

LA POLICE RURALE EN FRANCE

Janvier 2006
Modifié : Août 2008

SOMMAIRE

<u>I - DEFINITION DE LA POLICE RURALE</u>	3
1. Définition de la commune urbaine	3
2. Le champ d'application de la police rurale	3
<u>II - LES LOIS EN MATIERE DE POLICE RURALE (HISTOIRE)</u>	3
1. Les personnes compétentes	5
2. Les champs d'action	6
<u>III - LE CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES</u>	6
<u>IV - LES GARDES CHAMPETRES, LES AGENTS DE LA POLICE MUNICIPALE ET LA POLICE RURALE</u>	7
<u>V - LES GARDES CHAMPETRES SONT-ILS DES POLICIERS RURAUX ?</u>	8
<u>VI - QUI SONT LES POLICIERS RURAUX ?</u>	9
<u>VII - CONCLUSION</u>	11
<u>VIII - ANNEXES</u>	12

I - DEFINITION DE LA POLICE RURALE

Un haut magistrat de la Cour de cassation nous donnait la définition suivante : .

« La police rurale est un des pouvoirs de la police du maire. Il l'exerce, sous le contrôle de l'autorité administrative, au titre de l'article L 2212-1 du code des collectivités territoriales ».

Monsieur COUDURIER nous donne la définition de la police rurale en ces termes :

« C'est un ensemble de pouvoirs que le maire exerce dans les communes urbaines aussi bien que rurales mais qui trouvent leur source principale dans la loi du 21 juin 1898, par opposition aux pouvoirs dits de police municipale (loi du 15 avril 1884) ».

1. Définition de la commune urbaine

Article R 361-3 du code des communes modifié par le décret n°86-272 du 24 février 1986.

Ont le caractère de communes urbaines, les communes dont la population agglomérée compte plus de 2000 habitants et celles qui appartiennent en totalité ou en partie à une agglomération de plus de 2000 habitants.

2. Le champ d'application de la police rurale

La police rurale est une police administrative qui ne possède aucune limite géographique. Elle est donc applicable à l'ensemble des communes françaises à travers le code rural. Diverses autorités interviennent dans le cadre de cette police, mais le maire l'exerce par arrêtés municipaux. Il peut ainsi prendre des mesures relevant de sa compétence. Il est chargé de l'exécution des arrêtés préfectoraux relatifs à cette police.

La police rurale fait partie des objets particuliers que le maire doit ranger au nombre des objets à régler par des arrêtés municipaux.

II - LES LOIS EN MATIERES DE POLICE RURALE (HISTOIRE)

La première loi en matière de police rurale est du 6 octobre 1791*. Elle énumère des délits et contraventions dans le titre II, mais nombreux sont les articles devenus inapplicables au vu de l'évolution des textes en matière de contraintes. De plus nous y retrouvons des mesures, des monnaies ainsi que des fonctions qui ne sont plus d'actualité. Néanmoins, de nombreux articles de cette loi ont été repris au fil du temps pour être modernisés, le plus emblématique étant le premier du titre II :

« la police des campagnes est spécialement sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux et sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale ».

Après le code des communes, il a été repris en partie dans le code des collectivités territoriales en deuxième partie, livre 2 (administration et service communaux), titre 1 (police), chapitre 3 (pouvoirs de police portant sur les objets particuliers) section 3 (police dans les campagnes), partie législative, sous l'article 2213-16 :

« la police des campagnes est spécialement placée sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale ».

Nous constatons en lisant ces deux articles que les gardes champêtres et les gendarmes sont expressément nommés à la surveillance dans les campagnes. Il apparaît donc clairement que le législateur parle toujours, « *de police des campagnes* », pour les gardes champêtres et les gendarmes et qu'il a voulu en définir uniquement une mission et non une police. Comme nous l'avons vu dans la définition de la police rurale, cette police est une *police administrative*.

Nous constatons également dans la loi du 6 octobre 1791* l'importance donnée à la « *condamnation à la détention de la police municipale* ». Huit articles sur quarante-cinq citent cette phrase. Nous y voyons par-là l'importance du pouvoir de condamnation de l'autorité investie du pouvoir de police municipale, par opposition aux pouvoirs de surveillance des gardes champêtres et des gendarmes.

La loi « pivot » est celle du 21 juin 1898*. Cette loi porte directement sur le code rural (référence n° 34899), au titre de la police administrative. Elle se compose de 82 articles. Cette loi, est applicable à l'ensemble des maires urbains comme ruraux.

Nombres d'articles à ce jour sont repris dans divers codes, dont celui des collectivités territoriales. Force est de constater l'importance de cette loi qui fait suite à la loi du 15 avril 1884 sur les pouvoirs dits de police municipale et qui sont à l'origine des pouvoirs de polices municipale et rurale des maires.

L'article L 2212-1 du code des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'état dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'état qui y sont relatifs. »

A travers de ces deux polices administratives qui sont exercées à divers échelons dont le maire, nous constatons que celui-ci a l'obligation de réglementer par des arrêtés.

En ce qui concerne la vie locale, généralement le représentant du gouvernement dans le département et le maire sont les principaux acteurs.

* **Ces lois ont été abrogées** par la loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 (JORF n°0296 du 21 décembre 2007, page 20639 texte n°2).

1. Les personnes compétentes

a) Pouvoir décisionnel

A travers la loi du 21 juin 1898 nous constatons l'importance donnée au maire. Le titre 1^{er} de la police rurale concernant les personnes, les animaux et les récoltes. Article 1^{er}. Les Maires sont chargés, sous la surveillance de l'administration supérieure, d'assurer, conformément à la loi du 5 avril 1884, le maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publique, sauf dans le cas où cette attribution appartient aux préfets. Ils sont également chargés de l'exécution des actes de l'autorité supérieure relative à la police rurale.

Néanmoins, dans cette police rurale, nous ne saurions oublier toutes les personnes investies du pouvoir décisionnel.

Hiérarchiquement, nous y trouvons le Président de la République (principalement pour des mesures importantes en matière sanitaire), les Ministres de l'agriculture, de l'équipement et des transports, le représentant de l'état au niveau du département (il intervient dans de nombreux articles à différents chapitres, réglemente par arrêtés et contrôle ceux du maire dans le cadre général).

b) Pouvoir occasionnel

Diverses personnes sont chargées de constater les infractions aux lois en matière de police rurale.

En premier nous trouvons le maire qui a la compétence pour relever les infractions. Les officiers de police judiciaire que sont les adjoints ne sont pas inscrits dans la loi.

Le garde champêtre est directement nommé. Le policier municipal aura lui une compétence suite aux arrêtés pris par le maire et le préfet (arrêtés de police), en qualité d'agent placé sous les ordres du maire ou d'agent de la force publique.

Dans cette loi en matière de police rurale, nous ne trouvons que l'article 78 (inexécution des mesures prescrites en matière de prévention des récoltes), qui parle de l'officier de la gendarmerie, ou le commissaire de police. Le garde champêtre et le garde forestier sont cités.

L'article 16, sur la divagation de chiens, parle des gardes champêtres ou de tout autre agent de la force publique.

L'article 73 sur les récoltes, donne la compétence de constatation par les gardes champêtres et tout autre agent sous les ordres du maire concernant les délits et contraventions aux lois et règlements ayant pour but la protection des récoltes.

Depuis, certains articles ont été retirés pour être modifiés ou transférés dans d'autres codes. Cela a permis à d'autres agents de la force publique ou non d'intervenir dans le cadre du code rural ou d'autres codes plus récents.

2. Les champs d'action

Sans rentrer dans les détails, je vous renvoie à la lecture de la loi du 21 juin 1898 (jointe en annexe), sur la police rurale, dont vous trouverez les grandes lignes ci-dessous.

Titre I^{er} : de la police rurale concernant les personnes, les animaux et les récoltes.

- **Chapitre I^{er}** : de la sécurité publique.
- **Chapitre II** : de la salubrité publique
 - 1^{ère} section : police sanitaire
 - 2^{ème} section : police sanitaire des animaux
 - 3^{ème} section : importation et exportation d'animaux
- **Chapitre III** : de la protection des animaux domestiques
- **Chapitre IV** : de la police rurale concernant les récoltes

III - LE CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le code général des collectivités territoriales regroupe les lois et décrets qui constituent la base juridique de l'ensemble des collectivités locales.

D'emblée, nous constatons que nous ne parlons pas de police rurale, mais de police des campagnes, dans la deuxième partie du code, livre 2, titre 1, chapitre 3, section 3. Il consacre 9 articles, dont 7 évoquent les gardes champêtres.

L'article L 2213-16 est ainsi rédigé :

« La police des campagnes est spécialement placée sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale ».

Nous avons déjà évoqué la similitude avec l'article premier de la loi du 06 octobre 1791 qui place les gardes champêtres et les gendarmes à la police des campagnes, sans faire aucune allusion à la police rurale.

Le code des collectivités territoriales dans sa deuxième partie, au livre 2 « administration et services communaux », au titre 1 « police », comporte 6 chapitres.

Nous en dressons la liste :

Chapitre I : Dispositions générales

Chapitre II : Police municipale

Chapitre III : Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers :
Section 2, police des funérailles et des lieux de sépulture.
Section 3, police dans les campagnes.
Section 4, autres polices

Chapitre IV : Dispositions applicables dans les communes où la police est étatisée.

Chapitre V : Pouvoirs du représentant de l'état dans le département.

Chapitre VI : Responsabilité.

La police rurale est donc un des pouvoirs de police du maire. Il l'exerce, sous le contrôle de l'autorité administrative (préfet), au titre de l'article L.2212-1 du code des collectivités territoriales.

Nous constatons, au travers cet article, que la police municipale et rurale, sont des polices administratives que le maire doit ranger au nombre des objets à régler par arrêtés

IV - LES GARDES CHAMPETRES, LES AGENTS DE LA POLICE MUNICIPALE ET LA POLICE RURALE

Nous l'avons déjà vu plus haut, il existait deux lois en matière de police rurale. Celle du 06 octobre 1791 et celle du 21 juin 1898 qui avaient codifié des articles du code rural.

Nous avons également le code des collectivités territoriales dont nous venons de parler ci-dessus.

D'autres lois pourraient être citées en matière de protection de l'environnement, car elles ont ouvert de nouveaux champs de compétences aux policiers municipaux et gardes champêtres (compétences identiques au code de l'environnement).

Nous constatons que ces deux fonctionnaires territoriaux possèdent des pouvoirs en matière de police administrative rurale.

Si le garde champêtre est tout spécialement désigné à la police des campagnes dans l'article 1^{er} de la loi de 1791 repris de puis par l'article L.2213-16 du C.G.C.T, **il n'est nullement nommé spécifiquement à la police rurale en qualité de corps puisque celle-ci est une police administrative.** Il semble que le législateur ait voulu marquer cette différence entre les agents chargés de la surveillance dans les campagnes et les élus chargés de régler par lois, décrets ou arrêtés. A noter, que le préfet, représentant de l'état, n'étant pas élu, possède le pouvoir de réglementation en la matière

Dans la loi n°34899 du 21 juin 1898 relative au code rural, au titre de la police administrative, nous trouvons 82 articles.

Le garde champêtre est cité en compagnie d'autres agents compétents, seulement dans 3 articles :

- L'article 16 sur la divagation des chiens prévoit la compétence des gardes champêtres et de tout autre agent de la force publique.
- L'article 73 sur les récoltes parle des gardes champêtres et de « tout autre agent sous les ordres du maire » pour relever les délits et contraventions s'y rapportant.

- L'article 78 sur le non-respect des mesures prescrites en matière de protection des récoltes cite la compétence du maire, de l'officier de gendarmerie, du commissaire de police, du garde forestier et du garde champêtre pour dresser un procès-verbal.

Nous voyons là que cette loi a été faite avant tout pour l'autorité possédant le pouvoir de police administrative.

Si le garde champêtre possède la compétence, il n'en demeure pas moins qu'un policier municipal était lui aussi compétent au vu des articles 16 et 73. A ce jour, un agent de police municipale interviendra dans le cadre de tous les arrêtés municipaux ou préfectoraux pris en la matière. Nous l'avons vu dernièrement pour le problème de la grippe aviaire où pour certains départements pour la lutte contre l'ambrosie.

Les diverses lois qui sont appliquées au quotidien dans le code rural démontrent la compétence au code rural des agents de la police municipale, en milieu urbain ou rural (pour exemple, les déclarations de chiens de 1^{ère} et 2^{ème} catégorie).

Les deux lois de police rurale, étaient des lois sur le code rural, comme en atteste celle de 1898 au bulletin des lois de la république Française (n°1992).

V - LES GARDES CHAMPETRES SONT-ILS DES POLICIERS RURAUX ?

Comme nous l'avons exposé ci dessus, la police rurale est un pouvoir de police portant sur les objets particuliers, au sens de la police administrative. En aucun cas la police rurale en France, n'est un corps constitué par des agents de la fonction publique territoriale que sont les gardes champêtres.

Les gardes champêtres, au sens donné par l'actuel article L.2213-16 du code des collectivités territoriales, place ces fonctionnaires territoriaux à la « police dans les campagnes »

Tous les textes existants ou ayant existé, parlent de « garde champêtre » et non de « policier rural, le mot « policier rural » n'étant nullement présent dans les divers codes, ni les diverses lois. Un fonctionnaire territorial qui viendrait à invoquer ce titre verrait immanquablement sa procédure entachée d'une nullité dans le sens ou cette qualification ne correspond en rien à sa fonction.

L'ensemble des arrêtés de nomination, validés par le bureau du contrôle de la légalité de la préfecture fait toujours état de « garde champêtre ».

Il nous paraît également très important de souligner le décret n°94-731 du 24 août 1994, portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres.

Dans l'article 1^{er}, il est dit :

- **les gardes champêtres constituent un cadre d'emplois de police municipale** de catégorie C au sens de l'article 5 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée.
- L'article 2 déclare :
- les membres du cadre d'emplois exercent dans les communes. **Les gardes champêtres assurent les missions qui leur sont spécialement confiées par les lois et les règlements en matière de police rurale. Ils exécutent les directives que leur donne le maire** dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

La lecture de ces deux articles prouve que la police rurale n'est qu'une police administrative, que les gardes champêtres sont des membres à part entière de la police municipale, bénéficiant d'un statut spécifique, mais en aucun cas des policiers ruraux de la police rurale.

Voilà pourquoi le nom de « policier rural » a été écarté par le Sénat de 06 septembre 2006 en dernière lecture lors d'un projet de loi, car tous les textes parlent uniquement de gardes champêtres et que le policier rural n'a jamais été en France un membre de la fonction publique territoriale.

A ce jour, les sérigraphies et insignes ornant certains véhicules et uniformes d'une minorité de gardes champêtres, ne sont l'œuvre que d'une police associative et de dissidents ayant formé un micro syndicat, tout cela sans aucune référence au moindre décret.

L'article L 2213-58 du code des collectivités territoriales parle de la plaque réglementaire qu'un garde champêtre doit porter sur le bras. Les inscriptions apposées sont « la loi », ainsi que le nom de la commune et celui du garde.

Depuis la création de cette plaque il n'y a jamais eu l'appellation « police rurale » inscrite dessus.

Le président de cette association de gardes champêtres écrivait en 2002 à un conseiller auprès du ministre de l'intérieur (lettre publique sur son site internet), qu'il fallait « transformer le cadre d'emploi de police municipale » en « cadre d'emploi de police municipale *et rurale* ». Cette demande était la même dans un entretien dans une revue de la fonction publique territoriale en juillet 2002. Cela prouve la conscience de la non-légitimité actuelle d'une police rurale en tant que corps constitué.

Au stade actuel, nous doutons réellement de la légalité sur la voie publique de cette police associative, qui, en l'absence d'un nouveau décret modifiant l'actuel, est contestable.

VI - QUI SONT LES POLICIERS RURAUX ?

Nous ne pouvons conclure cet exposé sans parler des seuls policiers ruraux qui ont fait une page de notre histoire de France.

Les policiers ruraux faisaient partie des groupes mobiles de police rurale durant les événements d'Algérie, et ne concerne en rien nos gardes champêtres.

Le 24 janvier 1955, sur décision du gouvernement Français les Groupes mobiles de sécurité sont créés (GMS).

Par Arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie, Monsieur Roger LEONARD, les Groupes Mobiles de Police Rurale sont mis sur pied.

Dans les premiers mois de la rébellion il est constaté le manque de présence militaire dans les campagnes les plus reculées, engendrant une insécurité. Il est donc mis en place une police rurale à caractère spécifiquement Algérien, qui est implantée aux points les plus éloignés des centres de commandement habituels.

Cette police rurale est composée de Français de souche locale, volontaires, anciens militaires, anciens combattants.

L'encadrement est principalement de souche Européenne, issue des réserves d'officiers et sous officiers, mais aussi d'active. Les membres prennent l'appellation de policiers ruraux.

L'idée conceptrice de cette police rurale est d'associer la population à sa sécurité. Elle veut être une police de proximité en affichant une mission rurale dans la durée.

Cette police rurale est une force de police civile et non militaire. Elle relève de l'autorité civile, par le biais du Directeur de la sûreté nationale en Algérie. C'est celui-ci qui, par procuration du Délégué Général du Gouvernement en Algérie; exerce son autorité.

Cette force civile forme un groupe (unité de base). C'est une unité mobile dotée d'un armement et d'un matériel léger du type compagnie d'infanterie.

Un groupe mobile de police rurale est d'un effectif théorique de 95 hommes, ayant à sa tête 2 officiers, 8 sous-officiers, 13 gradés hommes du rang, et 72 policiers ruraux.

Les grades et le salaire de cette unité civile sont égaux aux grades et soldes en vigueur dans l'armée.

Faisant suite à un arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie, les groupes mobiles de police rurale deviennent « groupe mobile de sécurité » le 25 juillet 1958 (signé Robert LACOSTE).

A la dissolution de ces unités civiles en juillet 1962 il y avait 114 groupes.

Le prix payé par les Groupes Mobile de Police Rurale et ensuite les Groupes Mobiles de Sécurité s'est élevé à 734 morts tués au combat, dont 32 officiers et 52 sous officiers, 1300 blessés graves. 2000 titres de guerre ont été délivrés, dont 88 légions d'honneur et 150 médailles militaires. Ces unités ont subi 25% des pertes totales des unités supplétives en Algérie.

Après l'indépendance, une minorité d'entre eux seront présente sur le sol de France. Les souvenirs dans leurs têtes, ces hommes de la communauté Harkie sont de nos jours encore 180 au sein d'une association. Ils restent fidèles au passé à la mémoire de leurs morts tués au combat, aux blessés et tous ceux qui ont été laissés en chemin.

Voilà une infime partie des policiers ruraux et des gardes.

Je tiens à remercier la communauté Harki, pour les précieux renseignements que j'ai pu obtenir sur l'origine de la mise en place du corps de la police rurale et de son emploi durant une période de notre histoire de France.

VII - CONCLUSION

Ce rapport a pour but d'apporter des réponses que nombre de personnes initiée se posent sur l'actuelle présence sur le terrain de postes de police rurale et de policiers ruraux, sans pour autant avoir interpellé les autorités à divers niveaux dont en premier lieu les maires.

Nous notons également que dans les gardes champêtres, la très grande majorité souhaite une passerelle avec les agents de la police municipale, sachant que de nombreux gardes sont dans des postes mixtes de police municipale en zone non étatisée mais également en zone de police nationale. Un effectif non négligeable, au regard des 1941 gardes champêtres recensés par le ministère de l'intérieur en 2004, exerce dans des villes moyennes, voire importantes.

Dans l'appellation « police municipale », il y a le mot « municipale » que certains intégristes refusent de voir et qui ne désigne pas une police uniquement « urbaine ».

Municipale est un mot profondément républicain, car il porte le sens de la municipalité. La municipalité étant ce qu'il y a de plus démocratique en soit puisqu'elle est directement issue de la volonté du peuple qui a voté les membres d'un conseil municipal. Ce même conseil va élire publiquement la municipalité qui sera investie de pouvoirs (dont celui de police).

La municipalité est représentée par le (la) Maire et les adjoints (es), qui possèdent la qualification d'officiers de police judiciaire.

Les conseillers municipaux ne font pas partie de la municipalité, mais sont des membres du conseil municipal.

Par extension, « municipale » s'applique au banc communal, donc à l'ensemble de sa territorialité.

Il est donc légitime que le Maire possédant un service de police composé de gardes champêtres, d'agents de police ou des deux, soit appelé « police municipale ».

A noter que dans la fonction publique territoriale il n'existe qu'une seule et unique police la « municipale ». Voilà pourquoi dans les articles premiers des différents décrets liés aux statuts des gardes champêtres, des agents de police municipale, des chefs de service, classent ces agents comme membres du cadre d'emploi de police municipale. Pour les directeurs cette précision n'existe pas.

Le rapport ne restera pas en l'état, il se veut évolutif et fera l'objet d'études plus poussées de la part de divers intervenants. A ce jour, il a été modifié une fois suite à l'abrogation des lois désuètes sur la police rurale administrative.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide dans l'élaboration de ce document et tout particulièrement un formateur en police rurale ancien garde champêtre, des gardes champêtres anciens ou plus jeunes ainsi que divers syndicats et syndicalistes, défenseurs des gardes et agents

M. BIANCHI

ANNEXES

- ✓ Les quatre personnels formant la police municipale par décrets.
- ✓ Décret 94-731 du 24 août 1994
- ✓ Code des collectivités territoriales (police dans les campagnes)
- ✓ Loi du 06 octobre 1791 *
- ✓ Loi du 21 juin 1898 **
- ✓ Photos publiques publiées dans la presse et sur divers sites internet
- ✓ Tenues et insignes de « police rurale » en vente actuellement et ne possédant aucun décret réglementaire.

* loi abrogée

** loi abrogée par la loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. Article 27-12. JORF n°0296 du 21 décembre 2007 page 20639.