

LES NOTES DU CRGN

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

Numéro 124 – Décembre 2025

Charles-Édouard DESPRET



© Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer/J. ROCHA

Priorité stratégique de la prospective



Gendarmerie et territoires

Le CRGN certifie que ce document a été rédigé par une intelligence humaine

POLICES MUNICIPALES ET CONTINUUM DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Alors que l'année 2012 a vu la création du Code de la sécurité intérieure (CSI) et après le rattachement de la Gendarmerie nationale quelques années plus tôt au ministère de l'Intérieur¹, l'octroi aux agents de police municipale de certains pouvoirs habituellement dévolus aux militaires de la gendarmerie et aux fonctionnaires de police s'inscrit dans une volonté d'intensification des transferts de compétences au profit des collectivités locales, et de renforcement de la présence dissuasive de ces agents sur la voie publique.

Le Beauvau des polices municipales qui s'est clôturé en mars 2025 a rappelé notamment l'intérêt de la mutualisation de ces agents de police municipale entre plusieurs communes rurales voisines afin de pallier le manque de moyens financiers nécessaires pour la création d'un poste d'agent municipal unique. Un projet de loi a été déposé en Conseil des ministres le 29 octobre 2025, mais la conjoncture politique actuelle ne devrait pas permettre au Gouvernement de faire voter cette loi². Celle-ci vise l'élargissement des capacités juridiques des agents concernés, des obligations de formation, ainsi qu'un contrôle et une déontologie optimisés.

La formation initiale et l'origine du recrutement des agents de police municipale ne favorisent pas l'harmonisation des effectifs au sein de ses services. En effet, les anciens fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie qui intègrent la police municipale ont bénéficié d'une formation et d'une expérience opérationnelle plus poussées que les agents qui y sont initialement recrutés. Une montée en compétence des agents de police municipale sélectionnés sur concours de la fonction publique territoriale (et non sur « passerelle »³) apparaît donc nécessaire. Elle s'inscrit dans une augmentation des missions et des pouvoirs de police judiciaire accordés à ces agents. Effectivement, ces agents de sécurité publique de proximité sont souvent source de nombreux renseignements utiles aux investigations judiciaires et administratives.

1. Les statuts des agents de la fonction publique territoriale en charge de la sécurité publique

Les agents de la fonction publique territoriale qui arment les services de police municipale au profit des collectivités territoriales qui les emploient travaillent sous plusieurs statuts au sens des pouvoirs et des missions qui leur sont concédés et non pas au sens de l'origine du recrutement.

- 1 Arrêté du 14 décembre 2012 portant délégation de pouvoirs du ministre de l'intérieur en matière d'administration et de gestion du personnel militaire de la gendarmerie nationale, modifié par arrêté du 28 août 2025.
- 2 À l'heure où les priorités gouvernementales sont définies comme étant essentiellement le vote des budgets de la Sécurité sociale et de l'État, la révision de la loi de programmation militaire et l'élargissement de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse, ce projet de loi n'apparaît pas comme une priorité dans une conjoncture politique tendue.
- 3 La loi 2019-828 d'août 2019, dite loi de transformation de la fonction publique, dispose que les agents détachés dans la police municipale sont dispensés de tout ou partie de la formation d'intégration et de professionnalisation compte tenu de leurs expériences professionnelles antérieures.

1.1. Le policier municipal au sens du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Le statut le plus couramment employé par les collectivités territoriales est celui de l'agent de police municipale. Il dispose de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint (APJA), ce qui lui confère le pouvoir de police en matière contraventionnelle lors de la commission d'infractions dont il a connaissance, mais aussi en matière de police administrative du maire, qui lui permet de faire respecter le bon ordre, la sûreté et la sécurité et la salubrité publiques⁴.

Il exécute les arrêtés municipaux et a la charge de la mise en fourrière automobile et de la fourrière animale. Il répond aux critères mentionnés à la fois dans le CSI, mais aussi et surtout dans le CGCT.

Souvent seul employé dans un service de police municipale d'une commune rurale, il peut aussi se trouver dans des structures bien plus importantes, avec des effectifs conséquents dans les communes urbaines.

1.2. Le garde champêtre au sens du Code de l'environnement

Le garde champêtre est l'héritier de la police rurale au sens strict, comme le mentionne le Code de l'environnement qui lui confère certains pouvoirs de police de l'environnement sur le territoire où il est employé.

Ses missions et son statut spécifique sont détaillés dans les articles L. 521-1 à L. 523-1 du CSI. Il a également des compétences accordées en matière de prévention et de sécurité routière⁵.

Pour ses missions quotidiennes, il a la qualité d'APJA, tout comme le policier municipal, avec les mêmes prérogatives.

Quasi exclusivement employé par les communes rurales, il a aussi pour format d'emploi le travail individuel. Ce statut a été créé en 1791 en remplacement des gardes ruraux dont l'histoire remonte au X^e siècle. Il avait alors pour mission la police de la chasse et de la pêche sur les domaines publics. Il prend en 1791 le statut de « fonctionnaire » (au sens d'agent communal) chargé de la tranquillité et de la salubrité publiques, et son recrutement est rendu obligatoire dans chaque commune de France par une loi de 1795.

Ce statut était la norme jusqu'en 1958, date à laquelle le Code d'instruction criminelle a laissé place au Code de procédure pénale et ont été fusionnées les premières polices communales urbaines qui ont donné naissance à l'actuelle Police nationale (exception faite de la Préfecture de police de Paris qui est née de la magistrature du 18 février 1800 créée par Napoléon Bonaparte, au même titre que la Garde républicaine issue de la dissolution de la Garde de Paris en 1789 et qui participa ensuite aux guerres de l'Empire dès 1805).

Les effectifs nationaux des gardes champêtres étaient de 35 000 environ en 1851, 30 000 en 1958, pour n'être plus que 2 500 en 2010, puis 700 en 2018.

Nombre de gardes champêtres ont bénéficié d'une promotion hiérarchique en acquérant le statut de policier municipal et en prenant la qualité de chef de service, abandonnant ainsi leur statut initial⁶.

1.3. L'agent de surveillance de la voie publique (ASVP)

L'ASVP est un statut particulier qui ne lui permet de constater que certaines infractions, notamment aux règles de stationnement des véhicules sur la voie publique. Ses pouvoirs, qui ont été étendus, lui octroient la capacité de constater les contraventions à la santé publique et à la salubrité publique (nuisances sonores, dépôts d'immondices, brûlages interdits...).

4 L'article 21 du Code de procédure pénale définit les corps qui détiennent la qualification d'agent de police judiciaire adjoint. L'article 21-1 du même Code rappelle que les APJA n'ont compétence que dans les limites administratives de leur collectivité. L'article 21-2 indique, quant à lui, que l'APJA doit rendre compte sans délai à l'officier de police judiciaire territorialement compétent de tous crimes ou délits dont il a connaissance.

Les articles L. 2212-1 et suivants du CGCT concernent les pouvoirs de police administrative du maire et, par délégation, ceux des policiers municipaux.

5 Les gardes champêtres concourent à la police des campagnes. Ils sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel ils sont assermentés, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions. Les gardes champêtres sont également autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du Code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. À cette occasion, ils sont habilités à procéder aux épreuves de dépistage mentionnées à l'article L. 234-3 du code de la route, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 234-4 du même Code, et aux épreuves de dépistage mentionnées aux deux premiers alinéas de l'article L. 235-2 dudit Code, sur l'ordre et sous la responsabilité des officiers de police judiciaire, dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa du même article L. 235-2.

Ils constatent également les contraventions mentionnées au livre VI du Code pénal, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes. Ils recherchent et constatent les infractions forestières mentionnées aux articles L. 161-1 et L. 161-4 du Code forestier.

L'article 21-1 du CPP indique que le garde champêtre peut effectuer des constatations **uniquement de certaines infractions au Code pénal** ; leur qualité judiciaire primaire demeure : « *fonctionnaire chargé de certaines fonctions de police judiciaire* ». À noter que, contrairement aux policiers municipaux, cette dernière qualité permet aux gardes champêtres d'effectuer des enquêtes dans le cadre préliminaire et dans trois domaines précis : les atteintes aux propriétés publiques ou privées, les atteintes à l'environnement et les atteintes aux bois et forêts.

6 Le statut de garde champêtre concède des pouvoirs de police de l'environnement et, à ce titre, il bénéficie d'un droit de port d'arme de catégorie A. S'il obtient par la suite le statut d'agent de police municipale, il perd ces prérogatives particulières.

Il n'est pas membre du cadre d'emploi de la police municipale, il est considéré comme un agent communal à fonctions particulières. Recruté sans concours dans le corps des adjoints territoriaux ou comme contractuel, la municipalité qui l'emploie est libre de l'intégrer au cadre d'emploi administratif ou technique.

Il est souvent associé aux policiers municipaux et rattaché au service de la police municipale de la collectivité territoriale, bien que l'ASVP ne puisse avoir la qualité d'APJA, ainsi que le confirme la circulaire du ministère de l'Intérieur en 1999⁷. Ce statut est aussi celui qui bénéficie le plus d'un recrutement saisonnier, tant en été par les stations balnéaires qu'en hiver par les stations de ski. Cette présence sur la voie publique s'avère en effet nécessaire pour les communes qui connaissent une affluence saisonnière engendrant souvent un stationnement anarchique des véhicules et, *de facto*, une tarification du stationnement qui ne subsiste que durant cette hausse de fréquentation⁸.

2. Le format et la compétence territoriale étendue

À ces différents statuts d'emploi s'ajoutent des formats différents de services de police municipale.

Ainsi, la mutualisation de certains effectifs d'agents publics territoriaux peut prendre plusieurs formes, qui ne répondent pas toujours aux limites administratives des intercommunalités, voire des départements, sans toutefois engendrer la création d'un syndicat mixte.

2.1. La police municipale compétente sur une seule commune

La police municipale communale est le format historique et le plus couramment mis en œuvre. Elle prend nom et appellation de « police rurale » lorsqu'elle n'est composée que de gardes champêtres.

Service au sens strict dans la structuration organique d'une collectivité telle qu'une commune, les agents qui composent ce service ont tous le statut d'agent public.

Le chef de service bénéficie généralement d'une formation complémentaire qui lui octroie ce titre et la grille indiciaire correspondante. Suivant l'implantation géographique et la densité de population de la commune en question, les effectifs peuvent varier pour atteindre parfois ceux de l'unité de police ou de gendarmerie nationale locale (dont la circonscription est généralement étendue à plusieurs communes). Dans cette éventualité, la police municipale peut avoir la charge de l'exploitation du centre de supervision urbain (CSU) qui gère les interventions à l'aide du système de vidéoprotection installé dans la commune.

2.2. La police intercommunale compétente sur l'ensemble d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

La police municipale intercommunale a compétence sur l'ensemble d'une intercommunalité (EPCI). Dans ce cadre d'emploi, le maire de la commune conserve son rôle de premier magistrat et les agents qui se trouvent sur le territoire de sa commune répondent à ses prérogatives⁹.

Mis en œuvre par des EPCI à forte urbanisation, ce format de structure administrative est souvent présent dans les métropoles ou communautés urbaines. Elle peut aussi effectuer des missions thématiques, notamment la sécurisation des transports publics urbains ou la mise en œuvre d'une équipe cynophile¹⁰.

Généralement coordonnés avec l'unité de gendarmerie ou le service de police local, les policiers municipaux de ces structures intercommunales viennent appuyer les interventions des forces de sécurité de l'État.

Ils peuvent disposer de moyens spéciaux, tels que des moyens nautiques pour les communes littorales ou des moyens de franchissement pour les milieux forestiers (véhicules tout terrain...).

7 La circulaire NOR/INT/D/99/00095/C précise en son article 1-4-1-1 que « l'article 7 de la loi modifiant l'article L412-49 du code des communes pose en règle que les agents de police municipale quel que soit leur grade ne peuvent être que des fonctionnaires territoriaux ». La loi prohibe ainsi clairement le recrutement d'agents « supplétifs » exerçant des missions de police municipale en dehors dudit cadre d'emploi. Cela entend explicitement que les ASVP ne peuvent être considérés comme des « supplétifs » des APJA.

8 Voir le site web « emploi des collectivités territoriales ». Disponible sur : <https://www.emploi-collectivites.fr/emploi-asvp-saisonniers/recherche?qu=asvp%20saisonniers>

9 Article L. 512-1 alinéa 2 du CSI : pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

10 Article L. 512-5-2 du CSI : sur décision du maire, après délibération du conseil municipal, ou, le cas échéant, sur décision conjointe du président de l'EPCI à fiscalité propre et des maires des communes où les agents de police municipale sont affectés en application de l'article L. 512-2, une brigade cynophile de police municipale peut être créée pour l'accomplissement des missions mentionnées à l'article L. 511-1, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État prévue à la section 2 du chapitre II du présent titre.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions de création, de formation et d'emploi de cette brigade ainsi que les conditions de dressage, de propriété, de garde et de réforme des chiens.

Ce format de police municipale est né de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019¹¹ qui permet au président d'intercommunalité d'être à l'initiative de la création d'une police intercommunale, là où seuls les maires des communes membres pouvaient l'initier jusqu'alors à travers une convention de mutualisation ou de partage des effectifs, faculté qu'ils conservent.

2.3. La police dite « pluri-communale », compétente sur plusieurs communes limitrophes

La police municipale dite « pluri-communale » est un format intermédiaire au deux premiers décrits précédemment. Sa création répond souvent à un besoin de mutualisation avec un objectif de rationalisation financière pour les petites collectivités territoriales qui n'ont pas les moyens de disposer d'un agent de police municipale.

Autre avantage de ce format administratif, les communes adhérentes à cette mutualisation doivent être limitrophes mais n'ont pas l'obligation d'être membres de la même intercommunalité, ni de la même collectivité territoriale (département, région). La mitoyenneté départementale de certaines de ces structures a déjà pu être observée, par exemple entre des communes de la Loire-Atlantique et du Morbihan.

Ce format de structure doit répondre aux mêmes exigences que la police municipale intercommunale, notamment en termes de pouvoir de police de chacun des maires de la structure administrative ainsi constituée.

Le statut juridique et fonctionnel de ce service peut prendre plusieurs formes : la mise en commun de plusieurs policiers municipaux au profit de la structure, ou la mise à disposition d'une commune au profit de l'autre avec une participation financière au « *prorata temporis* » de l'activité sur ladite commune secondaire (ou suivant un ratio de population). Ces rapports entre communes impliquées sont contractualisés dans une convention de coordination, conformément à l'article L. 512-1 alinéas 3 et 4 du CSI¹².

Les communes peuvent également mettre temporairement à disposition leurs effectifs de police municipale au profit d'une autre commune ne disposant pas de suffisamment d'agents, dès lors qu'un grand événement sur la voie publique est organisé dans ladite commune ou lorsqu'elle est victime d'une catastrophe naturelle ou technologique nécessitant le renforcement des effectifs¹³.

La multiplication des statuts des agents territoriaux en charge des missions de tranquillité et de salubrité publiques, conjuguée aux différents formats juridiques et administratifs de leur service de rattachement, démontrent une évolution dans les missions confiées et l'intérêt d'un *continuum* de sécurité publique en partenariat avec les deux forces de sécurité de l'État.

Notons que, pour l'heure, l'armement des agents reste une volonté politique locale qui n'oblige pas le maire de la commune disposant d'une police municipale à armer ses agents¹⁴. Plusieurs projets d'harmonisation de cette dernière question sont encore à l'étude compte tenu des faits auxquels sont confrontés quotidiennement ces agents de proximité.

Alors que l'intérêt d'une présence des forces de l'ordre sur la voie publique n'est plus à démontrer, ce *continuum* peut parfois être complété ponctuellement, lors de grands événements organisés sur la voie publique, par des agents de sécurité privée autorisés à effectuer un filtrage et un contrôle visuel des bagages par arrêté préfectoral. Ainsi, le *continuum* de sécurité entre les forces de sécurité intérieure, les agents de la fonction publique territoriale en charge de la sécurité publique et les agents de sécurité privée dans leur domaine de compétence qui leur est propre, est le gage d'une sécurité publique générale accrue. Gage également d'un climat de sécurité pour les bénéficiaires de cette présence renforcée sur la voie publique.

Charles-Édouard DESPRET est doctorant en droit public (5^e année) sur un sujet de police administrative et de sécurité. Il est chargé d'enseignement dans plusieurs matières au profit des facultés de droit de Nantes Université et de l'Université catholique de l'Ouest. Il est chercheur associé au CRGN et analyste rédacteur de la commission des affaires maritimes de l'Institut national des affaires stratégiques.

Le contenu de cette publication doit être considéré comme propre à son auteur et ne saurait engager la responsabilité du CRGN.

11 Outre le conseil communautaire, les conseils municipaux doivent délibérer en ce sens à la majorité qualifiée des deux tiers représentant plus de la moitié de la population, ou de la moitié représentant les deux tiers de la population. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur la décision de recrutement proposée. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable, ce qui est une autre évolution apportée par la loi « engagement et proximité ».

12 Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'État dans le département. Cette convention, conclue entre chacune des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements. Le retrait d'une commune de la convention est sans effet sur l'application de cette convention aux autres communes participantes. Ces dernières se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État dans les formes prévues par la section 2 du présent chapitre.

13 Cf. article L. 512-3 du CSI [en ligne]. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043540477

14 Cf. article L. 511-5 du CSI [en ligne]. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041411486

Cf. article L. 511-5-1 du CSI [en ligne]. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034108043