

Organisation et statut de la police municipale

DACG FOCUS

Fiche criminologique, juridique ou technique

Depuis une vingtaine d'années, les services de police municipale occupent une place croissante dans le dispositif de sécurité intérieure. Ainsi, tandis que 3 143 communes disposaient d'un service de police municipale en 2002, employant 15 400 agents, elles étaient 4 446 en 2021 pour un total de 25 446 agents, outre 8 068 agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

L'importance prise par ces polices municipales justifie que soient déterminés avec précision le statut des agents de police municipale comme le cadre de leur intervention territoriale.

SOMMAIRE

- 1 L'organisation territoriale de la police municipale
 - 1.1 La compétence territoriale des agents de police municipale
 - 1.2 L'articulation avec les services de l'État
- 2 Statut des agents de police municipale
 - 2.1 Fonctionnaires territoriaux agréés et assermentés
 - 2.2 Les droits et obligations des agents de police municipale

L'organisation territoriale de la police municipale

La compétence territoriale des agents de police municipale

Le principe

L'article L. 511-1 alinéa 5 du CSI prévoit le principe d'une compétence territoriale communale des agents de police municipale en énonçant qu'ils « *exercent leurs fonctions sur le territoire communal dans les conditions prévues au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale* ».

Les dérogations

Un déplacement de l'agent de police municipal hors de sa commune d'origine peut être justifié par des nécessités impérieuses de service relevant de ses missions.

Ainsi en est-il notamment :

- lorsque la présentation d'un contrevenant ou d'un délinquant à un officier de police judiciaire (OPJ) en poste a lieu en dehors de la commune ;
- lorsqu'il existe un découpage territorial qui oblige à transiter par une commune voisine ;
- lorsque l'agent de police municipale doit transporter un animal dans une fourrière située dans une commune limitrophe.

Il existe également des dérogations expressément prévues par la loi au principe de compétence territoriale communale des agents de police municipale, dans les cas suivants (articles L. 512-1 à L. 512-3 CSI) :

- Mise en commun d'un ou plusieurs agents de police municipale recrutés par des communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même établissement public de

coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans ce cas, les agents peuvent avoir compétence sur le territoire de chaque commune (articles L. 512-1 et R. 512-1 CSI)¹ ;

- Recrutement d'agents de police municipale par un établissement public de coopération intercommunale (communauté de communes, d'agglomération, urbaine et métropole) en vue de les mettre en tout ou partie à disposition de l'ensemble des communes. Ils sont alors compétents sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés (article L. 512-2 CSI) ;
- En cas de manifestation exceptionnelle ou à l'occasion d'un afflux important de population, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés à utiliser en commun les moyens et effectifs de leurs services de police municipale (conditions : police administrative uniquement, délai déterminé, autorisation préfectorale) (article L. 512-3 CSI) ;
- En cas de catastrophe naturelle ou technologique, les maires de communes limitrophes ou appartenant à un même département ou à des départements limitrophes peuvent être autorisés à utiliser en commun les moyens et effectifs de leurs services de police municipale (conditions : police administrative uniquement, autorisation préfectorale, délai déterminé) (article L. 512-3 CSI) ;
- Dans le cadre de missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent être autorisés à constater les infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du code des transports sur le territoire de communes formant un ensemble d'un seul tenant, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment (articles L. 511-1, L. 512-1-1 et R. 512-7 CSI).

L'articulation avec les services de l'État

Les conventions de coordination (articles L. 512-4 et suivants du CSI)

L'article L. 511-1 CSI énonce que « *les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité, et de la salubrité publiques* ».

Les policiers municipaux ont des fonctions de surveillance générale de la voie et des lieux publics. Ces fonctions s'inscrivent dans le cadre d'une **police de proximité de prévention qui implique une étroite coopération avec les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale**.

Conformément aux articles L. 512-4 et suivants du CSI, cette coopération est formalisée dans une **convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat**, qui vise à assurer une complémentarité effective, dans un objectif de recherche de confiance mutuelle, entre l'action des polices municipales et celle des forces de sécurité de l'État.

Cette convention est cosignée par le préfet, le maire et le **procureur de la République**², qui veille notamment à ce que soient mentionnées les modalités de **transmission des rapports et procès-verbaux au parquet**. Elle doit également prévoir **des moyens de communication rapides et efficaces avec les officiers de police judiciaire**, notamment dans le cadre des procédures de relevé d'identité et de dépistage d'alcoolémie.

Elle peut être communale ou intercommunale et doit reprendre tout ou partie des clauses des conventions-types annexées à l'article R. 512-5 du CSI, en les adaptant, le cas échéant, aux besoins locaux.

Elle est conclue pour une durée de **trois ans** et reconductible pour la même durée.

La signature d'une telle convention est **obligatoire** :

- lorsqu'une commune compte au moins trois agents³ de police municipale (article L. 512-4 CSI) ;
- lorsque le maire souhaite armer les agents de police municipale (article L. 511-5 CSI) ;
- lorsque le maire souhaite faire travailler les agents de police municipale de nuit, soit entre 23 heures et 6 heures (article L. 512-6 CSI).

Le contrôle des services de police municipale par le ministre de l'Intérieur

A la demande du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale, du représentant de l'Etat dans le département ou du procureur de la République, et après avis de la commission consultative des polices municipales (CCPM)⁴, le ministre de l'Intérieur peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale (article L. 513-1 CSI).

Les conclusions de cette vérification sont transmises au représentant de l'Etat dans le département, au procureur de la République, au maire de la ou des communes concernées et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dans le cadre de cette vérification, les agents de police municipale ont l'obligation de prêter le concours qui leur est demandé (R. 515-21 CSI).

Ils sont tenus à la même obligation en cas de vérifications effectuées à la demande du Défenseur des droits.

Statut des agents de police municipale

Fonctionnaires territoriaux agréés et assermentés

Les agents de police municipale sont nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils doivent être agréés par le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République, puis assermentés (article L. 511-2 CSI).

Agent de la fonction publique territoriale

Les fonctions d'agent de police municipale sont exercées par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet dans les conditions fixées aux articles L. 321-1 et suivants du code général de la fonction publique⁵ et par les statuts particuliers prévus par le décret du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

A Paris, il s'agit de fonctionnaires de la Ville de Paris recrutés à cet effet dans les conditions fixées aux articles L. 533-1 et suivants du CSI (L. 511-2 du CSI).

Les agents de police municipale constituent un cadre d'emplois de catégorie C comprenant les grades de **gardien-brigadier** et de **brigadier-chef principal**.

Ils sont nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale les ayant recrutés et sont placés sous l'autorité hiérarchique du maire, auquel ils doivent rendre compte.

Conformément aux dispositions de l'article L. 512-2 du CSI, les agents de police municipale recrutés par un établissement public de coopération intercommunale sont ainsi placés sous l'autorité hiérarchique du maire de la commune à la disposition de laquelle ils sont mis.

Enfin, il peut être indiqué que les agents titulaires de la commune habituellement affectés à des emplois autres que ceux de la police municipale ou non titulaires, chargés d'assister temporairement les agents de la police municipale dans certaines communes touristiques et stations classées peuvent également recevoir l'agrément mentionné à l'article L. 511-2. Ces assistants temporaires des agents de police municipale (ATPM) ne peuvent porter aucune arme (L. 511-3 du CSI).

Délivrance de l'agrément et assermentation

→ **Voir les trames de décisions de délivrance et de refus de délivrance de l'agrément.**

Conformément à l'article L. 511-2 du CSI, les agents de police municipale doivent, pour pouvoir exercer leurs fonctions, bénéficier d'un double agrément :

- par le représentant de l'Etat dans le département dans lequel l'agent prend ses fonctions lors d'une première affectation (article R. 511-2 CSI),
- et par le procureur de la République⁶. Pour les fichiers pouvant être consultés par le procureur pour vérifier les antécédents d'un candidat à l'agrément, voir cette réponse de la FAQ DACG.

Ce double agrément consiste à vérifier l'honorabilité de l'intéressé à raison d'une part des missions de police administrative et d'autre part des missions de police judiciaire qu'il est susceptible d'exercer.

Ils doivent en outre prêter serment devant le juge du tribunal d'instance de leur lieu d'affectation.

La formule du serment, prévue à l'article R. 130-9 du code de la route, traduit la nature de leur engagement: "*Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui aura été porté à ma connaissance à l'occasion de leur exercice*". Cette formule, issue du décret n°58-1217 du 15 décembre 1958 relatif à la police de la circulation routière, est demeurée sans changement depuis lors.

L'agrément et l'assermentation restent **valables tant que l'agent de police municipale continue d'exercer ses fonctions**. Il n'y pas lieu de renouveler les formalités d'agrément et d'assermentation en cas de mutation d'une commune à une autre, et ce quand bien même la nouvelle commune d'emploi serait située sur le ressort d'un autre tribunal judiciaire.

Cependant, en cas de changement de lieu d’affectation, les procureurs de la République de l’ancien lieu d’exercice et du nouveau lieu d’affectation de l’agent doivent en être informés sans délai.

Par extension, l’agrément délivré à un agent de police municipale par le procureur de la République sur la base d’une décision de nomination prise par le maire d’une commune disparue par suite d’une réorganisation administrative ne paraît pas devoir être renouvelé dès lors que le policier municipal continue d’exercer ses fonctions au sein de la nouvelle commune issue de cette même réorganisation administrative⁷.

Enfin, il peut être noté que les dispositions de l’article L. 515-1 A du CSI, telles qu’introduites par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, prévoient désormais que « *préalablement à sa prise de fonctions, tout agent de la police municipale déclare solennellement servir avec dignité et loyauté la République, ses principes de liberté, d’égalité et de fraternité et sa Constitution par une prestation de serment* » sans toutefois que ce serment ne soit reçu par l’autorité judiciaire.

Suspension et retrait de l’agrément

→ **Voir la trame de décision de retrait de l'agrément.**

L’agrément peut être retiré ou suspendu par le représentant de l’État ou par le procureur de la République, après consultation du maire ou du président de l’établissement public de coopération intercommunale (article L. 511-2 du CSI et R. 511-2 CSI).

Ces mesures impliquent que les droits de la défense soient respectés et que l’agent puisse présenter ses observations, être assisté d’un conseil ou être représenté par un mandataire de son choix.

L’article L. 511-2 CSI permet toutefois qu’en cas d’urgence, la suspension de l’agrément soit décidée par le procureur de la République, sans consultation et sans respect du contradictoire. Cette procédure particulière pourra être mise en œuvre lorsque les faits dont le procureur de la République est informé sont particulièrement graves en ce qu’ils mettent en cause l’honorabilité d’un agent de police municipale ou en ce qu’ils sont incompatibles avec l’exercice de ses fonctions et nécessitent donc qu’il cesse d’exercer sans délai.

Le refus, le retrait ou la suspension d'un agrément décidé par le représentant de l'Etat ou le procureur de la République sont des **décisions administratives individuelles défavorables**.

En tant que telles, elles doivent être **motivées de manière circonstanciée et précise** (articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration)⁸.

Il convient à cet égard notamment de tenir compte des dispositions de l'article R. 515-7 du code de la sécurité intérieure qui prévoient, au titre des devoirs généraux des agents de police municipale, que « *L'agent de police municipale est intègre, impartial et loyal envers les institutions républicaines. Il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. Il est placé au service du public et se comporte de manière exemplaire envers celui-ci. Il accorde la même attention et le même respect à toute personne et n'établit aucune distinction dans ses actes et ses propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal* ». Comme l'a jugé la cour administrative d'appel de Bordeaux, il doit ainsi être « *vérifié que l'intéressé présente les garanties d'honorabilité requises pour occuper l'emploi d'agent de la police municipale* » (CAA Bordeaux, 30 novembre 2020, n°18BX03403).

A ces exigences, s'ajoute une jurisprudence de principe du Conseil d'Etat aux termes de laquelle la motivation doit être contemporaine de la décision (CE, 5 mai 1986, n°59121 ; 30 décembre 2002, n°225515) et indiquer clairement les dispositions de droit et de fait qui fondent la décision (CE, 17 novembre 1982, n° 35065 ; 23 mars 2005, n°264005).

Ces décisions doivent également respecter le **principe du contradictoire** (articles L. 121-1 et 122-1 du code de relations entre le public et l'administration). L'agent concerné doit ainsi être mis en mesure de consulter son dossier et de présenter ses observations en défense avant que l'autorité compétente ne lui refuse ou ne lui retire l'agrément. Dans cette perspective, il convient d'aviser l'agent concerné, de préférence par lettre recommandée avec accusé de réception, de ce qu'une procédure de retrait d'agrément est engagée ou de ce qu'une décision de refus d'agrément est envisagée.

La circulaire DACG du 15 juillet 2013 présentant diverses dispositions relatives à la police judiciaire précise que ce courrier doit notamment rappeler à l'intéressé son droit de faire des observations directement ou par l'intermédiaire d'une personne de son choix, avant l'expiration d'un délai convenable, qui peut être fixé à 8 jours à compter de la réception de ladite lettre.

A l'expiration de ce délai de 8 jours, une décision de retrait ou de refus d'agrément pourra être notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception à l'intéressé, qui devra également être informé de la possibilité d'engager un recours administratif ou un recours en annulation devant le tribunal administratif territorialement compétent dans le délai de 2 mois à compter de cette notification.

En effet, ainsi que le prévoit l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration, « *toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai* », étant précisé que l'article L. 410-1 du même code précise que :

- le recours administratif s'entend de la réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ;
- le recours gracieux correspond à un recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée ;
- le recours hiérarchique constitue un recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée.

Ainsi, les décisions de refus, de suspension ou de retrait de l'agrément d'un agent de police municipale par le procureur de la République peuvent faire l'objet d'un recours administratif, soit par **voie gracieuse**, soit par **voie hiérarchique**, et d'un recours contentieux devant la juridiction administrative. Le recours gracieux sera réalisé devant le procureur de la République auteur de la décision, tandis que le recours hiérarchique sera adressé au procureur général près la cour d'appel dans le ressort duquel le procureur de la République a pris la décision. A l'instar du procureur de la République, le procureur général exercera alors cette mission en tant qu'autorité administrative.

Il convient enfin de préciser que le Conseil d'Etat estime qu'en vertu de l'article L. 122-4 du code de l'organisation judiciaire, « *les décisions prises en matière d'agrément des agents de police municipale sur le fondement des dispositions [...] de l'article L. 511-2 du CSI par le procureur de la République peuvent également être prises par tout magistrat du parquet placé sous l'autorité de celui-ci* » (CE 9 novembre 2018, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, n°417240).

Les droits et obligations des agents de police municipale

La déontologie

Les agents de police municipale sont astreints à des obligations déontologiques énoncées dans un code figurant aux

articles R. 515-1 et suivants du CSI. Tout manquement à ces obligations peut entraîner une sanction disciplinaire.

L'armement

Les agents de police municipale peuvent être autorisés à porter des armes dans les conditions prévues aux articles L.511-5 et R. 511-12 à R. 511-34 du CSI.

Lorsqu'ils y sont autorisés, ils ne peuvent en faire usage que dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 435-1 du CSI (L. 511-5-1 CSI).

La formation

En application des dispositions des décrets du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale et du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale, les agents de police municipale bénéficient d'une formation **initiale** d'une durée de :

- 6 mois pour les **agents de police municipale**,
- 4 mois pour les **chefs de service de police municipale** recrutés parmi les agents de police municipale à l'ancienneté (10 ans de service) ou sur examen professionnel (au moins 8 ans de service) ou pour les **directeurs de police municipale** recrutés sur examen professionnel parmi les agents totalisant au moins 10 ans de service effectif dans le cadre d'emploi des polices municipales, dont au moins 5 en qualité de chef de service de police municipale ;
- 6 mois pour les **chefs de service** et les **directeurs** lauréats des concours ayant déjà suivi une formation initiale de policier municipal et totalisant au moins 4 années de service effectif dans ce cadre d'emploi ;
- 9 mois dans les autres cas pour les chefs de service et les directeurs.

Les agents de police municipale reçoivent également une formation **continue** dispensée en cours de carrière et adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou parfaire leur qualification professionnelle et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont amenés à exercer (articles L. 422-21 et suivants du code général de la fonction publique, L. 511-6 et L. 511-7 du CSI).

Cette formation est organisée et assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale, selon des modalités définies aux articles R. 511-35 à R. 511-40 du CSI.

La carte professionnelle, la tenue et les équipements

La carte professionnelle, la tenue, la signalisation des véhicules de service et les types d'équipement dont sont dotés les agents de police municipale font l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale et de nature à n'entraîner aucune confusion avec ceux utilisés par la police nationale et la gendarmerie nationale. Les caractéristiques de ces équipements sont précisées par les articles D. 511-3 à D. 511-10 du CSI.

Le port de la carte professionnelle et celui de la tenue sont obligatoires pendant le service (article L. 511-4 CSI).

Notes

1. La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a supprimé le seuil de 80 000 habitants au-dessus duquel cette possibilité étant antérieurement prévue, afin de faciliter la mise en commun entre les communes de policiers municipaux.
2. Depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui a modifié les articles L. 512-4 et L. 512-5 du CSI. Auparavant, le procureur de la République n'émettait qu'un avis.
3. Modification issue de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Antérieurement, seules les communes disposant de cinq agents de police municipale étaient concernées.
4. Instituée auprès du ministre de l'intérieur, la CCPM est composée pour un tiers de représentants des maires des communes employant des agents de police municipale, pour un tiers de représentants de l'Etat et, pour le dernier tiers, de représentants des agents de police municipale choisis par les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires territoriaux. Présidée par un maire ou adjoint au maire élu en son sein, elle se réunit sur convocation du président, à l'initiative de celui-ci ou sur demande écrite présentée par la majorité de ses membres (articles L. 514-1 et R. 514-1 et suivants CSI).
5. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en son article 55, a habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à l'adoption de la partie législative du code général de la fonction publique afin de renforcer la clarté et l'intelligibilité du droit. Cette ordonnance a été adoptée le 24 novembre 2021. Ainsi que son titre l'indique, le code général de la fonction publique entend rassembler l'ensemble des dispositions statutaires générales relatives aux trois versants de la fonction publique. Ce code, réalisé à droit constant, conduit à l'abrogation de nombreux textes, en particulier des quatre lois statutaires de la fonction publique dont la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les dispositions de ces textes sont réagencés au sein du code. Les huit livres décrivent la carrière des agents publics, fonctionnaires et agents contractuels, de leur recrutement à leur fin de fonctions ainsi que leurs droits et obligations.
6. Il convient de noter que l'agrément délivré par le procureur de la République « *a pour objet de vérifier que l'intéressé présente les garanties d'honorabilité requises pour occuper l'emploi de l'administration municipale auquel il a été nommé* » (CE 6 avr. 1992, Pirozelli,

n°119653). Dans la mesure où « *il présente ainsi par son objet, quelle que soit l'autorité qui y procède, le caractère d'un acte administratif* », la décision est donc prise par le procureur de la République agissant en tant qu'autorité administrative et non judiciaire, avec un recours devant les juridictions administratives (« *la juridiction administrative est, dès lors, seule compétente pour connaître des litiges nés d'un refus ou d'un retrait d'agrément, même si ce dernier est motivé par le comportement de l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions* »).

7. Cf. FAQ DACG : Question n°2297 : « *Agents de police municipale, agents de surveillance de la voie publique : création de communes nouvelles : incidence sur l'agrément du procureur ?* »
8. La consultation du bulletin n° 1 du casier judiciaire étant réservée à la seule autorité judiciaire, le juge administratif annule par exemple une décision fondée sur des éléments qui ne sont disponibles que sur ce bulletin n°1 (TA Bordeaux, 2 mai 2006, n°0400865).