

# Polices municipales, janvier-septembre 2011

## Rétrospective d'une période riche en actualités

Virginie MALOCHET  
Sociologue à l'IAU-IDF  
Chercheure associée au CESDIP  
[virginie.malochet@iau-idf.fr](mailto:virginie.malochet@iau-idf.fr)

À la veille du dernier trimestre, on peut déjà dire que l'année 2011 aura été riche en actualités pour les polices municipales : rapports officiels, débats parlementaires, mesures réglementaires, premières rencontres nationales, scission de l'intersyndicale... en somme, un ensemble d'événements et d'éléments qui viennent étayer l'état des lieux de la situation des polices municipales et réinterroger leurs perspectives d'évolution sur le triple plan partenarial (coordination avec les forces de sécurité étatiques), missionnel (étendue des prérogatives) et statutaire (spécificité des cadres d'emplois).

### Janvier – août 2011 : chronologie des événements marquants

**12 janvier** **Publication du rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales**

Daté de décembre 2010, ce rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) a été commandé par le ministère de l'Intérieur suite au décès tragique d'Aurélie Fouquet, jeune policière municipale victime d'une fusillade à Villiers-sur-Marne en mai 2010.

**8 février** **Adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi 2)**

Votée après un an de débats parlementaires, cette loi contient un chapitre dédié aux polices municipales dont les principales dispositions prévoient une extension des compétences judiciaires.

**10 mars** **Décision n°2011-625 DC du Conseil constitutionnel**

Les Sages censurent 13 des 142 articles de la Loppsi, parmi lesquels les deux dispositions majeures relatives aux polices municipales : la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité et l'octroi de la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) pour les directeurs de police municipale.

- 21 avril**      **Décret n°2011-444 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale**  
Ce toilettage de l'un des quatre cadres d'emplois de la filière « police municipale » s'inscrit dans le cadre de la réforme de la catégorie B de la fonction publique territoriale. Les conditions de recrutement et d'avancement sont élargies, les grilles indiciaires revalorisées et les intitulés de grades modifiés.
- 17 mai**        **Décret n°2011-541 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux**  
Ce décret visant à faciliter les changements de filière au sein d'une même collectivité territoriale ouvre un nouvel accès aux cadres d'emplois de la police municipale qu'il devient possible d'intégrer par voie de détachement sans avoir à passer de concours.
- 16 juin**       **Premières rencontres nationales des polices municipales à Nice**  
Organisées à l'initiative de C. Estrosi, député maire de Nice et « patron » de la plus grande police municipale de France, ces rencontres vouées à la revalorisation de la profession se tiennent en présence de C. Guéant, ministre de l'Intérieur.
- 7 juillet**      **Publication du rapport de la Cour des Comptes sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique**  
Le chapitre V porte sur le rôle grandissant des polices municipales. Il met en exergue la diversité des doctrines d'emploi, le besoin accru de formation, le défaut de dispositif d'évaluation et de contrôle, et les inégalités territoriales résultant de l'implication très variable des communes dans le champ de la sécurité publique.
- 20 juillet**    **Circulaire rappelant l'interdiction des missions de maintien de l'ordre aux policiers municipaux**  
En réaction aux dérives constatées dans certaines localités, cette circulaire revient sur les dispositions réglementaires applicables aux policiers municipaux et réaffirme qu'en aucun cas, il ne peut leur être confié des missions de maintien de l'ordre.
- 2 août**        **Arrêté portant nomination à la commission consultative des polices municipales**  
Cet arrêté renouvelle la liste des 24 membres titulaires et de leurs suppléants (maires, représentants de l'État et représentants syndicaux des agents de police municipale), permettant ainsi de relancer cette commission tripartite qui ne s'est plus réunie depuis plusieurs années.
- 7 sept.**       **Scission de l'intersyndicale**  
À la suite d'une rencontre avec le ministre de l'Intérieur, quatre syndicats de police municipale – SNPM/CFTC, FA-FPT, FO et UNSA – quittent l'intersyndicale pour créer une nouvelle « coordination syndicale Police municipale » excluant la CGT et Interco-CFDT, dans l'objectif de défendre une plateforme de revendications communes, parmi lesquelles l'armement obligatoire.
- 26 sept.**     **Installation de la commission consultative des polices municipales**  
C. Estrosi est élu président de cette commission, C. Guéant y soumet un projet de décret sur le renouvellement des conventions de coordination et deux groupes de travail sont mis en place, l'un sur l'armement, l'autre sur le volet social.

## État des lieux : montée en puissance et diversité des situations locales

Plusieurs rapports récemment commis par des organismes étatiques (IGA <sup>1</sup>, Cour des comptes <sup>2</sup>) ou des groupements territoriaux (FMVM <sup>3</sup>, AMF <sup>4</sup>, APVF <sup>5</sup>) viennent étayer le bilan qu'on peut aujourd'hui dresser au sujet des polices municipales en France. Sur le constat, ces documents convergent et corroborent les principaux résultats de nos propres travaux <sup>6</sup>, à savoir qu'il existe une forte dynamique de développement, nonobstant l'extrême diversité des situations locales.

### Essor général, inégalités territoriales

Les chiffres avancés par la Cour des comptes illustrent bien l'essor continu des services de polices municipales. Ils sont au nombre de 3 494 en 2010, soit 15% de plus qu'en 1998. Quant aux policiers municipaux, leurs effectifs ont progressé de 35% depuis 2002 et s'élèvent à 19 370 agents en 2010, auxquels ajouter environ 1 450 gardes champêtres, 5 180 agents de surveillance de la voie publique et 2 330 agents de surveillance de Paris. Au total, près de 28 500 agents municipaux sont donc affectés à la sécurisation de la voie publique, ce qui représente 11% des effectifs cumulés de la police et de la gendarmerie nationales.

Aussi soutenu soit-il d'un point de vue général, ce mouvement d'expansion n'a cependant pas la même envergure sur l'ensemble du territoire national, et les policiers municipaux restent très inégalement répartis selon les régions et les types de zones.

- Le grand quart Sud-Est et l'Île-de-France concentrent la majorité des effectifs. En particulier, la région PACA se caractérise par le plus fort ratio de policiers municipaux : en moyenne, 7,7 agents pour dix mille habitants, contre 4,8 au niveau national.

- Les zones rurales et périurbaines relevant de la compétence de la gendarmerie nationale abritent 70% des services de police municipale (pour l'essentiel des microstructures de cinq agents tout au plus), mais c'est à l'évidence dans les zones les plus urbanisées couvertes par la police nationale qu'évolue la majeure partie des policiers municipaux (près de 60%) dans des services de plus grande taille. Pour le dire comme les magistrats de la Cour des comptes, deux blocs se dégagent : « d'un côté, des villes moyennes et grandes dotées de polices municipales pouvant atteindre plus d'une centaine d'agents et, de l'autre, une écrasante majorité de petites communes ne comptant que quelques policiers municipaux ou gardes champêtres ».

---

<sup>1</sup> Inspection générale de l'administration, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, décembre 2010.

<sup>2</sup> Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, Rapport public thématique*, juillet 2011.

<sup>3</sup> Fédération des Maires des Villes Moyennes, *Panorama de la police municipale des villes moyennes*, juin 2010.

<sup>4</sup> Association des Maires de France, *Retour sur le questionnaire relatif à la police municipale*, 3 septembre 2010.

<sup>5</sup> Association des Petites Villes de France, *Étude sur les polices municipales des petites villes de France*, janvier 2011.

<sup>6</sup> Voir notamment : Malochet V., *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, 2007 ; Malochet V., Pouchadon M.L., Véréout A., *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport pour l'INHES, mai 2008. Voir aussi notre dossier sur le sujet : <http://www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2010/05/28/Police-municipale-%3A-le-dossier>

## **Pluralité des doctrines d'emploi**

Par-delà la taille des services, l'hétérogénéité des polices municipales transparaît aussi dans la pluralité des doctrines d'emploi, ce que montrent tous les rapports précédemment cités. Celui de la Cour des comptes indique certes que « dans l'ensemble, les polices municipales partagent un socle commun d'activités, marquées par une dimension de proximité, consistant à assurer une présence rassurante sur la voie publique et le respect des arrêtés municipaux », mais il distingue bien les services qui s'en tiennent à cette approche avant tout préventive, de ceux qui répondent d'une doctrine d'emploi plus interventionniste et répressive, sans oublier d'évoquer toutes les situations intermédiaires. En somme, il n'y a pas un modèle unique de police municipale : « si beaucoup restent cantonnées dans des missions de police administrative et de prévention, d'autres tendent à devenir des forces de substitution de la police nationale en adaptant en fonction de celle-ci leurs interventions et leurs objectifs de lutte contre la délinquance ».

Les comparaisons régionales de la Cour des Comptes à l'échelle des zones relevant de la police nationale (hors Paris et petite couronne) fournissent plusieurs exemples de ces différences qui s'observent notamment

- au niveau de l'amplitude d'action : une police municipale sur deux travaille la nuit en PACA et en Languedoc Roussillon, une sur cinq seulement en grande couronne francilienne et en Rhône-Alpes ;

- sur le plan de l'armement<sup>7</sup> : en moyenne, 39% des policiers municipaux sont équipés d'armes de 4<sup>ème</sup> catégorie (revolvers), mais ils sont en proportion bien plus nombreux en PACA (75%) et en Languedoc-Roussillon (81%) qu'en grande couronne francilienne (18%) et en Rhône-Alpes (17%).

À l'appui des rapports parus cette année, force est donc de réaffirmer que si les polices municipales montent en puissance, il faut en parler au pluriel tant leurs visages diffèrent d'une ville à l'autre.

## **Cadre partenarial : quelle complémentarité avec les forces de l'État ?**

Signe manifeste de l'évolution des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, le développement des polices municipales participe d'une nouvelle division du travail de sécurité publique, ce qui pose la question de la coordination des différentes forces de police dans la ville.

## **Un rôle croissant dans le dispositif de « coproduction » de sécurité publique**

Loin de minorer le rôle croissant des polices municipales, les instances étatiques elles-mêmes le reconnaissent explicitement<sup>8</sup>. Comme le résume cette phrase extraite du rapport de

---

<sup>7</sup> La législation en vigueur prévoit que les policiers municipaux peuvent, sur demande motivée et circonstanciée du maire, obtenir une autorisation préfectorale nominative pour porter une arme.

<sup>8</sup> En attestent, entre autres documents officiels, la note du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur à l'attention du chef de corps de l'IGA concernant la mission d'étude sur les polices municipales\* ou encore l'exposé sommaire de l'amendement qui a permis d'insérer toute une série de dispositions relatives aux polices municipales dans le projet de LOPPSI 2\*\*.

l'IGA, il est désormais admis que « les polices municipales sont devenues des acteurs importants de la sécurité au niveau local, et ce d'autant plus que l'État rationalise sa propre organisation territoriale et promeut le concept de coproduction de sécurité ».

La notion politiquement correcte de « coproduction de la sécurité » ne saurait cependant masquer les transferts de charges et le désengagement de l'État sur le terrain de la sécurité quotidienne. C'est du moins ce que déplorent nombre d'élus locaux qui, en réaction, se sentent souvent contraints de renforcer leurs services municipaux de sécurité, quand bien même ils n'y sont pas idéologiquement favorables. Dans un rapport d'information sur la révision générale des politiques publiques (RGPP), le sénateur UMP D. de Legge explique ainsi que les communes, « cellules de proximité », « réceptacle des exigences de la population », « sont naturellement conduites à pallier les défaillances de l'État régalien qui, parallèlement, les a toujours plus impliquées : vidéosurveillance et polices municipales contrebalancent l'affaiblissement de la présence de l'État sur le territoire »<sup>9</sup>.

En ce sens, l'étude de l'APVF établit une corrélation entre la réduction des forces de sécurité étatiques et le recrutement de policiers municipaux : « près des deux tiers des maires des petites villes ayant connu une baisse d'effectifs dans leur commissariat ou leur gendarmerie [soit 19% des 376 maires interrogés] ont dû augmenter leurs effectifs [de police municipale]. Certains maires déclarent avoir créé une police municipale pour faire face à ces diminutions d'effectifs ». Si la Cour des comptes n'a pas mis en évidence une telle corrélation dans les communes auditées, elle précise toutefois que dans certaines villes particulièrement touchées par la délinquance, « on ne peut exclure que la mise en place d'une police municipale aux effectifs conséquents ait été un palliatif à la stagnation ou à l'érosion de ceux de la police nationale ». *A minima*, on peut dire avec les inspecteurs de l'IGA que le déploiement des polices municipales s'inscrit « dans un contexte politique sensible autour de la question de la coproduction de sécurité et dans le cadre des contraintes auxquelles l'État doit faire face ».

Les systèmes locaux de sécurisation de l'espace public se reconfigurent donc au travers d'une redistribution des rôles entre les différentes polices, qui traduit tout à la fois le recentrage des priorités de l'État et l'implication accrue des collectivités territoriales. À ce sujet, la Cour des comptes dresse un constat auquel on souscrit pleinement : « En zone de police, le dispositif de coordination entérine une forme de recul des missions de surveillance générale de la voie publique assurées par les services de l'État pour leur permettre de se consacrer davantage aux interventions ciblées de lutte contre la délinquance. L'équilibre ainsi établi prend acte du transfert de la police de proximité sous l'autorité du maire et de la priorité donnée à l'action répressive, depuis la LOPSI de 2002, par les forces de sécurité de l'État. Cette évolution fait ainsi dépendre du choix des élus locaux les conditions de mise en œuvre des politiques de sécurité de l'État ».

---

\* « La police et la gendarmerie nationales ne sont pas les seules forces engagées dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance. Bien d'autres acteurs concourent à la mission de sécurité, au premier rang desquels les polices municipales. »

\*\* « Les polices municipales jouent un rôle de plus en plus important en matière de sécurité et jouent un rôle indispensable en matière de prévention de l'insécurité, notamment sur la voie publique. Une loi d'orientation et de programmation dans le domaine de la sécurité intérieure ne saurait faire l'impasse sur la contribution déterminante des polices municipales dans ce domaine. »

<sup>9</sup> De Legge D., au nom de la mission commune d'information RGPP, *La RGPP, un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, rapport d'information n°666 (2010-2011) déposé le 22 juin 2011.

Sur la scène locale, la coordination de l'action des services policiers municipaux et étatiques devient alors un enjeu majeur. C'est là l'axe central du rapport des inspecteurs généraux de l'administration qui, en réponse au questionnaire sur le rôle et le positionnement des polices municipales, se prononcent pour l'adoption d'« une approche conventionnelle et partenariale », « une approche pragmatique visant à une rationalisation de la coopération entre les services de l'État et les polices municipales », qui suppose de rénover les actuelles conventions de coordination.

### **Vers une nouvelle génération de conventions de coordination**

Pierre angulaire de la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, la convention de coordination est censée formaliser la complémentarité des services sur le territoire. Cosignée par le maire et le préfet après avis préalable du procureur, elle est obligatoire pour les polices municipales comptant au moins cinq agents, celles qui sont armées et celles qui travaillent de nuit.

En termes quantitatifs, ce dispositif est un succès. Selon l'IGA, à la fin 2010, un peu plus de 1 700 conventions ont été conclues, y compris par des communes qui n'y sont pas réglementairement tenues. Selon la Cour des comptes, en zone police nationale (hors petite couronne parisienne), 77% des communes dotées d'une police municipale en sont signataires.

En termes qualitatifs, le bilan semble en revanche plus contrasté. Comme le note l'IGA, « les conventions de coordination actuelles sont diverses dans leurs contenus et hétérogènes dans leur pratique ». La plupart d'entre elles se contentent de reprendre le modèle-type figurant en annexe du décret n°2000-275 du 24 mars 2000. Seule une minorité propose des contenus plus spécifiques, traduisant « une volonté des élus » soit « de limiter le périmètre d'activité de leur police municipale », soit au contraire de l'accroître ou « de s'inscrire dans un partenariat et une complémentarité avec les forces de sécurité de l'État ». Dans ce dernier cas, la convention est utilisée pour préciser les modalités opérationnelles de la coopération. À cet égard, la Cour des comptes relève que « dans les communes où la police municipale est cantonnée à des missions de proximité et de prévention, la convention de coordination reproduit généralement la convention-type. En revanche, elle va au-delà lorsque les policiers municipaux participent fréquemment à des interventions conjointes avec les forces de sécurité de l'État. La police municipale devient alors un auxiliaire de la police nationale qui adapte ses missions en fonction des siennes, lui laisse davantage de terrain et concentre ses moyens sur ses propres modes d'action en matière de lutte contre la délinquance. » Autrement dit, les conventions semblent d'autant plus s'alimenter que les parties prenantes poursuivent des objectifs communs et trouvent effectivement matière à collaborer sur des registres d'action proches.

Si la nature des relations partenariales joue sur le contenu des conventions, l'inverse n'est pas forcément vrai. Il peut même y avoir un grand écart entre les obligations formelles et la réalité des pratiques. Conformément au modèle-type, quasiment toutes les conventions prévoient par exemple l'établissement d'un rapport périodique sur les conditions de mise en œuvre, ainsi qu'une évaluation annuelle au cours d'une réunion entre les autorités signataires. Mais de fait, comme le remarque la Cour des comptes, « très rares sont les collectivités qui

établissent ce rapport périodique ou cette évaluation annuelle ». À l'évidence, la portée des conventions dépend de la façon dont les acteurs concernés se l'approprient.

Afin d'améliorer le dispositif existant, l'IGA préconise « l'émergence d'une nouvelle génération de conventions de coordination fondée sur les principes du volontariat partagé et d'une démarche méthodologique rigoureuse dans le cadre du CLSDP ». Dans l'idée, il s'agit de permettre aux collectivités qui le souhaitent de signer avec l'État une sorte de « contrat opérationnel de sécurité », l'objectif étant d'optimiser la complémentarité pratique des services, notamment pour la régulation des appels d'urgence, les communications par radio, les dispositifs d'intervention ou encore les modalités de mise à disposition des individus interpellés par la police municipale en situation de flagrance.

Dans cette optique, à l'occasion des premières rencontres nationales des polices municipales le 16 juin dernier, le ministre de l'Intérieur fait des annonces. Il dit d'abord que le projet de rénovation des conventions de coordination devra faire l'objet d'un décret en conseil d'État, saisi à cet effet. Il précise aussi que ces conventions d'un nouveau type pourront permettre aux policiers municipaux de communiquer sur le même canal radio que celui des policiers nationaux et des gendarmes, pour des liaisons en temps réel. Il indique en outre que la question de l'armement se discutera dans ce cadre, à l'échelle locale, ce qui est une manière de conforter le libre arbitre des maires et de rejeter la revendication à l'armement systématique portée par une partie de la profession<sup>10</sup>. En tout cas, ces conventions de coordination nouvelle version figurent à l'ordre du jour lors de l'installation de la commission consultative des polices municipales le 26 septembre : C. Guéant soumet un projet de décret sur lequel vont « plancher » les membres nouvellement nommés de cette instance tripartite présidée par C. Estrosi.

### **Cadre missionnel : *quid* du champ d'intervention des policiers municipaux ?**

Par-delà la question de l'armement, le débat sur le positionnement des polices municipales porte inmanquablement sur leur champ d'intervention, la nature et l'étendue de leurs missions.

#### **Vocation de proximité**

L'article L.2212-5 du Code général des collectivités territoriales confère aux policiers municipaux une compétence complémentaire de la compétence générale de la police et de la gendarmerie nationales. Pour résumer les prérogatives qui leur sont attribuées, on peut reprendre la réponse du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales à la question écrite d'un député sur le sujet : « Les policiers municipaux exécutent, par délégation du maire et sous son autorité, les tâches lui incombant en matière de prévention et de surveillance du bon

---

<sup>10</sup> Rendre obligatoires les « équipements individuels de protection et de défense » pour tous les policiers municipaux : tel est le cheval de bataille des quatre syndicats qui viennent de créer la toute nouvelle « Coordination syndicale police municipale » (SNPM/CFTC, FA-FPT, FO et UNSA) après s'être unilatéralement retirés de l'ancienne « Intersyndicale police municipale », au motif que les deux autres organisations participantes (CGT et Interco-CFDT) « ne souhaitent pas ouvrir le cahier revendicatif à d'autres domaines, tel que l'armement ». (cf. communiqué de la Coordination syndicale police municipale du 07.09.2011)

ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique. Les policiers municipaux sont chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbal les contraventions à ces arrêtés. Pour exercer leurs compétences de nature judiciaire, les agents de police municipale sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire et du procureur de la République. Ils ont la qualité d'agent de police judiciaire adjoint (art.21-2 du CPP). En cas de flagrance, le policier municipal a qualité pour conduire tout auteur présumé d'un délit ou d'un crime devant l'officier de police judiciaire le plus proche. »<sup>11</sup>

En réalité, les contours de ce mandat juridique laissent une marge d'interprétation différentielle du rôle des polices municipales. Certes, le modèle de la police de proximité est fédérateur, revendiqué par quasiment tous les responsables locaux. C'est ce qui ressort notamment de l'étude réalisée par la FMVM sur un panel de 44 villes moyennes, et de fait, l'écrasante majorité des services de police municipale assure des missions relatives à la surveillance générale, au stationnement et à la préservation du cadre de vie (plus de 95% de ceux des 565 communes et 3 EPCI ayant répondu au questionnaire de l'AMF). Mais au-delà de ce noyau dur de missions, l'orientation de l'activité varie fortement d'une ville à l'autre. On l'a dit, les doctrines d'emploi sont diverses.

### **« Judicialisation » de l'activité**

Dans l'ensemble, force est néanmoins de constater « la part croissante d'activités judiciaires exercées par les polices municipales ». C'est ce que pointe l'IGA pour qui cette évolution s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs. Si elle résulte avant tout de l'élargissement des pouvoirs des policiers municipaux depuis la loi du 15 avril 1999, elle tient aussi à « la culture plus répressive de certains maires qui demandent à leur police de s'investir dans les interpellations en flagrant délit ». En outre, elle est encouragée par le développement des dispositifs municipaux de vidéosurveillance, dont le fonctionnement effectif tend à renforcer les liens entre les policiers nationaux et les policiers municipaux, « qui deviennent leurs auxiliaires lors du signalement de comportements suspects repérés par les caméras, des interpellations avec remise à officier de police judiciaire et du tri des images enregistrées aux fins d'enquêtes judiciaires ».

Bref, le mouvement de judicialisation des missions est patent, au point que la police municipale semble parfois mise au service de la chaîne pénale plus qu'au service de la collectivité locale. En ce sens, les résultats de l'étude de la FMVM sont parlants : à la question de savoir si la police municipale doit « devenir une 'force auxiliaire' dont les missions seraient centrées sur le 'petit judiciaire' », un quart des villes enquêtées a répondu : « c'est presque déjà le cas ». Pourtant, les élus locaux dénoncent massivement ce risque de subordination. La position officielle de l'AMF est très claire à ce sujet. Relayée dans le rapport de l'IGA<sup>12</sup>, elle est réaffirmée par G. Hamel, député-maire de Dreux, lors des

---

<sup>11</sup> Réponse publiée le 09/11/2010 au Journal officiel à la question écrite n°85777 du député UMP P. Morel-A-L'Huissier.

<sup>12</sup> « Pour l'AMF, le policier municipal est, et doit rester, un fonctionnaire territorial soumis à l'autorité du maire de la commune dont il relève. Dans cette conception, même s'il est impliqué dans la coproduction de sécurité, il est avant tout un agent territorial chargé de la mise en œuvre des arrêtés municipaux et de la politique du maire. Son champ d'action est celui de la communauté et du vivre ensemble sans qu'il puisse y avoir de confusion avec l'activité des forces de sécurité régaliennes. À ce titre, les polices municipales ne sont ni des polices supplétives,



rencontres de Nice : les polices municipales ne doivent pas devenir une « variable d'ajustement de la police nationale », « leur rôle et leur emploi doivent continuer, dans le respect des textes, à être définis par le maire et le conseil municipal au nom de la liberté des communes ».

Il n'empêche que depuis douze ans, le Législateur n'a cessé de renforcer les prérogatives répressives des polices municipales, alimentant ainsi le processus de délégation du travail ordinaire de voie publique auparavant assumé par les forces étatiques. Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) s'inscrit dans le même esprit. C'est E. Ciotti, député des Alpes-Maritimes, qui en est le rapporteur à l'Assemblée nationale et qui y introduit, fin janvier 2010, un amendement visant à « adapter les pouvoirs des polices municipales à la réalité de leur rôle ». À cet effet, quatre dispositions sont prévues :

- l'octroi de la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux directeurs de police municipale ;
- la possibilité pour les policiers municipaux de procéder :
  - . à des contrôles d'identité sous couvert d'un officier de police judiciaire (OPJ),
  - . à des dépistages d'alcoolémie sous couvert d'un OPJ ;
  - . à l'inspection des bagages à main lors de manifestations récréatives rassemblant plus de 300 personnes (contre 1 500 personnes antérieurement).

Une cinquième disposition, d'ordre statutaire, figure également au chapitre « police municipale » de la LOPPSI : elle supprime l'obligation de renouveler les procédures d'agrément et d'assermentation lorsqu'un policier municipal effectue une mutation dans une autre commune.

Si cette dernière mesure fait consensus, les précédentes sont en revanche plutôt mal accueillies par les élus locaux. L'AMF y voit la manifestation du désengagement de l'État, un transfert de charges indues vers les collectivités territoriales. Parmi les 400 maires de petites villes (de 3 000 à 20 000 habitants) ayant répondu au questionnaire de l'APVF, moins d'un quart estime que de nouvelles compétences doivent être attribuées aux polices municipales, et une majorité relative (44%) se déclare contre l'habilitation APJ des directeurs de police municipale<sup>13</sup>. Quant aux syndicats de policiers municipaux, la plupart expriment également leur opposition, refusant l'attribution de nouvelles responsabilités en l'absence d'avancées sur le plan social. Mais en dépit de ce que l'IGA qualifie de « réticences assez unanimes des partenaires, quels qu'ils soient, à voir émerger une compétence judiciaire plus importante des polices municipales », les parlementaires approuvent l'ensemble de ces dispositions dans la version finale de la LOPPSI, adoptée le 8 février 2011 au terme d'un an de débats.

### **Clarification des missions**

Retournement de situation le 10 mars 2011 : le Conseil constitutionnel invalide 13 des 142 articles de la LOPPSI, parmi lesquels l'article 91 conférant la capacité d'APJ aux directeurs de police municipale et l'article 92 autorisant les policiers municipaux à procéder à

---

ni des polices auxiliaires. Pour l'AMF, il est essentiel que les maires conservent l'intégralité de leur autorité sur leurs services de police municipale. Chaque maire doit ainsi définir sa doctrine d'emploi, adaptée aux conditions locales et reflétant les priorités de la municipalité. »

<sup>13</sup> 30% sont pour et 26% ne se prononcent pas.

des contrôles d'identité. Considérant que « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire », ces deux mesures ont été jugées non conformes à la Constitution, au motif que les polices municipales, « qui relèvent des autorités communales, ne sont pas mises à la disposition des officiers de police judiciaire, eux-mêmes placés sous le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire ».

Les Sages ne retoquent certes pas les autres mesures relatives aux policiers municipaux, leur permettant notamment de procéder à des dépistages d'alcoolémie en cas d'accident de la circulation ou d'infraction au code de la route. En outre, suivant l'analyse juridique de G. Roussel, le détail de la décision peut laisser penser que « le Conseil constitutionnel ne censure pas en tant que tel l'extension des prérogatives procédurales de la police municipale, mais le fait que cette extension ne soit pas accompagnée d'une réforme structurelle rendant possible un contrôle direct par les autorités judiciaires »<sup>14</sup>. Néanmoins, l'invalidation des deux dispositions phares du volet « police municipale » de la LOPPSI marque un coup d'arrêt temporaire à l'élargissement des compétences judiciaires et concourt à la clarification des missions.

En lien, on peut mentionner la circulaire ministérielle du 20 juillet 2011 dont l'objet est de rappeler, en référence au Code général des collectivités territoriales, qu'« en aucun cas, il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre ». Ce recadrage fait suite à « des informations relayées notamment par des organisations syndicales de policiers municipaux et étayées par divers articles de presse [qui] ont fait état de l'affectation d'agents de police municipale à des missions de maintien de l'ordre »<sup>15</sup>. Tout comme le Conseil constitutionnel, cette circulaire attire l'attention sur les limites de compétence des policiers municipaux et contribue à mieux baliser leur rôle.

## **Cadre statutaire : quelle spécificité pour la filière « police municipale » ?**

La question du positionnement des polices municipales se joue parallèlement sur un plan déterminant pour les organisations syndicales : le cadre statutaire et le volet social.

### **Vers un nouveau protocole de professionnalisation**

Sur le modèle des sapeurs-pompiers, les policiers municipaux devraient-ils bénéficier d'un régime dérogatoire à celui de la fonction publique territoriale ? Les inspecteurs généraux de l'administration y sont nettement défavorables. Ils estiment qu'une refonte globale du statut serait inadaptée à la diversité des situations sur le terrain et ne bénéficierait d'aucun consensus politique compte tenu de l'attachement des élus locaux au principe de libre administration des collectivités. À propos de la modernisation de la filière police municipale, le ministère du budget, de la fonction publique et de la réforme de l'État n'annonce pas non plus de changement particulier à venir, se félicitant des ajustements consentis ces dernières

---

<sup>14</sup> Roussel G., « La nature répressive de la police municipale après la Loppsi 2 », *Actualité Juridique Collectivité Territoriales*, juillet-août 2011, p.347-351.

<sup>15</sup> Voir notre contribution sur le sujet : <http://www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2010/11/07/Le-maintien-de-l-ordre-fait-il-partie-des-missions-de-la-police-municipale>

années : « Les cadres d'emplois rénovés offrent des possibilités de carrières ouvertes et adaptées aux besoins des collectivités. Il importe de préserver l'identité de ces agents, qui, comme vient de le rappeler le Conseil constitutionnel, demeurent des agents communaux »<sup>16</sup>.

En 2006, suite à la signature d'un protocole de professionnalisation par le ministre délégué aux collectivités locales et trois organisations syndicales, plusieurs décrets sont effectivement pris, permettant de restructurer pour partie la filière (modification des grades, revalorisation indiciaire, instauration de nouvelles modalités de promotion interne, création d'un cadre d'emplois de catégorie A pour les directeurs de police municipale). En 2009, le préfet J. Ambroggianni formule une série de propositions pour poursuivre la professionnalisation de la filière, parmi lesquelles la fusion statutaire des agents de police municipale et des gardes champêtres, le renforcement de la formation ou encore la réévaluation de la situation indiciaire et indemnitaire. Sur cette base, des discussions s'engagent entre le gouvernement, les maires et les organisations syndicales. Qu'en ressort-il à ce jour ?

La création d'un cadre d'emplois unique regroupant les agents de police municipale et les gardes champêtres fait consensus mais bute sur la nécessaire homogénéisation des compétences d'attribution. Comme l'indique le ministère de l'Intérieur, « cette mesure recueille l'aval de l'ensemble des parties. Elle nécessite toutefois, au préalable, l'adoption de mesures législatives puisque les missions de ces deux types d'agents relèvent jusqu'à présent de dispositions législatives spécifiques à chacun d'entre eux »<sup>17</sup>.

À l'instar de la Cour des comptes, tous les acteurs concernés s'accordent également sur « le besoin accru de formation des policiers municipaux [...] avec la diversification de leurs missions et le développement du travail de nuit, des interventions en flagrant délits et des opérations conjointes avec les forces de sécurité de l'État ». En ce domaine, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est pleinement mobilisé et travaille à la consolidation du dispositif de formation existant<sup>18</sup>. Mais s'il s'agit bien d'adapter et de spécialiser l'offre de formation eu égard aux évolutions du métier, il importerait aussi, comme le recommande la Cour des comptes, d'instaurer une obligation de résultats à l'issue de la formation initiale, par exemple en transmettant les avis de fin de formation, non plus seulement aux maires avant titularisation des agents, mais également aux préfets afin de motiver les décisions d'agrément.

Quant à la question du régime indemnitaire, c'est le point de blocage des négociations : les syndicats font de leurs revendications sociales et salariales un préalable à toute évolution statutaire, l'AMF campe sur la position selon laquelle l'édiction de mesures obligatoires est contraire au principe de libre administration des collectivités, et le gouvernement tend à renvoyer les uns et les autres dos à dos. Il semblerait toutefois qu'une nouvelle phase de dialogue puisse prochainement s'ouvrir. Le 7 septembre dernier, à la stupéfaction de la CGT et d'Interco-CFDT, quatre syndicats (SNPM/CFTC, FA-FPT, FO et UNSA) quittent l'intersyndicale en raison de dissensions internes et rencontrent C. Guéant pour faire valoir leurs revendications communes. Au terme de cette entrevue, ils font savoir que le ministre de

---

<sup>16</sup> Réponse publiée le 05/07/2011 au Journal officiel à la question écrite n°103121 du député UMP P. Balkany.

<sup>17</sup> Réponse publiée le 05/04/2011 au Journal officiel à la question écrite n°98534 de la député UMP B. Poletti.

<sup>18</sup> Une fois recrutés, avant d'être titularisés, les agents de police municipale doivent suivre six mois de formation initiale d'application. Ils sont ensuite soumis à une formation continue obligatoire, à raison de 10 jours minimum tous les 5 ans.

l'Intérieur s'engage « dans une démarche volontariste », dans la perspective d'« aboutir à la signature d'un protocole de professionnalisation n°2 dans les plus brefs délais »<sup>19</sup>. Puis, le 26 septembre, lors de l'installation de la commission consultative des polices municipales, les représentants des maires, de l'État et des six organisations professionnelles qui composaient l'ex-intersyndicale décident de mettre en place un groupe de travail sur le volet social. Dossier à suivre...

### **Effets de la réforme de la fonction publique territoriale sur la filière « police municipale »**

Par-delà ces enjeux catégoriels, certaines modifications statutaires qui s'appliquent à la filière police municipale résultent des évolutions qui touchent la fonction publique territoriale dans son ensemble. À ce titre, on peut évoquer le décret n°2011-444 du 21 avril 2011 qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de la catégorie B et concerne le cadre d'emploi des chefs de service de police municipale. Les missions restent identiques, mais de nouvelles dispositions sont prises afin d'élargir les voies d'accès (instauration d'un troisième concours et d'un dispositif de promotion interne) et de revoir les grilles indiciaires, les modalités d'avancement et l'intitulé des grades (mais pas du cadre d'emplois lui-même dont l'appellation prête pourtant à confusion<sup>20</sup>).

On peut aussi, et plus longuement, revenir sur le décret n°2011-541 du 17 mai 2011 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux, en application de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Ce décret a pour but de lever l'interdiction de détachement au sein d'une même collectivité, c'est-à-dire de faciliter les changements de corps et de cadres d'emplois à équivalence de grade et d'échelon. Dans le cas qui nous intéresse, cela signifie que les agents relevant de la filière administrative ou technique pourront, dans leur commune, intégrer la filière police municipale par voie de détachement, autrement dit qu'une secrétaire de mairie ou un cantonnier pourront devenir policier municipal sans avoir à passer de concours.

Deux précisions doivent être apportées à ce propos :

- le détachement dans les cadres d'emplois de la police municipale a été rendu possible dès 2006, mais jusqu'alors, seuls les fonctionnaires d'État pouvaient bénéficier de cette mesure qui visait à renforcer les passerelles de la police et de la gendarmerie nationales vers la police municipale ;

- le détachement dans les cadres d'emplois de la police municipale ne s'effectue pas sans condition : il nécessite l'obtention du double agrément du préfet et du procureur de la République, et exige de suivre une formation initiale de six mois attestée par le CNFPT.

Il n'empêche que cette nouvelle disposition réglementaire pose question : quels critères vont-ils prévaloir dans les recrutements ? Sous réserve que les conditions légales du

---

<sup>19</sup> Communiqué de la Coordination syndicale police municipale du 07.09.2011.

<sup>20</sup> Tout policier municipal relevant du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale (catégorie B) est statutairement chargé d'assurer l'encadrement des agents de police municipale (catégorie C) dont il coordonne l'activité. Mais il n'est pas forcément le chef du service au sens fonctionnel du terme, autrement dit le « patron » de la police municipale (qui peut d'ailleurs relever du cadre d'emplois de catégorie A des directeurs de police municipale).

détachement soient respectées, le maire peut désormais intégrer dans sa police municipale des agents qui ne sont pas lauréats du concours, y nommer ceux de ses collaborateurs qu'ils souhaitent y placer, y compris aux postes à responsabilité. De ce point de vue, les possibilités de détachement marquent comme un retour en arrière dans le processus de professionnalisation. Elles viennent pour partie saper la valeur du concours dont l'instauration, en 1994, avait donné des gages de sélection à l'entrée dans la filière police municipale et contribué à crédibiliser un groupe professionnel dont la légitimité est souvent mise à mal.

### **Pour conclure**

À partir de ce petit travail rétrospectif sur les trois premiers trimestres de l'année 2011, on se rend compte que les événements successifs ont permis sinon de clarifier, du moins de réinterroger le positionnement des polices municipales dans les dispositifs locaux de sécurité publique. En revanche, cette actualité semble n'avoir pas eu grand impact sur la situation des autres agents territoriaux qui viennent grossir les rangs des services de prévention/sécurité et travaillent aux côtés des policiers municipaux sans en être. On pense en premier lieu aux agents de surveillance de la voie publique (ASVP), dont le champ de compétence se limite pour l'essentiel à la constatation des infractions aux règles de stationnement mais qui, de fait, sont souvent employés à d'autres missions, tels des policiers municipaux à moindres frais<sup>21</sup>. On pense aussi aux opérateurs de vidéosurveillance, aux agents de prévention, aux médiateurs urbains et autres correspondants de nuit, en somme à tous ces personnels périphériques aux statuts divers, souvent précaires, qui sont affectés à des missions de sécurisation de l'espace public et souffrent, bien plus que les policiers municipaux, d'un déficit de formation, de cadre juridique et de reconnaissance. Alors, à quand l'ouverture d'une réflexion sur le rôle et les perspectives d'évolution de ces autres métiers territoriaux de la prévention/sécurité ?

#### **Pour citer cet article :**

Virginie MALOCHET, « Polices municipales, janvier-septembre 2011. Rétrospective d'une période riche en actualités », *Délinquance, justice et autres questions de société*, Mis en ligne le 28 septembre 2011. URL : <http://www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2011/09/28/Polices-municipales-premiere-retrospective-2011>

<sup>21</sup> Voir à ce sujet l'analyse du blogueur Laurent Opsomer, « Polices municipales : ASVP versus APM » : <http://doubleneuf.nordblogs.com/archive/2011/09/16/polices-municipales-asvp-versus-apm.html>