

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Avis sur le projet de réforme des polices municipales (A – 2026 – 3)

NOR : CDHX2608648V

Assemblée plénière du 19 mars 2026
(Adoption à l'unanimité)

1. Le 29 octobre 2025, le ministre de l'intérieur a déposé au Sénat un projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres. Ce projet a été adopté en première lecture le 10 février 2026 et doit être examiné par l'Assemblée nationale au mois d'avril. Mettant en avant la part croissante prise par les polices municipales dans le « continuum de sécurité » (1), le projet de loi vise à accroître les compétences des policiers municipaux et des gardes champêtres et à les doter de nouveaux moyens d'action, tout en respectant le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, les maires ayant le pouvoir de décider de bénéficier ou non de ces nouvelles dispositions. Cette réforme ambitionne aussi de renforcer la formation et la déontologie des policiers municipaux. Elle ne comporte pas de volet social, ce qu'ont regretté certains syndicats consultés par la CNCDH.
2. Depuis la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, et particulièrement depuis le début des années 2010, elles ont connu un essor significatif : on dénombrait 28 161 agents en 2023 (en hausse de 45 % depuis 2012) employés par 3 812 communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (2). Si cela ne représente qu'environ 10 % des communes, il s'agit largement des plus grandes, regroupant près de 85 % de la population. L'enjeu est donc majeur tant du point de vue de la sécurité que des droits et libertés fondamentaux.
3. La CNCDH a déjà souligné la nécessité d'assurer sur la voie publique la présence d'une police de proximité, au service de la population, préservant la tranquillité et la paix publiques (3). Les polices municipales sont particulièrement bien placées pour assurer ce rôle (4), par leur présence au plus près des citoyens et leurs modes d'action moins coercitifs que ceux de la police et de la gendarmerie nationales. Cette spécificité et une distinction claire entre police municipale et forces de sécurité intérieure doivent être maintenues.
4. Or le projet de loi oriente les polices municipales dans la direction inverse en prévoyant une extension de leurs compétences en matière de police judiciaire, notamment pour constater et même réprimer certains délits (5), ainsi qu'en alignant certaines de leurs prérogatives sur celles de la police et de la gendarmerie nationales.
5. Cette évolution irait dans le sens d'un renforcement de la dimension répressive de la police municipale observée dans certaines municipalités (6). Elle s'écarte de la vocation principalement préventive de cette dernière centrée sur la surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Or, tant la mission d'information sur la police judiciaire que la Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) ont relevé l'effet pervers lié aux nombreuses procédures initiées, dans certaines municipalités, par des agents de police municipale (7) qui, en « *procédant à de nombreuses appréhensions et [en] alimentant substantiellement les commissariats en procédures judiciaires supplémentaires* » (8), contribuent à l'engorgement des services d'enquête.
6. Un autre motif d'inquiétude réside dans l'aggravation probable des disparités entre les polices municipales. En effet, l'élargissement des compétences et des moyens accordés aux agents dépendra des ressources de la commune et de la volonté du maire. Une telle configuration risque d'accentuer encore l'hétérogénéité des doctrines d'emploi (9), déjà marquées par des approches plus ou moins répressives.
7. La CNCDH recommande, au contraire, de préserver la spécificité des polices municipales par rapport à la police et à la gendarmerie nationales. Si elle partage le constat du gouvernement sur la nécessité de repenser la formation et la déontologie et approuve certaines dispositions du projet de loi, elle souhaite néanmoins alerter le gouvernement et le parlement sur d'autres dispositions qui s'écartent de constats et recommandations pourtant largement partagés.

L'extension des prérogatives de police judiciaire

8. Le projet de loi prévoit d'étendre les prérogatives de police judiciaire des agents de police municipale et des gardes champêtres (10) en leur permettant de constater certains délits, voire de les réprimer en recourant à la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (AFD).
9. A l'heure actuelle, les polices municipales ne sont compétentes que dans le domaine contraventionnel (11). Le Conseil constitutionnel a constaté deux fois l'inconstitutionnalité des textes leur permettant de constater des délits (12), faute pour les agents de police municipale d'être placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, conformément à l'article 66 de la Constitution, dès lors que, « *relevant des autorités communales, [ils] ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes* ».

10. Pour surmonter cet obstacle, le projet de loi prévoit de doter les agents exerçant des fonctions d'encadrement au sein d'un service de police municipale des « *compétences professionnelles requises et des garanties équivalentes à celles exigées des officiers de police judiciaire* » (13). Pour exercer ces nouvelles prérogatives, ils devront faire l'objet d'une habilitation préfectorale et être placés, tout comme les agents qu'ils encadrent et les gardes champêtres, sous la direction du parquet.
11. La CNCDH considère que ces garanties sont insuffisantes pour répondre aux exigences constitutionnelles. D'une part, elles sont exposées en termes très généraux et renvoyées pour l'essentiel à un futur arrêté ministériel (14). D'autre part, les auditions auxquelles elle a procédé l'ont convaincue que le contrôle des parquets (déjà notoirement saturés (15)) ne pourra matériellement pas s'exercer de manière effective, alors de surcroît que les policiers municipaux seront placés, pour les missions de police judiciaire, non pas sous l'autorité exclusive du procureur, mais simultanément sous celle du maire.
12. En outre, en prévoyant l'affectation du produit des AFD au budget de la commune, le projet de loi risque d'exposer les polices municipales à une « politique du chiffre » voulue par des maires qui encourageraient les policiers municipaux à multiplier les AFD au détriment de leur mission de tranquillité publique. Ce faisant, il est à craindre que le maire n'ait en réalité beaucoup plus d'influence que le procureur sur l'orientation des activités de police judiciaire dans sa commune.
13. Les réserves de la CNCDH portent également sur le choix des délits auxquels est étendue la compétence des polices municipales : il s'agit d'infractions qui relèvent de la « police du quotidien » (16), notamment vol simple, vente à la sauvette, occupation de halls d'immeuble, usage de stupéfiants, tags et graffitis, auxquelles le Sénat a ajouté les infractions à certains arrêtés municipaux visant essentiellement les mêmes catégories de la population, les plus précaires et les plus vulnérables (17). Le projet de loi risque donc de modifier la nature des relations entre ces personnes et la police municipale alors que police et gendarmerie nationales peuvent déjà verbaliser ces comportements, et qu'il est important de préserver la possibilité d'un dialogue avec l'autorité qui ne s'inscrive pas dans le seul registre répressif.

Recommandation n° 1 : la CNCDH recommande de ne pas étendre aux policiers municipaux la compétence de constater des délits, dès lors qu'ils sont déjà pris en charge par la police et la gendarmerie nationales.

14. A cet égard, l'une des mesures les plus préoccupantes est celle autorisant les policiers municipaux à infliger des amendes forfaitaires délictuelles (AFD). Les dangers des AFD ont déjà été relevés (18). Le policier devient un quasi-juge habilité à prononcer lui-même une sanction, inscrite au casier judiciaire sans qu'il soit mentionné qu'elle n'a pas été prononcée par un magistrat. Dans sa décision-cadre sur le sujet, le Défenseur des droits a souligné les atteintes ainsi portées au principe de l'opportunité des poursuites, au droit d'accès au juge, aux droits de la défense et au principe de l'individualisation des peines (19). On peut ajouter que, s'agissant des contraventions aux arrêtés municipaux, la procédure d'amende forfaitaire prive les contrevenants de la possibilité de faire contrôler par le juge la légalité de ces arrêtés (20).

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande qu'une infraction constatée par la voie d'une procédure d'amende forfaitaire, lorsqu'elle n'a pas été confirmée par un juge à l'issue d'une contestation, ne soit transcrite au casier judiciaire qu'en mentionnant qu'elle a fait l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle, afin de la distinguer clairement des sanctions prononcées par un magistrat.

Recommandation n° 3 : la CNCDH recommande de supprimer l'affectation du produit des amendes forfaitaires délictuelles au budget de la commune.

15. Le Conseil constitutionnel n'a admis la conformité de la procédure d'AFD à la Constitution qu'en considérant que les AFD peuvent faire l'objet d'une contestation judiciaire. Or l'accès à cette voie de recours peut s'avérer complexe et est subordonné au paiement d'une consignation, véritable obstacle à l'accès au juge, en particulier pour les personnes en situation de précarité sociale (21). De plus, le faible taux de recouvrement des AFD illustre leur absence d'utilité effective mais aussi la création ou l'aggravation de situations d'endettement, voire de surendettement, qui ne peuvent qu'accentuer la désocialisation des personnes concernées. Bien qu'elles représentaient en 2023 plus du tiers des poursuites, une mission d'urgence relative à la déjudiciarisation désignée par le ministre de la justice a conclu à la nécessité d'en suspendre le développement jusqu'à expertise du dispositif (22).

Recommandation n° 4 : la CNCDH fait sienne la recommandation de la mission d'urgence du ministère de la justice relative à la déjudiciarisation en faveur d'une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif. Elle recommande donc de ne pas étendre la procédure d'amende forfaitaire aux nouvelles infractions pour lesquelles elle est envisagée par le projet de loi.

16. La procédure d'AFD étant exclue si la personne verbalisée est en état de récidive légale (23), le Sénat a, contre l'avis du gouvernement, ouvert aux polices municipales l'accès au fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ). Or le TAJ, à la différence du casier judiciaire, n'a pas pour finalité de renseigner sur les condamnations définitives, qui sont une condition de la récidive légale. Il n'est qu'un fichier d'investigation commun à la police et à la gendarmerie. Il est en outre notoire qu'il n'est pas à jour, raison pour laquelle la CNIL a récemment rappelé à l'ordre les ministères de l'intérieur et de la justice (24). En plus de ne pas pouvoir remplir la fonction que lui ont assignée les sénateurs, l'accès de ces agents au TAJ soulève d'autres problèmes au regard de la quantité de données personnelles qui y figurent (25). L'accès à ces informations n'étant ni nécessaire ni adapté aux missions de police municipale, la CNCDH émet un avis défavorable à l'adoption définitive de cet amendement.

Recommandation n° 5 : la CNCDH recommande l'abandon de la disposition adoptée par le Sénat permettant un accès de certains policiers municipaux au fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ).

17. Enfin, le projet de loi n'autorise la police municipale à constater les nouvelles infractions auxquelles il prévoit d'étendre sa compétence qu'à condition que cela ne nécessite pas d'actes d'enquête (26). Or, même des délits simples en apparence peuvent être difficiles à caractériser sans enquête. A titre d'illustration, le Défenseur des droits signale dans son avis sur le projet de loi qu'un certain nombre de personnes sont verbalisées « *pour usage de stupéfiants, sans test sur la substance, alors même qu'ils indiquaient avoir en réalité consommé du cannabidiol (CBD), produit dont la commercialisation est légale* » (27).
18. L'élargissement des missions de police judiciaire de la police municipale crée donc davantage de difficultés qu'elle n'en résout (28). L'administration de la justice est une prérogative régalienne qui n'a pas vocation à être déléguée aux collectivités territoriales. Les auditions auxquelles a procédé la CNCDH ont d'ailleurs conforté l'idée que c'est principalement le manque de moyens de la police et de la gendarmerie nationales qui conduit à vouloir les soulager du traitement de la « délinquance du quotidien » pour en confier la répression à des forces de sécurité municipale. Or, on voit mal comment le « continuum de sécurité » mis en avant par le projet de loi pourrait être assuré par des personnels qui n'en ont ni la vocation ni la compétence au regard de la Constitution.

Recommandation n° 6 : si le législateur maintenait l'extension des prérogatives de police judiciaire de la police municipale, la CNCDH recommande de renforcer substantiellement les garanties de direction et de contrôle effectifs par l'autorité judiciaire, en prévoyant notamment un encadrement législatif précis des compétences, des conditions d'habilitation et des modalités de contrôle des agents concernés, ainsi qu'une évaluation régulière de la charge supplémentaire imposée aux parquets.

Les caméras aéroportées (drones)

19. Le projet de loi introduit, à titre expérimental pour cinq ans, la possibilité pour les services de police municipale de procéder, sur autorisation du préfet, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images pour un certain nombre de finalités (29). Il est tenu compte des motifs de la décision du Conseil constitutionnel de 2021 qui avait censuré l'utilisation des drones, notamment par les services de police municipale, faute de garanties suffisantes (30).
20. La CNCDH a déjà eu l'occasion d'exprimer des réserves à l'égard de l'utilisation des drones, en particulier à des fins de police administrative, en raison des risques engendrés pour la vie privée ou encore la liberté de manifestation lorsqu'ils sont utilisés pour l'encadrement d'un rassemblement de personnes. Elle soulignait également que « *les drones ne représentent pas seulement une nouvelle technologie de surveillance, mais induisent un nouveau type de rapport entre police et population, caractérisé par la défiance et la distance* » (31).
21. Au-delà de ces réserves de principe, la CNCDH souhaite revenir plus en détail sur deux aspects : d'une part les finalités retenues par le projet de loi et, d'autre part, la subordination du recours aux drones à une autorisation préfectorale.
22. Les finalités d'usage des drones inscrites dans le projet de loi sont largement redondantes avec celles d'ores et déjà prévues par le code de la sécurité intérieure pour les forces de sécurité intérieure (32) ou par le code de l'environnement (33) pour les agents chargés de la prévention des risques naturels. Si ces finalités sont déjà assurées par les textes existants on peut douter que leur extension aux polices municipales réponde au critère de nécessité. S'agissant de la protection de certains bâtiments et de leurs abords immédiats, elle peut être assurée par des caméras de vidéoprotection (34), moins intrusives, en particulier pour le voisinage.
23. Par ailleurs, les forces de sécurité intérieure ont fait appel à des drones à de nombreuses reprises depuis que la loi les y autorise (35), sans que l'exigence de subsidiarité soit toujours remplie (36) alors que le Conseil constitutionnel en avait fait une condition pour admettre leur utilisation à des fins de police administrative. Les autorisations préfectorales interviennent parfois trop tard pour que le public soit correctement informé et que des recours puissent être exercés. Les défaillances constatées ces dernières années dans l'exercice du contrôle préfectoral à l'égard de l'utilisation des drones (37) atténuent considérablement la portée de la garantie que ce contrôle est censé apporter. Considérant que le caractère nécessaire, adapté et proportionné de cette expérimentation aux risques d'atteintes aux droits et libertés fondamentaux n'est pas assuré, la CNCDH recommande d'y renoncer.

Recommandation n° 7 : la CNCDH recommande la suppression de l'article 6 du projet de loi relatif à l'expérimentation du recours aux drones par les services de police municipale.

La lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI)

24. Les policiers municipaux peuvent déjà utiliser les dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) pour constater la violation des règles de circulation relatives à l'usage des voies réservées à certains véhicules (38). Le projet de loi prévoit d'étendre cette possibilité, y compris en prenant la photographie des occupants, pour la constatation de certaines infractions au code de la route et des contraventions de dépôts sauvages et d'embarras de la voie publique (39).
25. Dans son avis relatif au projet de loi, dans une version qui n'incluait pas encore les contraventions du code pénal, la CNIL mettait en garde face à « *l'ampleur des dispositifs LAPI ainsi que ses impacts potentiels sur la vie privée du fait du nombre important de véhicules pouvant être concernés et du territoire couvert par l'ensemble de ces dispositifs* ».

26. Comme le relevait également le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, la photographie des occupants du véhicule n'est pas nécessaire pour constater les nouvelles infractions mentionnées dans le texte. La CNCDH recommande par conséquent de supprimer cette possibilité.

Recommandation n° 8 : la CNCDH recommande la suppression de la possibilité d'assortir le dispositif de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) d'une prise de photographie des occupants d'un véhicule.

Les caméras-piétons

27. Les caméras-piétons ont pour vocation première de sécuriser les interventions des agents des forces de sécurité intérieure et de police municipale (40). Comme l'a rappelé le Défenseur des droits, elles sont aussi un outil particulièrement utile pour enquêter sur les allégations de manquements des policiers à leurs devoirs (41). L'intérêt de ce dispositif serait largement renforcé en imposant son déclenchement obligatoire dès le début de chaque intervention (42). La CNCDH recommande plus largement de l'imposer à l'ensemble des agents impliqués dans des missions de sécurité publique (43).
28. De la même façon, l'expérimentation relative aux caméras embarquées dans des véhicules de police municipale n'est pas non plus satisfaisante. En effet, en alignant les modalités de leur utilisation sur celles prévues pour la police et la gendarmerie nationales (44), elle laisserait à la discrétion des agents le soin d'apprécier l'opportunité de l'enregistrement d'une intervention dans un lieu public. La CNCDH recommande son déclenchement dès le début de l'intervention.

Recommandation n° 9 : la CNCDH recommande l'enregistrement audiovisuel systématique des interventions des agents de police municipale et des forces de sécurité intérieure dès le début de chaque intervention. L'interdiction, prévue à l'article L. 243-3 du code de la sécurité intérieure, d'utiliser les caméras embarquées à des fins de reconnaissance faciale ou de procéder à des rapprochements, interconnexions ou mises en relations automatisées avec d'autres traitements de données à caractère personnel, doit être étendue aux caméras-piéton.

Les contrôles de police

29. Au nom du « continuum de sécurité », des prérogatives jusqu'alors réservées aux officiers de police judiciaire sont de plus en plus étendues aux agents de police municipale et aux agents de sécurité privée. C'est ainsi que le Sénat a étendu les possibilités pour les agents de police municipale de recourir aux inspections visuelles et fouilles de bagages, palpations de sécurité et inspections visuelles de véhicules et de leur coffre. Cette disposition complète l'article qui associe à l'heure actuelle la police municipale, à la demande du maire, aux missions de sécurisation de certains événements collectifs et des périmètres de protection issus de la loi SILT (45). Dans ces occasions, les agents de police municipale peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille ; ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes encore, à des palpations de sécurité.
30. Le projet de loi innove à deux égards : d'une part, il étend le champ d'application de cette mesure aux « foires et marchés », ce qui constitue une extension considérable risquant de banaliser le recours à ces prérogatives alors qu'elles relevaient jusqu'à présent de situations exceptionnelles. D'autre part il ajoute à ces prérogatives l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres, avec le consentement exprès des personnes.

Recommandation n° 10 : la CNCDH recommande de renoncer à l'extension aux foires et marchés de l'application des mesures de contrôle intrusives prévues par l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.

31. Allant plus loin encore dans l'octroi à la police municipale de prérogatives en principe réservées aux officiers de police judiciaire, les sénateurs ont accordé aux policiers municipaux le pouvoir de procéder au « contrôle de l'identité » (46) de toute personne à l'égard de laquelle il existe « une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis, tenté de commettre ou se prépare à commettre un crime ou un délit ». La CNCDH a déjà exprimé des réserves à l'égard de cette formulation trop large, empruntée au code de procédure pénale et qui engendre déjà beaucoup trop de contrôles d'identité arbitraires ou discriminatoires (47). Elle ne peut que réitérer sa critique, d'autant plus que les agents de police municipale n'ont pas les qualifications judiciaires appropriées à la détection des crimes et délits.

Recommandation n° 11 : la CNCDH recommande la suppression des nouvelles prérogatives attribuées aux policiers municipaux par le projet d'article 21-2-8, (7°) du code de procédure pénale en matière de contrôle de l'identité des personnes.

Le statut des opérateurs de vidéoprotection

32. Les auditions ont attiré l'attention de la CNCDH sur la sensibilité particulière du rôle des opérateurs de vidéoprotection, qui procèdent à la surveillance systématique et permanente des espaces publics au moyen d'outils parfois intrusifs, et qui peuvent constater des infractions, sans que la probité et la déontologie qu'appellent pareilles missions soient définies par aucun texte. En effet, les opérateurs de vidéoprotection ne sont pas nécessairement policiers municipaux et ne sont pas toujours assermentés.

Recommandation n° 12 : la CNCDH recommande de combler le vide juridique actuel en définissant un statut des opérateurs de vidéoprotection encadrant les conditions opérationnelles, juridiques et déontologiques de leur activité.

Formation et déontologie

33. Les évolutions relatives à la formation et à la déontologie se présentent comme la contrepartie des pouvoirs et des moyens supplémentaires alloués aux agents de police municipale. La CNCDH salue cette dimension du projet qu'elle estime nécessaire, pour sa part, à l'extension progressive des pouvoirs et des missions qui leur sont assignés depuis la loi de 1999. Elle se félicite en particulier de l'instauration d'un numéro d'identification individuel et de l'obligation pour les agents de le porter de manière apparente sur leur tenue.
34. S'agissant de la formation, la CNCDH accueille positivement la volonté du gouvernement de répondre à la demande du Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) (48) de pouvoir recruter « directement » des agents de police municipale aux fins d'exercer en qualité de formateur, de participer à l'ingénierie de formation ou à des aspects techniques tels que la gestion des centres de tir. A l'heure actuelle, les agents dédiés à la formation sont mis à disposition par les communes, ce qui ne favorise pas leur implication pérenne dans la formation. La réforme pourrait donc permettre au CNFPT de disposer d'agents durablement investis, ce qui contribuera à la professionnalisation des formateurs.
35. Le CNFPT a notamment la mission de former les policiers municipaux au port d'arme (49), qui doit ensuite être nominativement autorisé par le préfet, sur demande motivée du maire (50). Par la suite, deux séances d'entraînement par an sont organisées par le même organisme. Ce dernier s'assure du respect de cette obligation d'entraînement, et transmet à la préfecture la liste des agents qui n'y ont pas répondu.
36. Les modalités du contrôle exercé par les autorités sur l'aptitude au port d'une arme à feu ne sont à ce jour précisées que par des dispositions réglementaires (51). La CNCDH recommande au législateur d'encadrer davantage cette aptitude en substituant au régime de contrôle actuel, qui laisse au préfet un pouvoir d'appréciation, un régime de compétence liée qui rendrait automatique, d'une part, la suspension de l'autorisation du port d'arme en cas de manquement à l'obligation d'entraînement périodique et, d'autre part, le retrait de l'autorisation du port d'armes en cas d'incapacité à son utilisation constatée pendant la formation.

Recommandation n° 13 : la CNCDH recommande la suspension automatique de l'autorisation de port d'arme d'un agent dès lors qu'il n'a pas suivi les séances d'entraînement obligatoire, et son retrait en cas d'incapacité.

37. La CNCDH attire par ailleurs l'attention sur les dispenses totale ou partielle de formation initiale dont peuvent bénéficier les personnels de la police ou de la gendarmerie nationales détachés ou intégrés dans la police municipale : alors que cette formation dure en principe 6 mois pour les agents (52) et 9 mois pour les personnels d'encadrement (53), elle est ramenée respectivement à 3 et 4 mois lorsqu'il s'agit d'anciens membres des forces de sécurité intérieure (54). Le projet de loi ajoute à ces motifs de dispense la prise en compte de la formation ou des diplômes. Le CNFPT décidera au cas par cas de l'étendue des dispenses.
38. La CNCDH redoute que ce mécanisme de dispense n'entretienne à nouveau une confusion entre police municipale et police nationale, dont les missions et les modes d'action diffèrent. Elle invite à considérer ces dispenses avec prudence et à ne pas céder aux impératifs de recrutement rapide. Les policiers nationaux, en particulier lorsqu'ils exercent en tant que chefs de service ou directeurs de police municipale, peuvent être conduits à importer des méthodes et réflexes professionnels acquis dans des fonctions qui obéissaient à des finalités différentes. Il est donc impératif de les former aux limites imposées aux interventions des polices municipales.
39. La CNCDH insiste également sur la mise en place de modules de formation dédiés à la gestion de crise et à la désescalade. Si la promotion de la procédure d'amende forfaitaire à l'œuvre dans ce projet de loi est présentée comme un moyen de facilitation opérationnelle pour les agents, d'autres modes de traitement des incivilités pointés par le projet de loi peuvent être mis en avant dans le cadre de la formation, comme le rappel à l'ordre introduit par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (55).

Recommandation n° 14 : la CNCDH recommande de garantir une formation attachée à souligner la spécificité des missions et des modes d'action de la police municipale par rapport à ceux des forces de sécurité intérieure.

Recommandation n° 15 : la CNCDH recommande d'intégrer dans la formation initiale et continue des policiers municipaux des modules dédiés à la gestion de crise, à la désescalade des conflits et aux modes de traitement non répressifs des incivilités.

40. Les polices municipales disposent depuis 2003 d'un code de déontologie (56). Les agents relèvent du pouvoir disciplinaire du maire qui est leur employeur. Le ministre de l'intérieur peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale, à la demande du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale, du préfet ou du procureur de la République (57). Depuis 1999, ce dispositif n'a été mis en œuvre que trois fois (58). De son côté, le Défenseur des droits exerce une mission de contrôle externe sur saisine des particuliers, mais il regrette son « manque de moyens humains pour exercer un contrôle rapide et efficace des polices » (59).
41. La CNCDH recommande d'augmenter les ressources humaines du Défenseur des droits pour qu'il puisse remplir plus efficacement sa mission. Elle se félicite par ailleurs que le Sénat ait prévu la mise en place d'une « une mission permanente d'évaluation et de contrôle de l'organisation, du fonctionnement et des actions des services de police municipale », commune aux trois inspections générales du ministère de l'intérieur (60). La portée des missions qui lui seraient confiées reste cependant incertaine et les acteurs habilités à saisir ce

service d'inspection ne sont pas précisés. La CNCDH recommande d'ouvrir à toute personne, victime ou témoin de manquements imputés à des agents de police municipale, la saisine de cette mission permanente pour l'examen de situations individuelles ou de signalements, sur le modèle de ce qui existe pour l'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale.

Recommandation n° 16 : la CNCDH recommande d'augmenter les ressources humaines du Défenseur des droits pour lui permettre d'exercer plus efficacement sa mission de contrôle de la déontologie des acteurs de la sécurité.

Recommandation n° 17 : la CNCDH recommande d'ouvrir à toute personne, victime ou témoin de manquements imputés à des agents de police municipale, la possibilité de saisir la nouvelle mission permanente d'évaluation et de contrôle de la police municipale, afin qu'elle puisse enquêter sur des plaintes individuelles et des signalements.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : la CNCDH recommande de ne pas étendre aux policiers municipaux la compétence de constater des délits, dès lors qu'ils sont déjà pris en charge par la police et la gendarmerie nationales.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande qu'une infraction constatée par la voie d'une procédure d'amende forfaitaire, lorsqu'elle n'a pas été confirmée par un juge à l'issue d'une contestation, ne soit transcrite au casier judiciaire qu'en mentionnant qu'elle a fait l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle, afin de la distinguer clairement des sanctions prononcées par un magistrat.

Recommandation n° 3 : la CNCDH recommande de supprimer l'affectation du produit des amendes forfaitaires délictuelles au budget de la commune.

Recommandation n° 4 : la CNCDH fait sienne la recommandation de la mission d'urgence du ministère de la justice relative à la déjudiciarisation en faveur d'une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif. Elle recommande donc de ne pas étendre la procédure d'amende forfaitaire aux nouvelles infractions pour lesquelles elle est envisagée par le projet de loi.

Recommandation n° 5 : la CNCDH recommande l'abandon de la disposition adoptée par le Sénat permettant un accès de certains policiers municipaux au fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ).

Recommandation n° 6 : si le législateur maintenait l'extension des prérogatives de police judiciaire de la police municipale, la CNCDH recommande de renforcer substantiellement les garanties de direction et de contrôle effectifs par l'autorité judiciaire, en prévoyant notamment un encadrement législatif précis des compétences, des conditions d'habilitation et des modalités de contrôle des agents concernés, ainsi qu'une évaluation régulière de la charge supplémentaire imposée aux parquets.

Recommandation n° 7 : la CNCDH recommande la suppression de l'article 6 du projet de loi relatif à l'expérimentation du recours aux drones par les services de police municipale.

Recommandation n° 8 : la CNCDH recommande la suppression de la possibilité d'assortir le dispositif de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) d'une prise de photographie des occupants d'un véhicule.

Recommandation n° 9 : la CNCDH recommande l'enregistrement audiovisuel systématique des interventions des agents de police municipale et des forces de sécurité intérieure dès le début de chaque intervention.

Recommandation n° 10 : la CNCDH recommande de renoncer à l'extension aux foires et marchés de l'application des mesures de contrôle intrusives prévues par l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.

Recommandation n° 11 : la CNCDH recommande la suppression des nouvelles prérogatives attribuées aux policiers municipaux par le projet d'article 21-2-8, (7°) du code de procédure pénale en matière de contrôle de l'identité des personnes.

Recommandation n° 12 : la CNCDH recommande de combler le vide juridique actuel en définissant un statut des opérateurs de vidéoprotection encadrant les conditions opérationnelles, juridiques et déontologiques de leur activité.

Recommandation n° 13 : la CNCDH recommande la suspension automatique de l'autorisation de port d'arme d'un agent dès lors qu'il n'a pas suivi les séances d'entraînement obligatoire, et son retrait en cas d'incapacité.

Recommandation n° 14 : la CNCDH recommande de garantir une formation attachée à souligner la spécificité des missions et des modes d'action de la police municipale par rapport à ceux des forces de sécurité intérieure.

Recommandation n° 15 : la CNCDH recommande d'intégrer dans la formation initiale et continue des policiers municipaux des modules dédiés à la gestion de crise, à la désescalade des conflits et aux modes de traitement non répressifs des incivilités.

Recommandation n° 16 : la CNCDH recommande d'augmenter les ressources humaines du Défenseur des droits pour lui permettre d'exercer plus efficacement sa mission de contrôle de la déontologie des acteurs de la sécurité.

Recommandation n° 17 : la CNCDH recommande d'ouvrir à toute personne, victime ou témoin de manquements imputés à des agents de police municipale, la possibilité de saisir la nouvelle mission permanente d'évaluation et de contrôle de la police municipale, afin qu'elle puisse enquêter sur des plaintes individuelles et des signalements.

Liste des personnes auditionnées

Nicolas Bessone – Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Marseille.

Olivier Cahn – Professeur de droit privé et sciences criminelles à l'Université Paris Nanterre.

Christelle Guichard – Cheffe du service des affaires régaliennes et des libertés publiques ; **Lorraine Perronne** – Juriste ; **Benoît Seguin** – Chef du service de l'exercice des droits et des plaintes ; **Mathilde Vidalot** – Juriste, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Xavier Latour – Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur.

Damien Martinelli – Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice.

Justine Probst – Secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.

David Rey – Directeur de cabinet du président et **Cédric Puydebois** – Directeur général adjoint, Centre national de la fonction publique territoriale.

Céline Roux – Adjointe à la Défenseure des droits, vice-présidente du collège chargée du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité.

Bernard Vellutini – Président honoraire de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (USPPM) et **Nadège Perrocheau** – Rédactrice du contentieux à l'USPPM.

La CNCDH a également consulté les organisations syndicales membres de la Commission : CGT, FO, CFDT, Unsa.

Dans le cadre des auditions, d'autres personnes et organisations n'ont pas donné suite aux sollicitations de la CNCDH.

(1) Depuis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, les collectivités territoriales sont associées à la politique de sécurité de l'Etat. L'expression « continuum de sécurité » désigne les dispositifs de coopération et d'articulation entre les différentes forces de sécurité (police nationale, gendarmerie nationale, polices municipales, sécurité privée) « *afin d'aboutir réellement à une situation de complémentarité qui illustrerait le concept de sécurité globale* » (A. Thourot, J.-M. Fauvergues, *Rapport d'information sur le continuum de sécurité*, Assemblée nationale, 2018).

(2) Sénat, Rapport d'information sur les polices municipales, 28 mai 2025.

(3) CNCDH, Avis sur les rapports entre police et population : rétablir la confiance entre la police et la population (A – 2021 – 2), JORF n° 0045 du 21 février 2021, Texte n° 43 ; CNCDH, Avis sur les rapports entre police et population (A – 2023 – 2), JORF n° 0248 du 25 octobre 2023, Texte n° 82.

(4) L'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) leur donne pour mission la « *prévention et (la) surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques* ».

(5) Par un recours accru à la procédure des amendes forfaitaires délictuelles (voir *infra* n° 14).

(6) Dans son rapport de 2020 sur les polices municipales, la Cour des comptes renouvelait une observation déjà formulée en 2011 selon laquelle « *les communes n'utilisent pas toutes de la même manière la large palette des missions autorisées par la loi* » (p. 79). A partir de ce constat, elle établissait un classement des polices municipales selon une typologie tripartite distinguant les « *polices de proximité et de prévention* », les « *polices de proximité et de répression* » et les « *polices de type intermédiaire* ».

(7) En application des articles 21-2 et D. 14-1 du code de procédure pénale, les agents de police municipale rendent compte, en qualité d'agents de police judiciaire adjoints, à un OPJ de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. Enfin, sur le fondement de l'article 73 du code de procédure pénale, en cas de flagrance, les agents de police municipale n'hésitent pas non plus, parfois sous la pression du maire, à conduire des auteurs de délit au commissariat le plus proche.

(8) Cité par la mission d'information sur la réforme de la police judiciaire dans le cadre de la création des directions départementales de la police nationale, 2023.

(9) Voir la note de bas de page n° 4.

(10) Dans la suite de cet avis, en l'absence de précision à ce sujet, les développements relatifs à la police municipale concernent également les gardes champêtres.

(11) Pour la police municipale, voir l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) qui précise qu'ils peuvent aussi « *constater par rapport* » l'occupation des halls et des toits d'immeuble, délit prévu par l'article L. 272-4 du code pénal. Pour les gardes champêtres, voir l'article L. 521-1 du CSI.

(12) CC, 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, §§ 57-60 ; CC, 20 mai 2021, n° 2021-817 DC, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, §§ 6-12.

(13) Article 2 du projet de loi (projet d'article L. 512-11 du CSI).

(14) Projet d'article L. 512-11 du CSI : « *Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice détermine le contenu des obligations de formation et d'examen technique applicables aux personnels exerçant des fonctions d'encadrement mentionnées à l'article L. 512-9, en vue de garantir qu'ils présentent les compétences professionnelles requises et des garanties équivalentes à celles exigées des officiers de police judiciaire (...)* ».

(15) Comme l'a relevé le DDD dans son avis n° 26-01 sur le projet de loi en exprimant ses doutes sur « *la capacité des parquets à faire face à cette nouvelle charge dans un contexte où le service public de la justice manque de moyens* » (p.4).

(16) Selon l'expression du Conseil d'Etat, dans son avis sur le projet de loi.

(17) Projet d'article 2 *ter*. Les infractions prévues sont : 1° La présence de chiens non tenus en laisse dans les parcs, jardins et espaces verts ouverts au public ; 2° L'abandon de déjections canines sur la voie publique ; 3° L'installation ou l'usage de barbecues ou de foyers en des lieux non autorisés ; 4° La circulation ou la présence torse nu sur la voie publique hors des zones prévues par arrêté ; 5° La consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique dans des conditions interdites par arrêté municipal ; 6° La vente de boissons alcoolisées au-delà des horaires fixés par arrêté municipal.

(18) CNCDH, « Généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle : un recul des droits pour les justiciables », *Communiqué de presse*, 3 octobre 2022 ; DDD, Décision-cadre n° 2023-30 du 30 mai 2023. Voir également le rapport de la mission d'urgence du ministère de la justice relative à la déjudiciarisation (mars 2025) qui recommandait de ne pas étendre le champ des AFD dans l'attente d'une expertise de ce dispositif. Pourtant, réforme après réforme, le nombre de délits concernés ne cesse de croître au sein d'une grande variété de codes (pénal, de la sécurité intérieure, du commerce, de l'environnement, du patrimoine, de la route, rural et de la pêche maritime, du sport, des transports).

(19) DDD, Décision-cadre n° 2023-30 du 30 mai 2023.

(20) Sauf à engager la procédure de contestation d'AFD, avec les difficultés évoquées au paragraphe 14. Le projet d'article 2 ter précise les six types d'arrêtés de police municipale susceptibles de donner lieu à une AFD, parmi lesquels ceux qui concernent la présence de chiens non tenus en laisse dans les parcs et les espaces verts, ou la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique. Il convient de rappeler que la légalité de ces arrêtés est subordonnée à l'existence de risques de troubles à l'ordre public, avérés et circonstanciés, et limités dans le temps et l'espace.

(21) DDD, Avis n° 26-01 précité, p. 10 et 11.

(22) V. rapport de la mission d'urgence, paragraphe 2,2.1 https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-05/rapport_mission_urgence_dejudiciarisation.pdf

(23) Article 495-17 du code de procédure pénale. L'article précise que la loi peut déroger à cette exigence.

(24) La CNIL a notamment relevé que « *les services gestionnaires du TAJ ne sont pas avertis de l'ensemble des relaxes, acquittements, non-lieux et classements sans suite qui doivent pourtant entraîner la suppression des fiches correspondantes dans le fichier ou l'inscription d'une mention* ». Délibération SAN-2024-017 du 17 octobre 2024.

(25) Notamment : nom, prénom, date et lieu de naissance, situation familiale, numéro de téléphone, photographie. Voir l'article R. 40-26 du code de procédure pénale. Afin de limiter le champ des informations susceptibles d'être relevées dans ce cadre, le ministre de l'intérieur a évoqué lors des débats au Sénat la mise en place d'un système de hit/non hit. Cette précaution ne figure toutefois pas dans le projet de loi et l'examen de cette dernière ne peut être assuré au regard des engagements futurs du gouvernement.

(26) Dans ses décisions du 10 mars 2011 et du 20 mai 2021, évoquées plus haut, le Conseil constitutionnel considérait que l'attribution de pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, était contraire à l'article 66 de la Constitution.

(27) DDD, Avis n° 26-01 précité, p. 9. Dans un avis du 8 novembre 2016 sur les usages de drogues, la CNCDH recommandait leur dépenalisation, tout en insistant sur l'urgence de mettre en œuvre une politique volontariste de prévention.

(28) Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat relevait également que le nouveau dispositif « *sera complexe à mettre en œuvre compte tenu des risques de mésusage ou de confusion des compétences détenues ou non par les agents de police municipale, en fonction du contexte* » (§ 35).

(29) Le projet de loi le prévoit également pour les gardes champêtres dans l'exercice de leurs missions de police des campagnes.

(30) La décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* relevait notamment l'absence de limitation périmétrique du dispositif, de conditions entourant la transmission des images, d'information du public et de contingentement du nombre de drones. La censure portait également sur l'utilisation des drones par certains services de l'Etat, dont la police et la gendarmerie nationales. La loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure a pris en compte les critiques du Conseil constitutionnel et a consacré la possibilité pour ces dernières d'en faire usage. La loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 l'a étendue aux agents des douanes.

(31) CNCDH, Avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, Assemblée plénière du 26 novembre 2020, *JORF* n° 0290 du 1 décembre 2020, texte n° 83 ; voir aussi CNCDH, Avis sur la surveillance de l'espace public, Assemblée plénière du 20 juin 2024, *JORF* n° 0155 du 2 juillet 2024, Texte n° 61.

(32) Article L. 242-5, I (2°, 4°, 6°) du CSI : sécurité des rassemblements de personne, régulation des flux de transport, secours aux personnes.

(33) Articles L. 125-2-2 et R. 563-21 du code de l'environnement : observation de phénomènes naturels mettant en danger la vie de la population.

(34) Article L. 251-2 (1°) du CSI.

(35) A. Carpentier et L. Sanchez, « Comment la surveillance par drone s'est généralisée en 2024 : plus de 1800 autorisations dans toute la France », *Le Monde*, 1^{er} janvier 2025 : « : (...) à l'échelle nationale, plus de 1 800 autorisations de survol du territoire par drone ont été délivrées au cours de l'année 2024 ». Si la loi a été adoptée en janvier 2022, le recours aux drones par la police et la gendarmerie n'a été possible qu'à partir du décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative.

(36) J. Hourdeaux, « Contre la « dronisation de l'espace public », les recours volent en escadrille », *Mediapart*, 3 décembre 2025 <https://www.mediapart.fr/journal/france/031225/contre-la-dronisation-de-l-espace-public-les-recours-volent-en-escadrille>

(37) Voir articles précités.

(38) Article L. 130-9-1 du code de la route.

(39) Respectivement, les articles R. 635-8 et R. 644-2 du code pénal.

(40) Pour les agents de police municipale, voir article L. 241-2 du CSI.

(41) DDD, Avis n° 26-01 précité, p. 16 et 17.

(42) Les agents peuvent procéder à un « *enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* » (L. 241-2, al. 1 du CSI).

(43) Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat recommande d'envisager un cadre législatif commun pour que le dispositif des caméras piétons – actuellement visé par quatre articles du code de la sécurité intérieure (L. 241 1 et s.) et plusieurs articles d'autres codes – « *soit plus simple et plus lisible* ».

(44) Article L. 243-1 et s. du CSI.

(45) Article L. 511-1, al. 6 du CSI. S'agissant la sécurité des événements collectifs, l'article mentionne « *la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle* ».

(46) Projet d'article 21-2-8, (7°) du code de procédure pénale (article 2 du projet de loi).

(47) Article 78-2, al. 2 et 3 du code de procédure pénale. Voir CNCDH, Avis sur les rapports entre police et population : rétablir la confiance entre la police et la population, Assemblée plénière du 11 février 2021, *JORF* n° 0045 du 21 février 2021, texte n° 43 ; DDD, *Enquête sur l'accès aux droits* (vol. 1), « relations police/population : le cas des contrôles d'identité », janvier 2017.

(48) Le CNFPT assure la formation des policiers municipaux et des gardes champêtres, à l'exception des agents de la police municipale de Paris, qui dispose de sa propre école.

(49) En 2023, 83 % des communes ou intercommunalités étaient dotées d'un service de police municipale armé et le nombre d'agents armés était proche de 80 % des effectifs de police municipale, dont 76 % munis d'une arme à feu de point (Sénat, Rapport d'information sur la police municipale, p. 39).

(50) Article L. 511-5 du CSI. Lorsqu'ils y sont autorisés par le préfet, les agents de police municipale peuvent bénéficier d'une large gamme d'armes relevant des catégories B (arme à feu de poing type pistolet ou revolver, flash-ball de catégorie B, pistolet à impulsion électrique, bombe lacrymogène d'une capacité supérieure à 100 ml), C (flash-ball de catégorie C) et D (matraques de type « bâton de défense », bâton télescopique, gaz lacrymogène d'une capacité inférieure ou égale à 100 ml, projecteurs hypodermiques pour la capture des animaux dangereux ou errants) : article R. 511-12 du CSI.

(51) L'article R. 511-21 du CSI dispose que le préfet de département, informé par le CNFPT de tout manquement à l'obligation d'assiduité, « **peut suspendre l'autorisation de port d'arme d'un agent qui n'a pas suivi les séances d'entraînement réglementaires, jusqu'à l'accomplissement de cette obligation** » et « **peut également retirer l'autorisation de port d'arme d'un agent dont l'inaptitude au port ou à l'usage de l'arme a été constatée** » par son formateur.

(52) Article 5 du décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006.

(53) Article 7 du décret n° 2011-444 et article 7 du décret n° 2006-1392.

(54) Article 13 du décret n° 2006-1391.

(55) Article L. 132-7 du CSI. Cette procédure relève du maire et n'est possible que pour les faits qui ne constituent pas un crime ou un délit.

(56) Article R. 515-1 et s. du CSI.

(57) Article L. 513-1 du CSI.

(58) Rapport de la Commission des lois sur le projet de loi.

(59) DDD, Avis n° 26-01 précité, p. 13.

(60) Inspection générale de la police nationale (GPN), inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) et inspection générale de l'administration (IGA).