



Note numéro 7
novembre 2014

Note du CREOGN

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

« Les polices municipales : partenaire indispensable des forces publiques nationales ? »

Mercredi 12 novembre 2014 – École militaire

La sécurité est un droit du citoyen qui accepte que l'État exerce en son nom certaines prérogatives au travers des forces de police. L'Histoire nous montre que ces prérogatives se sont articulées entre **des forces publiques nationales et des forces publiques locales**. L'intérêt général exige une cohérence d'emploi de ces deux forces sur le même territoire. C'est donc un besoin d'équilibre qui guide la qualité de leurs rapports. L'équilibre n'est pas celui d'une comparaison chiffrée mais celui des relations entre des forces de nature différentes sur un même territoire. L'équilibre se réalise donc sur la partage et l'échange.

Le début des années 1980 est une période qui marque une évolution sensible dans ces rapports. Les élections municipales de 1983 ont pour thème principal dans de nombreuses villes la sécurité. Les trois décennies qui suivent soulignent une forte montée en puissance des polices municipales. **En trente ans, la France passe ainsi de 4 000 policiers municipaux à près de 20 000**. Durant cette même période, on assiste à un mouvement de balancier, celui d'un transfert de responsabilités de l'État en matière de sécurité vers le maire sans que l'État n'abandonne ses compétences en matière de sécurité. Le Conseil constitutionnel dans une décision 2011-625DC du 10 mars 2011 a limité la capacité pour les policiers municipaux de disposer de pouvoirs de police judiciaire. Aujourd'hui, la police municipale, ou plutôt les polices municipales sont considérées et reconnues comme une force publique au même titre que la gendarmerie ou la police nationales.

En 2014, la question de la sécurité est d'autant plus sensible qu'elle a un coût économique qui relève de choix politiques. **Les rapports entre les deux types de forces représentent donc des enjeux pour le service public**. Ce qui caractérise aujourd'hui la police municipale c'est avant tout sa légitimité qui est reconnue tant par la population que par les forces de sécurité nationales et les différentes autorités. Cette légitimité s'est construite sur une identité propre aux polices municipales. C'est ce pluriel qu'il convient également de souligner. Cette force légitime et diverse est contrainte comme les forces publiques nationales d'assumer, de vivre les mutations, techniques, sociales et organisationnelles afin de répondre à la demande de sécurité dans un contexte politique et économique exigeant. Cet avenir ne peut se construire qu'avec les forces publiques nationales.

Les polices municipales ont construit non seulement leur légitimité mais également leur identité au cours des trois dernières décennies. La légitimité s'est gagnée sur le terrain dans les actions quotidiennes mais également au travers d'une reconnaissance juridique. La police municipale est désormais un acteur de la sécurité publique incontournable. Cette légitimité a permis également à l'identité des polices municipales de se dessiner. Les policiers municipaux se distinguent aisément des forces publiques nationales. Cette identité est diverse ce qui en fait une force. **A la verticalité d'action des forces publiques nationales, les polices municipales répondent par une capacité d'action horizontale**. C'est au croisement de ces deux axes que s'organise l'équilibre de sécurité entre les différentes forces.

La légitimité des polices municipales s'est construite de façon conjoncturelle mais également de façon structurelle. Face à la demande croissante de sécurité et à une difficulté réelle pour les forces régaliennes d'y répondre sur tous les aspects (occupation du terrain, réponses aux citoyens, répression), les élus ont pu faire le choix de mettre en place un service de sécurité publique sur leur commune. L'État a pu voir ici la création d'une production de sécurité dont la gestion ne lui incombait pas. Cette opportunité s'est développée au fil des ans, a pu être encouragée et en tout cas encadrée par des textes, notamment la loi du 15 avril 1999. L'État s'est saisi de cette offre de sécurité des collectivités locales pour mieux définir les prérogatives qui, dans un contexte budgétaire contraint, lui permettent de reconnaître et de légitimer cette force publique, au point de lui consacrer le livre V du code de la sécurité intérieure.

Cette légitimité se construit également sur le terrain. Certains évoqueront le prix du sang qui est une réalité heureusement rare mais réelle. Mais c'est avant tout la place que les agents de police municipale prennent dans les structures opérationnelles, notamment en matière de prévention de la délinquance, qui marque leur légitimité. Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), obligatoires pour les communes de plus de 10 000 habitants, inscrivent délibérément les polices municipales dans le paysage de la sécurité. Présentes, actives, elles occupent à l'instar des forces publiques nationales une place aux côtés des décideurs locaux. **La légitimité s'est également gagnée au quotidien** dans l'exécution des arrêtés municipaux en matière de police générale, qui s'imposent également tant à la gendarmerie qu'à la police nationales. A cette légitimité juridique et opérationnelle s'ajoute le contrôle qu'exercent sur cette force locale le préfet et le procureur de la République pour la délivrance de l'agrément afin de pouvoir exercer des compétences de police au nom du maire.

La légitimité c'est aussi la formation, i.e. un niveau de compétences qui autorise l'exercice de certaines prérogatives. La formation initiale s'est professionnalisée et modernisée grâce à l'engagement du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Cela se matérialise dans les capacités techniques d'intervention, le maniement et les conditions d'usage des armes. La formation continue des cadres met en évidence un haut niveau de compétence comparable en certains points au niveau détenu par les cadres des forces de police ou de gendarmerie pour les emplois de premier niveau (circonscription de sécurité publique et communauté de brigades).

Parallèlement à ce processus de légitimation, les polices municipales ont construit leur identité. Les notions de proximité, d'actions locales et de tranquillité publique leur sont attachées. Les images d'intervention des forces publiques nationales (police judiciaire, maintien de l'ordre) ne permettent pas de caractériser une force de police locale. La police municipale est très liée à la structure du conseil municipal. Le policier municipal est très attaché à ce caractère. Il est évident que le requérant et l'administré font la différence. L'identité propre du policier municipal est une réalité, à telle enseigne qu'il dispose de son propre code de déontologie.

Cette identité de la police municipale cache pourtant des réalités bien différentes.

La première de ces réalités est bien celle de **l'existence ou pas d'une police municipale.** C'est ici un choix politique de la commune et de libre administration de celle-ci conformément à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution et de l'article L521-2 du code de justice administrative. A titre d'exemple, si la commune de Melun a fait le choix de se doter d'une police municipale, celle de Dammarie les Lys, qui lui est contiguë, n'a pas souhaité disposer d'une force de police locale alors que les problématiques de tranquillité publique sont similaires. Une police municipale peut être également intercommunale. On constate par

ailleurs à l'échelle nationale des disparités régionales fortes avec une concentration des effectifs de police municipale en Île de France et dans le Sud-est.

La seconde réalité est celle des moyens que se donnent les communes. Il s'agit tout d'abord de la ressource humaine qui varie très sensiblement d'une commune à l'autre. Les effectifs allant d'un policier municipal à plusieurs centaines. Les moyens sont aussi très variables. Certaines polices municipales disposent d'équipes cynophiles, de motocyclistes, d'une unité nautique ou de moyens de vidéoprotection. **Le maire fait donc le choix de structurer et d'équiper sa police municipale au regard d'un diagnostic et de besoins identifiés.** Certains feront ainsi le choix de l'autorisation du port d'arme de catégorie B, mieux accepté aujourd'hui, comme le montre l'autorisation accordée à la police municipale de Toulouse le 26 novembre 2014. Ce sont donc des problématiques locales, des choix politiques et des contraintes budgétaires qui dictent les caractéristiques de la force de police locale.

La troisième réalité en lien étroit avec la précédente, c'est bien l'absence de doctrine d'emploi au niveau national. C'est ici une caractéristique que maires et policiers municipaux défendent. Elle signe une certaine autonomie et caractérise la liberté d'action horizontale sur un territoire alors que les forces publiques nationales sont contraintes par une certaine verticalité dans leur action que les différentes doctrines d'emploi de ces forces illustrent parfaitement. **Ces différences entre les polices municipales ne sont pas contraignantes pour développer les partenariats.** Bien au contraire, c'est un levier efficace pour ajuster au mieux l'offre de sécurité. La police municipale n'apparaît pas comme une variable d'ajustement mais bien comme une force partenaire avec parfois, il faut le noter, des moyens plus adaptés résultant d'une analyse plus réaliste des besoins locaux. A titre d'exemple, l'article L412-49-1 du code des communes permet l'emploi en zone touristique d'assistants temporaires de la police municipale pour faire face aux périodes d'affluence.

Légitimité, identité et diversité permettent de s'associer aux forces de sécurité régaliennes pour co-produire une sécurité de service public. Cette production de sécurité se matérialise par des échanges fréquents, des visites, des opérations coordonnées dans lesquelles chacune des forces remplit sa mission. Ces actions peuvent se matérialiser dans **une convention de coordination** qui acte cette collaboration inter-service et ce conformément à l'article L221-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La délégation aux coopérations de sécurité considère cet acte comme la pierre angulaire des relations entre les deux forces publiques. A partir d'un diagnostic partagé, chacune d'entre elles peut déployer ses propres stratégies de sécurité de façon cohérente.

Ce partenariat n'est pas au point mort. Il a besoin d'évoluer, non pour servir une force plus qu'une autre mais bien pour répondre à la demande de sécurité, de tranquillité qui évolue en raison des mutations de la société, de l'apparition de nouveaux enjeux de sécurité et de l'émergence de nouveaux territoires. Les défis et réflexions sont nombreux. Ils s'inscrivent dans la permanente montée en puissance des polices municipales. Celle-ci doit être maîtrisée afin de rester dans un cadre qui ne touche ni à l'identité ni à la légitimité de chacune des forces au risque de créer un confusion dommageable pour l'équilibre des forces de sécurité publique.

L'un des premiers sujets de réflexion est celui du développement des polices intercommunales (PIC). La PIC de Roissy Porte de France (95) a expérimenté avec succès cette nouvelle structure (article L2212-2 du CGCT). La répartition d'un service local de sécurité publique sur plusieurs communes est plus efficace dans le temps et l'espace, la

coordination avec la force publique nationale n'en est que meilleure. Cette fusion entre polices municipales peut être également moins structurée en s'appuyant sur un groupement de polices municipales. L'expérience menée en Haute Garonne à Saint Jory a pour but de créer une communauté d'échanges d'informations entre polices municipales tout en développant une collaboration plus avancée avec le groupement de gendarmerie. Ces deux types de structures vont inévitablement se développer. La réforme territoriale en cours, l'invitation forte au développement des communautés de communes, la création de certaines métropoles ne pourront permettre l'économie d'une réflexion sur la coordination et le partage des missions de sécurité sur les territoires qui se dessinent.

Ce qui sous-tend une bonne coordination entre les différentes forces, ce sont les moyens de communication. Le drame du 20 mai 2010 à Villiers sur Marne avait entre autres pour cause l'absence de communication entre police municipale et police nationale. L'expérimentation initiée en début d'année vise à un partage des fréquences afin de faciliter l'échange d'informations à caractère opérationnel. C'est jusqu'ici un succès de bon augure, au regard du choix que certains agents de police municipale font en utilisant uniquement les fréquences partagées.

L'autorisation d'accès à certains fichiers est également un sujet de réflexion. La haute sensibilité que revêt l'accès à des données à caractère personnel n'est pas à démontrer. Sur ce thème, il s'agit avant tout d'aller au bout du diagnostic afin de dégager les réels besoins. Les policiers municipaux partagent de nombreuses missions de tranquillité publique avec les forces de gendarmerie et de police. Pour certaines situations, il apparaît qu'elles ne peuvent être résolues qu'à la condition de disposer d'éléments objectifs pour résoudre un problème de tranquillité publique. A qui appartient la voiture laissée à l'état d'épave sur la voie publique ? Qui est le propriétaire de ce chien qui devrait porter une muselière ? Etc.. L'accès à certaines données des fichiers est emblématique des risques de perte d'identité dont veulent se préserver les policiers municipaux .

Un autre sujet d'actualité est celui de la place des gardes champêtres et des agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Le projet de loi en préparation doit permettre de mieux définir les statuts et rôles des uns par rapport aux autres. Il s'agit en effet d'éviter de dévoyer l'emploi de certains fonctionnaires territoriaux dans le but de remplir des missions d'agents de police municipale.

Les polices municipales sont donc un partenaire indispensable des forces publiques nationales. Elles ont leur propre identité. Les défis à relever sont nombreux mais au delà de ceux qui relèvent d'aspects juridiques ou techniques, il s'agit pour le policier municipal de conserver son identité. Même si cela ne reste qu'un épiphénomène que peuvent souligner certains médias, **la police municipale n'a pas intrinsèquement vocation à développer des capacités d'intervention offensive.** La police municipale est cette force locale attachée à son maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour **identifier et résoudre des problèmes de tranquillité publique en coordination avec les forces régaliennes.** Sa force réside dans ce caractère mais également dans sa diversité pour ajuster une offre à la demande de sécurité des citoyens. C'est ainsi qu'elle conservera sa plus-value et sa légitimité tout en évitant de tomber dans des excès et des tentations de prérogatives des forces publiques nationales.