos propositions.

Ces principes directeurs étant rappelés, j'en viens désormais au corps de notre rapport.

Nous avons premièrement souhaité établir un bilan du développement des polices municipales et des gardes champêtres en France.

Les polices municipales sont le bras armé des maires pour garantir la sécurité du quotidien dans les communes. Pour mener à bien leur mission, elles s'appuient sur leur connaissance du territoire et sur leurs relations de proximité avec la population et les acteurs de terrain. Les missions accomplies par les polices municipales dépendent ainsi intrinsèquement des choix politiques effectués par le maire et varient donc sensiblement d'un territoire à l'autre. Elles peuvent se limiter à la tranquillité ou la salubrité publiques. Néanmoins, les polices municipales peuvent également conduire, le cas échéant en coopération avec les forces de sécurité intérieure, certaines missions de police administrative ou judiciaire plus « offensives ».

D'un point de vue quantitatif, les polices municipales ont connu un essor important au cours de ces dernières années, ce qui témoigne du besoin croissant de sécurité dans nos territoires, mais aussi, sans doute, d'un sentiment d'éloignement du terrain des forces de sécurité intérieure.

En 2023, on comptait 28 161 policiers municipaux, soit une hausse de 41 % en dix ans. Si cet essor concerne l'ensemble du territoire, on constate une concentration des agents dans les départements du sud-est et franciliens. Cette dynamique ne devrait faire que s'accentuer dans les prochaines années. En 2020, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) estimait ainsi que 11 000 nouveaux policiers municipaux pourraient être recrutés d'ici à la fin de la mandature municipale, en 2026.

En termes financiers, l'effort consenti par le bloc communal au titre des polices municipales est estimé à 2,5 milliards d'euros.

A contrario, le nombre de gardes champêtres est plus modeste, avec seulement 600 agents recensés en 2023. Ces derniers jouent toutefois un rôle précieux dans les territoires ruraux et leur cadre d'emplois doit à l'évidence être préservé. À l'instar de nos recommandations pour les polices municipales, nous proposerons donc d'étendre les prérogatives des gardes champêtres.

Il ressort enfin des auditions que nous avons menées que l'armement de la police municipale, qui n'allait pas de soi historiquement, s'impose désormais comme une évidence. Près de huit communes dotées d'une police municipale sur dix ont ainsi décidé de les armer.

Ce tableau général étant posé, j'en viens désormais à nos recommandations.

La première série de recommandations concerne les missions et les équipements des polices municipales et des gardes champêtres. Face au durcissement du contexte sécuritaire constaté au cours des dernières années, il nous semble en effet impératif de doter l'échelon local de sécurité de moyens à la hauteur des enjeux. Je ne citerai qu'un seul chiffre en guise d'illustration : on dénombre 100 000 victimes annuelles supplémentaires de coups et blessures volontaires entre 2016 et 2024, avec une progression moyenne annuelle de 9 %.

Or, les policiers municipaux et les gardes champêtres sont en première ligne pour faire face à cette délinquance plus importante et malheureusement plus violente. Ils s'exposent dès lors à des risques accrus, ne serait-ce que parce que les délinquants ne font généralement pas ou plus la différence entre les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux : lorsqu'ils entendent défier l'autorité, ils s'en prennent à l'uniforme sans distinction !

Nous plaidons donc pour une mise à niveau des prérogatives administratives et judiciaires des polices municipales et des gardes champêtres. Il est de notre responsabilité de lever au plus vite les contraintes juridiques et matérielles qui les empêchent encore trop souvent d'être pleinement efficaces dans leur action.

À cette fin, nous proposons tout d'abord d'étendre leurs prérogatives administratives. Il nous paraît notamment souhaitable que les policiers municipaux soient autorisés à procéder, dans des conditions strictement définies, à des inspections visuelles de véhicules et de coffres. Il est tout de même paradoxal que le seul moyen pour eux de faire ouvrir un coffre soit de demander au conducteur de lui présenter le triangle et le gilet jaune de sécurité. De la même manière, il serait souhaitable qu'ils puissent procéder à des saisies d'objets dangereux. Il existe un précédent, validé par le Conseil constitutionnel : nous avons récemment autorisé les agents de la surveillance générale de la SNCF (Suge) et du groupe de protection et de sécurité des réseaux de la RATP (GPSR) à faire de même dans les transports.

En matière d'armement, nous considérerions comme opportun d'autoriser les policiers municipaux à utiliser des grenades lacrymogènes ou dispersantes. Cet usage serait bien sûr encadré : il ne saurait être que défensif, en particulier dans des situations de violences urbaines mettant en péril l'intégrité des agents. Il va par ailleurs de soi que l'ouverture de cette possibilité devrait être subordonnée au suivi d'une formation adaptée. J'ajoute également que nous rejetons sans ambiguïté l'idée d'autoriser les policiers municipaux à utiliser des armes de longue portée, uniquement destinées au maintien de l'ordre.

Nous sommes enfin favorables à ce que les polices municipales puissent recourir aux lectures automatisées de plaques d'immatriculation (Lapi) ou aux drones, sous réserve d'un encadrement adéquat. Il serait par ailleurs bienvenu que les gardes champêtres puissent se doter de caméras-piétons.

J'en viens maintenant aux prérogatives judiciaires des polices municipales. Si j'ose dire, nous marchons ici sur des œufs. Il n'est en effet pas question de remettre en cause l'autorité du maire sur les policiers municipaux ou de les détourner de leurs missions de voie publique.

Pour autant, des pistes d'aménagement existent pour mieux réprimer certaines infractions du quotidien particulièrement préjudiciables pour nos concitoyens, et parfois délaissées, faute de moyens, par les forces nationales.

À cet égard, la possibilité de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles (AFD), largement sollicitée par les acteurs, paraît particulièrement opportune. Cette faculté serait rigoureusement encadrée et cantonnée à un nombre restreint d'infractions caractéristiques de la délinquance du quotidien, telles que l'usage de stupéfiants, la vente à la sauvette et l'occupation illicite de halls d'immeuble, notamment.

De même, il convient d'élargir les possibilités pour les agents de procéder à des relevés d'identité, aujourd'hui extrêmement restreintes, car limitées aux infractions relevant de leur compétence. Nous proposons donc,

a minima, d'étendre cette faculté pour permettre aux agents de la police municipale de relever l'identité de tout auteur d'un crime ou d'un délit flagrant.

Enfin, les policiers municipaux doivent pouvoir bénéficier d'un accès plus étendu et gratuit aux fichiers de police liés à leurs missions, y compris en mobilité et le cas échéant selon des modalités adaptées au caractère sensible des informations que ceux-ci contiennent. Je vous épargne la liste exhaustive des fichiers concernés. Cette extension n'a en revanche, par principe, pas vocation à concerner les fichiers de renseignement, tels que le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ou encore le fichier des personnes recherchées (FPR). S'agissant de ce dernier, une réflexion pourrait tout de même être engagée pour permettre un accès partiel et strictement encadré à certaines informations, cohérentes avec les compétences des polices municipales. De même, eu égard à leurs compétences, ils n'auraient par principe pas non plus vocation à accéder directement et dans son intégralité au traitement d'antécédents judiciaires (TAJ).

J'ajoute que l'extension des prérogatives judiciaires des polices municipales doit pour nous aller de pair avec un contrôle renforcé. Nous proposons donc l'établissement d'un système national d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres, sur le modèle du référentiel des identités et de l'organisation (RIO) des forces nationales. Il serait par ailleurs de bon aloi de créer une mission permanente commune aux trois services d'inspection du ministère de l'intérieur pour garantir un contrôle effectif sur ces « polices municipales de nouvelle génération ».

J'en viens à la deuxième série de recommandations, qui traite des défis à relever pour la filière « police municipale ».

Au cours des auditions, de nombreux services de police municipale ont fait état de certaines tensions de recrutement – notamment les postes de direction –, en raison de l'essor des polices municipales. De plus, des phénomènes de concurrence entre les collectivités se sont développés pour attirer les meilleurs profils.

Dans ce contexte, la formation des policiers municipaux et des gardes champêtres constitue un vrai sujet. S'il est indéniable que des efforts considérables ont été réalisés par le CNFPT pour réduire les délais d'entrée en formation et améliorer leur contenu, force est de constater que des marges de progrès subsistent. Nous recommandons donc tout d'abord d'ajuster la durée de la formation des anciens policiers ou gendarmes nationaux, sans pour autant les en exonérer, car le métier de policier municipal est un métier différent.

Il nous semble également souhaitable de simplifier la formation et l'entraînement au maniement des armes. Enfin, actualiser plus régulièrement le référentiel de formation est indispensable, eu égard aux évolutions rapides de l'exercice du métier.

Les carrières dans la police municipale sont et doivent ensuite continuer d'être valorisées à la hauteur des services que ses agents rendent à la population. À cet égard, il convient de relever que les policiers municipaux, en moyenne, perçoivent des rémunérations sensiblement plus élevées que les autres agents de la fonction publique territoriale – à hauteur d'environ 500 euros supplémentaires par mois.

Si nous sommes sensibles aux demandes de revalorisation, celles-ci auront un impact budgétaire que nous ne pouvons ignorer. Du reste, des efforts ont déjà récemment été réalisés. Attendons de connaître l'impact de ces mesures avant d'en envisager de nouvelles, notamment pour améliorer la progressivité des carrières.

Nous préconisons en revanche une modernisation des appellations des grades et de la sérigraphie des tenues ou des véhicules.

Pour conclure, nous sommes favorables à une mesure de simplification demandée avec force sur le terrain : le fait de conférer une portée nationale à l'autorisation de port d'arme.

Mes chers collègues, vous l'avez constaté, nous nous sommes astreints à formuler des propositions aussi concrètes que possible, dans la perspective du futur débat parlementaire. J'espère que le consensus qui a présidé à nos travaux, avec l'ensemble des membres de la mission d'information, se retrouvera également dans nos discussions.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Vos propositions vont dans le sens d'une police municipale plus adaptée aux défis de sécurité publique des communes, avec une meilleure formation et un contrôle renforcé.

Mme Agnès Canayer. – Félicitations à Jacqueline Eustache-Brinio, qui, sur un sujet complexe, a abordé tous les sujets sans éluder les difficultés.

La police municipale du Havre fait face à un problème de recrutement, avec 86 agents pour 100 postes théoriques ; le *turnover* est également très important.

Ainsi, il existe une forte demande pour accorder plus de prérogatives aux policiers municipaux et pour favoriser une meilleure coordination avec les autres forces de sécurité.

Deux éléments essentiels me semblent devoir être mentionnés : premièrement, la police municipale doit rester sous l'autorité des maires – ces derniers sont très inquiets à ce sujet. Deuxièmement, le volet social ; à l'occasion du Beauvau de la sécurité, nous avons commencé à anticiper les évolutions des polices municipales. Les syndicats n'ont pas tardé

à réagir : d'éventuelles mesures nouvelles en leur faveur auraient des conséquences importantes pour la collectivité, alors que le contexte financier est déjà tendu.

M. Guy Benarroche. – Je remercie et félicite Jacqueline Eustache-Brinio pour la manière dont elle a conduit cette mission d'information ; c'était très appréciable.

Je souscris majoritairement aux orientations du rapport, même si certaines préconisations se situent sur une ligne de crête : certes, les capacités d'action des polices municipales doivent être renforcées, mais veillons à ne pas attenter à certaines libertés individuelles auxquelles nous sommes très attachés.

Les conclusions de la mission reposent sur quatre piliers.

Premièrement, la police municipale doit rester la police du maire. Évitons l'écueil consistant à faire des policiers municipaux des officiers de police judiciaire (OPJ) : 95 % des acteurs y sont opposés. Nous serons très vigilants sur ce point avant la remise du rapport du « Beauvau des polices municipales ».

Deuxièmement, la police municipale ne doit pas se substituer à la police nationale, et combler ses difficultés, qui s'expliquent par un manque de moyens humains, financiers, mais aussi par un désengagement de la police de proximité depuis la décision d'un certain ministre de l'intérieur… En sus de nos recommandations sur la police municipale, il est toujours utile de rappeler que nous demandons une augmentation des moyens humains et financiers de la police et de la gendarmerie nationales.

Troisièmement, il faut veiller à la complémentarité des acteurs dans le *continuum* de sécurité – même si je n'apprécie pas particulièrement ce terme. De nombreuses conventions prévoient déjà de coordonner les actions des polices municipale et nationale, mais ce n'est pas le cas partout : il faut faire mieux. De même, nous devons renforcer la complémentarité avec la justice, notamment les procureurs de la République, justement parce que nous refusons la judiciarisation de la police municipale.

Quatrièmement, le rapport souligne la nécessité d'accorder plus de responsabilités et de capacité d'action à la police municipale, mais dans le cadre que nous avons défini, c'est-à-dire sans empiéter sur les compétences de la police nationale. Cela suppose de prévoir davantage de formations et un cadre déontologique renforcé.

Hormis trois ou quatre propositions auxquelles nous ne pouvons souscrire, nous voterons ce rapport.

Lors de nos auditions et lors de notre déplacement en Bavière, nous avons vu à quel point le développement de la prévention était

un élément essentiel de l'action des polices municipales. Or ce point n'est pas abordé dans les préconisations, même s'il figure sans doute dans le rapport. La police municipale est efficace lorsqu'elle développe des actions de prévention, en lien avec les acteurs sociaux – c'est le cas à Marseille, notamment.

Mme Marie Mercier. – Je félicite Mme la rapporteure pour la qualité de son travail.

La police municipale est une police du maire, ce qui signifie que les agents de la police municipale sont des agents de la collectivité. Ils sont en lien avec les autres agents et ont un rôle social important, en matière de prévention et de renseignement, comme le soulignait M. Benarroche.

Ma commune de 6 000 habitants est située en zone police ; la gendarmerie est aussi présente et la ville dispose en outre d'une police municipale. C'est bien cette dernière qui prend le pouls de la commune. C'est elle qui prend conscience des moments de bascule. Nous les affectons plus particulièrement à la surveillance des halls d'immeuble. Lorsque l'un d'entre eux est immédiatement sali après avoir été nettoyé, le message est clair : des gens ne vont pas bien.

Dans ma commune, les agents de police municipale ne sont pas armés – ils ne le souhaitaient d'ailleurs pas. Ils ne circulent plus en voiture, mais en VTT : cela leur permet d'être la roue et le nez dans les problèmes du quotidien !

Mme Patricia Schillinger. – Félicitations à Jacqueline Eustache-Brinio pour la qualité de son rapport.

Les auditions étaient très complémentaires. Un point spécifique à l'Alsace : je me réjouis que nous ayons avancé sur le statut des brigades vertes. Nous avons été confortés sur ce point par les propos tenus par François-Noël Buffet la semaine dernière.

Ce rapport est bienvenu. Il nourrira sans nul doute le futur projet de loi dont nous débattrons en octobre.

Mme Catherine Di Folco. – J'associe ma voix à ce concert de louanges : les recommandations du rapport sont simples et directement applicables. J'espère que le ministre François-Noël Buffet s'en saisira pour abonder le texte issu du « Beauvau ».

Je vous suis reconnaissante d'avoir formulé plusieurs recommandations en faveur du corps des gardes champêtres. Même si celui-ci est en voie d'extinction, les agents ont besoin d'être reconnus et de voir leurs missions évoluer.

Je regrette l'intervention un peu hâtive du Président de la République, qui, lors d'une émission télévisée, avait annoncé que les policiers municipaux deviendraient des OPJ. J'espère que

ni François-Noël Buffet ni le « Beauvau des polices municipales » ne suivront cette préconisation, qui semble inapplicable.

Mme Lana Tetuanui. – Je félicite la rapporteure au nom de toutes les communes de la Polynésie française. Notre voix a été entendue.

En Polynésie, un territoire aussi vaste que l'Europe, la police municipale occupe une place particulière, puisque la police et la gendarmerie ne sont pas présentes partout. Elle joue le rôle de relais entre les communes les plus éloignées et la capitale, Papeete.

Madame Eustache-Brinio, je vous remercie d'avoir écouté les élus de la Polynésie. Ce n'est pas toujours le cas, nous n'avions pas été entendus lors de l'examen de la loi modifiant les règles applicables aux élections municipales. Ce n'est pas le cas cette fois-ci, je m'en réjouis et nous apportons notre soutien au rapport, mais aussi au futur texte qui en découlera.

Mme Isabelle Florennes. – Je m'associe aux éloges formulés à notre rapporteure, qui a formulé 25 recommandations équilibrées.

Les auditions ont été très intéressantes. À chaque fois, nous avons su faire la part des choses, notamment lorsque nous avons entendu les syndicats ou le CNFPT. Nous avons pris le temps de la réflexion pour aboutir à un rapport équilibré, dont les préconisations seront fort utiles dans le cadre du Beauvau ; le ministre a d'ailleurs salué le travail de fond mené par notre commission.

Les élus et les associations qui les représentent ont exprimé des attentes fortes sur ce sujet, notamment en vue des futures élections municipales. Dans ma commune, nous sommes régulièrement interrogés sur le contrôle des immatriculations des véhicules, ainsi que sur la vidéoprotection.

Ce rapport donne aux maires et aux élus les moyens de mettre en œuvre leur politique de sécurité, une demande très importante de nos concitoyens, notamment dans la région d'Île-de-France.

Mme Sophie Briante Guillemont. – Je m'associe moi aussi aux remerciements adressés à la rapporteure. Je salue son sens du compromis ; c'est très appréciable.

Notre travail était nécessaire, car, en réalité, nous sommes déjà en retard sur le plan juridique. Sur le terrain, la police municipale est trop souvent contrainte d'aller jusqu'aux limites de ses prérogatives. Il était urgent de rétablir un cadre légal bien défini, à partir duquel nous pourrons continuer à travailler.

M. Henri Leroy. – Voilà trente ans que Mme le rapporteur a endossé l'uniforme des forces de sécurité !

Ces 25 propositions, utiles et indispensables, ne sont toutefois que le début de la réponse apportée à leurs revendications.

J'ai été maire pendant vingt-cinq ans. Que la police municipale reste sous les ordres du maire est une bonne chose, mais elle ne restera alors qu'une police de proximité. Or l'État n'aura pas les moyens de développer une troisième force de sécurité.

Madame le rapporteur, merci pour vos travaux qui correspondent aux attentes des policiers municipaux. Confier la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire aux policiers municipaux pourrait être perçu par les policiers nationaux comme une intrusion. La police judiciaire, force d'État, ne peut exercer que sous l'autorité du procureur de la République.

M. Christophe Chaillou. – Je salue à mon tour le travail de la rapporteure. Notre collègue Hussein Bourgi nous a fait part de votre sens de l'écoute et de la collégialité entourant la formulation des propositions. Nous saluons cette méthode.

Le rapport et ses préconisations semblent répondre à l'attente d'un grand nombre de collègues maires. Il faut adopter nos outils et protéger nos agents.

La formation est un enjeu essentiel pour permettre aux agents de répondre à des situations de plus en plus complexes.

Comme Isabelle Florennes, nous considérons que ces recommandations sont pragmatiques et équilibrées.

La police municipale doit rester sous le contrôle du maire et ne pas être confondue avec la police nationale. Il faut être extrêmement vigilant sur la tendance de l'État à transférer des responsabilités aux collectivités, y compris sur le plan financier.

Je salue votre prudence sur les questions de rémunération ; vous avez tempéré certaines revendications salariales et le contexte financier n'y est de fait pas favorable.

Je le répète, nous saluons ces 25 propositions, fruit d'un travail parlementaire de qualité.

M. Hervé Reynaud. – Merci à Jacqueline Eustache-Brinio : ses propositions opérationnelles sont le fruit d'échanges nourris et de nombreuses auditions.

Je tiens aussi à remercier François-Noël Buffet, qui a entendu la nécessité de faire coïncider les travaux de la mission d'information avec le « Beauvau ».

La police municipale se développe dans de nombreuses communes, mais ce n'est pas le cas partout : ainsi, de nombreuses communes n'en disposent pas. Pour elles, la police municipale, ce sont les gendarmes car

ce sont eux qui assurent la sécurité en milieu rural. La coordination des actions entre les gendarmes et nos territoires est essentielle.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je souhaite remercier chacune et chacun d'entre vous. Les mots que vous avez eus à mon égard me touchent beaucoup. Je suis heureuse d'avoir réussi ce travail collectif.

Il était essentiel que nous aboutissions à un consensus, car, au-delà de nos différences politiques, nous avons tous un intérêt commun : être au service de nos concitoyens.

Il est essentiel de maintenir les polices municipales sous l'autorité du maire. Leur confier le statut d'officier de police judiciaire fragiliserait ce lien. Le maire connaît son territoire, c'est lui qui donne ses indications à la police municipale. Il est très important de maintenir les choses en l'état.

Rapidement, nous avons effectivement tempéré les syndicats sur leurs revendications financières, même si nous sommes éminemment conscients de la difficulté du métier. Certaines évolutions seront possibles, d'autres ne le seront pas. En tout cas, le Sénat ne saurait imposer des dépenses folles aux collectivités et à l'État alors que nous devons tous faire des efforts. En outre, des décrets parus en janvier ont déjà apporté des évolutions favorables aux policiers municipaux.

L'unanimité entourant ce rapport renforcera la place du Sénat lors de l'examen du futur projet de loi à la rentrée. Cécile Cukierman, qui a dû s'absenter, m'a chargée de vous informer que son groupe souscrivait à l'ensemble de nos recommandations.

Les recommandations sont adoptées.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Pouvez-vous nous indiquer le titre que vous avez retenu pour le rapport ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le titre du rapport est le suivant : « 25 propositions pour donner aux polices municipales les moyens de lutter contre l'insécurité au quotidien. »

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. FRANÇOIS-NOËL BUFFET, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

MERCREDI 21 MAI 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui François-Noël Buffet, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur. Cette audition viendra clôturer les six mois de travaux de notre mission d'information transpartisane sur les polices municipales, conduite par notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio, et auxquels ont été spécifiquement associés des membres de l'ensemble des groupes de la commission.

Monsieur le ministre, vous connaissez ce sujet mieux que personne, ne serait-ce que parce que le principe de cette mission d'information avait déjà été évoqué sous votre présidence.

Les polices municipales et les gardes champêtres sont un maillon absolument essentiel du *continuum* de sécurité. Je crois que chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître le rôle pivot de ces agents pour garantir la tranquillité de nos concitoyens.

Pour autant, la police municipale d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui. D'un point de vue quantitatif tout d'abord, la France compte aujourd'hui plus de 28 000 agents de police municipale répartis dans plus de 3 800 communes. Ce nombre ne devrait d'ailleurs faire que s'accentuer sur la période à venir, avec 11 000 agents supplémentaires qui pourraient être recrutés d'ici aux prochaines élections municipales.

De la même manière, les missions des polices municipales ont considérablement évolué ces dernières années. Dans de nombreuses communes, celles-ci tendent à devenir des forces primo-intervenantes, avec toutes les questions que cela soulève en termes de traitement des infractions ou de protection des agents.

Malheureusement, force est de constater que ce développement accéléré des polices municipales sur le territoire ne s'est pas accompagné d'une évolution de leur régime juridique, inchangé depuis 1999. Dans ce contexte, le *statu quo* n'est plus tenable. Vous l'aviez d'ailleurs déjà relevé, Monsieur le ministre, dans le rapport d'information de notre commission relatif aux émeutes de juin 2023.

L'initiative transpartisane d'ampleur que nous avons engagée ambitionne d'accompagner la démarche engagée par le Gouvernement dans le cadre du « Beauvau des polices municipales », et ses propositions viendront directement nourrir les débats législatifs prévus pour l'automne. Nous nous réjouissons en effet de votre annonce, hier, du dépôt d'un projet de loi avant l'été, pour un examen à la reprise de la session parlementaire.

Plusieurs sujets devront être tranchés par le Parlement à cette occasion. Je pense notamment à la question de l'octroi – ou non – du statut d'officier de police judiciaire (OPJ) aux policiers municipaux, de la possibilité de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles (AFD), de procéder à des inspections visuelles de coffres ou encore à des relevés d'identité étendus. De la même manière, nous ne pourrons faire l'impasse sur le sujet du recrutement, de la formation, de la carrière ou de la valorisation des policiers municipaux.

Le rapport et les recommandations issus de nos travaux seront examinés dès la semaine prochaine par la commission. Ils permettront, du moins nous l'espérons, de poser les jalons d'un débat serein et éclairé.

Dans cette perspective, il nous paraissait en tout état de cause indispensable que vous puissiez, avant cette échéance, nous éclairer sur les travaux de ce « Beauvau des polices municipales » et, le cas échéant, les pistes de réflexion ouvertes dans ce cadre.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Monsieur le ministre, à mon tour de vous remercier de votre disponibilité pour échanger sur ce sujet majeur qu'est l'avenir de nos polices municipales. Je tiens également à remercier les autres membres de la mission d'information qui ont été à mes côtés tout au long de mes nombreux travaux, à savoir Hervé Reynaud, Isabelle Florennes, Hussein Bourgi, Daniel Wattebled, Ian Brossat, Patricia Schillinger, Guy Benarroche et Sophie Briante Guillemont.

Les recommandations que nous formulerons dans notre rapport pourront, nous l'espérons, nourrir utilement le projet de loi annoncé par vos soins pour l'automne prochain.

Nos interrogations ne vous surprendront probablement pas, car les principaux points en débat sont connus et ont largement été abordés dans le cadre du « Beauvau des polices municipales » piloté par votre ministère. Je souhaiterais donc recueillir votre analyse sur quatre points en particulier.

Tout d'abord, quelle est la position du ministère de l'intérieur sur le débat relatif à l'attribution ou non d'un statut d'OPJ aux policiers municipaux, ou du moins à certains d'entre eux ? Sans préempter nos échanges, nous avons constaté au cours de nos travaux que cette proposition suscitait une certaine unanimité contre elle. Il me semble donc important de clarifier sans tarder ce point.

Ensuite, une demande très forte est exprimée par les acteurs locaux pour que les policiers municipaux puissent, dans certains cas, prononcer des AFD, y compris sans être OPJ. Si cette perspective soulève plusieurs difficultés, les échanges que nous avons menés ont mis en exergue la nécessité de doter les policiers municipaux d'outils nouveaux pour faire face à la progression de l'insécurité sur le territoire. Cela est d'autant plus important qu'ils sont souvent les seuls agents opérationnels dans les villes en journée, la police nationale étant accaparée par d'autres tâches.

Sur le plan juridique, leur accorder une telle prérogative n'irait pas sans difficulté, mais sans doute y avez-vous réfléchi. Rien n'étant impossible au Sénat, nous pourrons sans doute avancer pour définir les infractions concernées et encadrer le dispositif. J'ajoute que le défi est ici de préserver l'autorité du maire, le lien l'unissant à la police municipale étant essentiel : les équipes de policiers municipaux sont souvent très attachées au maire, qu'ils surnomment « le patron » ou « la patronne ». Il importe donc de préserver ce lien, nos concitoyens s'étant appropriés ces polices municipales, qui sont des polices de proximité et doivent le rester.

D'autres questions pragmatiques se posent, que ce soit sur la possibilité de faire ouvrir les coffres de véhicules afin de procéder à des inspections visuelles ou bien d'étendre le champ des situations permettant de procéder à des contrôles d'identité. Au niveau de l'armement, la question d'autoriser l'usage de grenades de désencerclement pourrait peut-être être étudiée, car les policiers municipaux doivent parfois affronter des situations périlleuses et ces matériels seraient précieux pour leur permettre de s'en extraire.

M. François-Noël Buffet, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Le cadre législatif des polices municipales date de 1999 et celui qui s'applique aux gardes champêtres de 1994, et ce alors que la nature des interventions des agents a profondément évolué. Les policiers municipaux sont désormais souvent les primo-intervenants. À titre d'exemple, ils ont ainsi récemment arrêté des criminels à Mulhouse.

Le « Beauvau des polices municipales » a été lancé dans le prolongement du rapport d'information de la commission des lois du Sénat relatif aux émeutes de juin 2023. Celui-ci a mis en lumière la disparité des interventions des forces de police municipale au cours de ces épisodes violents, ainsi que la nécessité de renforcer la complémentarité entre la police nationale et la police municipale. Le processus a pris du retard en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale avant de reprendre à la fin de l'année 2024, d'être à nouveau stoppé en raison de la censure du gouvernement de Michel Barnier et enfin de reprendre en janvier 2025, sous mon égide.

L'objectif consistait à avancer suffisamment rapidement pour disposer d'un texte à la fin du mois de juin. Il eût été idéal qu'il puisse être débattu à cette date, mais il ne pourra vraisemblablement être soumis au Parlement qu'à l'automne.

Ce « Beauvau des polices municipales » s'inscrit dans le respect d'une série de principes, à commencer par celui de la libre administration des collectivités territoriales. La police municipale reste placée sous l'autorité du maire et ne se substitue pas à la police nationale. Le principe de complémentarité entre les différents acteurs du *continuum* de sécurité doit donc se traduire par des conventions entre les maires et les préfectures, de manière à préciser clairement le rôle de chacun. Enfin, le fait de confier davantage de responsabilités à la police municipale implique d'améliorer la formation et de s'assurer du respect de règles déontologiques.

Afin de faciliter l'intervention des polices municipales et d'adapter la réponse opérationnelle à la diversité des territoires, il convient de lever les freins juridiques et techniques existant aujourd'hui. Les besoins sont en effet variables et les maires doivent pouvoir décider d'armer ou non leurs effectifs, y compris d'équipements létaux.

J'en viens à quelques données : 3 812 collectivités employaient des polices municipales en 2023. Parmi elles, 1 905 collectivités emploient un à deux agents, 1 382 collectivités emploient trois à dix agents, 525 collectivités emploient plus de dix agents, et 24 communes emploient plus de 100 agents, soit 0,6 % du total. Il s'agit bien entendu des grandes métropoles.

En outre, le nombre de policiers municipaux a augmenté de plus de 45 % en dix ans : on recensait 5 641 agents en 1984, 19 405 policiers en 2012 et 28 161 personnels en 2023, avec une prévision de l'ordre de 10 000 à 11 000 policiers municipaux supplémentaires à l'horizon 2026.

En revanche, le nombre de gardes champêtres a chuté de moitié en dix ans, passant de 1 240 agents en 2012 à 602 agents en 2023.

Les dépenses de fonctionnement de la police municipale représentent environ 2,2 milliards d'euros, soit 36,5 euros par habitant. Par ailleurs, 216 communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont dotés d'une brigade cynophile. J'ajoute que 75 conventions locales de sûreté des transports collectifs ont été signées et que 181 communes font appel à des assistants temporaires de police municipale.

S'agissant de l'équipement, enfin, 80 % des polices municipales sont armées, dont 59 % d'armes létales.

Depuis le début de l'année, je me suis rendu dans des communes de toutes tailles, qu'il s'agisse de métropoles telles que Lyon ou d'une petite commune de l'Hérault qui venait de créer un poste de police doté de trois agents et de signer une convention avec les communes voisines.

Cinq axes structurent la démarche du Beauvau, à commencer par l'élargissement des prérogatives des polices municipales : l'objectif consiste à donner une boîte à outils aux maires, une fois encore avec l'idée que la police municipale demeure une police de proximité.

Ce premier axe implique d'envisager la possibilité de prononcer des AFD, mesure qui suscite des interrogations et des inquiétudes, dont celle de voir les polices municipales redevenir des éléments de police judiciaire sur lesquels l'État pourrait s'appuyer et se décharger, et ce alors même que des difficultés de recrutement existent sur le plan national pour la police judiciaire.

Le deuxième axe a trait à la capacité d'agir sur le terrain, notamment en termes d'accès aux fichiers, y compris en mobilité. S'y ajoute la possibilité de contrôler l'identité et de recourir à des drones.

Le troisième axe concerne une meilleure reconnaissance de la montée en compétences et une plus grande valorisation des forces de police municipale, ce qui passe par la création d'une médaille. Certes, la mesure est symbolique, mais cette médaille existait par le passé, avant d'être préemptée par la police nationale. En outre, les polices municipales pourront être associées à différentes cérémonies républicaines.

Surtout, une revalorisation salariale devra intervenir, avec l'ouverture d'une discussion sur le régime indemnitaire.

Le quatrième axe a trait à la coordination et à la mutualisation des polices municipales, une modification du cadre réglementaire étant nécessaire pour réviser les conventions de coordination.

Enfin, le cinquième axe a trait à la formation : il fallait déterminer si elle serait confiée à une académie nationale, ou si nous conservions le dispositif actuel du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), cette seconde option étant actuellement retenue par le Gouvernement. Le débat porte plus précisément sur la durée de cette formation, qui doit être adaptée aux profils : lorsqu'un maire recrute un policier déjà expérimenté, il devrait être possible d'alléger sa formation afin d'accélérer son arrivée dans les services.

J'en viens aux questions de Jacqueline Eustache-Brinio, à commencer par l'étendue de la compétence judiciaire des polices municipales. De nombreux maires réclamant un élargissement, nous envisageons de laisser la liberté aux maires d'attribuer ou non à leurs agents la faculté de délivrer des AFD.

Sur le plan juridique, deux décisions du Conseil constitutionnel – en 2011 et en 2021 – ont écarté la possibilité d'étendre les compétences judiciaires de la police municipale sans les placer sous l'autorité du procureur de la République.

L'inquiétude principale porte sur une substitution de la police nationale par la police municipale, ce que personne, le Gouvernement au premier chef, ne souhaite. Nous pensons qu'une voie de passage pourra être trouvée, en permettant à un policier municipal – devenant OPJ – de délivrer une AFD, sans aller à l'encontre de la jurisprudence que je mentionnais.

À ce stade, nous considérons qu'une identification claire des compétences nouvelles, qui relèveraient normalement du domaine judiciaire, devrait permettre de trouver cette voie de passage, mais dans un cadre très limitatif.

Comment le traduire concrètement dans les textes ? Deux possibilités existent, en choisissant soit les dispositions de l'article 15 du code de procédure pénale, qui définit les personnes capables de concourir à la police judiciaire, soit celles de l'article 16 du même code, qui vise les catégories d'OPJ. Nous n'avons pas encore tranché, mais cette piste devrait permettre d'éviter une censure du Conseil constitutionnel.

N'oublions pas, par ailleurs, qu'une partie des maires s'oppose à cette extension de prérogatives, d'où notre souhait de leur laisser la liberté de décider d'y recourir ou non.

J'ajoute que nous envisageons d'aligner les prérogatives des policiers municipaux et des gardes champêtres en matière de dépistage d'alcoolémie et de stupéfiants.

Pour en revenir aux AFD, elles pourraient être prononcées pour les infractions de vente à la sauvette, de vol simple, de mendicité agressive, d'installation en réunion sans titre sur le terrain d'autrui, de destruction et de détérioration du bien d'autrui, de port d'armes de catégorie D ou encore des infractions à la circulation routière, dont la conduite sans assurance et les rodéos motorisés.

Pour ce qui concerne l'accès de la police municipale aux fichiers, un principe est retenu, à savoir celui de l'interdiction d'accéder aux fichiers de renseignement, exclusivement destinés à la police nationale. En revanche, ils pourraient accéder aux fichiers des assurances, des cartes grises et des voitures volées, un aspect technique encore à régler portant néanmoins sur la possibilité de les consulter en mobilité. Nous proposerons également de renforcer la traçabilité des actions des différents policiers *via* le référentiel des identités et de l'organisation (RIO).

S'agissant de la discussion relative au régime indemnitaire, le chantier avancera en lien avec mon collègue Laurent Marcangeli, ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification. La prudence prévaudra en la matière, car toute décision aura des conséquences directes sur les budgets municipaux.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Les policiers municipaux gagneraient à pouvoir consulter la liste des personnes interdites de séjour, même si j'entends bien les réserves liées aux fichiers contenant des informations relevant du renseignement.

Quant aux AFD, la liberté laissée aux maires d'accorder ou non ce pouvoir pourrait poser problème. Il ne s'agit pas d'une demande des associations d'élus que nous avons reçues, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) elle-même étant divisée sur le sujet. Les maires pourraient s'inquiéter de ce nouveau lien entre leur police avec le procureur et redouter de voir leurs agents échapper à leur autorité.

S'agissant de la possibilité d'ouvrir les coffres, je note par ailleurs que seule la douane est autorisée à les ouvrir en toutes circonstances, ce qui pose problème pour l'action de la police nationale en Guyane.

Mme Agnès Canayer. – À l'occasion des auditions consacrées aux jeux Olympiques, les gardes champêtres avaient demandé à être équipés en caméras-piétons. Quelle est la position du Gouvernement sur cette question ?

Sur un autre point, la vidéoprotection algorithmique, expérimentée dans certaines communes, est-elle abordée par le Beauvau ?

M. Hervé Reynaud. – Les nombreuses auditions menées ont révélé une forte attente quant à l'extension des prérogatives des policiers municipaux, afin de les adapter aux réalités de terrain, mais sans que ces changements amènent à ce qu'ils basculent sous l'autorité du procureur de la République. Vous avez clarifié les choses alors que le Président de la République lui-même a semblé, lors de son intervention télévisée du 13 mai, envisager un tel rattachement des agents au parquet. Je m'en réjouis.

Les policiers, qu'ils soient nationaux ou municipaux, éprouvent des difficultés à pénétrer dans les locaux de certaines amicales et associations douteuses puisque la présence de la douane est alors requise, à la différence des interventions dans les débits de boissons. Pourtant, ces associations gangrènent parfois nos villes en dissimulant des activités de blanchiment et des jeux illégaux : une modification législative devrait donc être envisagée.

Mme Patricia Schillinger. – Monsieur le ministre, nous avons auditionné le président de la brigade verte alsacienne dans le cadre de notre mission d'information. Ces gardes champêtres jouent un rôle essentiel de proximité en zone rurale en assumant des missions de protection de l'environnement, de garantie de la tranquillité publique et d'appui direct aux élus, notamment dans les endroits dépourvus de police nationale et de police municipale. Cette audition a mis en lumière un certain nombre de décalages entre leurs missions de terrain et les moyens – ou statuts – dont ils disposent.

Tout d'abord, les gardes champêtres appellent à une révision de leur statut afin de pouvoir accéder à la catégorie B de la fonction publique. Certes, un concours interne existe pour devenir chef de service de police municipale, mais cela implique de renoncer à leurs spécificités, ancrées dans la ruralité et les compétences environnementales.

En outre, ils sollicitent l'allongement de la formation initiale de trois à six mois afin de mieux se préparer à des missions qui ne cessent de s'élargir, de la police de l'environnement aux contrôles routiers. Une autre demande porte sur la reconnaissance de leur véhicule comme étant d'intérêt général prioritaire, ce qui permettrait de l'équiper de gyrophares et d'avertissements sonores. Il s'agit à la fois d'une mesure de sécurité et d'une reconnaissance de leur rôle dans le maintien de l'ordre.

Ils attendent aussi la pérennisation de l'usage des caméras individuelles, dont l'expérimentation s'est achevée fin 2024. Ces caméras sont en effet perçues comme un outil précieux pour désamorcer les tensions et apporter des garanties de preuves en cas d'incident. Enfin, leur accès à certains fichiers comme le système d'immatriculation des véhicules (SIV) est encore trop limité, ce qui freine leur efficacité, notamment dans les enquêtes environnementales ou les contrôles routiers.

Monsieur le ministre, dans un contexte où l'on promeut un véritable *continuum* de sécurité, quelles réponses concrètes le Gouvernement envisage-t-il pour accompagner l'évolution des missions des gardes champêtres, mieux les reconnaître et adapter leurs moyens aux réalités des territoires ruraux ?

M. Guy Benarroche. – Monsieur le ministre, j'approuve les principes que vous avez exposés au début de votre exposé.

Sans être un laudateur des AFD, 80 % des personnes auditionnées, qu'elles soient maires ou policiers, ont exprimé le souhait qu'elles puissent être prononcées par la police municipale, mais tout en refusant que les agents deviennent des OPJ. Nous sommes donc confrontés à un dilemme : il ne faudrait pas que des maires souhaitant garder la maîtrise de leur police choisissent de lui donner la faculté de prononcer des AFD sous la pression de syndicats de police ; de la même façon, il ne faudrait pas qu'ils se privent de la possibilité de recourir à des AFD parce qu'ils ne disposeraient d'aucun OPJ dans leurs effectifs.

Partant de ce constat, faudrait-il renoncer aux AFD et trouver une autre solution ? J'ai tendance à le penser. Une autre solution consisterait à conférer le statut d'OPJ à tous les policiers municipaux des villes qui souhaitent utiliser ces amendes, au risque de gêner nombre de mairies.

Dans un certain nombre d'endroits, des actions sont menées conjointement par la police nationale et la police municipale. Pour apporter un début de réponse à Agnès Canayer, à Marseille, la vidéoprotection est régie par une convention, ce qui permet un partage d'images entre la police municipale et la police nationale.

Par ailleurs, la ville organise des opérations pour réprimer la vente à la sauvette avec ses policiers municipaux, tout en s'assurant qu'un OPJ de la police nationale soit présent.

M. François-Noël Buffet, ministre. – L'AFD, par définition, vise à sanctionner un délit, alors que les polices municipales n'ont de pouvoir qu'en matière contraventionnelle. La poursuite d'infractions délictuelles s'effectue sous le contrôle du procureur de la République, qui peut parfaitement exiger du maire un compte rendu retraçant les détails de l'intervention de la police municipale. En l'état de notre droit, nous ne pouvons donc pas échapper à un contrôle du procureur dès lors qu'un policier municipal pourrait être autorisé à délivrer des amendes délictuelles.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel avait rejeté, en 2022, l'attribution d'un pouvoir général de cette nature à la police municipale. L'idée consiste cette fois-ci à définir le pouvoir octroyé très précisément dans les textes, afin d'en garantir la clarté. Cela signifie que le policier municipal concerné ne pourrait pas intervenir sur tous les sujets délictuels et qu'il se limiterait à des AFD sur des infractions prédéterminées : nous devons donc suivre une ligne de crête.

Par ailleurs, notre réflexion consiste, à ce stade, à ne pas laisser la possibilité à tous les policiers municipaux d'infliger des AFD, mais seulement à une partie d'entre eux. De ce fait, le risque de voir la police municipale engagée dans une pure affaire de police judiciaire serait écarté, ce qui évitera une nouvelle décision négative du Conseil constitutionnel.

S'agissant de l'ouverture des coffres, les agents de police municipale peuvent d'ores et déjà procéder à une inspection visuelle du contenu du véhicule, sans pénétrer dans l'habitacle : ils peuvent donc faire ouvrir le coffre, mais uniquement le regarder, et il faudrait donc évaluer s'il convient d'aller plus loin.

Pour ce qui est des caméras-piétons, il est effectivement question de pérenniser l'expérimentation. S'ils avaient exprimé des réticences dans un premier temps, les agents demandent désormais à disposer de ces équipements qui, en réalité, les protègent.

En ce qui concerne la vidéoprotection, la mutualisation se règle par voie de convention entre la police nationale et la police municipale, aucun problème particulier n'étant à signaler dans ce domaine.

Nous souhaitons aussi proroger l'expérimentation relative à l'intelligence artificielle (IA) au travers du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.

S'agissant des gardes champêtres, leurs demandes ne sont pas exorbitantes et nous essaierons d'y répondre. Dans le texte en préparation, il s'agira de conforter leur place et de consolider leurs prérogatives, notamment sur les points soulevés par Patricia Schillinger.

D'une part, il faudra prévoir la révision de leur statut pour qu'ils puissent accéder à la catégorie B. Pour l'instant, en effet, ils doivent quitter leur statut de garde champêtre et intégrer celui de policier municipal pour accéder à cette catégorie, ce qui n'est pas satisfaisant.

D'autre part, nous engagerons également une réforme de la formation initiale, avec un allongement de sa durée de trois à six mois.

Sur la question de la sérigraphie des véhicules et du matériel, aucune difficulté particulière ne se pose. Nous avons prévu d'ouvrir aux gardes champêtres l'accès à certains fichiers, tout en restant prudents. Nous entendons aussi généraliser pour eux l'usage des caméras-piétons.

On oublie souvent que le garde champêtre dispose, à ce jour, de prérogatives plus étendues que celles du policier municipal. Cela mérite d'être souligné.

M. Louis Vogel. – Le Sénat a engagé, avec cette mission, un travail ambitieux, que je tiens à saluer. Je remercie tout particulièrement sa rapporteure, Jacqueline Eustache-Brinio, ainsi que l'ensemble des membres de la commission.

Cette mission vient compléter utilement les réflexions issues du « Beauvau des polices municipales ». Tous les éléments semblent aujourd'hui réunis pour permettre un véritable changement et une réforme d'ampleur.

En tant que maire de Melun, j'ai renforcé ma police municipale et mis en place une police intercommunale. Dans ce cadre, j'ai pu observer sur le terrain les ferments d'une concurrence, voire d'une rivalité, entre police municipale et police nationale, Melun étant située en zone police.

Monsieur le ministre, quelles garanties comptez-vous apporter pour assurer une complémentarité réelle, plutôt qu'une concurrence, entre police municipale et forces de sécurité intérieure ? Comment éviter que, dans certains territoires, la police municipale ne vienne prendre la place de la police nationale ou celle de la gendarmerie en zone gendarmerie ?

Mme Catherine Di Folco. – En matière de recrutement, vous avez évoqué le chiffre de 11 000 agents supplémentaires.

Dans ma commune, j'ai moi-même rencontré des difficultés pour recruter un policier municipal. Peut-être que le poste n'est pas jugé suffisamment attractif dans une petite commune, je ne saurais le dire. Nous avons finalement recruté un ancien gendarme, qui a changé de statut pour devenir policier municipal. Et je crois que ce cas de figure se répète fréquemment.

J'aimerais vous faire part de mon inquiétude : il ne faudrait pas, comme on dit, déshabiller Paul pour habiller Pierre. Si trop de gendarmes quittent leur corps pour rejoindre les polices municipales, nous risquons de finir par manquer de gendarmes. Comment envisagez-vous de rendre le métier de policier municipal plus attractif de manière à ce que les candidats soient plus nombreux ?

Mme Sophie Briante Guillemont. – Nous arrivons à la fin des auditions de cette mission d'information et je tiens à souligner l'excellent travail de notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio.

Monsieur le ministre, vous avez dit que plus de responsabilité impliquait plus de contrôle. Nous nous apprêtons à rendre les conclusions de notre mission et le travail que nous avons réalisé le confirme : il n'y aura donc aucun sujet de désaccord sur ce point.

Toutefois, nous avons reçu les syndicats et entendu l'une des directions du ministère de la fonction publique. La question de la rémunération sera extrêmement sensible, car plus de responsabilités impliquera aussi plus de revendications salariales, les intéressés se comparant davantage à la police nationale qu'à la fonction publique territoriale. Nous connaissons la situation budgétaire actuelle, qui limitera les marges de manœuvre. Mais l'audition avec les représentants des syndicats nous a laissé peu d'espoir sur les possibilités de négociation, ces derniers se montrant assez intransigeants. Comment comptez-vous aborder le sujet avec le ministre de la fonction publique ?

M. François-Noël Buffet, ministre. – Les trois questions que vous venez de poser convergent autour d'un même enjeu : celui de la complémentarité entre les forces, des risques de concurrence et, surtout, des disparités liées à la rémunération et au statut.

Il est vrai que les régimes indemnitaires sont très variables selon que l'on exerce dans une petite ou une grande commune. Il n'est pas rare de voir des policiers municipaux changer de commune pour une différence de traitement qui peut se révéler déterminante pour un agent. D'autres logiques peuvent aussi intervenir : ainsi, des agents des forces de sécurité intérieure choisissent de quitter certains territoires, parfois parce que les conditions de vie y sont plus difficiles et qu'ils voient dans la mutation vers la police municipale l'opportunité de choisir leur lieu d'affectation. Il serait sans doute illusoire d'imaginer encadrer ces dynamiques de manière rigide, car il existe une part de liberté individuelle dans ces trajectoires.

Toutefois, pour vous répondre plus précisément sur la question de la rémunération, plusieurs mesures de revalorisation ont été mises en œuvre depuis 2023. Dans l'ensemble de la fonction publique, on note notamment la réduction de la durée des six premiers échelons en catégories B et C, ainsi que des revalorisations indiciaires. Concernant plus spécifiquement la filière

de la police municipale, le décontingentement de l'échelon spécial a été opéré pour la catégorie C. La catégorie A a quant à elle bénéficié d'un alignement indiciaire sur les deux premiers grades des attachés. Ce sont des éléments très techniques, mais qui ont un effet certain.

Le nouveau régime indemnitaire des policiers municipaux, issu du décret du 26 juin 2024, est entré en vigueur le 1er janvier dernier. Il introduit une indemnité spéciale de fonction et d'engagement, composée d'une part fixe et d'une part variable. Cette dernière permet de tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Le plafond a été relevé et une clause de sauvegarde garantit aux agents le maintien d'un montant minimal.

S'agissant de la formation, des avancées notables ont été portées par le CNFPT. Une réorganisation administrative a été mise en œuvre afin de mieux répartir les stagiaires sur le territoire national. Depuis l'automne 2023, quatre centres régionaux dédiés à la formation des policiers municipaux ont ouvert. En 2024, le délai d'entrée en formation était inférieur à quatre mois pour 93 % des stagiaires. Ces chiffres traduisent une amélioration tangible.

Pour répondre aux difficultés, il est envisagé de permettre au CNFPT d'accorder des dispenses ciblées de formation, justifiées par les besoins du cadre d'emplois des agents de police municipale. Il sera également possible de recruter directement des policiers municipaux en tant que formateurs.

Le CNFPT pourra faire appel à d'autres administrations, notamment les établissements agricoles, pour la formation des chiens de police municipale. Il existe, en effet, une réelle difficulté sur ce sujet, car tous les chiens ne réussissent pas les épreuves de certification, ce qui rend l'organisation des formations complexe.

Nous travaillons également à l'instauration d'un tronc commun de formation pour les policiers municipaux et les gardes champêtres. L'objectif est d'aligner la durée de formation initiale à six mois pour les deux cadres d'emploi, avec, pour les gardes champêtres, une formation continue obligatoire désormais calquée sur celle des policiers municipaux.

Il est aussi prévu de faciliter l'acquisition et le stockage de l'armement, ainsi que l'instruction simultanée des demandes de port d'armes, afin de gagner en efficacité.

Tous ces travaux sont engagés et les pistes de solution sont sur la table. Pour autant, elles ne règlent pas totalement la question, centrale, de la concurrence.

Deux options s'offrent à nous. La première consisterait à instaurer un statut national rigide, une sorte de « jardin à la française » applicable à toutes les collectivités. Mais dans ce cas, certaines communes, faute de moyens, ne pourraient suivre, et le système serait rapidement mis en

difficulté. La seconde consiste à maintenir une certaine souplesse, laissant à chaque commune la liberté d'adapter son modèle de recrutement.

Il faut avoir en tête que la majorité des policiers municipaux exercent dans des communes de petite ou moyenne taille. Les grandes communes, au nombre d'environ 100, entrent souvent en concurrence les unes avec les autres. Elles tendent plutôt à perdre des policiers municipaux, car ces derniers préfèrent rejoindre des communes plus calmes, où les tensions et les violences sont moindres. Formellement, il est difficile de limiter cette concurrence.

En outre, il faut tenir compte de la liberté du maire de fixer la rémunération de ses agents, dans le cadre fixé par la loi. Tant que ce principe prévaudra, nous ne pourrons probablement pas résoudre la difficulté que représente la concurrence entre collectivités.

En revanche, des améliorations sont possibles, notamment sur les volets de la formation et des conditions matérielles.

Monsieur Vogel, l'objectif de renforcement du rôle des conventions de coordination reste fondamental et nous y travaillons.

Enfin, vous avez évoqué les grenades de désencerclement. À ce stade, nous ne sommes pas enthousiastes à l'idée de pouvoir autoriser leur usage. Nous nous interrogeons fortement sur leurs conditions d'usage et sur la doctrine d'emploi. En tout cas, cela ne figurera pas dans le texte que le Gouvernement proposera.

Mme Marie Mercier. – Lorsque j'étais maire de Châtenoy-le-Royal, une commune de 6 200 habitants, nous disposions d'une gendarmerie en zone police et d'une police municipale. Un jour, depuis mon bureau, j'ai entendu ce qui ressemblait à un rodéo urbain sous mes fenêtres : j'ai découvert une course-poursuite engagée par la police municipale de la commune…

Cet événement nous a conduits à organiser une réunion pour faire le point sur les compétences de chacun, dans le cadre de l'exercice de la liberté du maire en matière de sécurité locale.

Nous avons alors décidé de recentrer les missions de la police municipale autour de la prévention, du repérage et du recueil de renseignements. Car, à vouloir aller trop loin, nos agents finissaient par devenir eux-mêmes une source de danger. Les policiers et les gendarmes souhaitaient travailler ensemble, ce qui était parfaitement légitime, notamment pour échanger des informations, mais pas forcément pour le reste.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je ne ferai que compléter vos propos, Monsieur le ministre, si vous le permettez.

Il semble que tous les maires n'aient pas eu connaissance du décret que vous avez évoqué et qui est entré en vigueur au 1er janvier 2025, de sorte que les mesures qu'il prévoyait ne sont pas appliquées partout. Il nous appartiendra

de les rappeler, afin de garantir leur mise en œuvre effective dans l'ensemble des collectivités concernées et d'évaluer l'impact de ces dispositions.

Concernant les agents issus de la police ou de la gendarmerie nationales qui rejoignent les collectivités locales, il est indispensable de maintenir un temps de formation, même s'il est moins long que pour d'autres profils. Être policier municipal n'est pas la même chose qu'être policier national ou gendarme – tous les intervenants que nous avons entendus l'ont souligné. Le policier municipal agit aussi sous l'autorité du maire, ou du moins lui rend compte. Cela suppose une manière différente de concevoir le métier.

Enfin, s'agissant des revendications salariales, de nombreuses demandes ont été formulées, mais nous sommes éminemment conscients des implications financières du sujet pour les collectivités et pour l'État, dans un contexte budgétaire contraint. La principale revendication portait sur l'intégration des primes dans le calcul des retraites. Nous avons indiqué à vos interlocuteurs que cette mesure, si elle devait être mise en œuvre pour les policiers municipaux, devrait alors probablement l'être pour d'autres catégories d'agents, ce qui soulèverait d'importantes questions budgétaires.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Monsieur le ministre, nous vous remercions de cette audition, qui a permis de mettre en valeur une assez grande convergence de vues entre notre mission d'information et le ministère, à quelques détails près, ce qui nous permettra d'alimenter le débat parlementaire.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

DÉPLACEMENT À FRANCONVILLE ET SAINT-OUEN (14 FÉVRIER 2025)

Commune de Franconville

M. Xavier Melki, maire de Franconville

M. Xavier Dubourg, adjoint au maire chargé de la sécurité

Mme Diane Breton, directrice générale adjointe

Mme Marie-Caroline, directrice des relations institutionnelles

Mme Patricia Charpentier, directrice générale des services

Poste de police municipale de Franconville

M. Hervé Lefez, directeur de la police municipale et de la tranquillité publique

Commune de Saint-Ouen-sur-Seine

M. Karim Bouamrane, maire de Saint-Ouen-sur-Seine

Poste de police municipale de Saint-Ouen-sur-Seine

M. Freddy Delawer, directeur général adjoint chargé de la prévention et de la sécurité

Mme Claire Laclau, commissaire

DÉPLACEMENT À MUNICH (23 ET 24 AVRIL 2025)

Présidium de police de Munich

M. Tobias Mückstein, commissaire principal

M. Andreas Gnadl, commissaire divisionnaire

M. André Heunisch, commissaire de police criminelle

M. Julian Merschrod, commissaire de police

Caserne de police anti-émeute de Munich

M. Stefan Ziegler, directeur en chef

Consulat général de France

M. Alexandre Vulic, consul général

M. Marc-Antoine Frébutte, vice-consul, chef de chancellerie

DÉPLACEMENT À MEAUX ET VILLENOY (22 MAI 2025)

Commune de Meaux

M. Jean-François Copé, maire de Meaux

Mme Emmanuelle Vielpeau, première adjointe chargée de l'éducation, de l'enfance, du personnel et des grands projets

Mme Audrey Belrivo, directrice des ressources humaines

Poste de police municipale de Meaux

M. Jean-Paul Douvier, directeur de la police municipale

Mme Priscilla Lantenois, responsable du centre de supervision urbain

M. Kévin Roulleau, chef du corps urbain adjoint

M. Éric Dorage, responsable de la brigade de nuit

Centre de formation des policiers municipaux du CNFPT – Villenoy

M. Bruno Partaix, directeur régional

M. Olivier Degeorges, directeur-adjoint chargé de la prévention et de la sécurité

M. Thomas Dauphinot, directeur-adjoint chargé de la formation sécurité civile et publique

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. François-Noël Buffet, ministre auprès du Ministre d'État, ministre de l'intérieur

Ministère de l'intérieur

Direction générale de la police municipale (DGPN)

Mme Estelle Davet, contrôleure générale, conseillère missions police au cabinet du directeur général de la police nationale.

M. Philippe Tireloque, commissaire général à l'emploi des services actifs de la police nationale, directeur national de la sécurité publique

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

M. le général de corps d'armée André Pétillot, major général de la gendarmerie nationale

M. le colonel Ronan Lelong, chef du bureau de la synthèse budgétaire

M. le commandant Arnaud Delaunay, chef de section opérations emploi

Préfecture de police de Paris

M. Laurent Nuñez, préfet de police de Paris

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Vincent Ploquin, maître des requêtes au Conseil d'État, adjoint à la directrice

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Sous-direction des compétences et des institutions locales

M. Florentin Bertheas, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

M. Sylvain Ducrocq, attaché au bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale

M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique

M. Laurent Stirnemann, chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

Mme Maéva Achemoukh, cheffe du bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale

Mme Laurence Lavy-Painault, cheffe du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

M. Maxime Loubaud, chargé d'étude au bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

Direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA)

Mme Julie Mercier, directrice

M. Yves Hocdé, adjoint à la directrice, chef du service central des armes et explosifs

Préfectures

M. Alexandre Brugère, préfet du département des Hauts-de-Seine

M. Philippe Court, préfet du département du Val d'Oise

M. Francois-Xavier Lauch, préfet du département de l'Hérault

M. Thierry Queffelec, préfet du département du Haut Rhin

M. Alexandre Rochatte, préfet du département de la Loire

Mme Cécile Rackette, sous-préfète du département du Bas-Rhin

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

Mme Sophie Macquart-Moulin, magistrate, adjointe à la directrice

M. Jean-Baptiste Bougerol, adjoint à la cheffe du bureau de la police judiciaire

Ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

M. Philippe Charpentier, chef de service des politiques sociales, salariales et des carrières

M. Jérémie Vencatachellum, sous-directeur de la politique salariale et des parcours des carrières

Ministère du travail, du plein-emploi et de l'insertion

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

M. David Rey, directeur du cabinet du président

M. William Weiss, directeur des formations de prévention, de sécurité civile et publique

Directeurs de polices municipales

M. Joseph Segura, maire de Saint-Laurent-du-Var, conseiller départemental des Alpes-Maritimes, président délégué de la métropole Nice Côte d'Azur

M. Olivier Cases, directeur de la police municipale de Saint-Laurent-du-Var

M. Steve Richard, directeur de la police municipale de Caux-Seine-Agglo

Mme Caroline Videlaine, directrice de la police municipale d'Orléans

M. Rémi Jeanmougin, chef de la police municipale pluricommunale de Loches

M. Thierry Rufflet, chef de la police municipale de Fondettes

M. Pierre Celhaiguibel, chef de la police municipale pluricommunale de Saint-Pée-sur-Nivelle

Table ronde des directeurs de polices municipales de Polynésie française

M. Steeven Geva, chef de service de la police municipale à Bora Bora

M. Gaston Tong Sang, maire de Bora Bora

Mme Maireraurii Leverd, directrice des services à Bora Bora

M. Patrick Bordet, conseiller municipal à Papeete

M. Roger Lamy, directeur de la police municipale à Papeete

M. Etienne Iotefa, directeur des services de proximité à Punaauia

M. Simplicio Lissant, maire de Punaauia

M. Harris Tamarii, responsable de la sécurité civile et publique à Nuku Hiva

M. Aloung Tchanc, responsable de la police municipale à Rangiroa

M. Frédéric Riveta, maire de Rurutu

M. Pierre-Henry Tuvignon, directeur de la prévention et chef de service de la police municipale à Teva I Uta

M. Cyril Tetuani, maire de Tumaraa

M. Tyrone Taurua, chef de service de la police municipale à Uturoa

M. René Temeharo-Pahuiri, président du Centre de gestion et de formation

Syndicats membres de la commission consultative des polices municipales

Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FAFPT)

M. Jean-Michel Weiss, secrétaire national

Fédération CGT des Services publics (FDSP-CGT)

M. Francesco Raso, secrétaire général

M. Christophe Couderc, secrétaire général adjoint

Fédération FO des personnels des services publics et des services de santé (FOSPSS)

M. Ludovic Durand, secrétaire général pour la police municipale

M. Bertrand Debeaux, secrétaire général adjoint pour la police municipale

Fédération Interco-CFDT

M. Julien Morcrette, secrétaire national

Fédération syndicale unitaire (FSU)

M. Julien Fonte, co-secrétaire national de la FSU

Mme Christine Donadio, secrétaire générale adjointe de la FSU

Union nationale des syndicats autonomes Fonctions publiques (UNSA) - Fonction publique

M. Manuel Herrero, secrétaire général pour la police municipale

M. Marc Hocquard, secrétaire général adjoint pour la police municipale

Syndicats de polices municipales

Alliance police municipale

M. Augustin Dumas, référent national

M. David Quevilly, référent national

M. Eddy Bernard, référent Île-de-France

Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM)

M. Patrice Debois, président

Mme Amandine Duzelier, membre du comité directeur, cheffe de service de police municipale de Montluçon

Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM)

M. Cédric Michel, président

M. David Delobel, délégué national

M. Jean-Christophe Duhamel, secrétaire général adjoint

Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (USPPM)

M. Bernard Vellutini, président honoraire

Syndicats de gardes champêtres

Brigade verte d'Alsace

M. Maxime Beltzung, président

Fédération nationale des gardes champêtres (FNGC)

M. Christian Comin, président

M. William Ponsart, président adjoint

Mairie de Paris

M. Nicolas Nordman, adjoint à la maire de Paris en charge de la prévention, de l'aide aux victimes, de la sécurité et de la police municipale

Mme Caroline Bourguet, directrice de cabinet

M. Michel Felkay, directeur de la police municipale de Paris

Mme Anne Lhopital, directrice de l'École des métiers de la sécurité et de la prévention (EMSP)

Mairie de Marseille

M. Yannick Ohanessian, adjoint au maire de Marseille en charge de la tranquillité publique, de la prévention, du bataillon de marins-pompiers et de la sécurité

M. Brice Lautard-Mattioli, directeur de cabinet adjoint

Association d'élus locaux

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. Jean-Paul Jeandon, maire de Cergy

M. Frédéric Masquelier, maire de Saint-Raphaël

Association France urbaine

M. Honoré Boussamba, conseiller prévention, sécurité, institutions

M. Emilion Esnault, adjoint au maire de Toulouse en charge de la sécurité

M. David Marti, président de la communauté urbaine Creusot Montceau, maire du Creusot

Mme Sarah Bou Sader, conseillère relations parlementaires

M. Bastien Taloc, conseiller fonction publique territoriale et institution

Association des maires « Villes & banlieues » de France

Mme Amandine Demore, maire d'Echirolles, membre du conseil d'administration

Association des petites villes de France (APVF)

M. Jean-Pierre Bouquet, maire de Vitry-le-François

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Jean-Paul Carteret, membre du bureau

Personnalités qualifiées

M. Jean-Marc Berlière, historien, chercheur au CESDIP et professeur émérite à l'Université de Bourgogne

M. Xavier Latour, professeur agrégé des universités en droit public

M. Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I

M. Mathieu Zagrodzki, chercheur en science politique associé au CESDIP

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Élus locaux

M. Julien Bachard, maire de Saint-Gratien

M. Guillaume Boudy, maire de Suresnes

Directeurs de polices municipales

M. Daniel Passard, chef de service de la police municipale de Cogolin

M. Dominique Guilloux, directeur de la Sécurité Publique et de la Prévention à la Communauté d'Agglomération Plaine Vallée

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
AXE N° 1 – FACILITER LES MUTUALISATIONS DE POLICES MUNICIPALES			
Proposition n° 1 – Renforcer l'information des communes sur les régimes de mutualisation de polices municipales existants.	Ministère de l'intérieur	2025	Tout moyen
Proposition n° 2 – Assouplir les conditions légales de mutualisation de policiers municipaux.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
AXE N° 2 – RENFORCER LES PRÉROGATIVES ET LES MOYENS DE POLICE ADMINISTRATIVE DES POLICES MUNICIPALES POUR TENIR COMPTE DU DURCISSEMENT DU CONTEXTE SÉCURITAIRE			
Proposition n° 3 - Renforcer la coopération opérationnelle avec les forces de sécurité intérieure, en particulier via l'organisation d'exercices d'entraînement communs et, lorsque les conditions le permettent, d'opérations conjointes.	Ministère de l'intérieur	2025	Tout moyen
Proposition n° 4 - Sans étendre leurs missions au maintien de l'ordre, renforcer la capacité d'action des polices municipales en complément des forces de sécurité intérieure dans le contexte d'émeutes.	Ministère de l'intérieur	2025	Tout moyen
Proposition n° 5 - Autoriser les policiers municipaux à procéder, dans des conditions strictement définies, à des inspections visuelles de l'intérieur de véhicules et de coffres.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
Proposition n° 6 - Autoriser les policiers municipaux à procéder, dans certaines situations déterminées, à des saisies d'objets dangereux.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
Proposition n° 7 - Étendre la gamme d'armement autorisée pour les policiers municipaux en y intégrant notamment, à des fins exclusivement défensives, l'usage de grenades lacrymogènes ou dispersantes, mais à l'exclusion des armes de longue portée.	Ministère de l'intérieur	2025	Décret
Proposition n° 8 - Faciliter le recours aux dispositifs de vidéoprotection – notamment pour les gardes champêtres –, y compris via des drones ou des systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).	Ministère de l'intérieur	2025	Loi et décret

Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
Proposition n° 9 - Pérenniser la possibilité pour les gardes champêtres de recourir à des caméras piétons.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
AXE N° 3 – ADAPTER LES PRÉROGATIVES JUDICIAIRES DES POLICIERS MUNICIPAUX À LEURS BESOINS OPÉRATIONNELS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN			
Proposition n° 10 - Permettre aux policiers municipaux de prononcer des amendes forfaitaires délictuelles pour un nombre limité d'infractions, notamment la vente à la sauvette, l'usage illicite de stupéfiants et l'occupation de halls d'immeuble.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
Proposition n° 11 - Ajuster le champ des contraventions pouvant être prononcées par les policiers municipaux et les gardes champêtres, en cohérence avec leurs missions de sécurité du quotidien.	Ministère de l'intérieur	2025	Décret
Proposition n° 12 - Autoriser les policiers municipaux et les gardes champêtres à procéder à des dépistages d'imprégnation alcoolique ou de consommation de stupéfiants en cas d'accident de la route, ainsi qu'à des vérifications de l'imprégnation alcoolique par éthylomètre.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
Proposition n° 13 - Permettre aux gardes champêtres de prescrire la mise en fourrière de véhicules.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
Proposition n° 14 - Étendre les possibilités pour les policiers municipaux de procéder à des relevés d'identité.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi
Proposition n° 15 - Étendre les accès des policiers municipaux et des gardes champêtres aux fichiers de police liés à l'exercice de leurs missions et le cas échéant selon des modalités adaptées à la sensibilité des informations qu'ils contiennent.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi et décret

Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
AXE N° 4 – RENFORCER LE CONTRÔLE NATIONAL DES POLICES MUNICIPALES			
Proposition n° 16 - Établir un système d'identification anonyme et centralisé des policiers municipaux et des gardes champêtres, associé à la délivrance d'une carte professionnelle nationale.	Ministère de l'intérieur	2026	Tout moyen
Proposition n° 17 - Mettre en place une base centrale des policiers municipaux et des gardes champêtres permettant la traçabilité des habilitations et l'accès aux fichiers autorisés.	Ministère de l'intérieur	2026	Tout moyen
Proposition n° 18 - Instaurer une mission nationale permanente de contrôle des polices municipales, commune aux inspections générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale, et de l'administration.	Ministère de l'intérieur	2026	Mesure administrative
AXE N° 5 – RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA FORMATION DES POLICIERS MUNICIPAUX			
Proposition n° 19 - Ajuster la formation initiale pour la mettre en adéquation avec les réalités du terrain, en particulier sur l'usage de l'armement non létal.	CNFPT	2026	Tout moyen
Proposition n° 20 - Poursuivre l'effort engagé de réduction des délais d'entrée en formation, sans exclure la création de nouveaux centres à long terme et en s'assurant de la soutenabilité et de l'acceptabilité politique de la mobilisation de ressources afférentes au sein du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).	CNFPT	2027	Tout moyen
Proposition n° 21 - Actualiser régulièrement le référentiel de formations.	CNFPT	2025	Tout moyen
Proposition n° 22 - Simplifier la formation des moniteurs au maniement d'armes et décentraliser l'entraînement au maniement des armes.	CNFPT	2026	Tout moyen

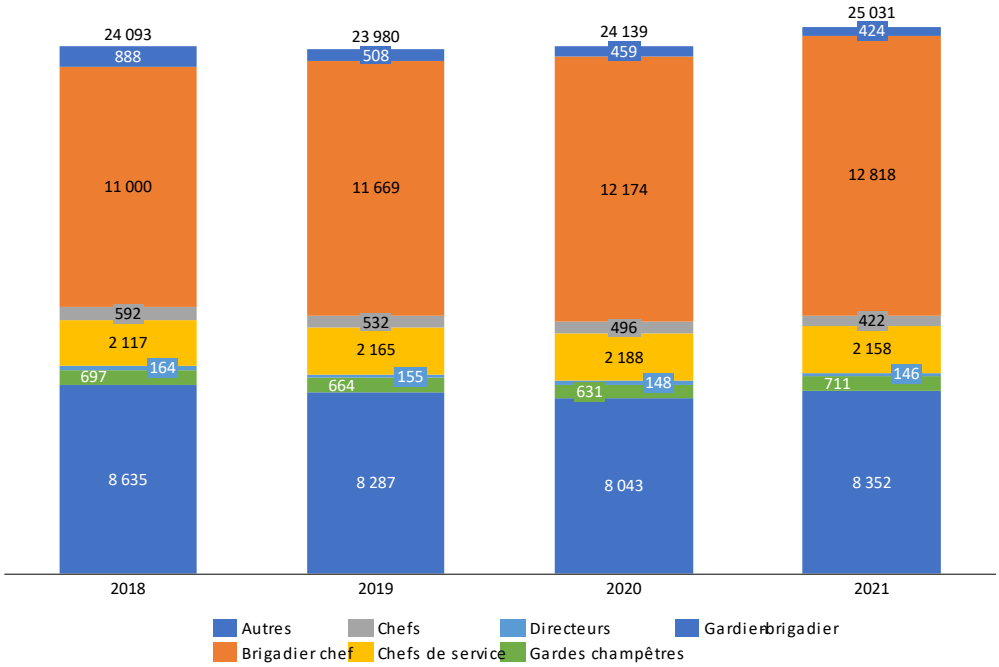
Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
AXE N° 6 – AMÉLIORER ET MIEUX VALORISER LES CARRIÈRES			
Proposition n° 23 - Lorsque le recul sera suffisant, évaluer l'impact des récentes réformes indemnitaires et indiciaires de la police municipale.	Ministère de l'intérieur	2026	Rapport d'évaluation
Proposition n° 24 - Moderniser les appellations des grades.	Ministère de l'intérieur	2026	Arrêté ministériel
Proposition n° 25 - Créer un permis national de port d'armes, ne nécessitant pas de renouvellement en cas de changement de commune employeuse.	Ministère de l'intérieur	2025	Loi

ANNEXE :
ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE POLICE MUNICIPALE

Les calculs relatifs aux rémunérations des policiers municipaux figurant dans le présent rapport ont été réalisés à l'aide de données tirées du **Système d'information sur les agents des services publiques (SIASP)**. Ces données datent de **2021**.

Au 31 décembre 2021, plus de 25 000 policiers municipaux étaient en activité en France. Ces effectifs sont principalement composés de gardiens-brigadiers (33,3 % du total, soit 8 352 agents) et de brigadiers-chefs (51,2 % du total, soit 12 818 agents). La croissance des effectifs depuis 2018 est principalement portée par l'augmentation du nombre de brigadiers-chefs (+ 16,5 %), tandis que les effectifs de chefs et de directeurs se sont repliés (respectivement - 28,7 % et - 11,0 %).

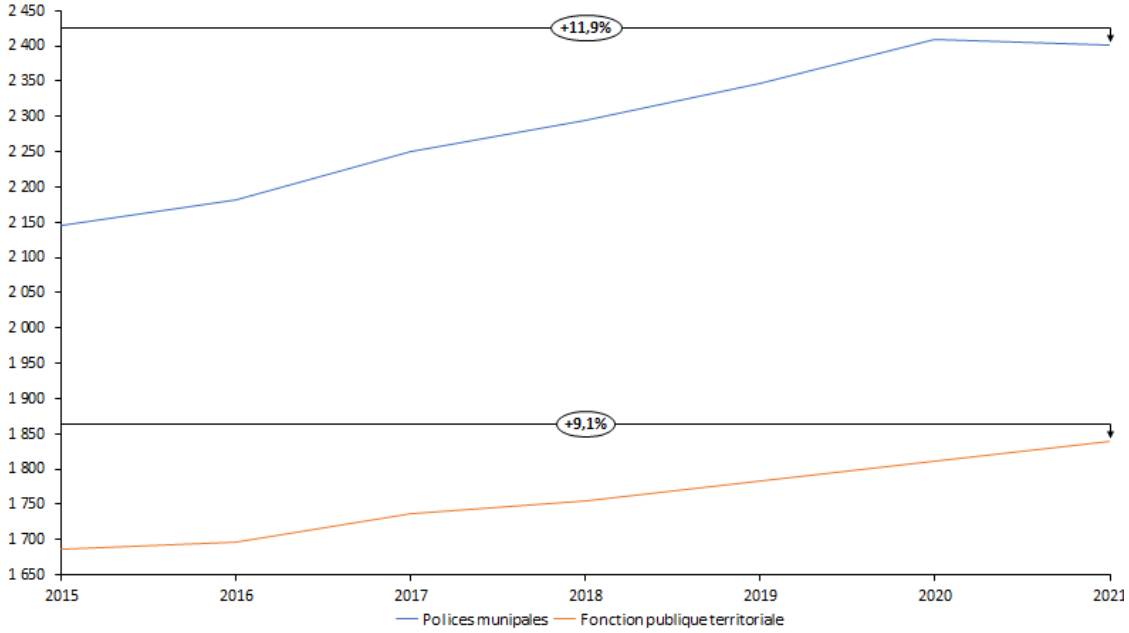
Nombre de policiers municipaux par grade agrégé depuis 2018



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Entre 2015 et 2021, la rémunération nette mensuelle médiane par équivalent temps plein des policiers municipaux a progressé de 11,9 %, passant d'environ 2 150 euros par mois à plus de **2 400 euros par mois en 2021**. Cette dynamique est plus élevée que celle constatée pour l'ensemble de la fonction publique territoriale (+ 9,1 %).

Rémunération mensuelle nette médiane par équivalent temps plein au sein de la police municipale et de la fonction publique territoriale entre 2015 et 2021

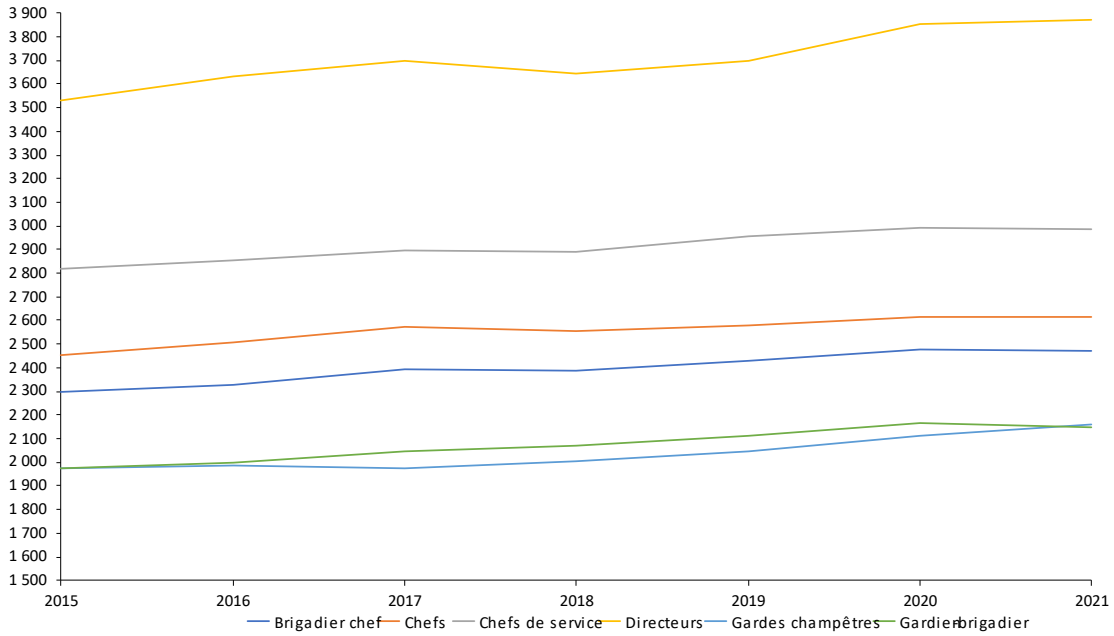


Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Le dynamisme de la croissance de la rémunération nette des policiers municipaux s'observe pour l'ensemble des grades. Toutefois, l'hétérogénéité des rémunérations par grade est marquée. Les gardiens-brigadiers et les gardes-champêtres ont des rémunérations comparables, qui s'élèvent en médiane à environ 2 150 euros en 2021. La rémunération médiane des brigadiers-chefs est 15 % supérieure et s'élève à 2 470 euros, peu éloignée de celle des chefs qui atteint 2 620 euros (+ 6 %). Les chefs de service et directeurs perçoivent une rémunération médiane plus élevée (respectivement 2 990 euros et 3 870 euros).

Rémunération mensuelle nette médiane par équivalent temps plein dans la police municipale par grade agrégé entre 2015 et 2021

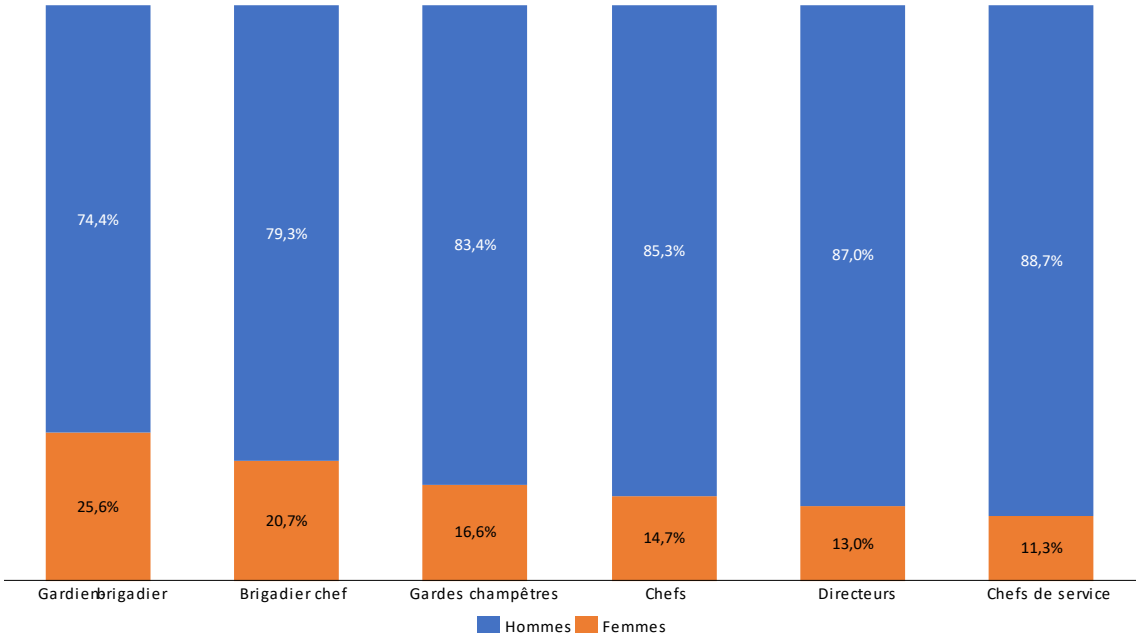
(en euros)



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

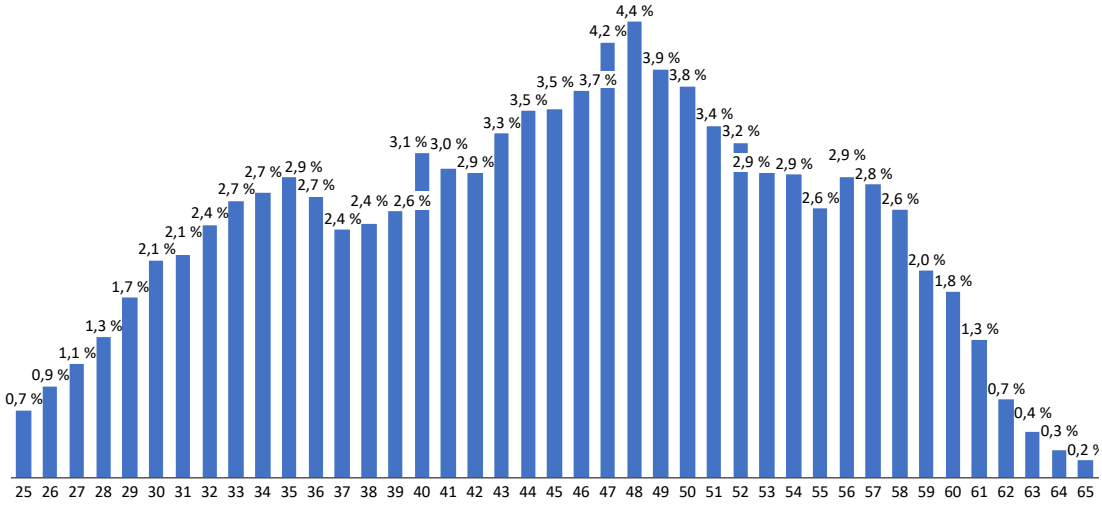
Le taux de féminisation au sein de la police municipale est globalement inférieur à 25 % pour l'ensemble des grades. Il est particulièrement faible pour les emplois de direction : celui-ci s'élève à 15,0 % pour les directeurs et à 11,3 % pour les chefs de service, soit plus de 10 points de moins que le taux de féminisation du grade de gardien-brigadier (25,6 %).

Part de femmes au sein de la police municipale par grade agrégé



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

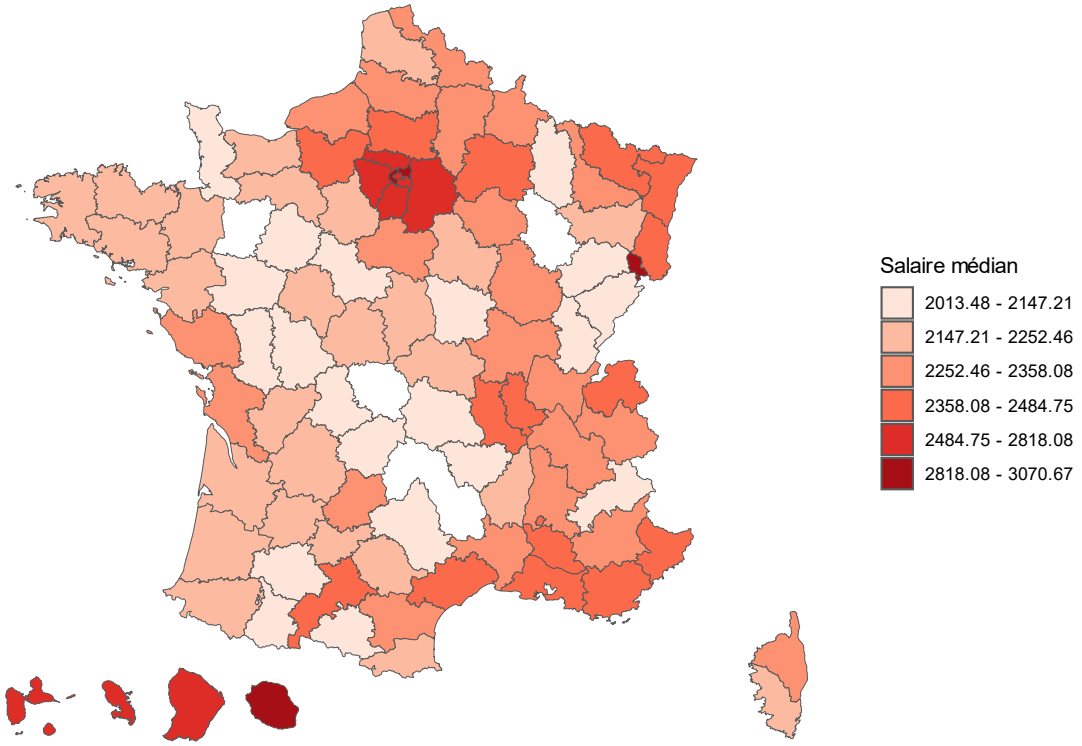
Effectifs par âge au sein de la police municipale



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Les écarts de rémunération sont très localisés, avec des rémunérations plus importantes dans les territoires ultra-marins, en Île-de-France et dans le Territoire de Belfort.

Rémunération mensuelle nette médiane par équivalent temps plein des agents de police municipale par département en 2021



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Comparées à celles de l'ensemble de la fonction publique territoriale, les rémunérations des policiers municipaux sont plus élevées, quelle que soit la catégorie statutaire. Ainsi :

- la rémunération mensuelle nette médiane des policiers municipaux de catégorie A s'élève à près de 3 798, contre 2 867 euros pour l'ensemble de la FPT, soit un écart de 32,4 % ;

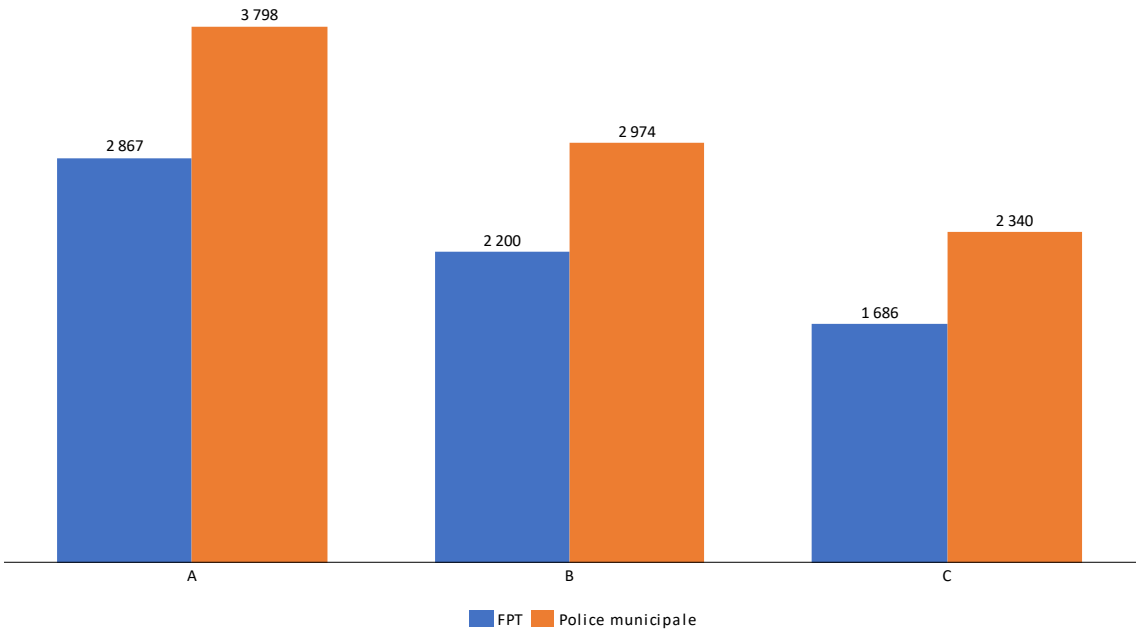
- la rémunération mensuelle nette médiane des policiers municipaux de catégorie B s'élève à 2 974 euros, contre 2 200 euros pour l'ensemble de la FPT, soit un écart de 35,2 % ;

- la rémunération mensuelle nette médiane des policiers municipaux de catégorie C s'élève à 2 340 euros, contre 1 686 euros pour l'ensemble de la FPT, soit un écart de 38,5 %.

Au sein de la police municipale, la rémunération mensuelle nette médiane des agents de catégorie C est supérieur à celle des agents de catégorie B au sein de la FPT (+ 6,4 %), et celle des agents de police municipale de catégorie B est supérieure à celle des agents de catégorie A au sein de la FPT (+ 3,7 %).

Rémunération mensuelle nette médiane par équivalent temps plein au sein de la police municipale et de la fonction publique territoriale par catégorie en 2021

(en euros)



Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Ces écarts de rémunération pourraient s'expliquer par des caractéristiques socio-professionnelles différentes au sein de la police municipale. Par exemple, les agents travaillant au sein d'une police municipale pourraient être plus âgés et avoir ainsi davantage d'ancienneté. La catégorie statutaire regroupe par ailleurs des situations hétérogènes qui peuvent induire des rémunérations différentes.

Afin d'estimer l'écart de rémunération entre la police municipale et l'ensemble de la fonction publique, une régression a été réalisée en contrôlant par l'âge, le sexe et par le niveau hiérarchique de l'agent. Ces variables de contrôle permettent d'obtenir une estimation de l'écart de rémunération à âge et niveau hiérarchique égal.

Ainsi, à caractéristiques socio-économiques données, l'appartenance à un service de police municipale induit une rémunération mensuelle nette supérieure de près de 500 euros à celle perçue par un agent de la fonction publique territoriale n'appartenant pas à la police municipale.

Le tableau de régression se réfère à la nomenclature des niveaux hiérarchiques construite par l'Insee à partir du grade des agents. Les modalités de celle-ci sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

Nomenclature des niveaux d'emploi dans la base de données SIASP

Code	Intitulé
10	Emploi de direction
11	Emploi de niveau administrateur
12	Emploi de niveau attaché ou inspecteur principal
13	Emploi de niveau attaché ou inspecteur
14	Emploi à carrière courte
19	Autres niveaux A
21	Emploi de niveau secrétaire administratif de classe exceptionnelle ou de contrôleur principal
22	Emploi de niveau secrétaire administratif ou de contrôleur
29	Autres niveaux B
31	Emploi de niveau adjoint administratif principal de 1ère classe ou échelle 6
32	Emploi de niveau adjoint administratif principal de 2ème classe ou échelle 5
33	Emploi de niveau adjoint administratif de 1ère classe ou échelle 4
34	Emploi de niveau adjoint administratif de 2ème classe ou échelle 3
35	Assistante maternelle ou échelle 2
39	Autres niveaux C
99	Niveau indéterminé

Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

Régression de la rémunération mensuelle nette médiane par équivalent temps plein sur les caractéristiques socio-économiques des agents de la fonction publique territoriale

	Est.	2.5 %	97.5 %
(Intercept)	1580***	1577	1584
age	8.58***	8.52	8.64
sexeM	177.9***	176.6	179.2
nh22	64***	61	68
nh10	3307***	3296	3318
nh11	3150***	3140	3160
nh12	1501***	1498	1505
nh13	630***	627	633
nh14	761***	752	769
nh19	1319***	1312	1327
nh21	436***	433	440
nh29	159***	152	166
nh32	-234***	-236	-232
nh33	-376***	-381	-371
nh34	-409***	-411	-406
nh35	-210	-647	226
nh39	-434***	-437	-431
nh99	-109***	-115	-103
ind_pm	473***	467	478
Num.Obs.	1905840		
R2	0.622		
R2 Adj.	0.622		
AIC	28655374.6		
BIC	28655623.8		
Log.Lik.	-14327667.313		
RMSE	445.34		

- **p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001**

Note de lecture :

- la première colonne comprend les caractéristiques testées. La ligne « Intercept » correspond à un profil de référence : dans ce modèle, il s'agit d'une femme de niveau hiérarchique (nh) correspondant à un emploi de niveau secrétaire administratif ou contrôleur et occupant un poste au sein de la fonction publique territoriale hors police municipale. La ligne « ind_pm » indique si l'agent est policier municipal ;

- la deuxième colonne présente les coefficients de régression afférents à chaque caractéristique, soit leur effet sur la rémunération corrigé de celui des autres variables Comme l'indique la légende, les astérisques indiquent la significativité statistique du coefficient, qui est en relation inverse avec sa « p-value » (p), indicateur mesurant la probabilité d'obtenir un effet au moins aussi important que celui observé dans l'hypothèse où cette caractéristique n'aurait en réalité aucun impact. Dans ce modèle, l'ensemble des coefficients obtenus ont donc une forte significativité statistique ;

- les troisième et quatrième colonne indiquent respectivement les bornes inférieure et supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %, ce qui signifie qu'il y a 95 % de chances que l'effet réel de la caractéristique testée se situe entre ces deux valeurs. Ainsi, à caractéristiques données, le fait d'être un homme aurait pour effet d'augmenter la rémunération mensuelle nette de près de 180 euros par rapport à la catégorie de référence, le fait d'occuper un emploi de direction l'augmenterait de près de 3 300 euros. De même, à caractéristiques données, le fait d'appartenir à la police municipale aurait pour effet d'augmenter la rémunération mensuelle nette de près de 500 euros.

Source : commission des lois du Sénat, d'après le SIASP

LE CONTRÔLE EN CLAIR

POUR CONSULTER LA PAGE DE LA MISSION D'INFORMATION

https://www.senat.fr/controle/dossier/2024/18805.html