

L'INTEGRALITE DU RAPPORT AMBROGGIANI

Monsieur Alain MARLEIX, Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités Territoriales, m'a demandé par lettre de mission du 11 septembre 2007, de réaliser une étude sur les principales questions qui préoccupent les personnels des polices municipales et de proposer les adaptations nécessaires.

En effet l'Etat a voulu renforcer l'efficacité du dispositif de sécurité intérieure en y associant étroitement les polices municipales, conformément aux objectifs de la Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité Intérieure du 29 août 2002 qui avait prévu, notamment, « d'ancrer les forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale ».

Il a ainsi organisé la coordination des services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des polices municipales et élargi les compétences de police judiciaire de ces dernières par les lois du 18 mai 2003 sur la sécurité intérieure, du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre l'insécurité routière, du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance.

Parallèlement, l'Etat a décidé d'accompagner la professionnalisation des policiers municipaux. Dans le cadre de cette démarche, un protocole d'accord sur la professionnalisation du cadre statutaire a été signé le 25 avril 2006 entre le Ministre délégué aux Collectivités Territoriales et trois organisations syndicales représentatives.

Dans le prolongement de cette première étape, il est prévu de conforter cette démarche de professionnalisation.

Le présent rapport qui est proposé sous forme d'un avant projet, s'inscrit donc dans ce processus.

Il porte sur les principales questions qui se posent en matière de statuts et de formation des policiers municipaux, compte-tenu de l'évolution de leurs missions et de leur engagement dans la sécurité de proximité.

J'évoque ainsi dans une première partie la place nouvelle qu'ont prise les polices municipales dans le dispositif de sécurité intérieure, à la fois en raison de leur positionnement auprès des maires et de leur proximité de la population, mais aussi du fait du partenariat engagé avec l'Etat dans le cadre du traitement global de la délinquance

Dans une deuxième partie, j'examine les différents sujets d'ordre statutaire à propos desquels des évolutions sont attendues ou souhaitables, et je formule un ensemble de propositions susceptibles d'y répondre. Ces propositions sont les suivantes :

- fusion du cadre d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres,
- clarification de la situation des agents de surveillance de la voie publique et des agents temporaires des polices municipales de façon à mieux les distinguer des policiers municipaux eux-mêmes,
- modulation différente des conditions de création du cadre d'emploi de directeur des polices municipales (catégorie A,
- nouvel intitulé hiérarchique pour la catégorie B,
- revalorisations indiciaires accompagnant une clarification des missions,
- renforcement de la formation et création de deux pôles de regroupement d'application spécifiques aux polices municipales,
- création d'une distinction nationale qui leur soit propre, ainsi que d'un référent spécialisé au ministère de l'Intérieur dans le souci de témoigner à la profession des marques de reconnaissance attendues,
- attribution d'une portée nationale aux procédures d'agrément et d'assermentation.

Jean Ambroggiani

INTRODUCTION

Le législateur a progressivement renforcé la place des polices municipales dans la chaîne de sécurité publique, en complément des forces de police et de gendarmerie.

Si l'on remonte dans l'histoire, la police fut d'abord une affaire municipale. Dès le XI^{ème} siècle, avec le développement des franchises communales, les maires héritèrent de la charge de la sécurité locale, jusqu'à ce que la Révolution française confie aux officiers municipaux, délégués par l'Etat, la responsabilité du bon ordre et de la tranquillité publique. Les maires devenaient alors officiers de police judiciaire, ce qui leur conférait le port de l'écharpe tricolore.

Malgré les deux lois du 26 juin 1920 et du 23 avril 1941 qui étatisèrent les polices municipales des villes, respectivement de 40 000 habitants et de 10 000 habitants, dès les années 60, et plus encore à partir de 1980 du fait de la montée de la délinquance urbaine, des corps de police municipale furent créés dans de nombreuses villes. Paris est resté un cas particulier puisque le préfet de police y exerce une partie des pouvoirs de police municipaux.

Aujourd'hui, près de 3 500 communes, dont 2 000 à police d'Etat, disposent d'une police municipale et, durant ces dix dernières années, les effectifs des polices municipales ont augmenté de plus de 30%. De plus, une part croissante de ces polices intervient aux côtés des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

L'Etat a en effet le devoir d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens. Il dispose pour cela de deux grandes administrations dont les personnels sont bien formés et entraînés, dotés de pouvoirs de police judiciaire complets, équipés de moyens modernes : la police nationale forte de 150 000 fonctionnaires et la gendarmerie nationale, force armée de 105 000 personnels.

L'Etat s'adapte en permanence à l'évolution de la criminalité et de la délinquance. Ainsi, pour faire face à la très forte augmentation de la délinquance constatée en 2001, il a voulu renforcer son action et se doter de moyens supplémentaires.

C'est dans ce cadre qu'a été votée la première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) qui a non seulement accru les effectifs et les moyens des services de police et de gendarmerie, mais aussi mis en place une nouvelle architecture institutionnelle visant à assurer l'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale et à renforcer l'action des polices municipales. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a permis de renforcer l'appui au développement de la vidéoprotection par les municipalités, par la création du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance. La LOPPSI mettra l'accent sur la mutualisation des moyens entre la police nationale et la gendarmerie nationale, le développement de la technologie, ainsi que sur une gestion renouvelée des ressources humaines.

Par rapport à la police nationale et à la gendarmerie nationale, les polices municipales, toutes catégories de personnels confondues, ne représentent qu'un effectif de 23 000 agents. C'est néanmoins un chiffre important en soi et significatif en termes de présence sur la voie publique.

Grâce à leurs qualités propres, les polices municipales ont acquis aujourd'hui une place légitime dans le dispositif de sécurité intérieure. En outre, elles travaillent de plus en plus en complémentarité avec la police nationale et la gendarmerie nationale.

Soucieux d'accompagner cet engagement, l'Etat examine les évolutions nécessaires à prendre en compte en matière statutaire et dans le domaine de la formation.

1^{ère} partie :

La place des polices municipales dans le dispositif de sécurité intérieure.

2^{ème} partie

Propositions d'améliorations statutaires et en matière de formation.

Première partie

La place des polices municipales dans le dispositif de sécurité intérieure.

Cette place est devenue de plus en plus importante grâce aux qualités et aux compétences des polices municipales, mais aussi en raison du partenariat que le Ministère de l'Intérieur a développé avec elles.

I – Les polices municipales occupent une place importante dans le dispositif de sécurité en raison de leurs qualités propres et de leurs compétences.

Les polices municipales présentent plusieurs avantages : elles sont composées de personnels diversifiés et proches de la population, dotés de compétences à la fois administratives et judiciaires.

- Des personnels adaptés à leurs missions de proximité.

De par leur mission de surveillance générale et d'ilotage, ils sont naturellement présents et visibles sur la voie publique et dans les lieux publics. Placés au plus près de la population qu'ils connaissent donc bien, ils assurent sa tranquillité au quotidien et jouent auprès d'elle un rôle d'assistance et de médiation, tout en veillant au respect des lois. Cette proximité est également précieuse pour collecter tous renseignements utiles.

Ces polices sont aussi très réactives. Leurs agents, parce qu'ils sont fonctionnaires territoriaux, sont en prise directe avec leurs collègues des autres services de la mairie : nettoyage, espaces verts, services sociaux, état civil, par exemple ; cela permet de répondre rapidement aux incidents de la vie quotidienne.

Les plus importantes d'entre elles sont pluridisciplinaires et dotées de brigades spécialisées : brigades vertes, cynophiles, de nuit, des transports, de surveillance maritime, etc....

Placées directement sous l'autorité des maires, donc dans un circuit de décision court, les polices municipales font également preuve de souplesse d'emploi et de réactivité, d'autant plus que les maires sont devenus les pivots de la prévention de la délinquance et occupent une place croissante dans les politiques de sécurité.

Enfin, les polices municipales sont composées de différentes catégories de personnels opérant en milieu urbain et en zone rurale. Ces personnels, dotés de pouvoirs de police judiciaire, sont détenteurs d'attributions en matière de police administrative et de compétences élargies en matière de police judiciaire.

La filière compte deux cadres d'emplois : l'un **urbain** : les policiers municipaux, avec deux fonctions complémentaires : les agents de surveillance de la voie publique et les assistants temporaires de police municipale ; l'autre **rural** : les gardes champêtres.

Les **policiers municipaux** sont des fonctionnaires territoriaux nommés par le maire après double agrément du préfet et du procureur. Ils doivent prendre leurs instructions auprès du maire qui est leur supérieur hiérarchique.

Ils sont agents de police judiciaire de l'article 21 du Code de Procédure Pénale. A ce titre, ils doivent seconder les OPJ, constater tous crimes et délits par rapport mais ne peuvent relever par procès verbal que les contraventions. Leurs pouvoirs sont donc limités en matière de police judiciaire puisqu'ils ne peuvent procéder à aucune investigation, ne peuvent exécuter de commission rogatoire et ne peuvent exercer de mesure de contrainte à l'encontre d'un contrevenant (perquisition, fouille, placement en garde à vue, etc.) comme les OPJ, ni même réaliser d'enquête préliminaire ou relever les crimes et délits par procès verbal comme les APJ 20. En revanche cette relative faiblesse de

l'activité procédurale leur permet d'être d'autant plus disponibles pour assurer une présence sur la voie publique.

Leurs effectifs ont triplé en 20 ans. Ils sont aujourd'hui 17 700, répartis dans toutes les régions de France, mais majoritairement en région Provence Alpes Côte d'Azur (3 700), Ile de France (2 400), Rhône Alpes (1 800) et Languedoc Roussillon (1 410).

Sur ces 17 700 policiers municipaux, 13 350 sont armés et près de 7 000 dotés d'une arme de poing de 4^{ème} catégorie.

Les agents de surveillance de la voie publique, dont le nombre va croissant, sont aujourd'hui près de 3 000. Désignés par le maire et assermentés après agrément du procureur, ils sont chargés exclusivement de verbaliser les infractions au stationnement. Leur tenue n'est pas réglementée, contrairement à celle des agents de police municipale, et ils ne peuvent être armés.

Les agents temporaires de police municipale sont des assistants saisonniers, nommés par les maires, parmi les agents non titulaires, ou appartenant à d'autres cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Ils peuvent renforcer les effectifs de police municipale pour l'exécution de missions de police administrative confiées par le maire, mais doivent obtenir l'agrément du préfet et du procureur.

Le deuxième cadre d'emplois est celui des **gardes-champêtres** : Ils sont aujourd'hui évalués à 1 800. Ils étaient plus de 20 000 en 1950 ! Ces fonctionnaires territoriaux, placés sous l'autorité du maire, sont aussi des agents chargés de certaines missions de police judiciaire au titre des articles 15 et 22 du Code de Procédure Pénale. Institués par la Révolution en 1791, après avoir vu le jour au XV^{ème} siècle, ils étaient encore officiers de police judiciaire jusqu'en 1958, date de la réforme du Code d'Instruction Criminelle. Bien que leur nombre soit en diminution, ils conservent toute leur actualité dans les

communes rurales. En effet, aux termes de l'article 2213 du Code Général des Collectivités Territoriales, « la police des campagnes est spécialement placée sous la surveillance des gardes-champêtres et de la gendarmerie nationale ». Le rôle des gardes-champêtres est précieux dans l'espace rural qui demeure important dans notre pays, surtout le rural profond, qu'ils finissent par être les derniers relais à bien connaître.

La filière de police municipale, entendue au sens large, est donc diverse et pragmatique, d'autant plus que la situation de ses agents est aussi très variable selon les communes. Il y a en effet de grandes différences entre les polices municipales orientées vers l'ilotage, la prévention, la médiation, les maires de ces communes considérant que la sécurité est avant tout l'affaire de l'Etat, et les polices municipales tournées davantage vers le flagrant délit et l'interpellation des délinquants, en raison de la spécificité des situations locales qui ont conduit les maires à s'impliquer davantage dans la lutte contre l'insécurité.

Si les policiers municipaux et les gardes-champêtres disposent de pouvoirs de police judiciaire limités, en revanche, ils détiennent des compétences importantes en matière de police administrative et de plus en plus larges en matière de police judiciaire.

- **Des personnels dotés de compétences importantes.**

Dans le domaine administratif, les policiers municipaux ont des compétences qui procèdent de la qualité d'autorité de police du maire, chargé au titre de l'article 2212-2 du C.G.C.T., d'une mission générale de police administrative, à savoir « le bon ordre, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. »

Dans ce cadre, les policiers municipaux assurent l'exécution des arrêtés du maire et verbalisent les contraventions à ces arrêtés. Ces missions sont nombreuses car le champ de la police administrative est large. Elles s'exercent essentiellement par la présence

physique et visible de ces fonctionnaires dans les lieux publics. Le maintien de l'ordre est exclu.

Les gardes champêtres partagent cette compétence en zone rurale.

Dans le domaine de la police judiciaire, l'Etat a étendu les compétences des polices municipales.

Cette extension avait déjà commencé avec la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales et la loi du 20 janvier 2000 relative à la sécurité quotidienne. Elle a été renforcée par les lois du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre l'insécurité routière, du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance.

Il en résulte que désormais les policiers municipaux peuvent, notamment :

- Verbaliser la plupart des contraventions du code de la route (article R130-2). Seules sont exclues de leurs attributions 17 infractions qui requièrent une technicité particulière ou des pouvoirs d'enquête. Ils peuvent même constater « les grands excès de vitesse » et les « très grands excès de vitesse » car ce sont des contraventions de 4^{ème} et de 5^{ème} classe, le « très grand excès de vitesse » devenant un délit en cas de récidive.
- Effectuer des dépistages d'alcoolémie à l'occasion d'accidents ou d'infractions, mais pas de façon préventive ou systématique.
- Immobiliser un véhicule et prescrire sa mise en fourrière, cette dernière diligence relevant du chef de service de police municipale.
- Accéder aux fichiers des immatriculations et des permis de conduire.
- Intervenir en matière de racolage et d'occupation illicite de terrains.
- S'impliquer davantage dans la lutte contre les incivilités, notamment pour faire cesser le tapage nocturne et les bruits de voisinage dans les parties communes

des immeubles, ainsi que pour constater les délits de voies de fait, de menace, de violence contre les personnes dans les entrées ou cages d'escalier des immeubles collectifs d'habitation. Ils peuvent aussi verbaliser les propriétaires de chiens d'attaque non déclarés ou qui ne respectent pas les règles de circulation dans les voies et dans les lieux publics, constater la divagation d'animaux dangereux, les mauvais traitements aux animaux, les dépôts d'ordures, la dégradation de biens appartenant à la commune, les nuisances sonores engendrées par les véhicules à moteur, l'interdiction de fumer dans les lieux publics...

- Procéder à la fouille des bagages à main, et plus seulement à l'inspection visuelle, avec le consentement de leur propriétaire, à l'occasion de manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 1500 spectateurs.

Ils exercent aussi de nombreuses compétences dans le cadre de polices spéciales, notamment en matière de cadre de vie et d'environnement (publicités et enseignes, déchets, protection de la faune et de la flore, parcs nationaux, réserves naturelles, bruit, etc. ...), sans oublier le code de la voirie routière (atteinte à l'intégrité matérielle du domaine public routier), la police des gare, le code rural (animaux dangereux), le code de la santé publique, le code de l'urbanisme, le livre des procédures fiscales, etc....

Quant aux gardes champêtres, aux termes de l'article 22 du Code de Procédure Pénale, ceux-ci recherchent et constatent par procès verbaux les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières ou rurales. A ce titre, ils sont compétents, par exemple, pour verbaliser les infractions de dévastation de récoltes, d'incendie volontaire, d'empoisonnement d'animaux... Ils disposent ainsi de pouvoirs de police judiciaire plus importants que ceux des policiers municipaux puisqu'ils peuvent constater par procès verbal certains délits. En outre, ils disposent du droit de suite (par exemple pour saisir le gibier dans la cabane du braconnier) et de séquestre. Ils peuvent même requérir un OPJ pour les assister.

Les gardes champêtres détiennent aussi, comme les policiers municipaux, avec des différences liées à leur zone d'intervention, de nombreuses compétences spéciales, en particulier dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, de la police des réserves naturelles, de la police de l'eau, de la police de la chasse et de la pêche, de la police de la santé publique, de la conservation du domaine public routier, de la police de la navigation fluviale, de la police des alcools et des tabacs, de la police des poids et mesures, sans oublier la prévention des incendies de forêts... Ils ont également reçu des compétences nouvelles des lois récentes relatives à la sécurité intérieure, en particulier de celle du 5 mars 2007 qui leur confie la compétence de constater des contraventions au code pénal, ne nécessitant pas d'actes d'enquête de leur part et ne concernant pas des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ainsi, les policiers municipaux et les gardes champêtres jouent-ils un rôle de plus en plus important en matière de sécurité et de respect des lois, et ce d'autant plus que l'Etat a voulu organiser leur intervention dans un cadre de complémentarité avec ses services.

II. Complémentarité des interventions avec l'Etat.

Cette complémentarité se traduit principalement dans deux domaines :

- L'organisation de la coordination des services publics de sécurité.
- L'accompagnement de la professionnalisation des polices municipales.

Organisation de la coordination des interventions avec la police et la gendarmerie nationales.

La loi du 15 avril 1999 a consacré cette coopération entre les différents services de police et a fait de la convention de coordination l'instrument privilégié de cette complémentarité pour optimiser leur action. La loi du 29 août 2002 a confirmé encore cette coordination en réaffirmant la nécessaire complémentarité entre les différents acteurs de sécurité intérieure et en encourageant la conclusion de ces conventions de coopération.

La signature d'une convention de coordination est obligatoire pour les services de police municipale qui comptent au moins 5 emplois effectifs. Elle est également obligatoire pour les services de police municipale désirant armer leurs membres. L'absence de convention de coordination entraîne dans les communes dont les services comptent au moins 5 emplois d'agents, l'interdiction de travail de nuit.

La convention de coordination est signée entre le préfet et le maire, après avis du procureur de la république. Elle porte à la fois sur la police administrative et la police judiciaire.

Elle définit la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale et détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police ou de la gendarmerie. Elle prévoit également les réunions d'échange d'informations et les modalités de communication avec l'OPJ.

Au 31 octobre 2008, 771 conventions ont été signées par des communes situées en zone de police nationale et 1142 par des communes situées en zone de gendarmerie nationale.

Dans l'ensemble, ces conventions fonctionnent bien, mais elles sont encore susceptibles d'améliorations, par exemple, dans le renforcement des liaisons entre les différents

services (rapprochement des moyens de communication ou, selon les cas, mise à disposition mutuelle de policiers municipaux de liaison dans les salles opérationnelles, de bureaux communs, d'outils cartographiques, etc...). D'autre part, la répartition des tâches doit se faire davantage par fonction que par territoire.

Cette coordination s'exerce également en matière de prévention de la délinquance dans le cadre **des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance** créés par la loi du 29 août 2002 afin d'associer plus étroitement les collectivités locales à la lutte contre l'insécurité. Ces instances de concertation, auxquelles participent notamment le préfet et le procureur, sont présidées par les maires. Informées régulièrement des indicateurs de la délinquance et de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie, elles expriment les attentes de la population en matière de sécurité de proximité et doivent dégager une stratégie s'appuyant sur des objectifs déterminés.

Le rôle d'animateur et de coordonnateur du maire de la politique de prévention de la délinquance mise en œuvre sur le territoire de sa commune, a encore été souligné par la loi du 5 mars 2007 qui charge en particulier ce magistrat d'intervenir auprès des familles connaissant une situation difficile.

Une professionnalisation accompagnée par l'Etat.

L'Etat est intervenu dans plusieurs domaines. Il a contribué à forger une véritable identité professionnelle pour les polices municipales, a fixé leurs obligations en matière de formation, leur a donné accès aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission en réglementant leur emploi dans un cadre strict.

Il a aussi encouragé la mutualisation des moyens et des personnels entre les communes.

- **La définition d'une véritable identité professionnelle** à partir de la loi du 5 avril 1999, avec la création d'une carte professionnelle et d'un code de déontologie, la réglementation de la tenue désormais uniforme sur l'ensemble du territoire et la signalisation des véhicules de service.
- L'Etat a aussi créé les cadres d'emplois nécessaires : si le premier cadre d'emplois d'agent de catégorie C a été créé en 1994, les deux cadres d'emplois de Chef de service de catégorie B et de Directeur de catégorie A, l'ont été dans un délai de six ans, respectivement par les décrets du 20 janvier 2000 et du 17 novembre 2006. On compte peu de filières dans la fonction publique dont les cadres d'emplois ont été organisés dans des délais aussi courts.
- **la formation.** C'est un domaine dans lequel l'Etat s'est aussi beaucoup investi depuis les décrets du 24 août 1994 et du 20 janvier 2000, qui réglementent l'obligation de formation des personnels, initiale et continue, jusqu'à la publication des décrets du 17 novembre 2006 qui ont conduit le Centre National de la Fonction Publique Territoriale à mettre en place les préparations intensives aux examens professionnels transitoires de chefs de service et à préparer l'organisation du premier concours de directeur de la police municipale. Le référentiel de formation des directeurs de police municipale doit entrer en application incessamment. Cette obligation de formation s'est encore traduite par la publication le 3 août 2007 du décret relatif aux armes de 4^{ème} et de 7^{ème} catégories.

Ce décret a en effet introduit une obligation de formation préalable pour le port d'arme et le CNFPT s'est vu attribuer l'organisation de la formation avec le concours des services de police et de gendarmerie. Ce texte a également réglementé l'obtention du certificat de moniteur de police municipale en maniement des armes. Aujourd'hui 160 moniteurs, policiers municipaux, sont opérationnels. Ils ont été formés par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale à l'issue d'un stage de cinq semaines.

Ce décret contient également de nouvelles dispositions relatives au contrôle de l'assiduité et de l'aptitude des policiers municipaux autorisés au port d'une arme. Ainsi le préfet peut suspendre l'autorisation de port d'arme d'un agent qui n'a pas suivi les séances d'entraînement annuel au tir.

Il est à relever que les personnels des polices municipales ont une **obligation de formation continue tout au long de leur carrière**, et pas seulement à l'occasion des passages de grade.

- **L'équipement.** Récemment avec le décret du 23 septembre 2008, à l'initiative du ministre de l'intérieur l'Etat a ouvert aux polices municipales l'accès au pistolet à impulsions électriques. Son utilisation est également soumise à une obligation de formation initiale.

Sont aussi en préparation des textes relatifs à l'habillement et aux équipements de protection des motocyclistes, ainsi qu'à l'intégration du casque de protection antichoc individuel dans la tenue de service général.

Dans le domaine important de la vidéoprotection, le ministre de l'Intérieur, Madame Michèle ALLIOT MARIE, a prévu le triplement des équipements d'ici 2009. Afin d'aider les communes, l'Etat peut participer à leur mise en place via des subventions, notamment du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

-**L'intercommunalité.** Conscient des contraintes financières des collectivités locales, l'Etat a encouragé la mutualisation des personnels et des moyens entre plusieurs communes.

- La loi du 15 avril 1999 avait déjà permis la mise en commun d'agents entre les polices municipales de communes limitrophes et la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité avait prévu qu'un établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre pouvait recruter un ou plusieurs agents de police municipale.

- La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance a élargi cette possibilité. Désormais les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants, peuvent disposer en commun par convention d'un ou de plusieurs agents de police municipale agissant sur le territoire de chacune d'entre elles.

Jusqu'à présent une vingtaine de polices municipales intercommunales ont été mises en place.

Le président de l'établissement public intercommunal est l'autorité gestionnaire mais les maires demeurent l'autorité opérationnelle et conservent leurs pouvoirs de police. Les conventions de coordination ou les demandes d'armement doivent également être signées par les maires des communes membres.

Ainsi, le Ministre de l'Intérieur a déjà engagé un effort important, aux côtés des collectivités locales, pour accompagner les évolutions nécessaires en raison du rôle nouveau qu'il a voulu donner aux polices municipales. Elle entend le poursuivre en examinant les adaptations qui s'imposent dans le domaine statutaire et en matière de formation.

Deuxième partie.

Propositions d'améliorations en matière de statuts et de formation

I – Statuts :

Les propositions portent sur les cadres d'emplois et les fonctions complémentaires, l'encadrement, la situation indiciaire et indemnitaire des agents, ainsi que sur des mesures diverses.

1 - Cadres d'emplois et fonctions complémentaires

Proposition : fusion des cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres en un tronc commun comprenant les deux spécialités urbaine et rurale. Cette fusion permettrait d'harmoniser les compétences et les carrières.

L'urbanisation de notre pays s'est accompagnée d'une forte diminution du nombre de gardes-champêtres. Les problèmes propres à la campagne, liés à la chasse ou à l'agriculture, ont perdu de leur acuité. Parallèlement, l'insécurité urbaine devenait un sujet de préoccupation majeure pour nos concitoyens. Il en est résulté, d'un côté, une forte chute des effectifs des gardes champêtres qui atteignent aujourd'hui 1 800 contre plus de 20 000 en 1950, de l'autre, une forte croissance des effectifs des polices municipales au cours des vingt dernières années, jusqu'à atteindre environ 17 700 agents.

Cependant, au cours des dernières années, le clivage villes/campagnes a changé de nature. En effet, avec la périurbanisation et le développement des réseaux transports, les problèmes de sécurité autrefois typiquement urbains s'exportent de plus en plus largement dans ce que l'on appelait autrefois les campagnes. Des communes rurales recrutent des policiers municipaux plutôt que des gardes-champêtres pour y faire face. A contrario, il est apparu que les compétences propres aux gardes champêtres, notamment environnementales, pouvaient s'avérer utiles dans les espaces naturels situés en ville.

Cette imbrication des problèmes de sécurité entre villes et campagnes appelle une plus grande flexibilité dans le recrutement et les compétences des gardes-champêtres et des policiers municipaux.

Cette préoccupation rejoint une préoccupation d'équité entre cadres d'emplois et en matière de débouchés, car les deux cadres d'emplois présentent plusieurs disparités.

Or bien que ces deux cadres soient recrutés par un concours de niveau équivalent, les policiers municipaux font une carrière qui va de C à A, les gardes champêtres sont limités à C et ont un déroulement de carrière dans cette catégorie deux fois plus long à des indices moins élevés. Quant à l'Indemnité Spéciale de Fonction (ISF) des gardes champêtres, elle est inférieure de 4 % à celle des agents de la police municipale.

D'autre part, les gardes champêtres n'ont pas d'obligation de formation à l'armement, contrairement aux policiers municipaux, et ils ne bénéficient que d'une formation initiale de 3 mois, alors que celle-ci est de 6 mois pour les agents de police municipale de la même catégorie C. Les gardes champêtres ne bénéficient pas non plus d'une formation continue obligatoire.

Enfin, les gardes champêtres ne disposent pas d'une tenue uniforme sur le territoire national ni de véhicules de service dotés d'une sérigraphie unique, comme les policiers municipaux. A noter d'ailleurs que les gardes champêtres ont déposé un modèle de tenue unique auprès de l'administration centrale et qu'ils attendent une réponse à ce sujet.

Pour ces différentes raisons, les gardes champêtres souhaitent plus de parité sur le plan statutaire avec leurs collègues des polices municipales.

A l'inverse, les policiers municipaux dont la carrière s'échelonne pourtant jusqu'à la catégorie A, ne disposent pas des pouvoirs de police judiciaire des gardes champêtres en matière de délits ruraux et forestiers, ce qui limite leur action dans les zones boisées périurbaines (forêts, parcs...) pouvant relever du code rural et du code forestier.

Une solution pour remédier aux disparités entre ces deux cadres pourrait consister en leur fusion dans un cadre unique. De la sorte les gardes champêtres pourraient avoir accès à la carrière et à la formation des policiers municipaux, et ces derniers se verraient attribuer les pouvoirs des gardes champêtres en matière de délits forestiers et ruraux.

Ce cadre unique pourrait être dénommé « police territoriale » avec deux composantes selon la zone géographique de compétence, les « polices municipales » qui conserveraient leur appellation actuelle afin de bien marquer leur ancrage auprès des maires et les « polices rurales » regroupant l'ensemble des gardes champêtres.

Proposition : clarification de la situation des ASVP et des APM par rapport à celle des policiers municipaux.

Les agents de surveillance de la voie publique, de plus en plus nombreux (environ 3 000) et qui représentent une souplesse d'emploi pour les maires en raison de leur coût plus faible que celui des policiers municipaux, sont souvent utilisés illégalement à d'autres tâches que celles relatives au relevé des infractions au stationnement, par exemple, en surveillance de la voie publique ou en règlement de la circulation.

Les syndicats de policiers municipaux s'en plaignent. Une circulaire avait d'ailleurs été adressée aux préfets par le ministre de l'Intérieur pour rappeler la réglementation applicable en la matière.

Ces personnels assermentés après agrément du procureur, pour la plupart agents techniques ou adjoints administratifs titulaires, 20 % d'entre eux étant recrutés sur des contrats à durée déterminée, présentent néanmoins un intérêt par le renfort qu'ils apportent aux polices municipales et la flexibilité qu'ils offrent à leurs employeurs.

Aussi est-il proposé de retenir à leur égard les mesures suivantes :

- mieux les distinguer des policiers municipaux en les dotant d'une tenue d'une couleur distincte, identique sur le plan national.
- redéfinir leurs missions : conserver la surveillance du stationnement, ce qui en libère les policiers municipaux, et prévoir d'autres tâches complémentaires, telles que, par exemple, le relevé des contraventions liées à l'environnement et la lecture des instruments de vidéo protection. Ces agents pourraient aussi « étoffer » les patrouilles sur la voie publique à condition d'être bien encadrés par des policiers municipaux et de ne pas être livrés à eux-mêmes.
- leur dispenser une formation adaptée à leurs missions. Le CNFPT prépare d'ailleurs un itinéraire de formation d'une douzaine de jours de stage à leur intention.
- permettre leur intégration dans les cadres de la police municipale après un examen professionnel, avec l'obligation de suivre la formation initiale et continue des policiers municipaux.

Les assistants temporaires de police municipale, chargés de missions de police administrative.

Là aussi il s'agit d'éviter une dérive, ces assistants saisonniers, comme les ASVP, étant parfois employés en raison de leur moindre coût à la place de policiers municipaux.

Il conviendrait donc de **fixer un ratio**, par exemple un assistant temporaire pour un agent de police municipale titulaire, et de les doter d'une tenue d'une couleur différente de celle des policiers municipaux, identique sur le territoire national.

2 - Encadrement

Proposition : modulation des conditions de création de l'emploi de directeur.

Les décrets du 17 novembre 2006 ont permis la création du cadre d'emplois de directeur de police municipale de catégorie A dans les collectivités comptant un effectif d'au moins 40 agents. Cette création récente permet aux mairies de recruter des cadres de bon niveau, sans avoir recours, comme c'était très souvent le cas auparavant, à des contractuels.

Elle prolonge en outre la création de la catégorie B et offre de nouvelles perspectives de carrière aux policiers municipaux.

Pour autant, elle fait l'objet de plusieurs réserves :

- le seuil de 40 agents est jugé trop élevé, d'autant que la plupart des cadres A de la filière fonction publique territoriale administrative ou technique exercent leur autorité sur un nombre moins important d'agents. Les cadres A des PM seraient donc défavorisés par rapport à leurs autres collègues territoriaux.
- on observe des situations très disparates : telle petite commune disposant seulement de 2 agents de PM a créé un poste de directeur, telle autre grande commune en a créé une douzaine, etc...
- ce nouveau cadre d'emplois n'offre pas de perspectives d'avancement puisqu'il ne comporte qu'un grade. Les personnels regrettent de ne plus pouvoir évoluer lorsqu'ils l'ont atteint. D'autre part il a pour indice terminal 611, indice moins élevé que celui de la filière administrative et technique. Ce cadre d'emplois est donc insuffisamment attractif pour concurrencer le recrutement par contrat.

Il est donc proposé pour prendre en compte certaines de ces observations sans affaiblir pour autant la fonction, d'introduire d'autres paramètres dans les conditions de sa création.

1^{ère} hypothèse :

conserver le quota de 40 agents, mais y regrouper l'ensemble des personnels municipaux participant à la sécurité de la commune et collaborant avec la police

municipale : ASVP, ATM, gardes champêtres, agents de sécurité des parcs et jardins, opérateurs de vidéo surveillance...

2^{ème} hypothèse :

ne plus s'en tenir au seuil de 40 agents de police municipale, mais privilégier la nature des responsabilités exercées en prenant en compte des critères qualitatifs, tels que : présence de quartiers relevant de la politique de la ville, niveau de la délinquance, caractère de ville centre ou de ville touristique, existence d'installations sensibles, etc...

Proposition : donner une meilleure lisibilité aux grades

Le cadre d'emplois de la catégorie B s'intitule chef de service et est décliné en trois grades : classe normale, classe supérieure et classe exceptionnelle. Cette dénomination de grade induit en confusion. En effet, comme il y a très souvent plusieurs chefs de service dans le même corps de police municipale, il est parfois difficile d'identifier clairement le chef du chef de service.

Aussi, pour introduire plus de lisibilité dans la désignation des grades de la catégorie B sans créer par ailleurs de confusion avec les grades de la police nationale, qui relèvent d'une logique et de contraintes différentes, une réflexion devra être menée sur l'appellation à apporter aux fonctionnaires de la catégorie B de la police municipale .

3 - Situation indiciaire et régime indemnitaire

Proposition : revalorisation de la situation indiciaire pour des missions nouvelles.

Les personnels des polices municipales et les gardes champêtres sont soumis à des contraintes que ne connaissent pas leurs collègues de la fonction publique territoriale : disponibilité, port de l'uniforme, obligation de formation continue, exposition à des risques physiques de plus en plus importants, sans bénéficier pour autant du même régime indiciaire. Leur situation indiciaire et indemnitaire est également ressentie comme inférieure à celles des agents des autres services publics de sécurité, policiers, gendarmes et sapeurs-pompiers, mais les statuts et les conditions d'emploi ne sont pas les mêmes .

Dans leur ensemble, les représentants des personnels demandent surtout la généralisation de l'indemnité spéciale de fonction (20 à 30% du salaire selon le grade), alors qu'actuellement son attribution dépend de la décision des maires, et son intégration dans le calcul de la retraite, selon un échelonnement dans le temps. Ils souhaitent aussi la bonification d'un an tous les cinq ans pour obtenir un départ en retraite pleine à 55 ans.

La généralisation de l'indemnité spéciale de fonction se heurte toutefois à deux difficultés majeures : d'une part, le principe de la libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, son caractère de revendication catégorielle.

En outre, les catégories C ont déjà fait l'objet de revalorisations importantes et récentes, suite au protocole signé en 2006.

Les propositions suivantes, d'ordre indiciaire, bien que de portée plus limitée, contribueraient à mieux valoriser les spécificités des personnels des polices municipales.

Leur charge financière pourrait être étalée dans le temps.

- refonte de la grille indiciaire des catégorie B, de manière à assurer un tuilage sur une partie de la grille des catégorie A

- pour la catégorie A, rapprocher le cadre d'emplois de directeur de celui d'attaché territorial. Deux possibilités semblent envisageables : la création d'un deuxième grade ou bien la création d'échelons fonctionnels pour tenir compte des responsabilités assumées par les directeurs dans les villes les plus importantes. Le régime indemnitaire pourrait également être revu.
- revoir l'échelle de la Nouvelle Bonification Indiciaire afin de mieux prendre en compte les spécialités, la fonction d'encadrement ainsi que renforcer la prise en compte de la présence de zones urbaines sensibles dans les circonscriptions où servent les policiers municipaux.

II - Formation

Il s'agit de l'adapter davantage à la montée en puissance des polices municipales et à la nécessité de renforcer leur encadrement.

Proposition : ce double objectif pourrait conduire à densifier la composante technique de la formation et à créer deux pôles de regroupement de formation réservés aux polices municipales.

La formation dispensée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, établissement public destinataire du 1 % de la masse salariale des collectivités territoriales, s'adresse à 1 800 000 agents de la fonction publique territoriale et porte sur 250 métiers, des puéricultrices aux policiers municipaux.

Ces derniers font l'objet d'un soin particulier de la part des 22 délégations régionales du CNFPT dans le cadre de l'obligation de formation pour les polices municipales, fixée par l'Etat.

Les personnels des polices municipales bénéficient ainsi d'une formation initiale (FIA) garantie tout au long de leur carrière et d'une formation continue (FCO) qui n'est pas limitée aux passages de grade.

Actuellement cette formation se décompose ainsi :

Catégorie C :

FIA : 6 mois : 67 jours théoriques et 54 jours pratiques

FCO : 10 jours minimum tous les 5 ans

Catégorie B :

FIA : 9 mois à l'issue du concours externe : 120 jours théoriques et 60 jours pratiques

6 mois à l'issue du concours interne : 80 jours théoriques et 40 jours pratiques

FCO : 10 jours minimum tous les 3 ans

Le référentiel de formation pour les cadres A (directeurs) n'est pas encore stabilisé à la date du rapport, mais la durée de formation initiale a été fixée à 9 mois.

La formation dispensée par le CNFPT est conçue pour correspondre le plus possible aux missions des polices municipales, tout en restant bien dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Certaines fragilités apparaissent toutefois :

- En ce qui concerne la partie stage pratique de la FIA, les personnels déplorent que les stagiaires soient trop souvent utilisés comme des agents travaillant déjà pour leur future collectivité d'emploi. Il semblerait préférable que les stagiaires effectuent un stage d'observation, un peu plus long, dans d'autres polices municipales ou d'autres services publics, au titre du décloisonnement, et un peu plus court au sein de la collectivité d'emploi elle-même..

- Les structures d'accueil adaptées et les plateaux techniques sont parfois insuffisants pour étudier dans de bonnes conditions les mises en situation opérationnelle, les GTPI (gestes techniques professionnels d'intervention) ainsi que la pratique de sports et d'exercices de self-défense. Il manque aussi parfois de vestiaires pour accueillir les stagiaires en tenue. Enfin, la disponibilité des stands de tir n'est pas suffisante selon les personnels interrogés.

-Les personnels souhaiteraient bénéficier d'une formation continue plus adaptée (certains dénoncent par exemple le temps consacré à la procédure des timbres-amendes pour des agents déjà expérimentés...), et mieux accéder aux formations spécifiques dans le cadre de modules d'options spécialisées.

- Des référentiels nationaux sont très attendus en matière de gestes techniques d'intervention et d'écrits professionnels, sous forme de mallettes pédagogiques ou de chartes graphiques, afin d'harmoniser les procédures d'intervention opérationnelles et les procédures écrites (PV, rapports, mains courantes), que chaque commune établit jusqu'à présent librement.

-Enfin, les personnels revendiquent, pour les raisons précitées et dans un souci d'identité professionnelle, de disposer d'une école nationale spécifique à leur profession, à l'instar des sapeurs pompiers, eux-mêmes fonctionnaires territoriaux. Mais le CNFPT attache du prix, au contraire, à ce que les policiers municipaux reçoivent une formation transversale et restent en symbiose avec les autres métiers de la fonction publique territoriale, sans former une entité à part.

Une solution d'équilibre pourrait consister en la création de **deux pôles de regroupement d'application** propres aux polices municipales afin de mieux répondre aux exigences de disponibilité, d'adaptation technique et opérationnelle, ainsi qu'au besoin de

reconnaissance de la spécificité du métier de policier municipal. Ces deux centres seraient placés sous l'égide du CNFPT.

Il est proposé la mise en place de deux centres, plutôt que d'un seul, afin de faciliter les déplacements des personnels et de tenir compte des zones où résident le plus grand nombre d'entre eux, à savoir Provence Alpes Côte d'Azur (3 700), Ile de France (2 400), Rhône Alpes (1 800) et Languedoc Roussillon (1 410). La création de ces deux centres pourrait avoir lieu dans les deux zones de défense qui comptent le plus de policiers municipaux, Ile de France et Sud. A noter que la région Languedoc Roussillon s'est déjà dotée d'un pôle de compétence de prévention et de sécurité performant, en relation avec l'école de la police nationale de Nîmes.

La mise en service de ces deux structures pourrait être réalisée au sein d'écoles de la police nationale ou de la gendarmerie nationale déjà en service, en réservant des périodes d'utilisation aux polices municipales, ou bien résulter d'une création « ex nihilo » à partir d'emprises disponibles ou de bâtiments libérés par des services publics. Naturellement une concertation préalable entre le Ministère de l'Intérieur et le CNFPT devrait être organisée à ce sujet.

De façon plus générale, on peut s'interroger sur les durées elles-mêmes de la formation initiale et de la formation continue, dans le souci de mieux prendre en compte non seulement les aspects techniques et opérationnels, mais aussi la qualification théorique des agents, puisque leur champ d'intervention est de plus en plus large et les nouvelles réglementations de plus en plus spécialisées. En outre, l'implication plus grande des polices municipales dans dispositif de sécurité intérieure, conduit à renforcer leur encadrement. le

Ces considérations conduiraient éventuellement à allonger la durée de la formation.

III – Mesures diverses :

Elles portent sur la reconnaissance de la profession par l'institution d'une décoration spécifique, la désignation d'un référent au Ministère de l'Intérieur et la simplification des procédures d'agrément et d'assermentation.

Proposition : création de la médaille d'honneur des polices municipales.

Les personnels seraient très sensibles à cette mesure qui reconnaîtrait la spécificité de leur engagement, d'autant plus que cette distinction existait autrefois dans les polices municipales.

Proposition : création d'un référent spécifique « police municipale » au Ministère de l'Intérieur.

Ce référent, qu'il s'agisse d'un bureau ou simplement d'un correspondant , permettrait aux personnels de disposer d'un relais identifié au ministère de l'Intérieur, qui pourrait être leur interlocuteur permanent et leur apporter les conseils et l'information recherchés.

Proposition : simplification des procédures d'agrément et d'assermentation

Afin de ne pas perturber le fonctionnement du service à l'occasion des mutations des agents de police municipale en raison des délais nécessaires au renouvellement de leur agrément et de leur assermentation qui sont seulement de portée locale, il est proposé de donner à ces procédures une portée nationale.

CONCLUSION

Les polices municipales ont beaucoup évolué ces dernières années.

Elles ont réussi leur intégration dans le dispositif de sécurité intérieure du fait de leur positionnement aux côtés des maires et de leur proximité de la population et du terrain. Elles prennent toute leur place dans le développement des nouvelles réglementations relatives aux polices de l'environnement, du cadre de vie et de la santé publique. Enfin, leur partenariat avec les services publics de sécurité de l'Etat, joint au traitement global de la lutte contre la délinquance, a permis de faire baisser celle-ci de façon très significative.

Parallèlement, les personnels de ces polices ont acquis ces dernières années davantage de professionnalisme et obtenu une meilleure reconnaissance de leurs capacités. Le protocole d'accord signé avec la profession le 25 avril 2006, les décrets du 17 novembre 2006, les rencontres ultérieures avec les syndicats au ministère de l'Intérieur, témoignent de ce progrès.

Des améliorations peuvent toutefois être encore apportées à la situation des polices municipales, d'une part pour mieux prendre en compte l'engagement et les contraintes de leurs personnels, d'autre part pour continuer à développer leur professionnalisation en renforçant la formation et l'encadrement. C'est l'objet du présent rapport.

Mais au-delà de ces questions spécifiques, il ressort des contacts qui ont été noués, qu'aujourd'hui les polices municipales cherchent leur place et s'interrogent sur leur avenir.

Quelles sont leurs missions ? Plutôt l'ilotage et la prévention, ou plutôt le flagrant délit, l'interpellation et la patrouille anti-criminalité ?

Des policiers municipaux paraissent même éprouver la tentation de s'éloigner des municipalités pour se rapprocher de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Ce serait là certainement une erreur, non seulement parce qu'ils deviendraient alors une entité « sui generis » mal identifiée, mais surtout parce qu'ainsi ils perdraient tout ce qui a fait leur force, l'ancrage auprès des maires.

En effet, dans le sentiment de sécurité qu'éprouve le citoyen, interviennent bien sûr les informations statistiques relatives à l'évolution de la délinquance et au taux d'élucidation des services, mais aussi, et bien davantage, la perception qu'il a de sa ville et de son quartier. La propreté des rues et des trottoirs, leur éclairage, l'absence de stationnement anarchique des véhicules, de tags, de dépôts d'ordures sur la voie publique, de tapage, de manifestations agressives de toutes sortes, en bref tout ce qui relève du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, contribue très fortement à créer ce sentiment. Or, c'est là, à l'origine, le domaine de prédilection des polices municipales, aux côtés de la police nationale ou de la gendarmerie nationale.

D'autre part, certains maires de villes touristiques, dont la police municipale est très engagée avec la police nationale pour mieux lutter contre la délinquance, en viennent à se demander parfois quelle est la ligne de partage entre leur champ d'intervention et celui des services de l'Etat.

En outre, dans ce travail en complémentarité, les contributions doivent être équilibrées. Or des policiers municipaux regrettent de ne pas toujours obtenir un retour suffisant de leur engagement et, d'un autre côté, on est attentif au sein de la police nationale à ne pas être éloigné de la voie publique par une répartition des tâches plus territoriale que fonctionnelle.

La réponse à ces différentes questions est sans doute que tout dépend des situations locales : l'Etat fixe un cadre général au moyen de la convention de coordination et laisse les acteurs publics locaux de sécurité s'ajuster en fonction de la délinquance, des moyens disponibles de part et d'autre, et des stratégies municipales.

Table des matières

| | Pages |
|---|--------------|
| Introduction | 3 |
| Première partie | 6 |
| 1. La place des polices municipales dans le dispositif de sécurité intérieure | |
| - Les personnels | 6 |
| - Les compétences | 9 |
| 2. Complémentarité des interventions avec l'Etat | 12 |
| - Coordination des interventions avec la police nationale et la gendarmerie nationale | 13 |
| - Professionnalisation accompagnée par l'Etat | 14 |
| Deuxième partie | 18 |
| <u>Statuts</u> | |
| 1. Cadres d'emplois et fonctions complémentaires | 18 |
| - Fusion des cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres | 18 |
| - Clarification de la situation des ASVP et des ATM | 20 |
| 2. Encadrement | 21 |
| - Conditions de création de l'emploi de directeur | 21 |
| - Intitulé des grades | 23 |
| 3. Situation indiciare et indemnitaire | 24 |
| - Revalorisation échelonnée dans le temps | |
| <u>Formation</u> | 25 |
| - Renforcement et création de deux pôles de regroupement d'application | |
| <u>Mesures diverses</u> | 29 |
| - Médaille d'honneur | |
| - Référent spécifique | |
| - Procédures d'agrément et d'assermentation | |
| Conclusion | 31 |