



Projet de loi sur les polices municipales

## **Une municipalisation de la sécurité au détriment de l'État de droit**

*Décryptage de la CGT-Intérieur janvier 2026*

### **Projet de loi sur les polices municipales**

#### **Une municipalisation de la sécurité au détriment de l'État de droit**

##### **Introduction**

Depuis plus de vingt-cinq ans, les polices municipales occupent une place croissante dans le débat public et dans les politiques locales de sécurité. Leurs effectifs ont augmenté, leurs missions se sont élargies et leurs équipements se sont renforcés, au gré de réformes successives présentées comme des ajustements pragmatiques aux réalités territoriales. Cette évolution, réelle, s'est toutefois opérée dans un cadre juridique et institutionnel relativement stable, fondé sur une distinction structurante entre police administrative locale et police judiciaire placée sous l'autorité de l'État.

Le projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres, tel que profondément remanié par la commission des Lois du Sénat en janvier 2026, rompt avec cette logique incrémentale. Présenté en procédure accélérée, il ne se limite plus à élargir ponctuellement des compétences ou à renforcer des moyens existants. Il opère un changement de nature dans la conception même de l'action policière locale.

En étendant massivement le champ des infractions constatables, en ouvrant l'accès à de nouveaux fichiers, en autorisant l'usage de technologies de surveillance intrusives, et surtout en introduisant un régime de police judiciaire élargie exercé par des agent·es relevant d'autorités communales, le texte brouille les frontières constitutionnelles entre ordre administratif et judiciaire.

Ce projet de loi, en apparence technique et pragmatique, organise en réalité une municipalisation de la sécurité publique à bas bruit, en transférant vers les communes une part croissante des missions de répression, sans que les garanties démocratiques, juridiques et budgétaires ne soient équivalentes à celles qui encadrent l'action régaliennne de l'État. Il risque ainsi de produire un double effet délétère : d'une part, une aggravation des inégalités territoriales devant la sécurité et la justice ; d'autre part, une fragilisation structurelle de l'État de droit par une dilution des chaînes de responsabilité et un recul du contrôle judiciaire effectif.

*Actualisation de procédure.* L'examen des articles en séance publique au Sénat s'est achevé le **4 février 2026** ; le **scrutin public solennel** est annoncé pour le **10 février 2026**, en **procédure accélérée**. ([Sénat](#))

**Cadre et sources juridiques mobilisés.** Cette note s'appuie sur : l'étude d'impact gouvernementale (29 octobre 2025) ([Légifrance](#)) ; l'avis du Conseil d'État (et son extrait détaillé sur l'article 66, les "garanties équivalentes" et le volontariat communal) ([Conseil d'État](#)) ; la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 ([Légifrance](#)) ; et les analyses du Défenseur des droits relatives à l'AFD et au présent projet de loi. ([juridique.defenseurdesdroits.fr](http://juridique.defenseurdesdroits.fr))

## **I. Les polices municipales aujourd'hui : un cadre fragmenté et sans doctrine nationale**

### **I.1. Une réalité plurielle, marquée par de fortes disparités territoriales**

Les polices municipales ne constituent pas une force homogène. Leur présence et leur structuration varient fortement selon les communes : certaines disposent d'un service important, armé et organisé en brigades, tandis que d'autres n'ont qu'un·e ou deux agent·es, voire aucun·e. Cette hétérogénéité est souvent présentée comme la conséquence normale du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Mais en matière de sécurité, elle constitue un facteur majeur d'inégalités territoriales. Les citoyen·nes ne bénéficient pas des mêmes conditions de prévention, d'intervention et de protection selon leur lieu de résidence. Cette fragmentation nourrit une "sécurité à plusieurs vitesses", où la capacité d'action dépend non seulement des besoins locaux, mais aussi des ressources financières et politiques disponibles.

Le projet de loi, loin de corriger cette réalité, la renforce. En conditionnant l'accès à des prérogatives judiciaires élargies à l'existence de services structurés, encadrés et formés, il risque de créer un nouveau clivage entre des communes "éligibles" à une police municipale élargie, et celles qui ne le seront pas.

**Précision (volontariat communal et hétérogénéité).** L'étude d'impact rappelle expressément que *chaque commune peut choisir de créer ou non* un service de police municipale (référence au CSI). Elle documente aussi une montée en puissance quantitative (communes dotées, effectifs) tout en soulignant l'absence d'homogénéité des services. ([Légifrance](#))

Ce point est central : l'architecture du texte repose sur un **volontariat** des communes, mais ce volontariat s'exerce dans un contexte d'injonctions sécuritaires susceptibles de transformer une option en **quasi-norme politique**, sans corriger les écarts structurels de ressources, d'encadrement, de doctrine et de contrôle entre territoires.

## **I.2. Des forces relevant de l'autorité municipale, intégrées de manière ambiguë à l'action régalienn**

Les polices municipales sont, juridiquement, des forces placées sous l'autorité du maire. Elles interviennent dans le champ de la prévention, de la surveillance, de la tranquillité publique et de l'exécution des arrêtés municipaux. Elles ne relèvent pas de la hiérarchie de l'État, contrairement à la police nationale ou à la gendarmerie. Toutefois, depuis plusieurs années, le discours politique tend à les intégrer dans un "continuum de sécurité", présenté comme une réponse aux défis contemporains. Cette rhétorique crée une ambiguïté profonde : elle assimile progressivement des forces locales, dépendantes d'exécutifs politiques municipaux, à des forces régaliennes chargées de missions nationales de sécurité intérieure.

Cette ambiguïté n'est pas seulement symbolique. Elle modifie les attentes à l'égard des communes, et contribue à faire de la création d'une police municipale une norme implicite de "bonne gestion" sécuritaire, surtout dans les territoires populaires ou stigmatisés.

## **I.3. Une frontière juridique fondatrice entre police administrative et police judiciaire**

Le droit français distingue classiquement la police administrative et la police judiciaire. La première vise à prévenir les troubles à l'ordre public ; elle relève des autorités administratives (maire, préfet). La seconde vise à constater les infractions, rechercher les auteurs et les preuves, et relève de l'autorité judiciaire, sous la direction du procureur et le contrôle du juge.

Cette distinction n'est pas une simple construction doctrinale : elle constitue un pilier de l'État de droit. Elle organise la séparation entre l'action préventive de l'exécutif et

l'action répressive encadrée par l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles.

Le projet de loi tend à fragiliser cette séparation. En introduisant une police municipale à compétence judiciaire élargie, il rend poreuse une frontière constitutionnellement protégée.

#### **I.4. Des évolutions successives, sans basculement doctrinal jusqu'ici**

Depuis la loi du 15 avril 1999, puis les textes ultérieurs, les polices municipales ont vu leurs compétences évoluer : usage accru d'armements, accès à certains fichiers, possibilité de constater certains délits limités, usage de caméras-piétons, etc. Mais jusqu'ici, ces évolutions s'inscrivaient dans une logique de complémentarité, sans remise en cause frontale du monopole étatique sur la police judiciaire. Les agent-es municipaux·ales pouvaient constater certaines infractions, mais sans actes d'enquête, et toujours dans un cadre strictement délimité.

Le projet de loi rompt avec cette prudence. Il assume une entrée des polices municipales dans une logique pénale élargie, notamment par la généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle et l'accès à de nouveaux moyens coercitifs.

#### **I.5. L'absence de doctrine nationale d'emploi : un angle mort persistant**

L'un des points les plus préoccupants du paysage actuel est l'absence de doctrine nationale d'emploi des polices municipales. Les pratiques varient selon les communes : certaines privilégient la médiation et la présence de proximité ; d'autres s'alignent sur des logiques d'intervention et de répression.

L'État n'a jamais défini clairement ce que doivent être les missions prioritaires d'une police municipale, ni les limites opérationnelles de ses interventions. Cette absence de doctrine est compensée par des conventions locales (coordination, CSI, etc.), mais celles-ci restent disparates et parfois purement formelles.

En élargissant fortement les prérogatives sans imposer une doctrine nationale d'emploi, le projet de loi risque d'accroître cette dérive. Il crée des pouvoirs nouveaux sans cadre politique commun, laissant aux communes le soin d'inventer, seules, une politique pénale locale.

## **II. Un changement de nature : l'entrée des polices municipales dans la police judiciaire**

### **II.1. Une extension massive du champ des infractions constatables**

Le texte élargit considérablement la liste des délits pouvant être constatés par les agent-es de police municipale, au-delà des quelques infractions déjà prévues. Il s'agit

notamment de délits de la vie quotidienne (occupation des halls, vente à la sauvette, usage de stupéfiants, etc.).

Cette extension est présentée comme un moyen de renforcer l'efficacité face à une délinquance de proximité. Mais elle a un effet structurel : elle transforme la police municipale en acteur·rice majeur·e de la répression pénale, et non plus uniquement de la prévention ou de la tranquillité publique.

## **II.2. Le basculement vers une logique pénale de masse**

L'introduction et l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD), couplée à l'élargissement des compétences, conduit à une logique pénale de masse : sanction rapide, automatisée, sans audience, sans contradiction, souvent sans accompagnement juridique. En confiant cette logique à des services municipaux placés sous autorité politique locale, le texte crée une pénalisation territorialisée des désordres sociaux. Ce changement de nature est au cœur du risque constitutionnel et démocratique.

## **III. Un risque constitutionnel majeur : séparation police administrative / police judiciaire et article 66**

### **III.1. Le renforcement du pouvoir judiciaire du maire : une ambiguïté structurelle**

Le projet de loi confère un rôle central au maire dans l'activation et l'organisation des compétences judiciaires élargies des polices municipales. C'est en effet à l'initiative de l'exécutif local, après délibération du conseil municipal et conventionnement avec l'État, que peuvent être mises en œuvre ces nouvelles prérogatives. Or, le maire cumule déjà plusieurs fonctions sensibles : autorité administrative de police municipale, autorité hiérarchique directe des agent·es municipaux·ales, officier de police judiciaire et animateur des politiques publiques de prévention de la délinquance. Le texte renforce encore ce cumul, en faisant du maire l'acteur déterminant d'une montée en puissance judiciaire de services placés sous son autorité politique. Cette configuration brouille les lignes de responsabilité. Elle accentue la confusion entre autorité administrative et fonction de police judiciaire, au risque de porter atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et à la garantie des libertés individuelles.

### **III.2. Le contrôle du parquet : une garantie largement théorique**

Le projet de loi affirme que les policier·ères municipaux·ales exerçant des compétences judiciaires élargies seraient placé·es, pour ces missions, sous la direction du procureur de la République, la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction. Cette affirmation reprend une formule classique

du code de procédure pénale. Toutefois, cette garantie demeure largement théorique. En pratique, les agent·es municipaux·ales ne sont ni recruté·es, ni formé·es, ni évalué·es, ni sanctionné·es par l'autorité judiciaire. Ils restent placé·es sous l'autorité hiérarchique exclusive du maire, y compris lorsqu'ils accomplissent des actes relevant du champ judiciaire. Plusieurs autorités ont souligné l'impossibilité matérielle, pour les parquets, d'exercer un contrôle effectif et permanent sur des milliers de services municipaux dispersés, aux logiques et pratiques variées. Le risque est celui d'un contrôle fictif, qui ne garantit pas réellement le respect de l'article 66 de la Constitution.

### III.3. Une jurisprudence constitutionnelle ignorée

Le Conseil constitutionnel a déjà eu à se prononcer sur des dispositifs comparables. Dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, il a censuré des dispositions confiant des compétences judiciaires étendues à des policier·ères municipaux·ales et à des gardes champêtres. Le Conseil a rappelé que, conformément à l'article 66 de la Constitution, la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Il a jugé que cette exigence n'était pas satisfaite lorsque des agent·es relevant d'autorités communales se voient confier des pouvoirs judiciaires sans garanties équivalentes à celles exigées pour les officiers de police judiciaire. Le projet de loi actuellement examiné ne tire pas pleinement les conséquences de cette jurisprudence. Il tente de contourner l'obstacle par des mécanismes d'habilitation, de conventionnement et d'encadrement, mais sans apporter la preuve d'un contrôle effectif, continu et homogène sur l'ensemble du territoire.

**Approfondissement (test constitutionnel opérant).** La décision n° 2021-817 DC ne se limite pas à rappeler une frontière : elle pose un **verrou**. Le Conseil constitutionnel indique que l'exigence de l'article 66 ne serait pas respectée si des *pouvoirs généraux d'enquête* étaient confiés à des agent·es relevant d'autorités communales, sans mise à disposition d'OPJ ni garanties équivalentes. ([Légifrance](#))

Le Conseil d'État explicite la portée de ce test : il en déduit **deux exigences préalables** à l'exercice de pouvoirs judiciaires plus étendus par les agent·es de police municipale : (1) être placé·es sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; (2) à défaut d'OPJ dans la chaîne de contrôle, prévoir un **acteur intermédiaire** (encadrement habilité) offrant des compétences professionnelles et des garanties équivalentes à celles des OPJ. ([Conseil d'État](#))

Dans le même avis, le Conseil d'État estime que, **au bénéfice des compléments et garanties qu'il propose**, le dispositif peut être regardé comme ne méconnaissant pas l'article 66. ([Conseil d'État](#)).

Cette lecture renforce l'argument central de la présente note : le débat n'est pas "pour ou contre" la proximité, mais sur la **réalité des garanties légales**, leur effectivité

matérielle et leur homogénéité, au regard du changement d'échelle et de la fragmentation des organisations communales.

## **IV. L'amende forfaitaire délictuelle : une justice sans juge, localisée et potentiellement discriminatoire**

### **IV.1. Une sanction pénale infligée par une autorité administrative**

Le projet de loi étend largement la possibilité pour les policiers·ères municipaux·ales de recourir à l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour un nombre important de délits. Cette procédure permet de sanctionner pénalement une personne sans passage devant un·e juge, par le paiement d'une amende fixée à l'avance. Ce mécanisme marque une rupture profonde avec les principes traditionnels de la justice pénale. Il confie à une autorité administrative locale, placée sous l'autorité d'un exécutif politique, le pouvoir d'infliger une sanction pénale, là où la Constitution confie à l'autorité judiciaire la garantie de la liberté individuelle. Si l'AFD existe déjà pour certains délits, son extension aux polices municipales change d'échelle et de nature. Elle fait entrer durablement les forces municipales dans une logique de sanction pénale routinisée, avec un risque massif de recul du contradictoire et du contrôle juridictionnel.

**Encadré (AFD : corridor constitutionnel et changement d'échelle).** Juridiquement, l'AFD a déjà été examinée par le Conseil constitutionnel : la décision n° 2022-846 DC rappelle que des procédures différentes ne sont admissibles que si elles assurent des **garanties égales** aux justiciables, notamment quant aux conditions d'extinction de l'action publique. ([Légifrance](#))

Le risque, ici, tient moins à l'existence de l'AFD qu'au **changement d'échelle** (volume, ciblage, territorialisation) et à l'**effectivité du recours** : le Défenseur des droits a conclu que la procédure d'AFD porte une atteinte grave au droit au recours et fragilise la relation police-population ; et, en janvier 2026, il formule un avis spécifique sur le présent projet au regard de la déontologie, des droits et libertés, et des discriminations. ([juridique.defenseurdesdroits.fr](#))

En ce sens, l'extension de l'AFD aux services municipaux n'est pas seulement un outil "de police du quotidien" : elle peut devenir un **instrument de gestion pénale localisée** des désordres sociaux, dont les effets (contentieux, discriminations, renoncement au recours, surpénalisation des précarités) seront d'autant plus forts que les garanties pratiques (information, délais, accompagnement, accessibilité) resteront hétérogènes.

### **IV.2. Un outil de gestion des désordres sociaux et des précarités**

Les délits concernés par l'AFD sont souvent liés à la précarité, à la marginalité ou à des situations d'exclusion. L'AFD devient alors un outil de traitement pénal immédiat de phénomènes sociaux, sans travail de prévention, sans réponse éducative, sans

politique publique globale. Elle risque ainsi de renforcer les tensions police-population, surtout dans les quartiers populaires, en transformant la présence policière en machine à verbaliser.

### **IV.3. Un risque discriminatoire structurel**

Dans un contexte de discriminations systémiques documentées (contrôles au faciès, ciblage des jeunes hommes racisés, etc.), l'extension de la capacité de sanction pénale directe à des forces municipales risque d'accroître les pratiques discriminatoires.

Le contrôle de légalité ou le contrôle judiciaire a posteriori ne saurait suffire, tant les mécanismes de preuve sont difficiles à activer pour les personnes sanctionnées et tant la contestation reste coûteuse socialement.

## **V. Des technologies de surveillance au service d'une police locale renforcée**

### **V.1. Accès aux fichiers et extension des capacités d'identification**

Le projet ouvre ou facilite l'accès à certains fichiers, accroît les possibilités de relevé d'identité, et renforce l'outillage informationnel des services municipaux. Ces évolutions augmentent la capacité de contrôle social local, en rapprochant les polices municipales des forces régaliennes.

### **V.2. Drones, LAPI, vidéoprotection : la généralisation des outils de surveillance**

Le projet de loi prévoit également un élargissement significatif du recours aux technologies de surveillance. Il autorise l'expérimentation de l'usage de drones par les polices municipales, pour des finalités larges allant de la sécurité des rassemblements à la protection des bâtiments publics, en passant par la régulation des flux et la prévention des atteintes à l'environnement. Par ailleurs, les policiers·ères municipaux·ales et les gardes champêtres se voient ouvrir l'accès à des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI), ainsi qu'à des images issues de systèmes de vidéoprotection, y compris installés par des acteur·rices privé·es.

Ces outils, par nature intrusifs, portent atteinte au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. Leur déploiement à l'échelle municipale, sans contrôle externe renforcé, risque d'aggraver une surveillance de proximité déjà largement contestée.

### **Précision (drones : encadrements, précédents contentieux, risques résiduels).**

Le recours à des caméras aéroportées par des services municipaux s'inscrit dans une trajectoire contentieuse récente : le Conseil constitutionnel a déjà censuré un cadre d'usage jugé insuffisamment encadré (finalités, conditions, garanties), puis a admis certains usages strictement définis pour la police municipale. ([Conseil d'État](#))

Le Conseil d'État relève que le projet propose un régime expérimental et discute précisément les conditions (finalités, périmètre, encadrement), tout en appelant à des formations adaptées et à une clarification des responsabilités. ([Conseil d'État](#))

Le point de vigilance demeure : plus on étend les finalités et plus on multiplie les opérateur·rices (communes, mutualisations, prestataires), plus le risque de **déploiement non proportionné** et de **dilution du contrôle** augmente, ce qui nourrit à la fois le risque d'atteinte aux libertés et l'insécurité juridique des procédures.

## **VI. Contrôle, déontologie, responsabilité : des garanties insuffisantes**

### **VI.1. Une déontologie fragmentée, des contrôles internes faibles**

Le texte prévoit des mécanismes de contrôle et de déontologie, mais ils restent largement dépendants des chaînes hiérarchiques municipales, donc du politique local. Le risque est une déontologie variable selon les communes, sans contrôle indépendant robuste.

### **VI.2. La dilution des responsabilités dans un continuum de sécurité éclaté**

En multipliant les acteur·rices (communes, intercommunalités, préfet, parquet) et les régimes (administratif, judiciaire, technologique), le projet dilue la responsabilité politique et juridique. En cas d'atteinte aux droits, il devient plus difficile d'identifier la chaîne de décision et de contrôle.

### **VI.3. Le Défenseur des droits : un recours essentiel mais insuffisant**

Dans ce contexte, le Défenseur des droits demeure l'un des rares mécanismes externes de contrôle communs à l'ensemble des forces de sécurité. Il peut être saisi par les citoyen·nes et formuler des recommandations, mais il ne dispose ni de pouvoirs disciplinaires, ni de moyens suffisants pour exercer un contrôle systématique et effectif sur des milliers de services municipaux. L'extension des compétences des polices municipales, sans renforcement équivalent des capacités de contrôle externe, accentue donc un déséquilibre déjà identifié : plus de pouvoirs, sans amélioration structurelle des garanties démocratiques.

Dans son avis de janvier 2026 sur le projet de loi, la Défenseure des droits situe explicitement le texte dans ses missions : défense des droits et libertés des usager·ères du service public, respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité. ([juridique.defenseurdesdroits.fr](http://juridique.defenseurdesdroits.fr))

Cet avis constitue un appui majeur pour objectiver, au-delà des débats politiques, les risques d'une extension des pouvoirs sans renforcement symétrique des mécanismes de contrôle et sans garanties opérationnelles homogènes.

## Conclusion

Le projet de loi sur l'extension des compétences des polices municipales constitue un tournant majeur dans l'histoire de la sécurité intérieure en France. Sous couvert de pragmatisme et de proximité, il organise une municipalisation progressive de la police judiciaire, sans doctrine nationale, sans égalité territoriale garantie, et sans mécanismes de contrôle démocratique à la hauteur. Il fait peser un risque constitutionnel sérieux au regard de l'article 66, en confiant à des agent·es relevant d'autorités politiques locales des pouvoirs judiciaires élargis, dans un cadre où le contrôle du parquet demeure largement théorique. Il aggrave le risque d'inégalités devant la sécurité et la justice, en créant une sécurité territorialisée selon les moyens des communes. Il renforce une logique de pénalisation de masse des précarités par l'AFD, et généralise des outils de surveillance intrusifs à l'échelle municipale. Enfin, il intervient dans un contexte de fragilisation démocratique et de montée des discriminations, où l'extension des pouvoirs de police sans contre-pouvoirs effectifs constitue une menace directe pour l'État de droit.

## Annexe — Grieffs juridiques opérants et garanties minimales de sécurisation

1. **Article 66 / contrôle effectif** : inscrire dans la loi (et non seulement par renvoi réglementaire) les garanties de direction/contrôle du parquet, la traçabilité, les obligations de transmission, et les conséquences disciplinaires en cas de manquement. ([Légifrance](#))
2. **Éviter tout "pouvoir général d'enquête"** : limiter strictement et explicitement les compétences judiciaires à des infractions précisément listées, aisément constatables, et encadrer les actes autorisés (logique du "verrou" constitutionnel). ([Légifrance](#))
3. **AFD : rester dans le corridor constitutionnel** : plafonds, infractions, information, délai, modalités de contestation, et accessibilité matérielle de la voie de recours (incluant les publics précaires). ([Légifrance](#))
4. **Égalité devant la justice / garanties égales** : mécanismes homogènes d'information et d'accès au juge pour éviter que la "sécurité à la carte" ne devienne une "justice à la carte". ([Légifrance](#))

5. **Technologies de surveillance** : densifier le cadre législatif (finalités strictes, durée, périmètre, interdictions, audits), limiter les renvois aux décrets, et prévoir une évaluation indépendante. ([Conseil d'État](#))
6. **Contrôle externe** : renforcer les moyens des mécanismes existants (Défenseur des droits, inspections, CNIL) et instituer un reporting public standardisé. ([juridique.defenseurdesdroits.fr](#))
7. **Prévention des discriminations** : obligations de traçabilité statistique, indicateurs territorialisés, et mécanismes de correction lorsque des écarts de traitement apparaissent. ([juridique.defenseurdesdroits.fr](#))

**Évaluabilité** : clause de revoyure parlementaire (24–36 mois) sur contentieux, nullités, accès au juge, relations police-population, et coût réel transféré aux communes