

POLICE MUNICIPALE :

(en)quête de crédibilité





Les policiers municipaux sont passés de 5 000 à 17 000 agents en 20 ans... Devenus incontournables, ils sont l'une des forces majeures de sécurité. Créée pour être une force complémentaire de la police nationale, la police municipale se voit fréquemment obligée d'agir à sa place. Conséquence : il existe un déficit croissant entre ce qui lui est effectivement demandé et les outils dont elle dispose pour y arriver.

Autant peut-on parler d'une police nationale, autant serait-il plus juste de parler « des polices municipales » tant elles sont variées dans leur localisation, les moyens dont elles disposent et les missions qui leur sont confiées.

Quel point commun y a-t-il entre le policier isolé d'une commune de 3 000 habitants, homme à tout faire, et le motard de la police municipale d'une ville qui a les moyens d'armer ses agents et de leur assurer des véhicules à faire pâlir les forces de sécurité de l'État ?

Moins de prévention, plus de répression

La police municipale qui, dans les textes, est une police de complémentarité est, dans les faits, de plus en plus la seule à intervenir pour la sécurité immédiate. Au-delà de l'ilotage et de la proximité, ces policiers se voient en effet confier des missions d'intervention et de police judiciaire, beaucoup plus répressives.

La demande croissante de sécurité a ainsi amené le législateur à étendre, ces trois dernières années, leur pouvoir de verbalisation, notamment dans le domaine de la sécurité routière, avec des contraventions relevant de la procédure de l'amende forfaitaire.

Les policiers municipaux se voient dans l'obligation de calquer leurs missions sur celles de la police nationale et de faire ce que celle-ci ne peut pas faire par

manque d'effectifs ou de moyens. Il existe alors une confusion entre les pouvoirs régaliens de l'État et les attributions de surveillance, de sécurisation (et de répression), qui découlent directement des pouvoirs de police du maire.

Les policiers municipaux font ainsi face à une mission quasi impossible : assurer la répression et maintenir la proximité... Formation insuffisante et inadaptée, encadrement déficient, outils législatifs défectueux... leurs motifs de mécontentement se multiplient.

Un statut qui reste en devenir

La formation initiale est très inégale

La formation initiale, même si elle correspond à un programme unique établi par le CNFPT, n'a pas le même contenu selon les centres : elle dépend fortement des formateurs extérieurs, de leur disponibilité, mais aussi de leurs connaissances et compétences réelles. La seule communication de l'expérience reste insuffisante.

Par ailleurs, le stagiaire qui démérite a peu à craindre pour son avenir. Dans de nombreux cas, les stagiaires sont déjà agréés et assermentés en qualité d'agent de police municipale.

Il faudrait mettre en place un outil disciplinaire simple et efficace pour informer le maire, sans états d'âme, du comportement de l'agent. Cet aspect ●●●

DOSSIER PILOTÉ PAR HUGUES PÉRINEL

AVEC LA COLLABORATION DE CÉCILE HARTMANN, MAGISTRAT, PRÉSIDENTE DU TGI DE SAINT-DIÉ
& PHILIPPE LIBERATORE, CHEF DE POLICE MUNICIPALE

... est important pour tous les partenaires de la formation : CNFPT, formateur, maire, stagiaire.

Prévoyons aussi un texte clair opposable aux procureurs de la République et aux préfets, qui impose une formation initiale réussie comme condition préalable au double agrément et à l'assermentation. Actuellement, le vide laissé par les cadres B qui suivent leur formation initiale pose un réel problème aux municipalités. Leur absence perturbe le service, et certains d'entre eux tentent de cumuler les obligations de la formation avec les missions de chef de service. Cette situation se fait naturellement au détriment de tous et la formation est alors considérée comme moins importante que le quotidien du poste !

La formation continue est souvent éloignée des besoins

Le principe même d'une formation tous les 3 ans pour le cadre B et tous les 5 ans pour les agents de catégorie C est largement insuffisant. Impossible dans cette situation d'intégrer des textes qui changent fréquemment.

LES INDISPENSABLES



• Les Fiches pratiques de la police territoriale
4 fiches par mois et un news... L'outil idéal !

CONTACT :

04 76 65 93 78

• Recrutement et formation des policiers municipaux,
Dossier d'experts n° 433

• Audit d'un service de police municipale,
collection « L'Essentiel sur » n° 052

• L'armement des policiers municipaux,
collection « L'Essentiel sur » n° 080

• Organisation et aménagement d'un poste de police municipale,
collection « L'Essentiel sur » n° 090

CONTACT : www.territorial.fr



L'une des premières missions de police municipale est celle d'une police de proximité et de prévention.

De plus, organiser la formation continue présente une véritable complexité en raison de la nature même des polices municipales. Comment répondre, dans le même groupe, aux demandes des agents qui, pour certains, font partie de brigades spécialisées ou qui, pour d'autres, travaillent seuls dans une commune et ont pour préoccupation principale d'intervenir en cas de bruit de mobylette volontairement détériorée, alors qu'ils ne disposent d'aucune fourrière ni d'aucun appui de la gendarmerie locale ?

La formation au tir est « symbolique »

Depuis le décret du 24 mars 2000, les agents de police municipale ont l'obligation de tirer cinquante cartouches par an. Si la loi oblige les policiers municipaux armés à effectuer des exercices, les communes ont le plus grand mal à trouver des moniteurs et des lieux adéquats. Il faudrait pouvoir sensibiliser les élus au fait qu'il est plus important d'avoir des policiers bien entraînés que de nombreux policiers armés. L'image d'une commune est très vite ternie en cas de



mauvais usage de l'arme par un policier municipal.

Il ne faudrait pas imposer l'armement à celui qui ne le souhaite pas, mais il faudrait imposer de faire partie d'un club de tir avec des entraînements réguliers à celui qui est armé. Une prise en charge de la commune doit alors, selon les cas, être mise en place.

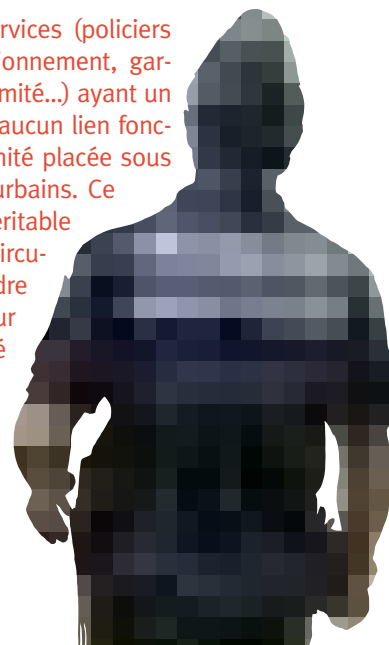
Tirer 50 cartouches par an est un entraînement dérisoire qui ne permet ni de se familiariser avec son arme ni de réagir avec recul lorsqu'il faut l'utiliser dans le cadre de la légitime défense. Si la finalité est de sécuriser les policiers municipaux, il faut régler ce dossier d'urgence. Pour éviter toutes sortes de « bavures », il ne faut pas que les policiers municipaux aient davantage peur de leur arme que de leur agresseur.

La création d'une école de police municipale serait le remède à toutes ces

CHALON-SUR-SAÔNE : UNE MISSION SÉCURITÉ MUNICIPALE

La ville a décidé de regrouper divers services (policiers municipaux, agents de contrôle du stationnement, gardiens de lieux publics, auxiliaires de proximité...) ayant un rôle en matière de sécurité urbaine mais aucun lien fonctionnel entre eux, au sein d'une même unité placée sous l'autorité d'un gestionnaire des risques urbains. Ce regroupement a permis d'assurer une véritable coordination des moyens, d'améliorer la circulation de l'information et, ainsi, de rendre plus cohérentes et efficaces les actions sur le terrain. Par ailleurs, un GIP a été créé pour recruter, former et encadrer une vingtaine de jeunes agents de médiation. Ceux-ci interviennent dans les quartiers et lieux sensibles et sont reconnus comme un maillon indispensable dans la chaîne des moyens de sécurité.

CONTACT : 03 85 90 50 50



Il est plus facile à une caissière de grande surface d'obtenir la présentation d'une pièce d'identité qu'au policier municipal

carences. Elle reste un enjeu qui donnerait à ce métier ses lettres de noblesse et une véritable reconnaissance en tant que 3^e force de police.

Les épreuves de recrutement inadéquates

L'accès à l'emploi d'agent de police municipale révèle une certaine incohérence. Alors que la formation initiale est axée sur l'apprentissage des écrits et

notamment du rapport, le candidat doit déjà savoir rédiger un rapport sur un événement relaté dans les documents qui lui sont fournis.

En d'autres termes, le candidat doit déjà connaître au moment du concours toutes les « astuces » de ce type d'écrit professionnel. Tout se passe comme si la police municipale voulait d'abord recruter d'anciens gendarmes avant d'offrir une carrière à des jeunes sans

expérience professionnelle particulière.

Ajoutons qu'il ne suffit pas de recruter des personnes jugées aptes intellectuellement... encore faut-il qu'elles le soient psychologiquement... Or les étapes de recrutement souffrent d'un manque évident d'étapes « de précaution ».

Un Code de déontologie trop restrictif

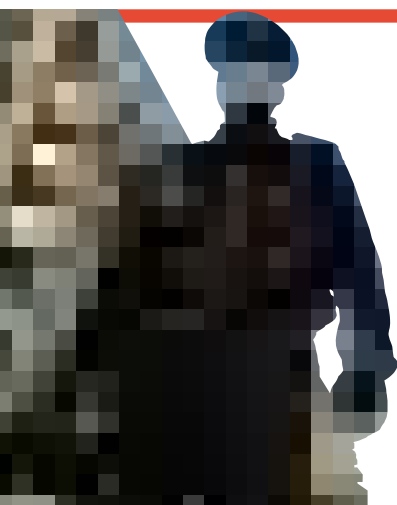
L'agent de police municipale est coiffé d'une double casquette : à la fois judiciaire en tant qu'agent de police judiciaire adjoint, et administrative en tant que fonctionnaire territorial.

En tant qu'agent de police judiciaire, selon le Code de déontologie, il doit rendre compte à ses supérieurs immédiats du cadre d'emplois, à l'officier de police judiciaire élu (le maire), à l'officier de police nationale ou de gendarmerie nationale territorialement compétent.

Pourtant, en tant que fonctionnaire territorial, il dépend de la hiérarchie interne mise en place par la municipalité, constituée de cadres A non dotés ●●●

À PARIS AUSSI

Même la ville de Paris qui n'a statutairement pas de policiers municipaux a pu, par l'intermédiaire du législateur, donner en 2001 la qualité d'agent de police judiciaire adjoint à tous ses agents de surveillance.



... de pouvoirs de police judiciaire et n'ayant pas toujours les compétences nécessaires. En conséquence, les policiers municipaux n'ont pas le sentiment d'être respectés dans leur spécificité professionnelle : la légitimité du directeur chargé de la sécurité qui n'est pas l'officier de police judiciaire, comme celle des cadres A purement administratifs, est très contestée.

Donner un cadre A aux agents de police municipale dotés des pouvoirs réels à la fois d'autorité et de police judiciaire est une évidente nécessité, afin de dépasser une réalité souvent conflictuelle.

Des abus de compétences demandés aux policiers municipaux

Dans un souci d'efficacité, les policiers municipaux sont contraints d'effectuer des actes qui dépassent leurs compétences légales.

La rétention du permis de conduire
Ignorant les dispositions de l'article L.224-1 du Code de la route, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 26 mai 2003 précise que les policiers municipaux doivent procéder à la rétention du



UNE POLICE NATIONALE MAIS 3 300 POLICES MUNICIPALES !

- 3 288 communes ont une police municipale.
- 1 368 communes ont une police municipale armée.
- la police municipale représente 6,2 % des effectifs de sécurité interne.

permis de conduire au même titre que les gendarmes et les fonctionnaires de la police nationale. Le ministre déchar-

ge ainsi les forces de sécurité de l'État et s'en remet totalement aux polices municipales pour les actes impopulaires qui suivent les grands excès de vitesse ! Pour rester dans la légalité, il faudrait compléter l'article du Code de la route précité et ne pas faire prendre aux policiers municipaux le risque de voir annuler des procédures sensibles...

La mise en fourrière des véhicules

De plus en plus de conventions de coordination confient aux polices municipales la mise en fourrière effective des véhicules. Alors que le décret d'application de l'article L.325-2 du Code de la route n'est toujours pas paru, les policiers municipaux sont chargés dans ce flou juridique de prendre ces mesures très mal vécues par les conducteurs. Les communes prennent ici le risque d'être condamnées à verser des dommages et intérêts lorsque la mise en fourrière est jugée abusive. S'agissant d'une atteinte au droit de propriété, le tribunal d'instance est compétent pour exiger de celles-ci une réparation.

L'abus du timbre-amende

Le non-respect de l'arrêté municipal ne peut pas se constater par la procédure de l'amende forfaitaire (TA). Dans un souci d'efficacité, les officiers du ministère public demandent alors aux agents de police municipale de passer outre et de dresser le TA à l'encontre du contrevenant. Souvent utilisée pour les déjections canines, cette procédure reste plus pratique à traiter qu'un procès-verbal dans sa forme traditionnelle et permet une sanction immédiate. Là encore, les policiers municipaux doivent supporter, sur instructions, le risque de

Un déficit d'outils pour faire face à une explosion de besoins !

voir annuler une procédure. Il suffirait pourtant de compléter par un règlement l'article R.48-1 du Code de procédure pénale pour régulariser tout cela.

Des outils législatifs défaillants

Il faut prendre conscience que l'agent de police municipale en tant qu'agent de police judiciaire adjoint a des pouvoirs très limités.

Le paradoxe politique

Il existe un paradoxe qui, politiquement, donne des avancées aux agents de police municipale mais qui, concrètement, les met dans une situation souvent très

LA CATALOGNE MONTRE L'EXEMPLE

En matière de formation et d'encadrement, la Catalogne offre l'exemple de la situation la plus avancée et la plus moderne. Profitant des possibilités offertes par la Constitution espagnole aux régions autonomes, les Catalans ont en effet créé il y a longtemps une « police régionale » située entre la police nationale et les polices municipales.

D'ici une dizaine d'années, cette police se substituera probablement à la garde civile. « Au-dessous », existent des polices municipales qui accomplissent des tâches ailleurs remplies par les polices nationales, comme le maintien de l'ordre. En matière de formation, la « generalitat »

garantit la même formation aux policiers régionaux et municipaux : pendant un an, ceux-ci sont formés ensemble dans une école de police unique, ce qui facilite bien sûr leur collaboration ultérieure.

En matière d'encadrement, en Catalogne, comme en Angleterre et aux Pays-Bas d'ailleurs, tous les responsables des polices locales sont issus de « la base » et ont donc effectué pendant des années le travail de rue des policiers qu'ils encadrent ensuite. Ce passé de terrain est un atout considérable pour la gestion des hommes.

**FRANCISCO FERRER, CRIMINOLOGUE
SPÉCIALISTE DES POLICES LOCALES EN EUROPE**

Les policiers municipaux sont souvent sous l'autorité de cadres A qui n'ont pas de pouvoirs de police judiciaire

délicate. Le policier municipal est agent de police judiciaire adjoint comme les gardiens de la paix stagiaires, les adjoints de sécurité de la police nationale et les gendarmes adjoints.

Le fait de donner aux agents de police judiciaire adjoints les pouvoirs de procéder au contrôle d'identité du contrevenant et de recueillir ses éventuelles observations était considéré comme un progrès. Lorsque la verbalisation se passe bien, la procédure suit son cours. Mais en cas de difficulté ou de réticence des contrevenants, le policier municipal est démuni. Il ne peut pas, à la différence de l'adjoint de sécurité et du gendarme, appeler à la rescousse un gradé qui aura le pouvoir de finaliser la procédure.

La procédure du relevé d'identité pour les policiers municipaux

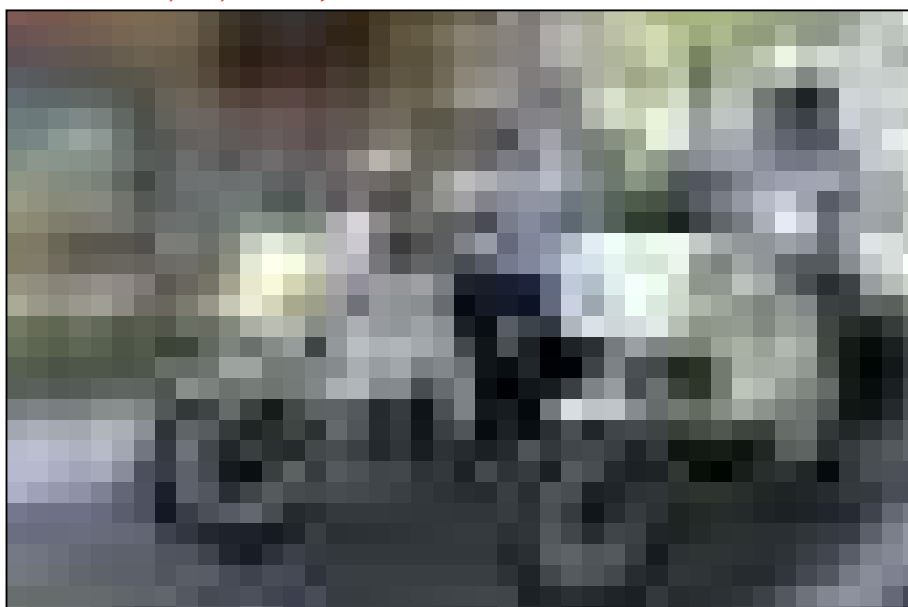
Cet acte a été inventé pour les policiers municipaux par la loi du 15 avril 1999 et codifié dans l'article 78-6 du Code de procédure pénale.

Lorsque le policier municipal relève une contravention par procès-verbal, il demande une pièce d'identité au contrevenant. Si celui-ci refuse ou se montre impertinent, par exemple si le jeune

homme qui circule sans casque présente la carte d'identité de son amie, le policier municipal ne peut pas continuer la procédure. Il doit faire appel à l'officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale qui lui demandera soit de présenter le contrevenant, soit de lui permettre de repartir.

Mais dans les faits, les services de la police nationale et de la gendarmerie ont déjà assez à faire avec les pro- ●●●

Il existe une immense différence entre les policiers municipaux d'une commune de 3 000 habitants et ceux d'une ville qui dispose de moyens.



... cédures qu'ils traitent au quotidien. Dès lors, il est fréquent que le contrevenant ne soit pas présenté à l'officier de police judiciaire et soit autorisé par ce dernier à repartir, alors même que le policier municipal constatait une contravention à son encontre.

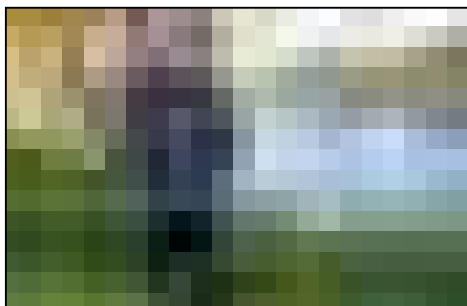
Sa crédibilité en est évidemment altérée. Il est plus facile à une caissière de grande surface d'obtenir la présentation d'une pièce d'identité qu'au policier municipal.

Le recueil des éventuelles observations du contrevenant

Lorsqu'il établit un procès-verbal, le policier municipal peut recueillir les éventuelles observations du contrevenant. Les gendarmes et les fonctionnaires de la police nationale établissent des procès-verbaux d'audition. Si chacun sait ce que signifie un procès-verbal d'audition, il n'en est pas de même pour le recueil des éventuelles observations. Sans définition procédurale, comment savoir « jusqu'où aller » sans provoquer l'annulation de la procédure en cas de contestation de la contravention par son auteur ?

Concrètement, comme pour le relevé d'identité, c'est la police nationale ou les gendarmes qui devraient reprendre la procédure initiée par le policier municipal pour entendre l'auteur. Il est naturellement impossible pour ces services de continuer une procédure qu'ils

GARDE CHAMPÊTRE : UN STATUT DÉFAILLANT !



Alors qu'ils ne sont que 3 000 avec peu de recrutement, que la protection du monde rural et des forêts devient une priorité, les gardes champêtres ont beaucoup de mal à faire reconnaître leur spécificité. Les plus anciens policiers de France ont un statut défaillant qui mérite toute l'attention des pouvoirs publics.

Outre des pouvoirs de police judiciaire qui sont le plus souvent inadaptés alors qu'ils ont pour compétence principale la police des campagnes, leur cadre d'emplois doit être revu. La police rurale doit être reconnue comme

telle et offrir une carrière digne de ce nom à tous ces gardes champêtres qui choisissent d'abord ce métier pour vivre en harmonie avec la nature.

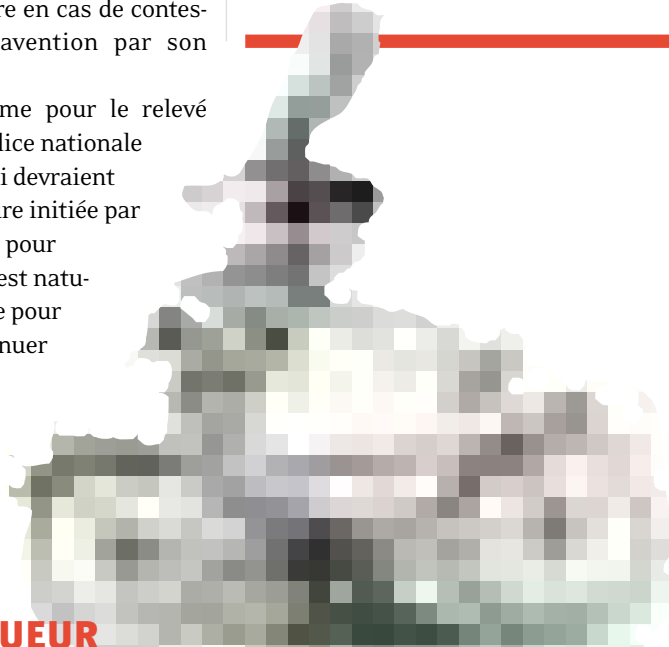
Le cadre d'emplois ne peut pas se contenter de 2 grades. Il faut un cadre B ; il faut favoriser l'intercommunalité pour assurer une meilleure protection des petits villages. Les gardes champêtres doivent bénéficier d'une formation plus longue. Car la police rurale cumule ses spécificités propres et, de plus en plus, les difficultés de la police générale avec la migration des logements sociaux et l'attrait des urbains pour les campagnes.

Ce n'est pas une police au rabais mais au contraire une police technique, inscrite dans notre tradition et qui s'adapte avec peu de moyens à de nouvelles difficultés. Il faut considérer la police rurale du quotidien par une augmentation du nombre des gardes champêtres si l'on veut transmettre à nos héritiers la qualité de nos campagnes.

n'ont pas commencée, surtout lorsqu'il s'agit de contraventions.

Pour améliorer cette situation qui affaiblit dans les mentalités l'autorité des polices municipales, il faudrait légalement leur permettre de traiter intégralement les infractions qu'elles constatent par procès-verbal, sans avoir besoin de l'aide d'autres fonctionnaires.

Au moment où le pouvoir des maires en termes de sécurité s'accroît et où le ministre des Collectivités locales souhaite voir le nombre de policiers municipaux augmenter, il faut pouvoir proposer à ces derniers une vraie carrière, une vraie formation... et de vrais moyens... les policiers municipaux sont un peu les yeux, les oreilles et l'épée du maire... Aujourd'hui, ils n'ont pas encore les moyens des ambitions légitimes des élus. ■



TEXTES EN VIGUEUR

- Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 parue au JO du 16 avril 1999 sur les polices municipales
- Loi n° 2001-1 062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure

Ces textes ont complété et modifié les articles 2212-5 du CGCT, 21 et 78-6 du Code de procédure pénale.

- Circulaire du 26 mai 2003 : compétences des polices municipales, NOR INT DO 30 00 58 C