

Projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres

Commission Libertés et droits de l'Homme

Assemblée générale du 6 février 2026



Projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres

Commission Libertés et droits de l'Homme

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. UNE EXTENSION IMPORTANTE DES PREROGATIVES JUDICIAIRES.....	6
A. UN BASCULEMENT VERS UNE POLICE MUNICIPALE QUASI-JUDICIAIRE.....	6
B. LE RELEVÉ D'IDENTITÉ : UN DISPOSITIF AMBIGU ET DISCRIMINATOIRE	8
C. DEPISTAGE D'ALCOOLÉMIÉ ET IMMOBILISATION DE VÉHICULES.....	9
D. LES AMENDES FORFAITAIRES DÉLICTEUELLES : UNE ATTEINTE AU DROIT AU RECOURS	9
E. ARMEMENT, USAGE DE LA FORCE, LÉGITIME DÉFENSE : DES GARANTIES INSUFFISANTES.....	10
II. DES GARANTIES INSUFFISANTES : FORMATION LACUNAIRE, CONTRÔLE ILLUSOIRE ET DISCRIMINATIONS ACCRUES.....	11
A. UN DÉFICIT DE FORMATION INCOMPATIBLE AVEC DES MISSIONS À DIMENSION JUDICIAIRE.....	11
B. CONTRÔLE JUDICIAIRE : UN DISPOSITIF EN TROMPE-L'ŒIL	12
C. NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE : INSTAURER DES COMITÉS D'ÉTHIQUE INDÉPENDANTS	12
D. INÉGALITÉS TERRITORIALES ET ATTEINTE AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ	13
III. LES APPORTS POSITIFS DU PROJET DE LOI	14
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

Les relations entre forces de sécurité et population constituent un enjeu essentiel du fonctionnement d'un État de droit. Comme l'avait détaillé le rapport « Police–Population » adopté par le Conseil national des barreaux en 2023, la qualité des interactions entre la police et les citoyens conditionne non seulement la confiance dans les institutions, mais également l'efficacité même de l'action publique en matière de sécurité. Si ce constat, fondé sur des analyses convergentes de chercheurs, de représentants d'autorités administratives indépendantes et de praticiens, auditionnés dans le cadre des travaux de la commission Libertés et droits de l'Homme, concernait la police nationale, il est pleinement transposable aux missions de la police municipale et des gardes champêtres, dont les prérogatives pourraient connaître aujourd'hui une transformation importante au travers du projet de loi déposé au Sénat le 29 octobre 2025.

Le présent projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres marque une étape décisive dans l'évolution des compétences de la police municipales et des gardes champêtres avec un basculement structurel, et ce, sans contreparties suffisantes pour garantir le respect de l'État de droit et la protection des droits et libertés fondamentaux. Depuis plus de vingt ans, les textes successifs ont progressivement élargi leurs missions, renforcé leur équipement et favorisé leur professionnalisation. Le Gouvernement entend désormais franchir un seuil supplémentaire en conférant aux communes volontaires la possibilité de créer des services à compétence judiciaire élargie, dotés de nouveaux moyens d'action, y compris technologiques, avec des missions de police judiciaire élargies.

Au-delà de la dynamique propre aux polices municipales, ce projet de loi doit être mis en perspective avec la réforme de la police judiciaire et le manque structurel de moyens de la police nationale. En conférant aux communes volontaires la faculté de créer des services à compétence judiciaire élargie, l'État opère un changement de paradigme : il transfère une part de l'exercice de prérogatives régaliennes - et parmi elles, la sécurité - vers des services placés sous l'autorité des maires. Il s'agit d'une mutation institutionnelle de portée majeure, inquiétante à plusieurs titres.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce, dans son article 2, que la sûreté est un droit naturel et imprescriptible. Ainsi la sécurité doit être effectivement assurée à chaque personne, de manière uniforme sur tout le territoire. Or, l'expansion des compétences judiciaires et le déploiement accéléré des technologies s'accompagnent d'un risque majeur quant à l'usage des armes. Le transfert de responsabilités aux polices municipales et gardes champêtres, en l'absence de doctrine d'emploi harmonisée, de formation appropriée et de contrôle effectif, risque de compromettre l'équilibre entre efficacité, sécurité, sûreté des citoyens et garanties de l'État de droit.

Ce mouvement s'inscrit dans un contexte où les attentes sécuritaires se concentrent de plus en plus sur les élus locaux, alors même que la sécurité intérieure demeure une compétence régalienne de l'État, lequel est censé en assurer une homogénéité sur l'ensemble du territoire

national, le cas échéant en apportant certaines adaptations au vu des réalités concrètes des territoires. Des questions d'égalité se posent également. Si la logique du « continuum de sécurité », défendue dans l'étude d'impact du PJJ, nourrit ainsi l'idée d'une complémentarité accrue entre police municipale et police nationale, **un tel changement ne peut être envisagé sans garanties renforcées**, dès lors qu'il emporte un transfert partiel de missions jusque-là strictement encadrées par les principes constitutionnels et notamment l'article 66 de la Constitution qui fait de l'autorité judiciaire la gardienne de la liberté individuelle.

L'examen de ce projet de loi doit par ailleurs être effectué à l'aune de la proposition de loi instaurant une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, déposée à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2024¹. Dans le cadre des débats parlementaires relatifs à cette PPL, le CNB a souligné que l'article L.435-1 du CSI a déjà dérogé aux principes de la légitime défense de droit commun (assouplissement de la condition de simultanéité et appréciation prévisionnelle du danger). Dans ce cadre déjà dérogatoire, l'instauration d'une présomption de légitime défense ne répond ni aux difficultés identifiées ni aux objectifs de clarté et de confiance ; elle accroît les ambiguïtés et déplace l'équilibre entre sécurité et droits fondamentaux.

Le CNB prône au contraire un renforcement du cadre existant : réécriture de l'article L.435-1, doctrine fondée sur l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité, formation substantielle (désescalade, gestion des conflits), contrôle externe et indépendant, et promotion de moyens non létaux. Cumulée avec l'extension des prérogatives judiciaires locales, une telle présomption de légitime défense ferait peser un risque systémique pour la population, en particulier dans le cadre de l'usage des armes par les forces de l'ordre, si les contreparties en matière de formation, de doctrine, de traçabilité et de contrôle ne sont pas portées au plus haut niveau d'exigence.

L'examen du projet de loi relative à la police municipale révèle une double problématique : d'une part, une extension substantielle de prérogatives traditionnellement réservées aux officiers et agents de police judiciaire ; d'autre part, une insuffisance persistante des garanties entourant leur mise en œuvre.

Ce projet de loi entraîne de vives inquiétudes de nombreuses institutions, notamment celles du Défenseur des droits. Dans son avis du 20 janvier 2026, il insiste ainsi sur les risques d'atteinte aux droits fondamentaux : insuffisance de formation juridique, lacunes des mécanismes de contrôle, risques élevés de pratiques discriminatoires, notamment en matière de relevé d'identité et d'amendes forfaitaires délictuelles, et persistance d'inégalités territoriales susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi. Il rappelle également l'expérience déjà préoccupante des contrôles réalisés par les forces nationales, qui montrent combien l'élargissement de pouvoirs sans contrepartie en matière de transparence, traçabilité et contrôle peut aggraver les tensions entre forces de sécurité et population.

Les travaux antérieurs du CNB convergent avec l'avis du Défenseur des droits. Le rapport « Police–Population » conclut que certaines pratiques — lorsqu'elles ne sont pas rigoureusement encadrées (contrôles d'identité non motivés, usage disproportionné de la force, insuffisance de formation) — constituent des facteurs majeurs d'atteinte aux droits fondamentaux et d'érosion de la confiance des citoyens dans les institutions.

¹ PPL n°691, *visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions*,

Dans ce contexte, l'élargissement envisagé des compétences judiciaires des polices municipales ne peut qu'appeler un examen particulièrement attentif. S'il n'est pas question de nier le rôle important que jouent aujourd'hui ces agents dans la tranquillité publique, il est essentiel d'examiner les garanties prévues par le texte afin de souligner qu'en l'état de sa rédaction il ne permet pas réellement de préserver les droits et libertés fondamentaux.

Par deux fois en effet, dans le passé, un gouvernement avait tenté de doter les polices municipales de pouvoir de police judiciaire : en 2011, dans la loi Loppsi 2, et en 2021, dans la loi Sécurité globale. Et à chaque fois, il avait été censuré par le Conseil constitutionnel.

Il est donc apparu indispensable à la commission Libertés et droits de l'Homme de présenter à l'Assemblée générale une analyse complète de ce projet de loi ainsi que les recommandations qui lui semblent nécessaires. C'est ce que la commission Libertés et droits de l'Homme s'est attachée à faire au sein de ce rapport. Ainsi, dans un premier temps, la commission s'est intéressée à l'ampleur de l'extension des prérogatives judiciaires envisagée par le projet de loi et les risques importants qu'elle comporte, qu'il s'agisse de la création de services à compétence judiciaire élargie, du relevé d'identité, des amendes forfaitaires délictuelles ou de l'encadrement du port d'arme (I). Puis dans un second temps, seront développés les aspects du PJJ liés à l'insuffisance des garanties d'encadrement proposées : formation lacunaire, contrôle judiciaire en trompe-l'œil, absence de contrôle externe indépendant et aggravation prévisible des inégalités territoriales (II). Enfin, malgré les risques identifiés, le projet de loi comporte quelques dispositions que la profession soutient et encourage (III).

I. UNE EXTENSION IMPORTANTE DES PREROGATIVES JUDICIAIRES

A. UN BASCULEMENT VERS UNE POLICE MUNICIPALE QUASI-JUDICIAIRE

Le projet de loi opère un changement de nature dans le rôle attribué à la police municipale : d'une force de police administrative locale, placée sous l'autorité du maire et chargée d'assurer la tranquillité publique, elle revêt, pour les communes volontaires, un aspect judiciaire.

Ce changement de paradigme s'opère par la création, au sein du code de la sécurité intérieure, d'un chapitre II bis permettant aux collectivités volontaires de créer des services à compétence judiciaire élargie sous condition de la mise en œuvre d'un encadrement et d'un contrôle. Ces services auraient donc vocation à exercer des prérogatives qui, jusqu'ici, relevaient exclusivement des officiers et agents de police judiciaire de l'État.

Ainsi, les polices municipales pourraient désormais :

- Constater des délits limitativement énumérés ;
- Procéder à des relevés d'identité dans un nombre croissant de situations ;
- Exercer ces attributions sous le contrôle du Maire et du procureur de la République.

Il s'agit d'une extension sans précédent : la police municipale n'est plus un simple relais local dans un « continuum de sécurité » tel que le mentionne l'exposé des motifs du PJJ mais un acteur de la procédure pénale et de la chaîne judiciaire.

Or, cette extension de prérogatives judiciaires et ce glissement de compétences représente un réel risque constitutionnel.

Dans son avis en date du 23 octobre 2025, le Conseil d'État rappelle expressément la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2021-817 du 20 mai 2021) - relative à la loi pour *une sécurité globale préservant les libertés* - selon laquelle :

« Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés 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. » Or, le projet de loi confie précisément à des agents relevant de la compétence des maires, et non de l'État, des missions judiciaires élargies.

Le Conseil d'État ne valide ce dispositif qu'à la condition d'un contrôle effectif et exclusif du parquet lorsque les agents de police municipale et les gardes champêtres agissent dans l'exercice de mission de police judiciaire. Ce contrôle doit être réel. Or aucune disposition ni dans

les moyens des parquets ni dans l'organisation matérielle des polices municipales, ne garantit la réalité de cette supervision. Le texte ne prévoit ni un contrôle effectif ni un contrôle comportant les garanties nécessaires au regard de l'article 66 de la Constitution.

Le rapport « police-population », rédigé par le CNB en 2023, rappelait d'ailleurs à cet effet que *« Les actes procéduraux judiciaires sont censés être contrôlés par le parquet ou le juge d'instruction, selon le cadre procédural. Or, il ressort des auditions réalisées que ce contrôle n'est, en pratique, pas suffisamment effectif sur différents points [...]. Ainsi en va-t-il sur le contrôle des gardes-à-vue en cours de manifestations où le parquet n'a pas suffisamment de moyens pour contrôler la privation de liberté. Il en va également ainsi des contrôles d'identité [...] »*.

Le droit a également évolué pour offrir une indépendance de plus en plus importante aux policiers si bien que le pouvoir de contrôle et de direction des enquêtes du parquet s'érode, comme l'avait d'ailleurs noté le Conseil d'état dans son avis du 10 mars 2022 sur le projet de LOPMI. »

[...] Ce mouvement d'évolution s'explique par le manque de moyens humains auquel font face les parquets. Il inquiète également hautement le CNB alors que le statut et la formation des policiers sont inadaptés à la maîtrise et la direction seul d'une enquête sans contrôle judiciaire effectif. »

Enfin, cette extension des prérogatives judiciaires crée une véritable confusion entre police administrative et police judiciaire.

Le texte du PJJ inscrit au sein de l'article L.2211-2 du CGCT, que les polices municipales concourent à la police administrative sous l'autorité du maire ; tout en précisant que la police municipale *« concourt également à la prévention de la délinquance, en coordination avec les forces de sécurité de l'État. »* Les policiers municipaux et gardes-champêtres seraient alors placée sous le contrôle du procureur de la République.

Cette dualité d'autorité est présentée comme résolue par une convention de coordination. Pourtant, sur le terrain, elle crée trois risques majeurs :

- Un chevauchement des missions puisque les mêmes agents, selon les moments, relèveraient tantôt du maire, tantôt du procureur, sans séparation opérationnelle nette.
- Une incertitude sur la nature des actes accomplis. Or, la frontière entre police administrative et police judiciaire est fondamentale pour le respect des droits et libertés fondamentaux et la validité des procédures.
- Une confusion dans la hiérarchie fonctionnelle : les polices municipales ne disposent pas d'une chaîne de commandement et de contrôle adaptée aux exigences de la police judiciaire.

Se posent également des questions d'inégalité au regard des moyens très différents des communes.

B. LE RELEVÉ D'IDENTITÉ : UN DISPOSITIF AMBIGU ET DISCRIMINATOIRE

Le projet de loi prévoit également qu'au titre de ces nouvelles infractions, les agents de la police municipale et les gardes champêtres pourront procéder à des relevés d'identité et propose de modifier en ce sens l'article 78-6 du code de procédure pénale lequel, créé par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, prévoit que les agents de police municipale sont habilités à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, des contraventions au code de la route que la loi et les règlements les autorisent à verbaliser ou des contraventions qu'ils peuvent constater en vertu d'une disposition législative expresse. Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, l'agent de police municipale en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant. A défaut de cet ordre, l'agent de police municipale ne peut retenir le contrevenant.

Le relevé d'identité permet aux policiers municipaux et aux gardes champêtres, lorsqu'ils constatent une infraction qu'ils sont habilités à constater, de demander à l'intéressé de lui présenter un document d'identité, afin d'inscrire sur le procès-verbal de constatation les mentions relatives à son identité. Le relevé d'identité est le corollaire de la constatation de l'infraction puisqu'il permet d'obtenir l'identité de la personne aux fins de dresser le procès-verbal de constatation de l'infraction. Toutefois, en cas de refus ou d'impossibilité, il peut déclencher un régime de contrainte.

Dans son avis du 20 janvier 2026, le défenseur des droits rappelle par ailleurs que, malgré « *l'obligation constitutionnelle pour le parquet de contrôler la légalité des contrôles [d'identité] et une dépêche du 6 mars 2017 rappelant ses obligations en la matière, il constate que le contrôle de l'autorité judiciaire est quasiment inexistant, du fait des contraintes pesant sur les parquets et de la demande croissante de réquisitions judiciaires* ». La Cour des Comptes semble dresser le même constat sur le contrôle d'identité dans un rapport en date du 6 décembre 2023.

L'élargissement des cas dans lesquels la police municipale peut recourir au relevé d'identité dans un contexte de formation insuffisante, multiplie le risque de pratiques discriminatoires dont les effets pourraient être accentués par la multiplication des acteurs susceptibles de réaliser ces actes au quotidien (polices municipales et gardes-champêtres) et de transformer le relevé d'identité en un contrôle d'identité "déguisé", sans les garanties attachées à l'article 78-2 CPP.

L'extension de la compétence à recourir au relevé d'identité dans un contexte de formation insuffisante, comporte un risque significatif de pratiques discriminatoires, auquel s'ajoute le risque d'une aggravation de ces phénomènes du fait de la multiplication des acteurs (polices municipales et gardes-champêtres) amenés à exercer dans ce domaine.

Une extension du nombre d'infractions entrant dans le champ d'intervention de la police municipale, sans modification de l'article 78-2 du CPP, sans renforcement des garanties de contrôle, d'encadrement et de transparence pourtant jugées indispensables, crée un réel déséquilibre.

C. DEPISTAGE D'ALCOOLEMIE ET IMMOBILISATION DE VEHICULES

L'article 2, créé, en outre la possibilité pour les personnels d'encadrement de la police municipale d'ordonner une immobilisation et une mise en fourrière des véhicules lors de la constatation d'un délit ou d'une contravention de la 5^e classe prévue par le code de la route ou le code pénal pour lesquels la peine de confiscation d'un véhicule est encourue, Les agents de police municipale et les gardes-champêtres pourront quant à eux prescrire une mesure de mise en fourrière du véhicule.

L'extension des prérogatives des polices municipales et gardes-champêtres prévue à l'article 2 du PJJL entend également permettre à ces derniers de procéder à des épreuves de dépistage d'alcoolémie et de stupéfiants de manière préventive et notamment, selon l'exposé des motifs du PJJL, en cas de « soupçon d'usage de stupéfiants ».

Le CNB s'inquiète particulièrement de la marge d'interprétation laissée à ces agents et notamment celle liée à la notion de « soupçon » d'usage de stupéfiant, critère particulièrement subjectif qui peut difficilement faire l'objet d'un contrôle déontologique.

Si ces dispositions prévoient également un renforcement de la formation des personnels d'encadrement de la police municipale et l'instauration d'un contrôle direct et effectif du Procureur de la République sur ces personnels, ce dispositif n'apporte pas suffisamment de garanties. L'institution judiciaire souffre de sous-effectifs et de manque important de moyens, les parquets sont déjà dans une grande difficulté matérielle pour exercer un contrôle réel sur les forces de la police nationale. Il est à craindre que ce contrôle, sans moyens nouveaux accordés soit totalement théorique et inopérant.

D. LES AMENDES FORFAITAIRES DELICTUELLES : UNE ATTEINTE AU DROIT AU RECOURS

Le PJJL du 29 octobre 2025 élargit le régime des amendes forfaitaires délictuelles (AFD) aux délits que les polices municipales seraient désormais habilitées à constater au titre du nouvel article L.512-15 du CSI. Cette évolution renforce la déjudiciarisation de la chaîne pénale : l'intervention du parquet devient marginale, la sanction reposant principalement sur la constatation immédiate par l'agent.

Cette évolution conduit également à un recul du principe du contradictoire, pourtant central en procédure pénale. L'amende forfaitaire emporte la simple notification d'un avis d'infraction, sans débat (articles 495-17 à 495-25 du Code de procédure pénale), la personne pouvant simplement choisir soit de régler l'amende forfaitaire soit de réaliser une réclamation.

Comme le défenseur des droits le souligne les AFD créent des obstacles financiers importants, accentués par des montants élevés et une majoration rapide en cas de non-paiement.

Ce mécanisme produit des effets discriminatoires indirects notamment sur les personnes en précarité financière, un constat déjà mis en évidence dans le rapport Police–Population du CNB.

Les sanctions immédiates et peu contrôlées tendent à toucher de manière disproportionnée certains publics précaires ce qui ne peut qu'aggraver les tensions avec les forces de sécurité.

Par ailleurs, le recours à l'AFD porte une atteinte importante au droit au recours et à l'accès au juge. La contestation nécessite des démarches complexes, dans un délai court, et demeure marginale.

L'extension du dispositif à des agents municipaux, dont le niveau de formation et la traçabilité sont plus inégaux que pour la police nationale, accroît ce risque. La légalité réelle de la sanction repose sur un contrôle judiciaire théorique, mais peu effectif.

Le rapport sur la *Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation*, commandé par le Ministère de la Justice, et publié en mars 2025 s'est explicitement prononcé en défaveur de ce type de sanction en appelant, au sein de sa recommandation n°5 à « *Marquer une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif.* »

Le CNB y est également opposé et rappelle sa position sur l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle arrêtée en novembre 2022 et constante depuis : ce dispositif ne permet pas une application égalitaire du droit pénal, entraîne une confusion des fonctions de poursuites et de condamnation, rend l'exercice des droits de la défense particulièrement compliqué et ne permet qu'une application résiduelle du principe d'individualisation de la peine.

E. ARMEMENT, USAGE DE LA FORCE, LEGITIME DEFENSE : DES GARANTIES INSUFFISANTES

Le PJJ du 29 octobre 2025 prévoit un rapprochement du régime de l'armement des gardes-champêtres sur celui des policiers municipaux.

Cependant, les garanties d'encadrement ne semblent pas renforcées alors même qu'avec ces nouvelles prérogatives, leurs interventions se rapprochent davantage de celles de la police nationale.

La formation des agents municipaux est largement insuffisante, notamment en matière d'usage de la force, de gestion des conflits, de désescalade.

La formation des forces nationales sur l'usage des armes est déjà limitée (volume horaire réduit, absence de sanction en cas de non-suivi).

Ces constats peuvent être transposés aux gardes champêtres, dont les exigences de formation sont moins strictes et ce alors même que leurs responsabilités seraient accrues.

Les situations de refus d'obtempérer constituent aujourd'hui l'un des contextes les plus fréquents d'usage des armes, confier des compétences judiciaires élargies et faciliter l'accès aux armes à des agents moins formés, moins encadrés et équipés de manière inégale augmente le risque de recours disproportionné à la force et d'atteintes graves aux droits fondamentaux aggravant les tensions avec la population.

L'usage de la force par des agents insuffisamment formés est un facteur majeur de perte de confiance et de risques discriminatoires, notamment dans les quartiers déjà exposés à des contrôles plus fréquents.

II. DES GARANTIES INSUFFISANTES : FORMATION LACUNAIRE, CONTROLE ILLUSOIRE ET DISCRIMINATIONS ACCRUES

A. UN DEFICIT DE FORMATION INCOMPATIBLE AVEC DES MISSIONS A DIMENSION JUDICIAIRE

L'extension des prérogatives judiciaires prévue par le Projet de loi suppose un haut niveau de formation. Or, celle des polices municipales est aujourd'hui insuffisante, hétérogène et inadaptée aux missions nouvelles que le texte leur confie.

La formation initiale des policiers municipaux ne comprend qu'un enseignement limité du droit pénal, de la procédure pénale, de la gestion des conflits, de la désescalade et du cadre juridique de l'usage de la force.

Or le PJJ leur confie désormais la constatation de délits (L.512-15 CSI), le recours plus étendu au relevé d'identité. Cette asymétrie entre niveau de formation et niveau de responsabilité crée un risque non négligeable d'atteintes aux droits fondamentaux.

Le rapport Police-Population relevait déjà que la faiblesse de la formation initiale est l'un des principaux facteurs d'interventions inappropriées et de tensions entre police et citoyens.

Il existe par ailleurs une forte hétérogénéité entre les communes. Certaines investissent dans une formation continue régulière, d'autres non. Contrairement aux forces nationales, qui bénéficient d'un socle commun, les polices municipales n'ont aucun cadre homogène de formation.

En conséquence, il n'y a aucune culture professionnelle partagée mais également aucune garantie de mise à jour des pratiques et des écarts importants dans la pratique.

Ainsi, sans formation continue solide et homogène, les risques de dérives et de discriminations augmentent.

Le PJJ étend également les prérogatives judiciaires aux gardes champêtres. Leur formation initiale étant plus limitée encore que celle des polices municipales, l'extension de leurs pouvoirs, avec

de telles conséquences, interrogent et il est à minima nécessaire qu'elles soient fortement consolidées.

B. CONTROLE JUDICIAIRE : UN DISPOSITIF EN TROMPE-L'ŒIL

Le PJJ repose sur le principe que les polices municipales à compétence judiciaire élargie seraient placées sous le contrôle judiciaire du procureur de la République. Or, en raison de sous-effectifs et de manque important de moyens, les parquets sont déjà dans une grande difficulté matérielle pour exercer un contrôle réel sur les forces de la police nationale.

Il est également prévu que les personnels ayant des fonctions d'encadrement, visés à l'article L512-9, assumeront un rôle d'intermédiaire entre les agents et le Procureur de la République, en application de l'article L512-14 et de l'article L512-16 CSI.

Or, le PJJ se borne à exiger une formation fixée par arrêté conjoint des ministères de l'intérieur et de la justice, ainsi que des garanties équivalentes aux OPJ, sans pour autant définir le statut de ce « personnel d'encadrement » ou leur conférer la qualité d'OPJ au sens de l'article 16 du CPP. Cette qualification hybride fragilise leur subordination effective au procureur de la République, ces agents demeurant sous autorité hiérarchique du maire.

Ce palier de contrôle intermédiaire des policiers municipaux et gardes-champêtres affaiblit le caractère direct et effectif du contrôle du procureur de la République nécessaires aux fins de répondre aux exigences résultant de l'article 66 de la Constitution.

D'ailleurs, le Défenseur des droits souligne « *de fortes réserves 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* ». ²

Ainsi, le contrôle des milliers d'agents municipaux supplémentaires apparaît irréaliste et rendrait le contrôle ineffectif.

C. NECESSITE DE RENFORCER LE CONTROLE DEONTOLOGIQUE : INSTAURER DES COMITES D'ETHIQUE INDEPENDANTS

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, le PJJ du 29 octobre 2025 renforce plusieurs outils de contrôle notamment l'harmonisation du numéro d'identification individuel (RIO) pour l'ensemble des agents, un renforcement du contrôle du procureur sur les nouvelles prérogatives judiciaires, un renforcement de la formation des encadrants. Toutefois, ces mécanismes bien qu'essentiels ne

² Avis du DDD, 20 janvier 2026

constituent pas des garanties suffisantes pour prévenir les dérives et assurer un contrôle déontologique efficient des policiers municipaux.

La police municipale ne bénéficie pas d'un contrôle interne équivalent à celui exercé par l'IGPN sur la police nationale. Le rapport Police-Population met en évidence le caractère problématique de mécanismes de contrôle reposant principalement sur des services internes ou relevant de la même hiérarchie.

Par ailleurs, l'élargissement des missions judiciaires prévu par le PJJ accroît mécaniquement les risques de dérives et d'atteintes aux droits fondamentaux. Dans ce contexte, un contrôle uniquement interne ne peut garantir ni l'impartialité ni la transparence, encore moins la confiance du public.

Le Défenseur des droits constitue aujourd'hui le seul organe indépendant de contrôle national et permanent des polices municipales. Toutefois, il manque de moyens pour exercer un contrôle efficace, rapide et territorialement adapté.

Dès lors, la création d'instances indépendantes d'évaluation des pratiques des polices municipales apparaît nécessaire, en particulier dans les domaines les plus sensibles : usage de la force, relevés et vérifications d'identité, amendes forfaitaires délictuelles.

Le CNB soutient la mise en place, à l'échelle territoriale, de comités d'éthique indépendants chargés d'examiner les bonnes et mauvaises pratiques, de formuler des recommandations publiques et de contribuer à restaurer la confiance entre population et police municipale.

La création d'un comité d'éthique constitue ainsi un levier indispensable pour encadrer l'évolution des missions judiciaires des polices municipales et des gardes champêtres. Pour que ce comité d'éthique puisse se prononcer en toute impartialité, le CNB recommande qu'y siègent des personnalités indépendantes et extérieures à l'instar de celui mis en place par la mairie de Paris.

D. INEGALITES TERRITORIALES ET ATTEINTE AU PRINCIPE D'EGALITE

Les polices municipales peuvent présenter des inégalités majeures selon les territoires : effectifs, moyens matériels, niveau d'équipement (caméras-piétons, vidéoprotection, LAPI, drones), et surtout formation, très hétérogène d'une commune à l'autre.

Le PJJ du 29 octobre 2025, en permettant uniquement aux communes volontaires et suffisamment dotées de créer des services à compétence judiciaire élargie, accentue ces inégalités. Seules les collectivités disposant de ressources importantes pourront assumer les charges humaines, techniques et financières liées à ces nouvelles prérogatives.

Des communes riches disposeront d'agents mieux formés, mieux équipés, capables de mettre en œuvre des prérogatives judiciaires étendues ; des communes sous-dotées resteront cantonnées

à des missions plus limitées, avec un risque plus élevé de pratiques irrégulières ou mal encadrées. Ces dispositions entraîneraient une application différenciée de la loi selon les territoires.

Ce déséquilibre constituerait une rupture du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

Le CNB alerte sur le fait que le défaut de moyens de la police nationale ne doit pas conduire à ouvrir plus de prérogatives à la police municipale et aux gardes-champêtres, et ce d'autant plus que la question des moyens se pose également pour ces acteurs. La garantie des droits des citoyens doit être assurée, quelques soit l'organisation détaillée mise en place.

III. LES APPORTS POSITIFS DU PROJET DE LOI

Malgré les risques identifiés, le projet de loi comporte quelques dispositions que la profession soutient et encourage.

- **Le port d'un RIO**

L'article 15 du projet de loi prévoit l'obligation de porter pendant le service la carte professionnelle et la tenue comprenant le port apparent du numéro d'identification individuel. L'attribution d'un numéro d'identification individuel (RIO) aux policiers municipaux, porté de manière apparente constitue une avancée importante. Elle facilite l'identification rapide des agents par le public, la traçabilité des interventions et permet de prévenir les pratiques abusives.

- **Le port de caméras-piétons**

L'article 7 du PJJ étend aux gardes champêtres la possibilité de porter une caméra individuelle, comme cela est déjà prévu pour les policiers et gendarmes nationaux à l'article L241-1 du CSI et pour les policiers municipaux à l'article L241-2 du CSI. Il est toutefois regrettable que l'enclenchement de ces caméras-piétons ne soient pas obligatoire³.

CONCLUSION

Le Conseil national des Barreaux entend donc alerter sur le changement de paradigme instauré dans ce texte, transférant l'un des pouvoirs régaliens les plus importants de l'Etat – la sécurité – aux maires et à la police municipale, ce qui n'est pas conforme aux critères du pacte social et ne semble pas conforme aux critères de mise en balance entre deux droits fondamentaux habituellement utilisés par le CEDH.

Si les principes exposés dans ce texte étaient maintenus, il devrait nécessairement être entourés de garanties à plusieurs niveaux :

- Une formation renforcée.
- Un contrôle effectif, par l'ajout de garanties légales.

³ Dans sa résolution du 14 juin 2024, relative au comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale, le CNB invitait à rendre obligatoire l'emploi des caméras-piétons par la police nationale lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident.

- La création d'un comité d'éthique.
- La réécriture des dispositions de l'article 78-2 du CPP.

Valentine GUIRIATO
Vice-présidente de la Commission LDH