

Le statut constitutionnel des polices municipales

par Julien WOLIKOW

Chargé d'enseignement en droit constitutionnel

Nota : cette communication sera complétée en fonction de la loi qui sera votée, actuellement en discussion relative aux polices municipales et à la décision du Conseil constitutionnel qui ne manquera pas de s'ensuivre (projet de loi n° 97 déposé au Sénat le 29 octobre 2025 et actuellement en discussion à l'Assemblée nationale).

Les polices municipales sont rarement mises à l'honneur par les recherches en droit constitutionnel. Les quelques thèses parues et ouvrages sur le sujet les font apparaître comme une police du quotidien sans enjeux juridiques majeurs, encore moins au niveau constitutionnel¹. Leurs fonctions de proximité et de répression de contraventions, qui s'exercent sans mener d'actes d'enquêtes, cantonnent les polices municipales à une lecture juridique de droit administratif (pour la police administrative) ou de droit pénal (pour le droit contraventionnel et la procédure pénale devant le tribunal judiciaire dit « de police », bientôt renommé « tribunal contraventionnel »). Les 28 000 policiers municipaux, vus comme faisant partie d'une police du quotidien, ont parfois les honneurs de la presse du quotidien, mais rarement de la doctrine juridique, encore moins celle de droit constitutionnel. Il faut néanmoins noter des travaux de sociologie qui mettent en avant les grandeurs et ambiguïtés de la profession².

Dans le monde juridique, les polices municipales souffrent du manque d'intérêt et du désordre qui frappent le domaine contraventionnel et les « tribunaux de police », vus comme une justice au rabais rendue par des Parquetiers qui sont des policiers et des juges du siège qui sont des vacataires³. Ce désintérêt de la doctrine tranche avec l'importance numérique des contraventions, qui représentent environ 98 % des 31 600 000 infractions pénales sanctionnées chaque année⁴. Ce désintérêt doctrinal s'illustre également par l'indifférence du Gouvernement, qui ne compte nullement remettre en question cette justice de masse qui emprunte des contours si hybrides et si ambigus⁵.

¹ Notamment : Pierre Bon, *La police municipale*, Bordeaux, 1975, Papa Khaly Niang, *L'expérience française des polices municipales*, thèse Poitiers, 1996 ; Jérôme Millet, *Autorités de police et sécurité locale*, Mare & Martin, 2012.

² Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, PUF, 2007 ; Jérôme Ferret, « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviante et société*, 1998, 22-5, p. 263-287.

³ Xavier Anonin, *La spécialité contraventionnelle en matière pénale*, thèse Aix-Marseille, dir. M. Giacomelli, 2018, 385 p.

⁴ Données du ministère de l'Intérieur (statistiques pénales annuelles). Le chiffre de 98 % intègre les contraventions des quatre premières classes, les forfaits post stationnement (FPS) et les amendes forfaitaires délictuelles (AFD).

⁵ Réponse à la question écrite Assemblée nationale n° 7625, JO du 2 décembre 2025, p. 9905 ; avis du Conseil d'État sur le PJJ n° 97, 23 octobre 2025.

À rebours de cette tendance que l'on pourrait qualifier d'indifférente (ou de méprisante ?), la présente communication voudrait partager l'idée que les polices municipales méritent une étude juridique de leur action à l'aune du droit constitutionnel, tant au regard de leur statut (I) que de leurs prérogatives (II), avant d'anticiper les évolutions futures (III).

I — Les polices municipales : un statut constitutionnel en construction

A/ Le désaveu du droit constitutionnel au regard de la séparation des pouvoirs

En 2011⁶ comme en 2021⁷, le Conseil constitutionnel a refusé l'octroi aux polices municipales de prérogatives judiciaires étendues, les projets gouvernementaux allant de l'octroi du pouvoir de contrôle d'identité à la répression des délits punis d'amendes forfaitaires délictuelles (AFD). La justification est restée inchangée à dix ans d'intervalle: n'étant pas rattachés à l'autorité judiciaire et notamment au Procureur de la République, les policiers municipaux ne peuvent garantir une répression pénale conforme à la séparation des pouvoirs telle que développée par le Conseil constitutionnel sur la base de textes ayant fait l'objet d'une interprétation constructive (art. 16 DDHC 1789 et art. 66 de la Constitution). Leur statut avant tout territorial ne leur permet pas de prétendre à des pouvoirs comparables à ceux attribués aux officiers de police judiciaire (OPJ) et agents de police judiciaire (APJ).

« 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 ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation ; [...] que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire 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 des officiers de police judiciaire [...]. »

⁶ CC, DC n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *LOPPSI*. V. Marc-Antoine Granger, « La distinction police administrative/police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle », *RSC*, 2011, n° 4, p. 789-800.

⁷ CC, DC n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*. V. Michel Verpeaux, Xavier Latour, Bertrand Faure, Marc-Antoine Granger, *AJDA* 2021, p. 1482, 1502, 1490 ; Marc-Antoine Granger, *ADSD* 2022, vol. 7, p. 41-51.

Dans la même veine, en 2021, pour refuser l'octroi de compétences délictuelles aux polices municipales, le Conseil constitutionnel juge que :

« 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 [...]. Il résulte de tout ce qui précède que, en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution. »

En conséquence de ces jurisprudences, les policiers municipaux ont été cantonnés au statut d'agents de police judiciaire adjoints ⁸. À ces APJA sont réservées des fonctions pénales subalternes, c'est-à-dire la répression des arrêtés municipaux et de certaines contraventions nationales listées par les textes, ainsi que l'exercice de relevés d'identité qui permettent de dresser les procès-verbaux nécessaires. Même délivrées par millions, ces contraventions dressées par des APJA semblent avoir moins d'impact constitutionnel que les crimes et délits poursuivis par des officiers de police judiciaire qui, eux, ont plus de répercussions sur le « droit à la sûreté » qui est expressément protégé par la Constitution ⁹, puisque, au contraire des contraventions, les crimes et délits peuvent faire l'objet d'enquêtes et de mesures coercitives (vérification d'identité, garde à vue, perquisition, fouille, etc.).

B/ L'ouverture constitutionnelle vers des pouvoirs judiciaires élargis

Les décisions précitées du Conseil constitutionnel de 2011 et 2021 avaient ouvert la possibilité d'octroyer des pouvoirs élargis aux policiers municipaux à condition que ceux-ci présentent des « garanties équivalentes » aux officiers de police judiciaire au regard du principe de séparation des pouvoirs et de rattachement à l'autorité judiciaire ¹⁰.

Face à cette possibilité, une autre difficulté constitutionnelle a alors émergé : pouvait-on transformer des Directeurs de police municipale ou autres cadres de police municipale en officiers de police judiciaire de plein exercice ? C'eût été alors s'aligner sur l'article 66 de la Constitution mais aussi s'éloigner de son article 72 (libre administration des collectivités territoriales, en l'occurrence des communes qui recrutent

⁸ CPP, notamment : art. 21 et R. 15-33-29-3 (statut d'APJA) ; art. 78-6 (relevé d'identité) ; art. 73 (interpellation en flagrance); art. 537 (valeur probante des PV).

⁹ Art. 2 et 7 DDHC 1789 (le droit à la sûreté comme droit naturel) ; CC, DC n° 80-127 DC du 19-20 janvier 1981, Loi Sécurité et liberté (première consécration explicite du droit à la sûreté comme protection contre les détentions arbitraires sur le fondement des art. 2 et 7 DDHC).

¹⁰ CC, DC n° 2021-817 DC, § 6. V. Marc-Antoine Granger, « Vers un renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales ? », *Le Club des juristes*, 26 mai 2025 ; avis du Conseil d'État sur le PJJ n° 97, 23 octobre 2025.

et paient leurs policiers municipaux). Cette tension entre ces deux principes constitutionnels s'est illustrée dans la jurisprudence pénale par la condamnation de maires à qui il était reproché de s'être illégalement immiscés dans des fonctions dévolues au Parquet sur le contrôle de la police judiciaire, dont font partie les policiers municipaux 11.

En conséquence, dans le cadre du « Beauvau des polices municipales », le Gouvernement a opté pour une formule hybride, consistant à envisager de doter les policiers municipaux de pouvoirs élargis à condition de leur faire bénéficier des « garanties équivalentes » à celles offertes aux OPJ en termes de formation initiale et continue ainsi que de moyens de communication avec l'autorité judiciaire. C'est l'objet du projet de loi actuellement en discussion au Parlement 12. Ce projet, adopté par le Sénat et actuellement en discussion à l'Assemblée nationale, prévoit notamment :

- “la possibilité pour les maires de créer un service de police municipale à compétence judiciaire élargie;
- d'étendre, sous certaines conditions, les prérogatives de police judiciaire des policiers municipaux et des gardes champêtres, afin de leur permettre de constater neuf nouveaux délits limitativement énumérés (vente à la sauvette, vol, usage de stupéfiants, etc.) et pour lesquels ils pourraient désormais établir une amende forfaitaire délictuelle ;
- de permettre aux agents de police municipale et aux gardes champêtres de procéder à des relevés d'identité aux fins d'établir des procès-verbaux des délits qu'ils sont habilités à constater ;
- d'instituer un cadre expérimental d'utilisation des drones par les policiers municipaux, pour une durée limitée à cinq ans ;
- de procéder à une refonte globale du régime de formation des policiers municipaux et des gardes champêtres pour le rapprocher du droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux ;
- de faciliter le recours aux dispositifs de mutualisation des polices municipales et des gardes champêtres, pour faire face à des événements exceptionnels ou à titre pérenne ;
- d'attribuer aux policiers municipaux et aux gardes champêtres un numéro d'identification individuel par le ministre de l'intérieur ;
- de renforcer les dispositifs de contrôle applicables aux policiers municipaux comme aux gardes champêtres.”

Que penser de cette possibilité de faire des cadres de la police municipale des “quasi OPJ” ?

11 Cour de cassation, Crim., 5 février 2013, n° 12-80.623 (commune de Bussy-Saint Georges) ; Crim., 21 mars 2018, n° 17-81.011 (commune de Biarritz).

12 PJJ n° 97, déposé au Sénat le 29 octobre 2025, adopté par le Sénat et déposé à l'AN le 11 février 2026. V. avis CNCDH A-2026-3 (JO du 31 mars 2026) ; avis du Défenseur des droits.

Les exigences du Conseil constitutionnel semblent logiques dans une lecture constructive de la Constitution. Elles se heurtent néanmoins à des interrogations juridiques ¹³ mais aussi à des réalités administratives et judiciaires. La réalité de la police judiciaire ¹⁴ laisse dans les faits peu de marge et de temps à l'autorité judiciaire pour contrôler effectivement l'action des OPJ, comme elle lui laisserait encore moins de temps pour contrôler l'action des « polices municipales à pouvoirs élargis ».

Au-delà des principes constitutionnels, les rapports officiels ¹⁵ montrent qu'il est illusoire de croire que les 1 714 membres du Ministère public, répartis dans environ 100 juridictions, seraient capables de superviser effectivement le travail de 50 000 OPJ, non seulement du fait d'un ratio de 1 pour 30, mais aussi du fait de la diversité des tâches du Ministère public : orienter les procédures pénales, classer sans suite ou poursuivre, choisir des modes alternatifs de règlement des affaires pénales, assister aux audiences, nouer des partenariats locaux, assurer ou suivre des formations professionnelles, etc. Avec toutes ces tâches à remplir, comment les (peu nombreux) magistrats de l'ordre judiciaire pourraient-ils effectivement habilitier l'ensemble des OPJ mais aussi les diriger au quotidien dans leurs flagrances et enquêtes, les surveiller, les former ou assurer leur discipline ¹⁶ ?

Ce déséquilibre ne pourrait que s'aggraver si les membres du Parquet devaient, en plus des OPJ, superviser les agents des « polices municipales aux pouvoirs élargis ». Enfin, il n'est pas illogique de penser que des magistrats sortant de l'École nationale de la magistrature sont intellectuellement plus portés ou stimulés par les procédures d'enquête menées par des OPJ que par celles de flagrance (crimes et délits flagrants constatés sur la voie publique) ou de pris sur le fait (contraventions) relevées par les polices municipales). ¹⁷

Pour toutes ces raisons, dans la pratique, les exigences constitutionnelles de « direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire » sont largement exercées *a posteriori* par les magistrats. Les OPJ rendent certes compte à l'autorité judiciaire mais jouissent au quotidien d'une grande autonomie ¹⁸.

Les réformes à venir seront peut-être séduisantes sur le papier mais ne pourront corriger ces déséquilibres. Les principes constitutionnels doivent composer avec les réalités (voire les misères ?) du service public (en l'occurrence celui de la justice).

¹³ Marc-Antoine Granger, « Vers un renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales ? », Le Club des juristes, 26 mai 2025 ; Marc-Antoine Granger, « La police administrative augmentée [...] », RFDC, n° 143, sept. 2025, p. 783-784.

¹⁴ Cour des comptes, rapport thématique, *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire*, mai 2023.

¹⁵ Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, mai 2023 ; Cour des comptes, rapport d'activité 2026.

¹⁶ Marc-Antoine Granger, *ADSD 2022*, op. cit., p. 41-51, citant notamment les obligations d'habilitation, de notation et de discipline des OPJ prévues aux art. 16 à 19-1 CPP.

¹⁷ Voir cependant les possibilités de contrôles d'identité et d'enquête de fait : Adrien Mevel, « dans les passe-passe du droit : quand les policiers municipaux s'aménagent un pouvoir d'enquête de fait », *Déviance et société*, n°3/2026, mars 2026.

¹⁸ Voir déjà en 1997 le *rapport de Pierre Truche*, Commission de réflexion sur la justice, La Documentation française, juillet 1997, pour la nécessité d'un meilleur contrôle judiciaire sur les OPJ.

II — Les polices municipales face aux droits constitutionnellement garantis : agents verbalisateurs et protecteurs des droits fondamentaux

Les compétences des polices municipales ne sont pas de droit commun mais d'attribution, prévues par certains articles bien définis de certains codes, principalement le Code général des collectivités territoriales 19, le code de la sécurité intérieure 20, le code de procédure pénale 21, le code de la route 22 et le code de l'environnement 23 (liste non exhaustive).

L'étude des compétences des policiers municipaux les range dans une police du quotidien, tournée vers la répression de certaines contraventions et vers des sanctions administratives. Ces compétences de sanction semblent de peu d'intérêt constitutionnel mais elles touchent en réalité des droits constitutionnels qui s'exercent au quotidien, soit qu'il faille les limiter, soit qu'il s'agisse de les protéger. En ce sens, les policiers municipaux apparaissent comme des acteurs de terrain faisant une application concrète des droits constitutionnels fondamentaux 24.

Annexe 1 : les compétences d'attribution des policiers municipaux.

Annexe 2 : les droits et libertés à la fois protégés et limités par l'action de la police municipale.

Il ressort de ces tableaux que les polices municipales ont un impact direct et effectif sur les droits constitutionnels, soit qu'elles les limitent, soit qu'elles les protègent.

19 CGCT, notamment : art. L. 2212-1 (police générale du maire) ; art. L. 2212-2-1 (polices spéciales) ; art. L. 2333-87 (forfait post stationnement) ; art. L. 2122-7-1 CGPPP (chauffage extérieur) ; art. L. 2122-1-2 (activité dangereuse non autorisée).

20 CSI, notamment : art. L. 511-1 et R. 511-1 (statut et missions) ; art. L. 512-4 (conventions de coordination) ; art. L. 226-1 (contrôles lors de manifestations) ; art. L. 272-4 (regroupements dans les parties communes).

21 CPP, notamment : art. 21 et R. 15-33-29-3 (statut d'APJA) ; art. 78-6 (relevé d'identité) ; art. 73 (interpellation en flagrance) ; art. 537 (valeur probante des PV).

22 Code de la route, notamment : art. L. 130-4 et R. 130-1-1 et R. 130-2 (compétences des APM).

23 Code de l'environnement, notamment : art. L. 581-40 (affichage irrégulier) ; art. L. 543-1 (déchets) ; art. L. 583-5 et L. 583-7 (nuisances lumineuses nocturnes) ; art. L. 161-4 (feux de forêt) ; art. L. 350-31 (atteintes aux végétaux) ; mais aussi dans la même perspective art. L. 175-9 C. constr. (climatisation des commerces portes ouvertes).

24 Julien Wolikow, « Agent de police municipale : fonctionnaire classique ou singulier ? », *AJCT Dalloz*, sept. 2023, dossier « Police municipale », p. 472.

A/ La limitation de droits constitutionnels par les polices municipales

Faisant partie intégrante du « continuum de sécurité » ou de la « sécurité globale » 25, les polices municipales sont amenées au quotidien à limiter les droits garantis par la Constitution à plusieurs titres, de façon très concrète, comme l'illustre le tableau des compétences annexé au présent article. Il faut ainsi mentionner les limitations suivantes :

- Limitation de la **liberté en général** 26, que ce soit pour réprimer les atteintes à l'environnement (feux de forêt, dommage aux arbres), celles à la santé (tabagisme dans les lieux publics) ou faire respecter le domaine public municipal et l'ordre public municipal en général, tel qu'il est ordonné par les arrêtés du maire.
- Limitation du **droit à la sûreté** 27, lorsque les policiers municipaux effectuent des relevés d'identité ou interpellent des individus en flagrance pour les conduire auprès de l'OPJ compétent.
- Limitation de la **liberté d'aller et venir** 28 : en faisant respecter les règles dans les transports publics ainsi que les règles de circulation routière. Notamment, les polices municipales peuvent engager ou ordonner des mesures très coercitives pour les automobilistes : interception ; immobilisation ; enlèvement ; mise en fourrière ; suspension du permis de conduire ; etc. Il faut également y ajouter la possibilité de dresser des forfaits post stationnement, qui sont juridiquement des redevances pour occupation liées au stationnement payant et non plus des contraventions pénales 29.
- Limitation de la **liberté de réunion** 30, notamment lorsqu'il s'agit de constater le regroupement de personnes dans des parties immobilières communes.

25 CSI, art. L. 111-1 (la sécurité comme « droit fondamental » et fondement du continuum de sécurité) ; rapport Fauvergue-Thourot, D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, La Documentation française, 2018 ; loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés (dont l'intitulé consacre la notion ; l'art. 1er a été censuré par CC, DC n° 2021-817 DC du 20 mai 2021).

26 Art. 4 DDHC 1789 et art. 66 Constitution (liberté individuelle sous la garde de l'autorité judiciaire) ; CC, DC n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, *Fouille des véhicules* (liberté individuelle comme PFRLR placé sous la garde de l'autorité judiciaire).

27 Art. 2 et 7 DDHC 1789 ; CC, DC n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, *Fouille des véhicules* ; CC, DC n° 80-127 DC du 19-20 janvier 1981, *Sécurité et liberté*. Bases légales : art. 78-6 CPP (relevé d'identité) ; art. 73 CPP (interpellation en flagrance).

28 Art. 4 DDHC 1789 ; CC, DC n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Ponts à péage* (première reconnaissance comme PVC) ; CC, DC n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure* ; CC, DC n° 2021-824 DC du 5 août 2021, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire* (liberté de circuler). Bases légales : art. L. 2241-1 C. transports ; art. R. 130-2 C. route ; art. L. 2333-87 CGCT (FPS).

29 Le FPS (art. L. 2333-87 CGCT, issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, en vigueur depuis le 1er janvier 2018) est une redevance pour occupation du domaine public et non une sanction pénale. V. CC, DC n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, *Mme Samiha B.* (censure de l'obligation de paiement préalable) ; CC, DC n° 2026-1198 QPC du 7 mai 2026 (validation de la procédure de notification). Le recours à l'ANTAI pour obtenir le paiement du FPS, comme pour les contraventions pénales, participe à la confusion entre redevance pour occupation et sanction pénale.

30 Liberté de réunion : art. 11 DDHC 1789 (en lien avec les art. 2 et 4 DDHC — liberté en général) ; CC, DC n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* (première mention expresse) ; CC, n° 2016-535

- Limitation de la **liberté d'expression** 31 lorsqu'il s'agit de réprimer l'outrage sexiste, les menaces de commettre des dommages aux biens communaux, les nuisances sonores, le harcèlement scolaire ou l'affichage revendicatif irrégulier.
- Limitation de la **liberté du commerce et de l'industrie** 32 lorsque la police municipale sanctionne le commerce non autorisé sur la voie publique, l'affichage commercial irrégulier, le chauffage extérieur des commerces / terrasses, la climatisation des commerces qui gardent leurs portes ouvertes, les nuisances lumineuses nocturnes des commerces pourtant fermés, la vente du protoxyde d'azote, la possibilité donnée aux clients de fumer dans les ERP ou les bruits gênants d'origine professionnelle.
- Limitation du **droit de propriété** 33, lorsqu'il s'agit notamment de sanctionner les propriétaires d'animaux qui les laissent divaguer ou qui leur infligent de mauvais traitements.

Dans leurs missions quotidiennes, les polices municipales en viennent également à **limiter de façon concomitante plusieurs droits et libertés** garantis par la Constitution. Il faut notamment citer les limitations concomitantes de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de propriété, lorsqu'il s'agit de sanctionner par des contraventions les entorses aux règlements sanitaires départementaux, les locations d'habitations indignes par des propriétaires indécents, les dépôts irréguliers de déchets professionnels ou les occupations sans titre et embarras de la voie publique par des professionnels et commerçants.

Cet accroissement des compétences pénales des polices municipales manifeste un glissement « *vers un modèle plus interventionniste et répressif, recentré sur les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations. De ce fait, leur image se durcit* »³⁴ Néanmoins, malgré cette activisme répressif, les policiers municipaux participent également à la sauvegarde concrète des droits constitutionnels.

QPC du 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme (consécration dans le contexte de l'état d'urgence). Base légale : art. L. 272-4 CSI (occupation des parties communes d'immeubles).

31 Art. 11 DDHC 1789 ; CC, n° 84-181 DC du 11 octobre 1984. Bases légales : art. 222-33-1-1 CP (outrage sexiste) ; art. R. 625-8-3 CP ; art. 634-1 et 631-1 CP (menaces) ; art. R. 1337-6 et R. 1337-7 CSP (nuisances sonores) ; art. L. 581-40 C. env.

32 Art. 4 DDHC 1789 ; CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982. Bases légales : art. L. 123-30 et R. 123-208-8 C. com. ; art. L. 2122-7-1 CGPPP ; art. L. 175-9 C. constr. ; art. L. 583-7 et L. 583-5 C. env. ; art. L. 143-3 C. énergie ; art. L. 3611-3 CSP ; art. L. 3515-3 CSP.

33 Art. 17 DDHC 1789 ; CC, n° 86-207 DC du 26 juin 1986. Bases légales : art. 622-2 CP (divagation d'animaux) ; art. 653-1, 654-1 et 655-1 CP (mauvais traitements).

³⁴ Virginie Malochet Cahiers français n° 451 spécial sécurité, mai 2026, p° 54 : « *la sécurité des territoires, champ d'action des pouvoirs locaux* ».

B/ La protection des droits constitutionnels par les polices municipales

A contrario, l'action des polices municipales permet de protéger concrètement des droits constitutionnellement garantis. En se basant sur le tableau fourni en annexe à la présente étude, il est possible de dégager plusieurs droits ainsi protégés.

1°) La protection des droits institutionnels par les polices municipales

- Les polices municipales participent de la **libre administration des collectivités territoriales** (art. 72 Constitution) : l'installation d'une police municipale manifeste la liberté des maires de mettre en œuvre une police qui répond à leur propre « doctrine d'emploi ». Cette libre administration peut rentrer en conflit avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs lorsqu'un maire fait obstacle aux pouvoirs du Parquet sur le contrôle et la transmission des actes de la police municipale 35. La tension est alors vive entre, d'une part, le maire qui recrute, forme, arme et rémunère « ses » policiers et, d'autre part, l'autorité judiciaire qui exige une transmission immédiate des procédures pénales car ces mêmes policiers, assermentés devant le tribunal judiciaire, sont non seulement des agents municipaux mais également (et surtout) des agents de police judiciaires (adjoints). En conséquence, pour les autorités de l'État, le principe de séparation des pouvoirs (art. 16 DDHC 1789 et art. 66 Constitution) doit primer sur la libre administration locale (art. 72 Constitution) dont le contenu exact nourrit de nombreux débats 36. Dans la pratique, les « conventions de coordination » 37 conclues entre maire, préfet et procureur, sont justement prévues pour évoquer de tels conflits.
- Le recrutement des polices municipales participe au principe constitutionnel d'**égalité de tous à l'accès aux emplois publics** 38 : depuis les grandes réformes de 1982/1984 39 relatives à la décentralisation et à la fonction publique territoriale, les concours de police municipale sont organisés par les centres de gestion selon un programme national 40. Celui-ci doit évoluer pour garantir cet égal accès, notamment en ce qui concerne l'épreuve physique dont le barème peut sembler

35 précités Cour de cassation, Crim., 5 février 2013, n° 12-80.623 (commune de Bussy Saint Georges) ; Crim., 21 mars 2018, n° 17-81.011 (commune de Biarritz).

36 CC, DC n° 79-104 DC du 23 mai 1979 ; CC, DC n° 82-138 DC du 25 février 1982 ; CC, DC n° 2010-12 QPC du 9 juillet 2010. V. Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 5e éd., 2021.

37 Art. L. 512-4 et R 512-5 CSI.

38 Art. 6 DDHC 1789 ; CC, DC n° 82-153 DC du 14 janvier 1983.

39 Notamment les lois n° 82-213 du 2 mars 1982 et n° 84-53 du 26 janvier 1984.

40 Décret modifié n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale; décret modifié n° 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents de police municipale; arrêté modifié du 25 octobre 1994 fixant le programme des matières des épreuves des concours pour le recrutement des agents de police municipale.

disproportionné au regard des fonctions réellement exercées par ces APJA 41. Ce cadre d'emploi éloigne les soupçons du népotisme et de l'amateurisme hérités des III^e et IV^e Républiques, comme aiment à le rappeler les haut fonctionnaires de l'Etat, avec plus ou moins d'exactitude 42, créant ainsi une « légende noire des polices municipales » 43. Il faut à cet égard noter que le recrutement contractuel est devenu impossible pour le recrutement de policiers municipaux, à rebours de la tendance croissante consistant à privilégier le contrat sur le recrutement statutaire 44.

2°) La protection des droits individuels par les polices municipales

Faisant partie du continuum de sécurité mentionné par la loi 45, les polices municipales participent de façon générale à l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public tel qu'il a été dégagé par le Conseil constitutionnel 46. Cet objectif général de sauvegarde de l'ordre public (et non « principe constitutionnel », contrairement à ce que semble indiquer la loi 47) consiste notamment, pour les polices municipales, à lutter contre l'insécurité routière et à faire face aux dangers graves et imminents visibles sur la voie publique. Il s'agit certes d'un *objectif à valeur constitutionnelle* (OVC) et non d'un principe constitutionnel mais la formulation choisie par le législateur montre que « *la sécurité n'est plus seulement une mission, elle devient un droit de créance du citoyen vis-à-vis de la puissance publique* »

⁴⁸.

41 Cour des comptes, *Les polices municipales*, mai 2023, p. 87-91 ; rapport Fauvergue-Thourot précité, p. 62-64.

42 Voir notamment : Charles Diaz, « *Le maire et son commissaire. Une histoire des polices municipales sous la Troisième République* », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 44, IHEMI (description du recrutement clientéliste et de l'amateurisme des agents communaux avant 1984) ; rapport Genthial (1998) remis au ministre de l'Intérieur J.-P. Chevènement, cité dans *Le Monde* du 23 avril 1998 : « *Un des points faibles des polices municipales est la dévotion sans faille, voire le culte, que les agents portent à leur maire.* ».

43 « *Légende noire des polices municipales* » décrite par Tanguy Le Goff dans « *Les Maires, nouveaux patrons de la sécurité ? Étude sur la réactivation d'un rôle politique* », Presses universitaires de Rennes (2008).

44 Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ; interdiction maintenue malgré la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

45 CSI, art. L. 111-1 : la sécurité est qualifiée de « droit fondamental » par le législateur — formulation non retenue par le Conseil constitutionnel : v. infra note 47).

46 OVC de sauvegarde de l'ordre public dégagé par le Conseil Constitutionnel : CC, DC n° 80-127 DC du 19-20 janvier 1981, *Loi sécurité et liberté* ; CC, DC n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation sur la sécurité*.

47 Le colloque de Villepinte des 24-25 octobre 1997 a constitué un moment de basculement dans le discours public sur la sécurité : sous l'impulsion du Gouvernement de Lionel Jospin et du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, la sécurité y est présentée non plus seulement comme une exigence objective de protection de l'ordre public, mais comme un droit fondamental des citoyens — qualification reprise par l'art. L. 111-1 CSI, mais non retenue par le Conseil constitutionnel, qui maintient le rattachement de la sécurité au rang d'objectif à valeur constitutionnelle. L'art. L. 111-1 CSI qualifie la sécurité de « droit fondamental » — formulation législative qui ne reflète pas la position du Conseil constitutionnel, lequel rattache la sécurité à l'OVC de sauvegarde de l'ordre public (DC n° 94-352 DC du 18 janvier 1995).

⁴⁸ Christophe Soullez, directeur de l'IHEMI, *Cahiers français* n° 451 spécial sécurité, mai 2026, p 22.

En sus de la sauvegarde de cet objectif à valeur constitutionnelle, les polices municipales protègent au quotidien nombre de droits et libertés garantis par la Constitution, en assurant notamment une :

- Protection générale de l'**environnement** 49 : lutte contre les dépôts irréguliers et autres malpropretés sur l'espace public ; lutte contre les terrasses chauffées en extérieur ou contre les commerces climatisés avec une porte ouverte ; répression des atteintes aux végétaux.
- Protection du **développement durable** 50, en luttant contre le chauffage extérieur des établissements recevant du public, la climatisation des commerces avec porte ouverte ou les publicités lumineuses nocturnes.
- Protection du **droit à disposer d'un logement décent (OVC)** 51, dans le cadre de lutte contre l'habitat indigne avec le service municipal du logement qui constitue une « police spéciale » 52.
- Protection du **droit de propriété des personnes publiques** 53, lorsque les polices municipales répriment le non-respect du stationnement payant (via les forfaits post stationnement), les menaces de commettre un dommage sur un bien communal, les dégradations effectives du domaine communal ou les empiétements de la voie publique.
- Protection du **droit à la dignité de la personne humaine** 54 : avec notamment l'interdiction des manifestations contrevenant à l'ordre public (lancer du nain...).
- Protection du **droit à la santé** 55 via les sanctions concernant l'interdiction de fumer dans les lieux publics, l'interdiction de l'éclairage publicitaire nocturne, la vente du protoxyde d'azote ou le non-respect des règlements sanitaires départementaux.

49 Art. 1er Charte de l'environnement (loi const. du 1er mars 2005) ; CC, DC n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, §49. Bases légales: art. L. 543-1, L. 350-31 C. env. ; art. L. 2122-7-1 CGPPP ; art. L. 175-9 C. constr.

50 Art. 6 Charte de l'environnement ; CC, DC n° 2008-564 DC du 19 juin 2008. Bases légales : art. L. 583-7 et L. 583-5 C. env.; art. L. 143-3 C. énergie.

51 CC, DC n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, consid. 7.

52 Art. L. 511-1 et s. CCH ; art. L. 1331-1 et s. CSP ; art. L. 511-6 CCH.

53 Art. 17 DDHC 1789 ; CC, n° 86-207 DC du 26 juin 1986. Bases légales : art. L. 2333-87 CGCT (FPS) ; art. R. 631-1 et R. 634-1 CP ; art. R. 635-1 CP ; art. L. 116-2 C. voirie routière ; art. L. 2122-1 CGPPP.

54 Préambule 1946 ; CC, n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 (*Bioéthique*) ; CE Ass., 27 octobre 1995, *commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727.

55 Préambule 1946, al. 11 ; CC, n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994. Bases légales : art. L. 3515-2 et L. 3515-3 CSP ; art. L. 583-7 C. env. ; art. L. 3611-3 CSP ; art. R. 1312-1 CSP.

Dans la même logique que pour les droits contraints, la protection des objectifs et principes constitutionnels amène les polices municipales à **protéger de façon concomitante des droits et libertés liés entre eux**, notamment en faisant respecter :

- le droit à l'éducation combiné au droit à la santé, dans le cadre d'actions pédagogiques concernant la lutte contre le harcèlement scolaire (loi n° 2022-299 du 2 mars 2022, art. 5 ; Préambule 1946, al. 11 et 13) ;
- l'OVC de sauvegarde de l'ordre public allié au droit à la santé, lorsque les polices municipales répriment le non-respect du code de la route ou l'ébriété sur la voie publique ;
- le droit à un environnement sain allié au droit à la santé, lorsque les polices municipales répriment les dépôts irréguliers de déchets sur la voie publique ou les nuisances sonores ;
- l'OVC de disposer d'un logement décent allié au droit à la santé lorsque le service municipal du logement lutte contre l'habitat indigne ;
- la liberté de circulation allié au principe de dignité humaine par la répression de l'outrage sexiste (ou « harcèlement de rue ») ;
- la libre administration des collectivités territoriales déclinée avec la sauvegarde de l'ordre public local, en réprimant les contraventions aux arrêtés municipaux de police du maire ;
- la propriété privée et la sauvegarde de l'ordre public, dans le cadre de l'occupation gênante des parties communes des immeubles d'habitation.

Il est donc évident que le cumul de ces pouvoirs pénaux et administratifs donne aux polices municipales le pouvoir (et le devoir) de rendre concrètes les normes constitutionnelles les mieux établies par les textes et la jurisprudence, mais à quel prix ?

III — Le paradoxe constitutionnel des polices municipales : plus de légitimité mais moins de droits garantis — la question des amendes forfaitaires

Les polices municipales apparaissent ainsi comme des acteurs concrets et quotidiens de la mise en œuvre des droits garantis par la Constitution. En tant qu'acteurs du droit répressif, pénal et administratif, les agents de police municipale sont désormais au cœur d'un nouvel enjeu constitutionnel contemporain : l'accès effectif au juge et à un procès équitable, tel que dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel en vertu des articles 16 de la DDHC de 1789 et de l'article 66 de la Constitution. Le paradoxe est que **le renforcement du statut constitutionnel des polices municipales participe à la négation progressive des droits constitutionnels que ces polices atteignent, notamment les principes de la garantie des droits et le droit à un recours effectif.**

La grande majorité des contraventions pénales dressées par les polices municipales sont désormais sanctionnées par des amendes forfaitaires, notamment celles dressées en vertu du code de la route 56.

56 Art. L. 130-4 et R. 130-1-1 C. route ; art. R. 49-8 et s. CPP.

La doctrine n'a pas manqué de relever que la multiplication des amendes forfaitaires contraventionnelles comme délictuelles contrevient à des principes essentiels du droit pénal, notamment les droits de la défense l'individualisation des peines ⁵⁷. Ces amendes forfaitaires rendent *de facto* illusoires la «garantie des droits», les recours effectifs et, de façon générale, le droit à un procès équitable.

Comme l'avait démontré Xavier Anonin dans sa thèse précitée ⁵⁸, l'évolution de la matière contraventionnelle a engendré un système pénal « du pauvre » ou « dégradé » dans lequel le droit au recours, formellement préservé, est en pratique structurellement dissuadé par un faisceau de mécanismes cumulatifs qui rendent *de facto* les peines automatiques. Il faut ainsi citer la minoration de l'amende en cas de paiement rapide par le contrevenant, les ordonnances pénales rendues sans audience, la peine plancher imposée en cas de condamnation à l'audience du tribunal de police, les frais fixes de procédure en cas de contestation, la complexité procédurale de la contestation, la restriction des modes de preuve admissibles à l'audience ⁵⁹... (voir schéma en annexe 4).

La sociologie du droit confirme et enrichit ce constat juridique. L'amende forfaitaire apparaît ainsi comme une « arme du (non-)droit » ⁶⁰ : pour ces sanctions de masse, l'action de juger est transférée de l'institution judiciaire à l'institution policière, déplacée « de l'arène du tribunal à celle de la rue ». Pour les polices municipales, dotées de ce même outil répressif, la conséquence est identique : le «pouvoir contraventionnel» confié aux agents s'exerce sans réel contrôle du juge, sans débat contradictoire, sans audience publique et sans obligation de motivation, privant en réalité les contrevenants des garanties constitutionnelles fondamentales attachées à la justice dans un État de droit. Selon cette étude, moins de 3 % des contestations d'amendes forfaitaires avaient abouti à la saisine du tribunal de police en 2016, 90% ayant été déclarées irrecevables par l'officier du Ministère public et transformées en amendes majorées ⁶¹. Cette accumulation d'amendes forfaitaires peut ainsi bien apparaître comme une « *punition policière* » participant à une « *justice de rue* » ⁶².

Ce mouvement répressif de fond menace concrètement les droits constitutionnels des citoyens et justiciables, en matière contraventionnelle comme délictuelle. Inauguré dans la matière contraventionnelle ou de la sanction administrative (avec les forfaits post stationnement), ce « courant forfaitaire » est désormais prolongé par la nouvelle arme promise aux polices municipales qui en reprend

⁵⁷ CC, DC n° 80-127 DC du 19-20 janvier 1981, Sécurité et liberté ; CC, DC n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, Loi de traitement de la récidive des infractions pénales, consid. 3 (principe d'individualisation des peines à valeur constitutionnelle) ; art. 16 DDHC 1789 ; CC, DC n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 (droits de la défense). V. X. Anonin, thèse précitée, p. 298 et s.

⁵⁸ Xavier Anonin, *La spécialité contraventionnelle en matière pénale*, thèse précitée.

⁵⁹ Art. 537 CPP (valeur probante des PV) ; Cour de cassation, Crim., 15 octobre 2019, n° 18-86.485 (présomption de véracité).

⁶⁰ Aline Daillère, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal/Penal field*, vol. 26, 2022, <https://doi.org/10.4000/champpenal.14012>. L'auteure fonde son étude sur l'analyse de plus de 600 amendes forfaitaires dans trois terrains (Paris, Argenteuil, Calais) et 26 entretiens auprès de personnes multi-verbalisées, de référents socio-éducatifs et d'avocats.

⁶¹ Aline Daillère, op. cit., § 61, citant Cour des comptes, *La gestion des amendes de circulation*, rapport public annuel, février 2018, p. 174 : en 2016, moins de 3 % des contestations avaient abouti à la saisine du tribunal de police ; 90 % avaient été déclarées irrecevables et transformées en amendes majorées.

⁶² Précité Adrien Mevel, note 17, p° 398.

les mêmes principes, à savoir l'amende forfaitaire délictuelle introduite par la loi du 18 novembre 2016⁶³ et étendue depuis (par les lois du 23 mars 2019⁶⁴ et du 24 janvier 2023⁶⁵).

Il en ressort un émiettement concret du droit au recours effectif pour protéger les libertés, encouragé par une jurisprudence abstraite voire permissive du Conseil constitutionnel qui ne peut que ménager les apparences à défaut de protéger effectivement le droit au recours⁶⁶. Les AFD que le Gouvernement compte confier aux polices municipales reprennent le même parcours du combattant que celui infligé aux contrevenants qui sont frappés d'amendes forfaitaires contraventionnelles (*voir annexe 4*).

Cet élargissement des amendes forfaitaires est d'autant plus regrettable que, en plus de violer les principes constitutionnels les mieux établis, leur effectivité est faible : non seulement ces amendes forfaitaires ne font pas systématiquement cesser les infractions constatées (vitesse excessive, stationnement gênant, dépôt d'ordures, etc.) mais, de plus, leur taux de recouvrement est très variable, donnant la prime aux mauvais payeurs puisque le recouvrement des amendes majorées est bien plus faible que celui des amendes minorées ou à taux normal⁶⁷. Autant de raisons de fond et de procédure qui ont poussé le Défenseur des droits à demander la suppression des amendes forfaitaires délictuelles⁶⁸.

La matière contraventionnelle est le « parent pauvre » du droit pénal⁶⁹ tandis que le droit de la répression administrative est encore en construction⁷⁰. Il revient donc aux pouvoirs publics et, notamment, aux polices municipales, de prévoir des garanties administratives et pénales aptes à rendre ces droits constitutionnels effectifs et concrets, et non théoriques et illusoires.

63 Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, art. 49 (création des AFD pour conduite sans permis et sans assurance).

64 Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, art. 35 (extension des AFD à l'usage de stupéfiants, au recel de vol simple et à la vente à la sauvette).

65 Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI), art. 14 et s.

66 CC, DC n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, *M. David P.* ; CC, DC n° 2021-893 QPC du 26 mars 2021, *Association de défense des droits des militaires*. V. Jean-Baptiste Perrier, « Les amendes forfaitaires délictuelles : un premier bilan constitutionnel », *RFDC*, n° 132, 2022, p. 897-914.

67 Taux de recouvrement : données Trésor Public citées par Anonin, thèse précitée, p. 315 (taux de recouvrement des amendes majorées inférieur de 40 % à celui des amendes minorées) ; ANTAI, *Rapport d'activité 2023*. Cour des comptes, *Rapport sur le recouvrement des amendes et pénalités*, avril 2026. En 2026, il resterait ainsi 1 milliard d'amendes à recouvrer sur la période 2018-2025.

68 Défenseur des droits, avis n° 22-09 du 23 juin 2022 sur le projet de loi LOPMI, p. 14-17.

69 X. Anonin, thèse précitée, p. 1 ; Jean-Paul Céré, « Amende forfaitaire », *Encyclopédie Dalloz*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, 2017.

70 Sur la construction en cours du droit de la répression administrative : Pierre Bourdon, Laetitia Janicot (dir.), *Les sanctions administratives : identités, pouvoirs, contrôles*, Université de Cergy-Pontoise, LEJEP, sept. 2023. Laurent Seurot, *Droit de la répression administrative*, Mare & Martin, avril 2026.

En s'inspirant des textes ⁷¹, principes fondamentaux et principes généraux du droit ⁷², il convient donc de mettre en place dans les administrations publiques des procédures réellement contradictoires pour assurer une garantie, non pas illusoire, mais effective des droits et libertés.

Cette distinction est empruntée du vocabulaire de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui n'est pas incongru au regard du droit constitutionnel. Après tout, le respect des traités est une exigence constitutionnelle (art. 55 de la Constitution). Sous la pression de la justice européenne, le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu des principes comme « la garantie des droits » ou le « recours effectif » qui ont ensuite été vidés de leur sens avec la complicité passive de la même instance ⁷³. Même les hauts fonctionnaires de l'Etat doivent parfois admettre qu'il en ressort « *un déplacement durable de l'équilibre entre sécurité et libertés... L'exception se normalise partiellement... A quelles conditions politiques, juridiques et sociales cette sécurité demeure-t-elle compatible avec l'Etat de droit ?* ». ⁷⁴ La doctrine universitaire n'est pas en reste, qui constate que « *les restrictions des libertés sont bien une réalité et pas seulement une perception ... faisant glisser une société libérale vers une société de surveillance* ». ⁷⁵

La police municipale, loin d'être une simple police du quotidien, rend la Constitution concrète et effective au bénéfice des citoyens. Il serait regrettable non seulement de sous estimer son apport à l'exercice concret des principes constitutionnels mais aussi de la doter de pouvoirs qui iraient dans les faits à l'encontre de ces mêmes principes. L'ultra proximité des polices municipales ne doit pas déboucher sur une ultra injustice.

Rappel : cette communication sera complétée en fonction du projet de loi actuellement en discussion relative aux polices municipales et à la décision du Conseil constitutionnel qui ne manquera pas de s'ensuivre si cette loi était votée (projet de loi n° 97 déposé au Sénat le 29 octobre 2025).

⁷¹ Code des relations du public avec l'administration, notamment.

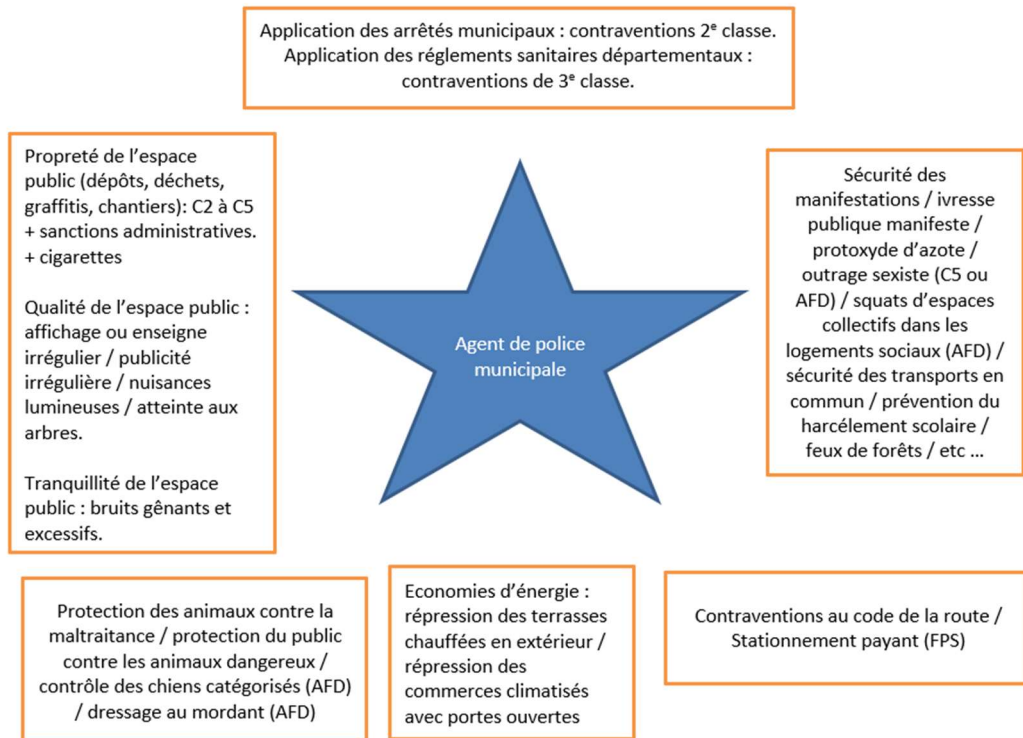
⁷² CC, décision n° 76-70 DC, 2 décembre 1976, PFRLR des droits de la défense.

⁷³ Julien Bonnet, « La contribution du juge constitutionnel au développement de recours effectifs protégeant les libertés », *Civitas Europa*, 2022, n° 49, p. 357 ; Ariane Vidal-Naquet, *Les garanties légales des exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2007 ; CC, DC n° 96-373 DC du 9 avril 1996 (première consécration du « droit à un recours juridictionnel effectif » sur le fondement de l'art. 16 DDHC) ; CC, QPC n° 2020-855 du 9 septembre 2020, *Mme Samiha B.* (censure de l'obligation de consignation préalable pour contester le FPS).

⁷⁴ Christophe Souleuz, précité, p 27.

⁷⁵ Cahiers français n° 451 spécial sécurité, mai 2026, précité, entretien avec Dominique Rousseau et Bertrand Mathieu, p° 90 et 94.

Annexe 1 : les compétences d'attribution des policiers municipaux.



thème	sous thème	code / texte	article R ou L	nature de la sanction ou de la mesure relevant de la compétence de la police municipale	type de sanction ou d'intervention engagée par la police municipale	droit ou liberté constitutionnel protégé par la police municipale	référence constitutionnelle du droit protégé par la police municipale (texte et JP)	droit ou liberté constitutionnel limité par la police municipale	référence constitutionnelle du droit ou liberté limité par la police municipale (texte et JP)
sécurité	transports publics	transports	2241-1	pénale	contraventions de la 1ère à 5e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Liberté d'aller et venir - circulation	DDHC 1789 (art 4) - CC Décision n° 2021-824 DC, 5 août 2021, gestion de la crise sanitaire
sécurité	respect des règles de circulation avec véhicules	route	130-2	pénale	contraventions de la 1ère à 5e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public + santé	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Liberté d'aller et venir - circulation	DDHC 1789 (art 4) - CC Décision n° 2021-824 DC, 5 août 2021, gestion de la crise sanitaire
stationnement	stationnement payant	général des collectivités territoriales (CGCT)	2333-87	administrative	forfait post stationnement	Propriété publique	DDHC 1789 (art. 17) + CC, décis. no 86-207 DC, 26 juin 1986, DMOES)	Liberté d'aller et venir - circulation	DDHC 1789 (art 4) - CC DC n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, sécurité intérieure + CC Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020 + CC Décision n° 2026-1198 QPC du 7 mai 2026
sécurité	occupation en réunion de parties collectives d'immeubles d'habitation	sécurité intérieure	272-4	pénale	délit	OVC sauvegarde de l'ordre public + propriété privée	DDHC 1789 (art 5, 12 et 17) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté) + CC décision 86-207 DC du 26 juin 1986 (DMOES)	Liberté de réunion	DDHC 1789 (art 2 et 4) + CC, DC n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 + CC, n° 2016-535 QPC du 19 février 2016
bonnes mœurs	outrage sexiste	pénal	222-33-1-1	pénale	délit	Liberté d'aller et venir + dignité humaine	DDHC 1789 (art 4) + CC, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 + Préambule 1946 et CC, n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 (« Bioéthique »)	Liberté d'expression	DDHC 1789 (art 11) + CC, n° 84-181 DC du 11 octobre 1984
bonnes mœurs	outrage sexiste	pénal	625-8-3	pénale	contravention de 5e classe	Liberté d'aller et venir + dignité humaine	DDHC 1789 (art 4) + CC, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 + Préambule 1946 et CC, n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Bioéthique	Liberté d'expression	DDHC 1789 (art 11) + CC, n° 84-181 DC du 11 octobre 1984
sécurité	menace de commettre un dommage conséquent sur un bien communal	pénal	634-1	pénale	contravention de 4e classe	Propriété publique	DDHC 1789 (art 5) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Liberté d'expression	DDHC 1789 (art 11)
sécurité	menace de commettre un dommage léger sur un bien communal	pénal	631-1	pénale	contravention de 1ère classe	Propriété publique	DDHC 1789 (art 5) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Liberté d'expression	DDHC 1789 (art 11)
sécurité	harcèlement scolaire (actions éducatives)	éducation	Loi du 2 mars 2022 article 5	pédagogie	formation à la prévention du harcèlement scolaire	Santé et éducation	Préambule 1946 (al 11 et 13)	Liberté d'expression	DDHC 1789 (art 11)
tranquillité	bruit ou tapage injurieux	pénal	623-2	pénale	contravention de 3e classe	santé et environnement	Préambule 1946 (al 11) + charte environnement (art. 1) + CC n° 2019-794 DC du 31 janvier 2020, LOM	Liberté d'expression	DDHC 1789 (art 11)
environnement	chauffage extérieur des établissements recevant du public	propriété des personnes publiques (CGPPP)	2122-7-1.	pénale	contravention de 5e classe	Développement durable	Charte de l'environnement (art 6) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM, DC n°2008-564	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
environnement	climatisation des commerces avec porte ouverte	construction et habitation	175-9	administrative	amende administrative	Développement durable	Charte de l'environnement (art 6) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM, DC n°2008-564	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
environnement	lumières artificielles - nuisances lumineuses nocturnes	environnement	583-7	pénale	contravention de 5e classe (avec montant forfaitaire de 200 €)	Développement durable + santé	Charte de l'environnement (art 6) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM, DC n°2008-564 + Préambule 1946 (al 11)	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
tranquillité	lumières artificielles - nuisances lumineuses nocturnes	environnement	583-5	administrative	Astreinte administrative	Développement durable + santé	Charte de l'environnement (art 6) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM, DC n°2008-564 + Préambule 1946 (al 11)	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
salubrité	affichage	environnement	581-40	pénale	contraventions de la 3e à la 5e classe	Environnement sain	Charte de l'environnement (art 4) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM, DC n°2008-564	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)

salubrité	affichage	environnement	581-40	administrative	amende administrative + exécution des mesures prescrites	Environnement sain	Charte de l'environnement (art 4) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM , DC n°2008-564	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
commerce	vente non autorisée sur voie publique(défaut de carte de commerçant)	commerce	L 123-30 et R 123-208-8	pénale	contravention de 3e et 4e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
santé	santé mise en danger par le protoxyde d'azote	santé publique	3611-3	pénale	amende pénale	santé	Préambule 1946 (al 11) + CC Décision n° 94-343/344 DC, 27 juillet 1994, bioéthique	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4)
salubrité	tabagisme - permettre de fumer dans un lieu public (gérant)	santé publique	3515-3	pénale	contravention de 4e classe	Santé	Préambule 1946 (al 11) + CC Décision n° 94-343/344 DC, 27 juillet 1994, bioéthique	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4)
tranquillité	bruit ou tapage injurieux	santé publique	1337-6 et 7	pénale	contraventions de la 3e à la 5e classe	santé et environnement	Préambule 1946 (al 11) + charte environnement (art. 1) + CC n° 2019-794 DC du 31 janvier 2020, LOM	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4)
salubrité	règlements sanitaires départementaux à respecter	santé publique	1312-1	pénale	contravention de 3e classe	Santé	Préambule 1946 (al 11) + CC Décision n° 94-343/344 DC, 27 juillet 1994, bioéthique	Propriété privée + Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4 et 17)
sécurité	feux de forêts	environnement	161-4	pénale	contravention de 4e classe	Environnement protégé	Charte de l'environnement (art 4)	Liberté individuelle	DDHC 1789 (art 4)
ordre public municipal	respect des arrêtés municipaux	pénal	610-5	pénale	contravention de 2e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public + libre administration des CT	DDHC 1789 (art 5) - CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté) + Constitution art. 72 - CC Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Nouvelle Calédonie	Liberté individuelle	DDHC 1789 (art 4 et 12) risque de partialité de la force publique + art 66 Constitution (contrôle de la police judiciaire par le Parquet)
sécurité	ébrüité sur voie publique	santé publique	3341-1	contrôle de fait	interpellation	OVC sauvegarde de l'ordre public + santé	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté) + Préambule 1946 (al 11)	Liberté individuelle	DDHC 1789 (art 4)
sécurité	dégradation légère d'un bien communal	pénal	635-1	pénale	contravention de 5e classe	Propriété publique	DDHC 1789 (art 17) + CC, décis. no 86-207 DC, 26 juin 1986, DMOES)	Liberté individuelle	DDHC 1789 (art 4)
salubrité	tabagisme - fumer dans un lieu public (usager)	santé publique	3515-2	pénale	contravention de 4e classe	Santé	Préambule 1946 (al 11) + CC Décision n° 94-343/344 DC, 27 juillet 1994, bioéthique	Liberté individuelle	DDHC 1789 (art 4)
sécurité	arbres endommagés	environnement	350-31	pénale	contravention de 5e classe	Environnement protégé	Charte de l'environnement (art. 4)	Liberté individuelle	DDHC 1789 (art. 4)
environnement	publicités lumineuses nocturnes	énergie	143-3	pénale	contravention de 5e classe	Développement durable	Charte de l'environnement (art 6) - Cons. const., 19 juin 2008, OGM , DC n°2008-564	Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)
sécurité	animal en état de divagation	pénal	622-2	pénale	contravention de 2e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Propriété privée	DDHC 1789 (art 17).
sécurité	animal excité ou agressif	pénal	623-3	pénale	contravention de 3e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Propriété privée	DDHC 1789 (art 17).
sécurité	animal maltraité par négligence	pénal	653-1	pénale	contravention de 3e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Propriété privée	DDHC 1789 (art 17).
sécurité	animal maltraité sciemment	pénal	654-1	pénale	contravention de 4e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Propriété privée	DDHC 1789 (art 17).
sécurité	animal mis à mort	pénal	655-1	pénale	contravention de 5e classe	OVC sauvegarde de l'ordre public	DDHC 1789 (art 5 et 12) + CC, n°80-127 DC, 20 janvier 1981 (Loi Sécurité et liberté)	Propriété privée	DDHC 1789 (art 17).
salubrité	déchets abandonnés	environnement	543-1	administrative	amende administrative + exécution des mesures prescrites	Environnement sain et santé	Charte de l'environnement (art 4) + Préambule 1946 (al 11).	Propriété privée + Liberté du commerce et de l'industrie	DDHC 1789 (art 4 et 17) + CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (Loi de nationalisation)

Police municipale : dimension constitutionnelle des missions

Équilibre entre droits protégés, missions de police et libertés susceptibles d'être restreintes

DROITS ET LIBERTÉS PROTÉGÉS

Environnement sain

Charte env. art. 4

Développement durable

Charte env. art. 6

Ordre public — OVC

DDHC art. 5

Protection de la santé

Préambule 1946, al. 11

Propriété publique

DDHC art. 17

Logement décent — OVC

Préambule 1946, al. 11

Dignité humaine

Préambule 1946

Libre administration des CT

Constitution art. 72

Droit à l'éducation — principe

Préambule 1946, al. 13

MISSIONS

Salubrité

Sécurité

Tranquillité

Environnement

Ordre public municipal

Bonnes mœurs

Santé

Stationnement

Commerce

DROITS ET LIBERTÉS CONTRAINTS

Liberté du commerce et de l'industrie

DDHC art. 4

Propriété privée

DDHC art. 17

Liberté individuelle

DDHC art. 4

Liberté d'expression

DDHC art. 11

Sûreté personnelle

DDHC art. 7

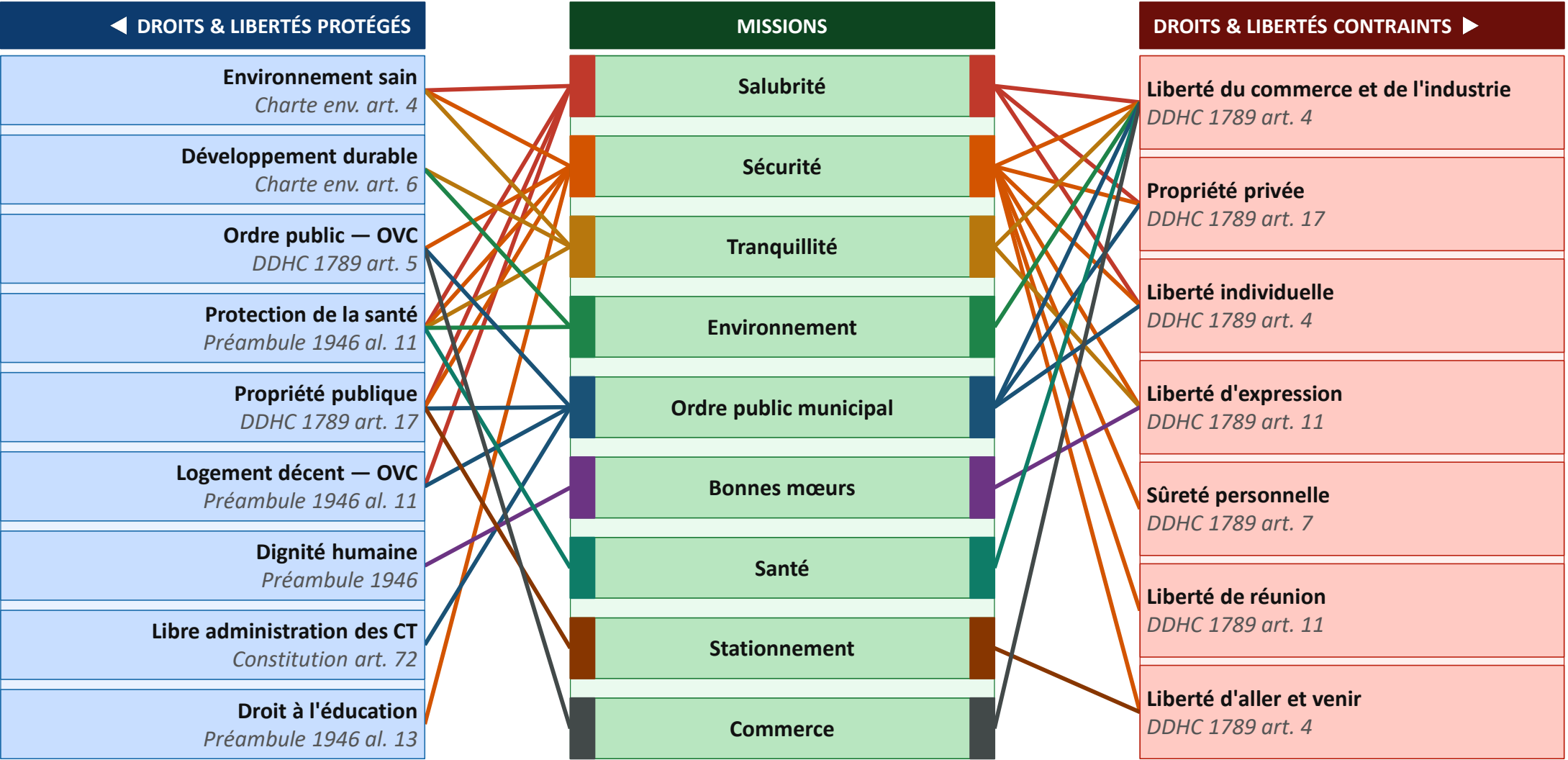
Liberté de réunion

DDHC art. 11

Liberté d'aller et venir

DDHC art. 4

Police municipale • Équilibre constitutionnel des droits et libertés



- Salubrité
- Sécurité
- Tranquillité
- Environnement
- Ordre public municipal
- Bonnes mœurs
- Santé
- Stationnement
- Commerce

Procédure de l'amende forfaitaire contraventionnelle

Articles 529 à 530-6 CPP ·

PAYER

Païement MINORÉ
≤ 15 jours



Païement normal
≤ 45 jours



ACTION PUBLIQUE ÉTEINTE ✓
Casier judiciaire non affecté

(contraventions :
pas d'inscript. au
casier judiciaire)

CONTESTER

4 conditions CUMULATIVES de recevabilité — toutes requises, sinon recours irrecevable (art. 529-2, 529-10 CPP) :

① Formulaire
officiel
obligatoire

+

② LRAR
(recommandée
avec AR)

+

③ Délai 45j
ABSOLU
(art. 529-2 CPP)

+

④ Consignation
= montant Am forf
(infr. routières)



Officier du
Ministère Public
(OMP de Rennes)

90 %
IRRECEVABLE



Amende MAJORÉE de plein droit
(→ procédure bande NE RIEN FAIRE)

< 10 %
transmis



Tribunal de police
Ordonnance pénale
(sans audience)



Amende ≥ initiale + 10 %
(art. 530-1 CPP)
Opposition possible

NE RIEN
FAIRE

Majoration automatique
(art. 529-2 CPP)



Réclamation possible
30 jours (art. 530)



Recouvrement forcé : saisie bancaire · saisie sur
salaire · saisie mobilière (DRFIP)

< 3 % des contestations atteignent le tribunal · 90 % irrecevables → amende majorée · Consignation = montant AF (infr. routières) · Délai audience : 12 à 18+ mois

Sources : Cour des comptes, Rapp. annuel fév. 2018, p. 174 · Défenseure des droits, Déc. n°2023-030 · A. Daillère, Champ pénal 26/2022 ·
CPP art. 529-530-6

Procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) — voies de recours et obstacles à la contestation

Sources : CPP art. 495-17 à 495-25 · Cour des comptes, bilan AFD, mars 2026 · Défenseur des droits

ACCEPTER ET PAYER

Payer

Accepter et payer l'amende

Minoration < 15 j — normal jusqu'à J+45

Action publique éteinte

Aucun recours ultérieur possible

⚠ Casier judiciaire (art. 768 CPP)

NE RIEN FAIRE

Infraction constatée

Procès-verbal électronique (PVe) établi par l'agent

Réception de l'avis d'infraction

Délai de 45 jours pour réagir (J+0)

Que décide le contrevenant ?

Non-paiement (inaction)

Amende majorée automatiquement

après 45 jours sans réaction

Titre exécutoire signé

par le procureur de la République

*Réclamation sous 30 j possible —
mêmes conditions que la contestation*

Recouvrement forcé

Opposition au certificat d'immatriculation
pour les délits routiers

Ne rien faire

CONTESTER L'AFD

Contester

Requête en exonération

À déposer dans les 45 jours



OBSTACLES À LA CONTESTATION

1. Lettre recommandée avec AR (LRAR)
2. Formulaire joint à l'avis (obligatoire)

3. **CONSIGNATION PRÉALABLE**
OBLIGATOIRE : verser l'intégralité de
l'amende forfaitaire
pour avoir le droit de la contester

Procureur de la République

Vérifie la recevabilité et décide des suites

Classement
→ remboursement

Tribunal
amende ≥ AFD + 10 %



Contestation — obstacles importants



Voie simple (accepter)



Inaction — escalade automatique