

LA VEILLE JURIDIQUE

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

RUBRIQUE

DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE

ANNÉE 2019

PAR XAVIER LATOUR



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
ET D'ÉTUDES DE LA GENDARMERIE NATIONALE

TABLE DES MATIÈRES



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Janvier	<u>6</u>
Le bilan 2017 du Conseil national des activités privées de sécurité	
Février	
Les agents de sécurité privée.....	<u>13</u>
<i>I. Des agents en proie au doute</i>	<u>16</u>
A. La relation à l'entreprise	
B. L'accomplissement des missions	
<i>II. Des agents en quête d'améliorations</i>	<u>19</u>
A. La relation à l'entreprise	
B. Les missions confiées	
Mars	
Une police municipale à Paris ?.....	<u>25</u>
De nouvelles illustrations de la sécurité globale.....	<u>27</u>
Avril	<u>32</u>
Quel avenir pour la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance ?	

Mai

Une nouvelle circulaire sur la participation citoyenne..... [41](#)

Un dispositif traditionnel

La circulaire du 30 avril 2019

Une portée incertaine

Juin..... [48](#)

Le bilan 2018 du Conseil national des activités privées de sécurité

Septembre

Interrogations autour du *continuum* de sécurité :

À propos de la note de positionnement datée de juin 2019 de l'organisation France urbaine sur les conséquences du *continuum* de sécurité sur les collectivités territoriales..... [54](#)

Octobre

Polices municipales : un avenir à clarifier :

À propos du Livre blanc du Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) intitulé « La sécurité des territoires : prévention, répression et cohésion sociale », publié le 16 septembre 2019..... [65](#)

Novembre

Les maires au centre des attentions [75](#)

La sécurité des maires : une priorité

Le maire et l'immigration

JANVIER 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Le bilan 2017 du Conseil national des activités privées de sécurité

L'année 2018 n'a pas épargné le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). La Cour des comptes, dans son rapport annuel 2018 (publié en février 2018), avait dressé un bilan assez critique de l'établissement public administratif. Ce bilan avait d'ailleurs été repris quelques mois plus tard par les députés Thourot et Fauvergue dans leur rapport sur le *continuum* de sécurité.

Elle avait dénoncé la faible implication des représentants de l'État, ainsi qu'une efficacité relative des procédures de contrôle de l'accès aux activités privées de sécurité et de leur déroulement.

Publié à la fin de l'année 2018, le rapport annuel d'activités du CNAPS pour l'année 2017 permet d'apporter un éclairage plus positif sur le dispositif. Si toutes les remarques formulées par la Cour des comptes ne manquent pas de fondement, certaines méritent cependant d'être relativisées.

Avec un budget d'un peu plus de 16 millions d'euros et 217 ETP (« équivalents temps plein »), le CNAPS a dû s'adapter à de nouvelles missions ou innover.

Depuis 2016, il contrôle les organismes de formation en sécurité privée, lesquels en avaient bien besoin. Ainsi, 513 établissements bénéficient désormais d'une autorisation. Outre les personnes morales et leurs dirigeants, le CNAPS s'intéresse au

fonctionnement. Il vérifie le respect des règles applicables aux sessions de formation et d'examen.

Plus de 300 organismes de formation ont été contrôlés, ce qui a débouché sur 58 procédures disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'exercer.

Dans un autre registre, le CNAPS s'est inspiré des pratiques en vigueur à l'Inspection générale de la police nationale et à l'Inspection générale de la gendarmerie nationale. Il a ainsi créé, le 1^{er} janvier 2016, une boîte mail permettant de signaler des manquements et déclencher des contrôles.

Naturellement, la procédure prévoit un filtrage avant transmission aux délégations territoriales.

En 2017, 501 signalements ont été reçus ; 101 ont été suivis d'une action disciplinaire.

Les signalements proviennent de particuliers, mais aussi de services de police et de gendarmerie, ou de professionnels de la sécurité privée.

Le bilan de ses missions traditionnelles confirme que le CNAPS progresse.

En matière de police administrative, le CNAPS a géré 113 134 demandes de titres de différentes sortes (agents, dirigeants, palpations...), soit une baisse de 33 000 par rapport à l'année précédente.

Dans cet ensemble, les demandes d'autorisation des agents (cartes professionnelles) restent les plus importantes en atteignant 55 000. Le CNAPS relève toutefois une diminution de 41 % des

dossiers depuis 2014. La publicité autour de l'existence des contrôles commence peut-être à décourager certains candidats, ce qui serait un effet positif non négligeable.

Du côté des entreprises, « les autorisations d'exercer délivrées aux entreprises de sécurité privée et les agréments de leurs dirigeants, gérants ou associés ont crû respectivement en 2017 de 26,5 % (1 944 décisions) et 26,1 % (2 408 décisions) ».

Le contrôle de moralité exercé à partir de la consultation du casier judiciaire, du Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) et du Fichier des personnes recherchées (FPR) a conduit à un taux de refus de 9,8 % et à un taux de délivrance après un contrôle approfondi de 12,6 %.

Le CNAPS souligne, pour répondre à la Cour des comptes qui dénonçait les errements du contrôle de moralité, que le taux de rejet augmente (7,2 % en 2016).

L'observateur remarquera, par ailleurs, qu'en dépit d'erreurs ponctuelles et compréhensibles au regard de la masse des dossiers à traiter, l'examen de la jurisprudence administrative à partir des décisions rendues par les cours administratives d'appel donne un éclairage moins sévère sur la permissivité du CNAPS. Les faits à l'origine des refus d'autorisation d'exercer opposés par le CNAPS et contestés devant le juge reflètent plutôt une forme de rigueur. De plus, les interrogations sur le faible taux de rejet semblent partir du présupposé qu'il devrait être plus élevé. Or, rien n'explique cet *a priori* sur l'absence de moralité des candidats.

Pour gagner en crédibilité, l'établissement a amorcé un important travail relatif à la lutte contre la fraude documentaire, véritable fléau dans le secteur, justement souligné par la Cour des comptes.

Dans 80 % des cas, le juge administratif a confirmé la légalité des décisions rendues par le CNAPS et ayant fait l'objet d'un recours contentieux.

L'autre grande mission du CNAPS concerne **le contrôle des activités privées de sécurité**.

En ce domaine, les chiffres tendent à montrer les efforts déployés. En effet, le nombre de dossiers de contrôle traités chaque trimestre par les contrôleurs a plus que doublé depuis 2013, passant de 3,5 dossiers par trimestre à 8,16 en 2017 (6 en 2015). Plus précisément, cela représente 1 868 contrôles.

Ces chiffres pourraient rester vides de sens, mais s'apprécient mieux en étant corrélés avec ceux des actions disciplinaires. 55 % des contrôles donnent lieu à une procédure, tandis que dans 200 cas l'article 40 du Code de procédure pénale est utilisé, ce qui paraît être une proportion raisonnable eu égard aux réticences à employer cet article en règle générale.

Les éléments statistiques des sanctions font apparaître une majorité d'avertissements et de blâmes contre des personnes physiques et des personnes morales (de 4 à 500), mais aussi 260 interdictions d'exercer infligées à des personnes physiques et 156 à des personnes morales. Il convient d'ajouter à cela des pénalités financières.

En tout, les sanctions disciplinaires ont augmenté de 50 % par rapport à l'année précédente.

Les tribunaux administratifs ont confirmé 88 % des sanctions disciplinaires contestées devant eux, même si ce chiffre est relativement faible (54 recours en 2017).

Le CNAPS n'a donc pas démerité. Il monte en puissance. L'État semble soucieux de vouloir en améliorer le fonctionnement, alors qu'il entend s'appuyer encore davantage sur la sécurité privée.

FÉVRIER 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les agents de sécurité privée

Un colloque, organisé le 30 janvier 2019 par l'Université Paris Descartes et l'Université Côte d'Azur, a permis de réfléchir à l'environnement juridique, économique et social des agents de sécurité privée. Il a présenté l'intérêt de rassembler des universitaires, des représentants de la puissance publique, des employeurs et des syndicalistes autour d'un thème très riche.

Même dans une société ouverte aux technologies, la sécurité est avant tout une question d'individus. À ceux qui entendent commettre des malveillances s'opposent ceux qui essaient de les en empêcher. Dans cette seconde catégorie, les agents de la sécurité privée ont un rôle essentiel à jouer.

Qu'ils travaillent pour le compte de prestataires de service ou de services internes, des femmes (encore peu) et des hommes se positionnent dans un environnement professionnel, social et juridique complexe.

Les efforts accomplis depuis la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 pour professionnaliser les agents et garantir leur respectabilité produisent des effets contrastés. La sécurité privée demeure un objet d'autant plus exposé aux critiques qu'il est mal identifié.

Ce colloque résulte d'ailleurs d'un constat selon lequel de nombreux paradoxes caractérisent leur situation.

Professionnellement, la sécurité privée embauche. Elle offre d'ailleurs d'intéressantes perspectives d'accès à l'emploi pour beaucoup de candidats. Elle représente un véritable vecteur

d'insertion sociale.

À l'inverse, elle peine à fidéliser ses personnels. Le précédent colloque, consacré aux moyens de la sécurité privée¹, avait commencé à mettre en évidence plusieurs causes de déception, parmi lesquelles des rémunérations peu motivantes, des conditions de travail difficiles, voire dangereuses, et des perspectives d'évolution dans la hiérarchie de l'entreprise très incertaines. Des employeurs tentent de faire sauter ces verrous, en particulier en ce qui concerne la revalorisation des rémunérations.

Socialement, la sécurité privée est partout. Son acceptation par la société ne fait apparemment guère de doutes. Des évolutions aussi cruciales que celles relatives à l'armement des agents, en 2017, n'ont provoqué aucune réaction d'hostilité. Au contraire, plusieurs études d'opinion témoignent d'une attente globale de sécurité de la part de la population². Non seulement les Français ne seraient pas opposés à la sécurité privée, mais ils attendraient davantage d'elle. Les Français ont en partie converti leur regard sur la sécurité privée. Pourtant, les agents eux-mêmes ne semblent pas en avoir totalement conscience. Ils continuent de douter.

D'un côté, ils se sentent mal-aimés. Ils peinent à évoluer dans leur milieu et à se départir de l'image du vigile. Des activités hétérogènes, aux contours parfois mal définis, accroissent le trouble. D'un autre, la population méconnaît la mission des agents. Elle les pare de vertus qu'ils n'ont pas, ou tend à les dévaloriser. Souvent, la question de l'utilité et de la crédibilité des agents se

1. AUBERTIN, Christophe. LATOUR, Xavier (dir.). *Les moyens de la sécurité privée*. Paris : Mare et Martin, 2018, 134 pages.

2. Enquête USP/IFOP octobre 2017. Enquête du magazine « Protection sécurité magazine », n° 274, mai-juin 2018.

pose aux yeux d'un public qui a des difficultés à dégager le bon grain de l'ivraie. Ni les progrès réalisés en termes de formation et de moralisation ni la montée en compétences des agents dans de nombreux domaines ne sont toujours aisément perçus.

Juridiquement, la sécurité privée pensait avoir atteint le stade de la maturité, d'une part en entrant dans le Code de la sécurité intérieure (CSI) au même titre que les forces publiques de sécurité, et en bénéficiant de nouvelles prérogatives ; d'autre part, en se soumettant à un organisme de contrôle dédié, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

Les évolutions législatives et réglementaires de ces trente dernières années ne donnent pas une totale satisfaction. En appartenant à un domaine réglementé, l'agent de sécurité privée est le sujet d'un droit qui oscille entre progrès, échecs et incertitudes, y compris dans une période d'exposition marquée à la menace terroriste³. Dans son rapport annuel 2018, la Cour des comptes a relevé plusieurs dysfonctionnements, tant en matière des contrôles et du rôle joué par l'État, que de comportements des entreprises. En dépit de la sévérité du propos, force est de constater que les agents peuvent s'interroger sur le droit qui leur est applicable. Le rapport des députés Fauvergue et Thourot « D'un *continuum* de sécurité vers une sécurité globale », rendu en septembre 2018, a confirmé que beaucoup reste à faire même si certains secteurs fonctionnent bien, à l'instar de la sûreté aéroportuaire.

3. LATOUR, Xavier. La sécurité privée et la prévention du terrorisme. In : *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2017, p. 547-562.

Tous ces éléments justifiaient de placer l'agent au centre de la réflexion. Entre l'impression et la démonstration, seule une approche scientifique permet de brosser un panorama le plus exact possible de la situation.

Les travaux ont ainsi mis en évidence d'une part, le doute auquel les agents sont en proie (I), ce qui justifie, d'autre part, une quête d'améliorations (II).

I. Des agents en proie au doute

L'agent de sécurité s'interroge sur sa relation à l'entreprise (A) et sur l'accomplissement des missions confiées (B).

A. La relation à l'entreprise

Les agents se préoccupent avant tout de leur rémunération. Une enquête de l'INSEE publiée le 22 novembre 2018 établissait un salaire horaire brut à 13 euros pour deux tiers des agents, ce qui est quand même un peu plus élevé que dans la propreté. Faut-il s'en contenter ou le déplorer au regard des missions effectuées ?

Comment des entreprises, y compris parmi les plus importantes, qui vendent à vil prix des prestations, envisagent-elles de rétribuer correctement leurs salariés, avec des marges par ailleurs très faibles (3,7 %) ?

La situation des agents s'inscrit dans un jeu complexe qui leur échappe en grande partie. Au service d'un employeur, ils dépendent des choix stratégiques de ce dernier : la quantité plus que la qualité, des prix sacrifiés plus que des prix justifiés. Le droit peine à mettre de l'ordre dans ce qui relève d'une relation

contractuelle⁴. Activité réglementée, la sécurité privée n'en demeure pas moins une activité commerciale.

Le contrat de travail crée le doute. 75 % de CDD avec un taux de transformation en CDI de 3 % ne sécurisent pas la relation de travail. Un taux d'ancienneté de 4 ans démontre la difficulté de pérenniser l'embauche.

Le droit commun du travail est en partie perturbé par l'environnement particulier de la sécurité privée. Si une modernisation des CDD s'impose sans doute, elle devrait intégrer une réflexion sur la faible utilisation de certaines formes de contrats (contrats de professionnalisation, d'apprentissage) qui traduisent des difficultés liées à la formation.

Une autre préoccupation des agents concerne leurs perspectives d'évolution de carrière. Le constat est suffisamment connu pour ne pas insister sur la carence de l'encadrement intermédiaire qui mine leur avenir.

Sous un autre angle, comme l'aéroportuaire, le doute existe, mais pour d'autres raisons. En l'espèce, l'influence des gains de productivité grâce aux technologies devient bien réelle.

Enfin, le contrat renvoie au lien de subordination. Or, sur ce point, l'agent peine à se situer par rapport au donneur d'ordre.

Ce n'est pas seulement une question juridique, cela renvoie aussi à l'accomplissement des missions.

B. L'accomplissement des missions

Avant d'exercer ses missions, l'agent peut-il faire confiance aux

⁴. AUBERTIN, Christophe, LATOUR, Xavier. *Les enjeux contractuels de la sécurité privée*. Paris : Mare et Martin, 2017, 120 pages.

formations qu'il reçoit ? A-t-il même l'impression d'être formé ? Certes, le Livre II bis du CSI a constitué une étape importante en direction d'une crédibilité renforcée. Pour autant, la construction doit se poursuivre. La mise en place d'une filière de formation généraliste du lycée au supérieur parachèverait la refonte du baccalauréat professionnel⁵. Surtout, un meilleur encadrement de la filière « sécurité privée » s'impose.

Depuis plusieurs années, et encore en 2019, le constat est connu, le chantier de la formation reste largement inachevé. L'État peine à prendre ses responsabilités, en particulier en matière de suivi des examens. Il s'en remet trop à la certification, qui ne remplacera jamais un contrôle public des sessions d'examens, encore convient-il d'en admettre les contraintes, notamment financières.

Une fois sur le terrain, l'agent perçoit les différences de traitement entre collègues. Les conditions matérielles diffèrent considérablement (tenue, moyens...). L'encadrement opérationnel, ou plutôt son absence, renvoie une image troublée. Des agents plus ou moins livrés à eux-mêmes côtoient des entreprises qui ont fait le choix d'investir dans le recrutement de cadres intermédiaires.

D'autres travaillent aux côtés de sous-traitants parfois sérieux, parfois moins. Depuis des années, les discours sur les efforts à accomplir restent trop souvent lettre morte. Situé en bas de la chaîne, l'agent se trouve bien isolé faute de maillons intermédiaires, ce qui produit des conséquences sur les missions.

5. En plus du rapport Thourot et Fauvergue, voir le rapport de l'IGA, de l'IGEN et de l'IGAS, *La formation aux métiers de la sécurité privée* [en ligne], 2012, 133 pages. Disponible sur : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Securite/Formation-aux-metiers-de-securite-privée>

D'ailleurs, quelles sont ces missions ? Car l'agent de sécurité semble soumis à une forte influence du donneur d'ordre qui oublie le principe d'exclusivité des activités.

En outre, l'agent est soumis à des obligations contraignantes et bénéficie de droits en développement, notamment en matière de port d'armes, de participation à des missions de palpations et de fouilles. Cependant, dans les deux cas, leur effectivité reste conditionnée par la qualité de la relation toute particulière que l'agent entretient avec son employeur et la puissance publique.

À cet égard, le bilan parlementaire⁶ de la participation des agents privés au périmètre de protection insiste, à juste titre, sur le contrôle effectif que doit exercer l'officier de police judiciaire, conformément à la QPC n° 2017-695 du 29 mars 2018.

Dans un contexte évolutif, la situation ne demeurera sans doute pas figée. L'adaptation des prérogatives mérite une attention constante.

La sécurité privée a compris que la réussite de son insertion dans la sécurité générale justifie de prendre en considération les éléments de déception, voire de rejet. Mais elle ne peut pas agir seule, les réponses à apporter à des agents en quête d'améliorations passent, en tout état de cause, par des actions conjointes des employeurs, des clients et de l'État.

II. Des agents en quête d'améliorations

Aux doutes répondent les améliorations envisageables, tant en matière de relations à l'entreprise (A) que de missions confiées (B).

6. Rapport d'information du Sénat n° 220, 2018-2019, M. M.-P. Daubresse.

A. La relation à l'entreprise

Alors que la négociation collective constitue l'une des voies pour déterminer les améliorations à apporter, la puissance publique conserve sa capacité d'action dans un secteur réglementé.

Le *continuum* de sécurité justifierait une intervention de l'État, dans la limite du raisonnable. Si la puissance publique n'a pas à entraver la liberté d'entreprendre, elle peut, toutefois, corriger certaines dérives.

Une telle action implique que la puissance publique soit elle-même irréprochable. La politique du moins-disant provoque ainsi des ravages, dont les entreprises et les agents subissent directement les conséquences.

Deux pistes retiennent l'attention.

La première concerne le lien entre le prix de vente des prestations et les rémunérations des agents. Dans un environnement économique fragile, la restauration des marges des entreprises représente le préalable indispensable à une politique salariale valorisante. En plus de l'influence de décisions macro-économiques (niveau des charges par exemple), la sécurité privée dépend des orientations prises en matière de prix plancher.

La suivante a trait à l'encadrement de la sous-traitance. Le rapport des députés Thourot et Fauvergue met en avant la solution espagnole. La limitation des niveaux de sous-traitance et des parts de marché à sous-traiter présenterait, selon eux, de sérieux avantages. Dans quelle mesure est-elle cependant compatible avec certains principes de notre droit fondé sur la liberté d'entreprendre ?

Dans un autre registre et pour rassurer les agents sur la viabilité de l'entreprise dans laquelle ils travaillent, la garantie financière est parfois évoquée. Toutefois, sur ce point également, la restriction apportée à la liberté d'entreprendre devra être argumentée au nom de l'intérêt général.

B. Les missions confiées

Les travaux relatifs à un *continuum* modernisé concernent directement les agents. À ce titre, certains des aspects rencontrés dans l'aérien retiennent l'attention.

Avant d'entrer dans le déroulement des missions, tout passe par une indispensable amélioration de la formation, de son contenu, et de sa progressivité. La formation conduit à la fierté, à l'aisance grâce aux compétences forgées, tout en l'inscrivant dans une logique de carrière, ce qui va au-delà d'une logique réglementaire. La perspective d'un BTS en sécurité va dans la bonne direction. La réflexion doit encore évoluer pour mieux croiser les formations en favorisant une meilleure connaissance des sphères publiques et privées, et travailler sur des partenariats accrus spécifiques relatifs à l'exercice de certaines missions (activités d'importance vitale, activités mettant en relation forces publiques et privées...). Plus le curseur de l'intérêt général est élevé sur l'échelle d'activité d'un agent privé, plus sa formation gagnerait à être pensée en partenariat étroit avec la puissance publique. La sécurité globale ne vit pas seulement sur le terrain, elle se conçoit en amont.

En fait, plusieurs pistes d'inégal intérêt reviennent souvent pour valoriser les agents. Cela passerait, par exemple, par une tenue standardisée. Elle les exposerait aussi peut-être davantage, ce qui

justifierait des capacités de défense accrues. Parfois évoquée, la solution des pistolets à impulsion électrique suscite, cependant, des questionnements en termes de formation et de condition d'emploi.

Leur protection supposerait, en droit, la reconnaissance de garanties particulières (circonstances aggravantes) dont l'inexistence persistante est incompréhensible.

Le rapport Thourot et Fauvergue a défendu l'extension des missions des agents. Il l'a fait dans le prolongement d'expérimentations amorcées (gardes statiques, transport de scellés), ou d'innovations prudentes (transfert de détenus non dangereux hospitalisés, de personnes en état d'ivresse vers les hôpitaux par exemple). Le contrôle par les forces de l'État serait systématique, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Les députés ont, également, envisagé deux autres voies. La première concerne l'association aux activités de sécurité routière, malgré les incertitudes juridiques relatives aux véhicules-radar pilotés par des opérateurs privés. L'autre consisterait à les associer, sur le fondement de l'assermentation, à des procédures simplifiées pour des petits délits (préjudice de 200 euros maximum).

Si l'autonomie et la résilience des agents pallient les limites du système, une amélioration de la chaîne hiérarchique s'impose. Cependant, comment faire en sorte qu'elle ne demeure pas un vœu pieux face aux refus des clients de l'intégrer dans les prix ?

La réponse est à chercher du côté d'une réglementation comparable à la prévention incendie, au moins pour certains types de prestation de sécurité, préférable à une normalisation qui accentue le retrait de l'État là où ce dernier devrait au contraire

s'affirmer.

La multiplication des missions signifie, par voie de conséquence, une augmentation des possibilités d'engager la responsabilité des agents.

À cet égard, les travaux ont mis en lumière la complexité du régime de responsabilité. L'agent engage sa responsabilité disciplinaire devant son employeur aussi bien que devant le CNAPS, tandis que, parallèlement, sa responsabilité civile et sa responsabilité pénale peuvent être mises en cause. L'existence de cette combinaison ne surprend pas le juriste. L'échelle des sanctions disciplinaires prononcées par le CNAPS au regard du principe de proportionnalité avait pu susciter des interrogations, à ce jour non confirmées par la juridiction administrative. Les interrogations concernent, en revanche, deux autres points.

D'une part, le débat relatif à la publication des sanctions n'a pas encore été tranché. D'autre part, le fonctionnement des commissions locales d'agrément et de contrôle laisse entrevoir des marges de progrès (composition, déport ou dépaysement automatique).

En définitive, la situation de l'agent de sécurité privée reflète les aspects positifs et négatifs du secteur. Son statut et son rôle évolueront positivement à la seule condition que chacun, puissance publique, employeur et donneur d'ordre, agisse dans la même direction, celle de la conciliation indispensable entre des intérêts plus complémentaires que divergents, ceux de l'entreprise et des salariés, autant que des intérêts privés et de l'intérêt général.

MARS 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Une police municipale à Paris ?

La maire de Paris a relancé le débat sur la création d'une police municipale dans la capitale.

Si l'annonce s'inscrit dans un contexte politique qui voit se rapprocher les élections municipales, elle soulève des interrogations.

Paris n'est pas une ville comme une autre.

En étant une capitale, elle est soumise à un droit très particulier en matière de police administrative et de maintien de l'ordre public. La ville a connu les soubresauts de l'Histoire, des journées révolutionnaires.

L'État en a tiré rapidement quelques enseignements. La capitale a longtemps échappé au droit commun applicable aux communes. Le rôle conféré depuis le XIX^e siècle au préfet de police en témoigne sans ambiguïté, dans le prolongement du lieutenant général de police de l'Ancien régime.

Cette époque est révolue.

L'alignement de Paris sur les autres communes est le résultat d'une évolution amorcée depuis les années 1980. Parallèlement à l'accroissement des prérogatives de police administrative du maire de Paris, le droit applicable aux moyens a lui aussi évolué.

La proposition de Madame Hidalgo s'inscrit dans cette lignée. En l'état du droit positif, la ville demeure soumise à un droit dérogatoire en matière de police. Cependant, la dérogation s'estompe.

Une étape majeure a été franchie. Si des réticences demeurent, petit à petit, un dogme est remis en cause. La sécurité dans la

capitale ne relève plus exclusivement de la préfecture de police.

La mairie peut disposer de compétences notables. La loi du 28 février 2017 (L. n° 2017-257, 28 févr. 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain) a jeté les bases d'une police municipale, sans l'admettre ouvertement.

Concrètement, le corps des agents de surveillance de la ville de Paris, qui relevait jusqu'alors du préfet de police, est placé « *sous l'autorité du maire de Paris* ». Cette disposition présente le mérite de clarifier la situation.

Avant cette loi, tout concourait à en faire des agents municipaux, sauf l'autorité hiérarchique. Ils relevaient, en effet, de l'autorité du préfet de police.

Pourtant, non seulement le corps des agents de surveillance de la ville de Paris a été créé par une délibération du conseil de Paris siégeant en qualité de conseil municipal, mais encore et surtout, ils sont recrutés par voie de concours et soumis au statut des personnels des administrations parisiennes. De surcroît, il leur appartient de « *constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police et du maire de Paris relatifs au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité sur la voie publique* » (CSI, art. L. 532-1). Cela les rapproche nettement des policiers municipaux des autres communes. Ils sont d'ailleurs assermentés, donc habilités à verbaliser.

Des interrogations surgissent néanmoins. Elles concernent, principalement, deux sujets.

Le premier concerne les missions confiées. En l'état, la mairie de Paris demande à ses agents de traiter des incivilités. À cette fin, elle a créé, en 2016, une direction de la prévention, de la sécurité et de la protection.

L'affichage d'une police municipale conduira-t-il à une évolution des

interventions ? Les Parisiens ne demanderont-ils pas qu'une police aille au-delà des incivilités pour adopter une posture plus interventionniste ?

L'autre question ravive le débat sur l'armement d'une police municipale. Dans quelle mesure celui-ci sera-t-il demandé par la mairie de Paris ? Que peut accepter l'État en la matière ? En autorisant un armement légal, il romprait avec le principe d'un armement exclusivement détenu par les forces nationales dans la capitale. En s'y opposant, il s'exposerait aux critiques relatives à l'incapacité des agents d'assurer leur propre sécurité. Un armement non légal suffirait-il à contenter des agents exposés à des menaces évidentes dans une grande métropole ?

De nouvelles illustrations de la sécurité globale

Le ministère de l'Intérieur et les organisations patronales de la sécurité privée (USP et SNES), ainsi que le Club des directeurs de sécurité et de sûreté des entreprises (CDSE) ont signé, le 11 février 2019, une nouvelle convention destinée à resserrer les liens entre les forces publiques et la sécurité privée (voir la circulaire du ministère de l'Intérieur du 22 février 2019, NTA1905812J).

Peu de temps après, le 19 février 2019, une autre convention a permis aux donneurs d'ordre et à l'État de progresser en matière de sécurisation des centres commerciaux.

S'inspirant de différents dispositifs, le ministre de l'Intérieur avait déjà demandé aux préfets de département, par circulaire du 5 janvier 2016 (INT/K/16/00290/J), de recourir à la technique des conventions locales de coopération de sécurité.

À partir d'un modèle annexé à la circulaire, les documents pourront s'articuler autour de cinq axes principaux : l'évaluation partagée des risques, la mise en place d'une coopération opérationnelle adaptée aux spécificités du périmètre et aux risques identifiés, l'appropriation de la convention par les donneurs d'ordre et les prestataires de sécurité privée, la mise en place de circuits d'échange d'informations entre tous les acteurs de la sécurité sur le territoire, et l'évaluation et les adaptations à apporter à la convention.

Les conventions sont signées par le préfet du département, les maires, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale et les donneurs d'ordres.

L'Italie a inspiré cette pratique en ayant développé des protocoles signés entre les provinces (à l'initiative des préfets), les communes et les entreprises privées de sécurité, sur une base volontaire. Ils sont basés sur un protocole national signé entre le ministre de l'Intérieur et les organisations professionnelles en février 2010.

Dans un même esprit, la Grande-Bretagne a adopté le dispositif Griffon, appliqué par la police londonienne depuis 2004 et directement tourné vers la prévention du terrorisme. Il se compose de journées de sensibilisation (identification des comportements suspects et des signes précurseurs, procédures d'échanges d'informations et exercices). Plusieurs États l'ont transposé, notamment l'Australie, les États-Unis et le Canada.

En France, une expérimentation a été lancée sur le site de la Défense, en 2015, sous le nom de « Vigie », pour développer le partage d'informations.

L'évolution française est bienvenue.

La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 23 mai 2011 (IOC/K/1110760/J), présentant une convention-cadre relative à la sécurisation des grands espaces commerciaux, préfigurait les évolutions récentes.

Pour les centres commerciaux, l'objectif de la convention-cadre est d'améliorer le partenariat opérationnel entre les forces de sécurité et les gestionnaires. Localement, les préfets sont chargés de la décliner en associant les maires et, si possible, les Parquets.

Des référents (« coordinateurs en gestion de crise ») dans les centres commerciaux et un correspondant police/gendarmerie permettront un meilleur échange d'informations opérationnelles et l'instauration de bonnes pratiques.

Des objectifs communs et quantifiables pourront être fixés. Une meilleure connaissance des besoins sera facilitée par un diagnostic de sûreté, et un règlement intérieur de sûreté rédigé en partenariat avec les forces de sécurité.

En pratique, les centres commerciaux emploieront la même terminologie que la police et la gendarmerie pour le signalement des faits relevés. De plus, le déploiement de la vidéoprotection demeure essentiel, avec transmission des images aux forces publiques.

L'échange d'informations entre les forces de l'État et la sécurité privée constitue, également, une priorité.

Le constat était connu. Les informations recueillies par les agents privés méritent, sous certaines conditions de filtrage et d'analyse, d'être transmises aux forces publiques.

À l'inverse, les acteurs privés ont impérativement besoin d'avoir des données sur l'état des menaces.

Pour y parvenir, des référents départementaux seront chargés de décliner la convention. La police (chef d'état-major du DDSP ou son représentant), la gendarmerie (l'officier adjoint renseignement ou un autre officier au sein du groupement), et la sécurité privée (un chef d'entreprise désigné d'un commun accord par les organisations patronales) auront ainsi des interlocuteurs clairement identifiés.

La sécurité privée fera remonter des informations opérationnelles participant à la sécurité générale. De leur côté, les forces publiques sensibiliseront les responsables de la sécurité privée aux différentes formes de menaces.

Si le dispositif est encore très léger, il contribuera à resserrer les liens entre les différents intervenants. Sa réussite (un bilan annuel est prévu) demeurera cependant tributaire de la bonne volonté des uns et des autres.

AVRIL 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Quel avenir pour la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance ?

La question a été posée par le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) dans le cadre des « Assises de la sécurité des territoires », le jeudi 21 mars 2019.

Tout en annonçant une réflexion plus développée pour l'été, le FFSU a déjà ouvert plusieurs pistes.

La première proposition concerne le rôle du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

Le CIPD a été créé par décret en 2006, auquel a été attachée la dimension « radicalisation » en 2016. S'il est textuellement présidé par le Premier ministre, il est actuellement proche du ministère de l'Intérieur (par délégation), tout en associant une vingtaine de ministères.

Conformément à l'article D 132-2 du Code de la sécurité intérieure (CSI) :

« Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et veille à leur mise en œuvre. Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance. Il adopte chaque année un rapport transmis au Parlement retraçant les résultats de la politique de prévention de la délinquance et exposant les orientations de l'État en ce domaine ».

À cette fin, il s'appuie sur des plans nationaux et une stratégie nationale de prévention de la délinquance.

Selon le FFSU, la réaffirmation de son rôle interministériel justifierait un pilotage direct par le Premier ministre. Le Forum poursuit en proposant la création, en son sein, d'un Comité consultatif des collectivités territoriales, composé de représentants d'associations d'élus et de collectivités. L'idée serait de mieux intégrer l'échelon local dans la détermination des priorités nationales et leur suivi.

De la sorte, le Forum entend décliner sous une nouvelle forme le principe de coproduction de sécurité. Les questions à traiter, notamment la radicalisation, impliqueraient une approche plus transversale, tant en matière d'élaboration des plans de prévention que de leur évaluation. Cela nécessiterait, d'ailleurs, des liens plus serrés avec la recherche universitaire.

Dans un même ordre d'idées, le FFSU défend une réforme de l'utilisation du fonds interministériel pour l'adapter aux besoins des collectivités territoriales. Il prône, dans le prolongement, une clarification des critères d'attribution.

À ce stade et en attendant des précisions, cette approche suscite deux remarques.

Le bien-fondé d'un rattachement au Premier ministre ne s'impose pas avec la force de l'évidence. L'interministérialité en serait-elle réellement améliorée ? Le ministère de l'Intérieur a un savoir-faire reconnu. La valeur ajoutée, si ce n'est politique, d'une direction par des services du Premier ministre, déjà très occupés, sera à démontrer.

Par ailleurs, la volonté de placer directement auprès du Comité interministériel des représentants des élus pourrait entraîner un alourdissement de la structure. Cela n'inciterait-il pas, également, les élus à développer un dialogue direct, plutôt que de s'adresser au préfet ? Son positionnement dans cette nouvelle organisation

mériterait d'être clarifié, alors qu'il est le personnage clé de la sécurité dans le département, même si le rôle du maire est lui aussi essentiel.

C'est pourquoi ***une autre piste consiste à soutenir une amélioration de l'information communiquée aux maires.***

Sur ce sujet comme sur le précédent, la thématique de la sécurité globale sert de fil conducteur. Le Forum regrette des pratiques très variables en matière de communication de données par les agents de l'État aux élus locaux.

Le constat est pertinent. Il revient régulièrement dans les discussions. Malgré les évolutions du droit (voir les articles 132-2 et 132-3 CSI), l'efficacité du dialogue demeure incertaine.

La solution préconisée pour améliorer la situation consisterait à obliger les services de l'État à informer le maire sur la base, d'une part, d'un accord-cadre national déclinable en conventions locales et, d'autre part, d'un bilan annuel de « l'action publique ».

Les travaux annoncés devront étayer l'intérêt de ces formules, là où le CSI et des circulaires ministérielles n'ont pas toujours permis d'obtenir les résultats escomptés.

Un troisième axe de travail concerne les relations entre la police et la population.

Le rappel de la sensibilité de ces relations relève de l'évidence, mais il n'est pas inutile en raison de son importance pour le pacte social. La dégradation, réelle ou supposée, de ces relations alimente une réflexion intense.

L'État et les forces de police et de gendarmerie n'ignorent pas les

enjeux. Pour le FFSU, la solution passerait par des liens plus étroits des forces publiques avec les collectivités locales et les citoyens.

Pourquoi pas, mais pour faire quoi et comment ?

Des efforts très importants ont déjà été accomplis pour améliorer les rapports entre les détenteurs de l'autorité et les sujets de cette autorité.

À un niveau global, le rôle du Défenseur des droits, la plateforme dématérialisée de signalement des dysfonctionnements, ou encore l'exemplarité des sanctions disciplinaires, méritent d'être rappelés.

Sur le terrain, l'influence du Code de déontologie, les évolutions de la formation, le recours aux caméras individuelles, de même que le rétablissement du numéro matricule ne demeurent pas dépourvus d'effets.

L'attention du Forum se portera sans doute sur le concept même de police d'ordre et ses conséquences. Ses prises de position tendent à promouvoir davantage une police de proximité, ce qui impliquerait de développer la notion de services rendus et de prévention, en particulier dans le cadre de la formation des forces publiques.

Si elle peut être amplifiée, cette orientation est déjà assimilée par la police et la gendarmerie. Cette dernière est bien consciente de son rôle au service du public. Toute la logique de contact et de maillage est sous-tendue par cette exigence.

Dans un autre domaine, le FFSU ne se satisfait pas de la situation actuelle sur la lutte contre les drogues.

Il appelle de ses vœux un approfondissement du débat sur d'autres approches, y compris la dépénalisation ou la contraventionnalisation.

Il soutient, également, l'ouverture de salles de consommation.

Un autre volet concerne la doctrine d'emploi des polices municipales.

Sur ce point, le FFSU défend une position claire : les polices municipales doivent rester l'instrument du maire. Cela justifie qu'elles soient bien distinctes des forces nationales de sécurité. Il rappelle, par ailleurs, l'existence d'une hétérogénéité entre les communes (effectifs, missions, moyens).

Cette vision emporte l'approbation. La thématique de l'emploi des polices municipales peine à trouver une réponse. L'État est pris entre plusieurs exigences contradictoires. Il doit composer avec le principe constitutionnel de libre administration ; il sait avoir besoin des polices municipales dans son dispositif de sécurité ; il n'entend pas remettre en cause le principe, lui aussi constitutionnel, d'unité de l'État. Pour le moment, il laisse les communes agir dans le cadre flexible du Livre 5 du CSI, issu pour l'essentiel de la loi du 15 avril 1999.

La question de l'armement illustre les hésitations de la puissance publique, ainsi que la division des communes sur le sujet. Faut-il le rendre obligatoire ? Tous n'y sont pas favorables.

De même, l'État a permis la modernisation des armes pour les aligner sur celles des forces nationales, mais sans les autoriser à les utiliser de la même manière (article L 435-1 CSI).

Le Forum préconise, dans un autre registre, la création d'une école nationale (pilotee par le Centre national de la fonction publique territoriale). La proposition est régulièrement reprise, sans faire

l'unanimité. Parallèlement, la filière serait restructurée afin de favoriser des évolutions de carrière motivantes.

Le FFSU ne néglige pas d'incorporer la sécurité privée dans ses travaux.

Comme la Cour des comptes ou des parlementaires, il se prononce en faveur d'un renforcement de la place de l'État au sein du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Cela réduirait l'influence des opérateurs économiques qui siègent dans l'établissement public tout en permettant une amélioration des contrôles à l'entrée dans le secteur, et des activités elles-mêmes.

Les critiques adressées au CNAPS, sans être totalement infondées, font néanmoins passer au second plan les réussites du dispositif dans un domaine où les services déconcentrés de l'État avaient failli.

Dans le même temps, le FFSU souligne, à juste titre, la nécessité de mieux intégrer la sécurité privée dans les partenariats locaux. Outre l'acquisition d'une culture commune grâce à une refonte de la formation des agents privés, le Forum plaide en faveur d'une meilleure information des élus quant à l'emploi des agents privés. Le vœu est justifié. Mais force est de constater que les maires ont une part de responsabilité. Ainsi, la présence des acteurs privés dans les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance est rarissime. Elle permettrait pourtant une meilleure connaissance mutuelle des différents intervenants, et faciliterait la coopération opérationnelle, en particulier lors des événements publics.

Dans le même registre, les conventions locales de sécurité peinent

à convaincre depuis leur création, en 2016. La déception de l'État est telle qu'il n'exclurait pas de les rendre obligatoires, en particulier dans le cas de missions armées.

Plus largement, un effort de clarification s'impose à l'égard d'élus parfois tentés de placer des agents privés sur la voie publique en complément ou en remplacement des policiers municipaux. Alors que cette pratique est autorisée à titre exceptionnel par le préfet, la tentation de braver l'interdiction traduit une forme de désarroi d'élus qui peinent à trouver des solutions contre l'insécurité.

Le chantier n'est pas fondamentalement nouveau, il n'en est pas moins ambitieux. Le temps passe, mais les problématiques restent, preuve qu'en matière de sécurité, les réponses à apporter ne sont pas simples à trouver.

MAI 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Une nouvelle circulaire sur la participation citoyenne

La France connaît souvent des situations paradoxales. D'un côté, la population exprime une demande forte de sécurité. Elle se tourne pour cela vers ses forces de sécurité intérieure. De l'autre, elle garde en mémoire des heures sombres de son histoire, ce qui a conduit à appréhender avec méfiance, voire avec défiance, ses relations avec la police et la gendarmerie.

Tandis que la sécurité doit être l'affaire de tous, y compris des administrés, l'instauration de relations de confiance avec les représentants de l'État n'est pas simple.

Policiers et gendarmes attendraient de la population une forme, même réduite, de relation leur permettant de mieux connaître le terrain et les besoins.

Le dialogue aide à mieux se comprendre pour mieux agir. Il est ainsi au cœur des dispositifs de participation citoyenne appliqués en France depuis plusieurs années.

Dans un contexte d'insécurité, les initiatives se sont multipliées, certaines à l'initiative de l'État, d'autres des communes elles-mêmes.

Elles se construisent en faisant appel au sens civique des individus. Toutes ne s'inscrivent pas dans la légalité comme en témoigne l'exemple de la « Garde biterroise » annulée par la justice administrative, en 2016.

Malgré les critiques qui entourent parfois la participation citoyenne à la prévention de la délinquance, l'État persiste, à juste titre, à

favoriser son développement.

Les acteurs de la sécurité voient en elle le moyen de renforcer la sécurité. La participation citoyenne favorise, en effet, les partenariats avec les services de police étatique ou de police municipale, tout en retissant les liens sociaux.

En publiant une nouvelle circulaire sur le sujet (30 avril 2019, INTA1911441J), le ministère de l'Intérieur démontre sa volonté de conserver le dispositif, sans le bouleverser.

Un dispositif traditionnel

Ces origines sont à rechercher à l'étranger et en France.

À l'étranger, plusieurs États européens (Grande-Bretagne, Suisse ou Allemagne) utilisent les ressources d'une police communautaire. Avec le *Neighbourhood watch*, il s'agit de privilégier les liens entre la police et la population. Les uns et les autres se rapprochent grâce à la création d'un réseau d'interlocuteurs de la police au sein des habitants d'une ville, d'un quartier... Les administrés sont sollicités pour être associés à une mission de surveillance de leur cadre habituel de vie.

Mieux que quiconque, les habitants sont les yeux et les oreilles de ce qui les entoure. Ils peuvent déceler les comportements et les événements suspects, puis faire remonter les informations aux forces de sécurité.

Les premiers dispositifs apparaissent aux États-Unis à partir des années 1960. Dans les années 1980, les Britanniques comprennent eux aussi l'intérêt d'améliorer l'articulation entre les forces de sécurité et les citoyens pour prévenir la délinquance, tout en resserrant les liens sociaux. Ils ont alors développé différents dispositifs allant de l'agent de liaison à une présence des habitants

sur la voie publique.

Concrètement, les habitants sont sensibilisés aux questions de sécurité, ce qui leur permet de faire évoluer leurs comportements. En outre, ils participent à une forme de contrôle social fondé sur le civisme et la proximité. Les quartiers s'animent, et de nouveaux liens font reculer l'individualisme. Le but est louable, bien que certains y voient une incitation à la constitution d'une société de surveillance dénoncée par Foucault.

Le tout doit permettre autant de soulager la police que d'améliorer la prévention des incivilités, et de faire baisser l'insécurité objective ou ressentie.

En France, l'idée selon laquelle la sécurité est l'affaire de tous prend progressivement forme à partir du rapport Bonnemaison de 1983 (« Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre, Commission des maires sur la sécurité).

Dès lors, la volonté d'associer les collectivités locales à la lutte contre la délinquance est affirmée, au besoin en s'appuyant sur le tissu associatif. Le coup d'envoi de la coproduction de sécurité est donné. Les textes législatifs et réglementaires qui suivront se sont tous, plus ou moins, inscrits dans cette logique.

La circulaire du 30 avril 2019

La circulaire reprend les fondamentaux de l'action partenariale, en l'espèce sous l'angle de la « vigilance citoyenne ».

Comme le note le ministre, elle doit être pensée en relation avec la police de sécurité du quotidien « *pour renforcer les liens entre les élus, la population, et les forces de sécurité de l'État* ».

De plus, elle ne doit pas être confondue avec des initiatives privées

qui conduisent à l'installation d'une signalétique particulière ou à l'existence d'outils de communication.

Conçue et encadrée par l'État, la participation citoyenne s'appuie sur le maire, conformément à son rôle prévu par la loi en matière de prévention de la délinquance.

Les objectifs affichés par la circulaire sont clairs :

- développer une culture de la prévention de la délinquance pour aider les personnes à se prémunir contre les malveillances et les inciter à mieux communiquer avec les forces de l'ordre ;
- favoriser les rapprochements entre les forces de sécurité, la population et les élus ;
- améliorer l'efficacité des interventions et l'élucidation des infractions, en particulier grâce aux informations transmises par les citoyens référents. Si ce point est évidemment essentiel, il soulève également le plus de critiques au nom d'une crainte plus ou moins raisonnée de la délation.

Afin de les atteindre, la circulaire retient la technique de la création de réseaux structurés et organisés dans le cadre de protocoles tripartites (la commune, le préfet et les forces de l'ordre) dont le modèle est annexé au texte. Signés pour une durée de trois, ils seront reconductibles tacitement.

« Le maire est naturellement le pivot de ce dispositif ». Le modèle du protocole rappelle d'ailleurs les obligations d'information du maire par les forces de l'ordre, sur le fondement de l'article L. 132-3 du Code de la sécurité intérieure.

Concrètement, la participation citoyenne implique l'organisation de

réunions publiques, y compris sur le thème de la justice, en associant le procureur de la République. Il s'agit d'expliquer la démarche afin de susciter l'émergence de citoyens référents bénévoles.

Ceux-ci reçoivent une formation dispensée par les forces de sécurité pour les sensibiliser aux enjeux et méthodes de prévention de la délinquance.

En aucun cas, ces citoyens ne reçoivent de prérogatives de puissance publique. Ils n'ont aucun rôle de surveillance, en se contentant de donner l'alerte en cas de besoin, par l'intermédiaire des voies normales (le « 17 »). Au mieux, ils effectuent des signalements de situations anormales. Le principe est d'organiser la surveillance d'un environnement de proximité, sans se substituer aux forces de l'ordre.

Un bilan annuel doit être présenté à l'initiative du maire et du responsable de la force de sécurité compétente.

Si le maire le décide, il peut utiliser dans les quartiers une signalétique spécifique indiquant l'existence du dispositif. Sur ce point également, la circulaire contient en annexe le modèle (protégé par l'Institut national de la propriété intellectuelle), l'État ayant été par le passé échaudé.

La participation citoyenne, dans sa version 2019, ne bouleverse pas les façons de travailler des forces de sécurité.

Au niveau central, la gendarmerie a créé un « bureau des partenariats et de la prévention » au sein de la DGGN, tandis que la police a opté pour un « conseiller prévention et coopération de sécurité » au sein de la DGPN. Localement et depuis 2007, les

référents sûreté jouent un rôle actif.

Parallèlement, des réseaux plus ciblés concernent des professions, avec le concours des Chambres concernées (industrie, métiers, agriculture, voire des Ordres professionnels), tandis que la sécurité routière implique, par exemple, des retraités à la sortie des écoles. Les entrées et sorties des établissements scolaires font d'ailleurs l'objet d'une attention accrue depuis la reprise des attentats. En règle générale, les volontaires arborent un signe distinctif et sont associés à un policier municipal.

Plus récemment, les technologies de la communication ont été intégrées dans le fonctionnement des réseaux citoyens, dès lors qu'il convient d'alerter telle ou telle partie de la population d'un danger.

Une portée incertaine

Les études conduites notamment en Grande-Bretagne peinent à mettre en évidence un bilan positif de la participation citoyenne. Malgré un engouement certain, la portée réelle sur le niveau de délinquance est difficile à apprécier. Une remarque comparable est possible concernant les effets positifs sur le sentiment d'insécurité. En revanche, il semblerait que les comportements sociaux puissent être améliorés.

Tout dépend du contexte et des éléments favorisant l'individualisme (quartiers-dortoirs, taux de déménagement, nature de l'habitat...). La difficulté d'inscrire le dispositif dans la durée est aussi à prendre en considération. L'implication des membres du réseau peut, en effet, s'éteindre, alors que la mobilisation de nouveaux membres n'est pas toujours aisée.

La collaboration dépend aussi largement de l'implication des forces de sécurité, en particulier de la qualité des réunions d'animation du réseau. Celles-ci ne doivent notamment pas se transformer en cours, ce qui pourrait décourager les bonnes volontés.

L'appréciation des réussites et des échecs de la participation citoyenne ne peut pas uniquement passer par une approche chiffrée de la délinquance. Elle peut impacter les perceptions de la population par les forces de l'ordre et inversement.

Le civisme aussi compte. La participation citoyenne n'est donc pas condamnable a priori. Tout dépend du cadre dans lequel elle s'exerce, et de la marge de manœuvre accordée aux participants.

JUIN 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Le bilan 2018 du Conseil national des activités privées de sécurité

Dans un contexte un peu troublé en raison de critiques formulées par la Cour des comptes, le Conseil national des activités privées de sécurité aspirait sans doute à travailler avec un peu plus de sérénité.

Nul doute, également, qu'il entendait démentir par des faits une partie des reproches formulés.

Publié en juin 2019, le rapport d'activités de l'année 2018 apporte des éléments intéressants de compréhension.

Car le CNAPS ne manque pas d'ambitions en souhaitant, selon sa Présidente Madame Derouet-Mazoyer, pousser le secteur vers « *l'excellence opérationnelle* ». Il est vrai qu'il a particulièrement en ligne de mire la participation de la sécurité privée aux Jeux olympiques de 2014. Plus largement peut-être, pense-t-il à sa pérennité.

Pour accroître ses capacités à accompagner les évolutions du secteur, le CNAPS a créé quatre commissions thématiques (ouvertes aux syndicats de salariés) sur les thèmes : « Formation et qualité de la prestation de sécurité privée », « Enjeux et observatoire de l'armement », « Normes et certifications », « Numérique et digitalisation ».

Comme en réponse à certaines critiques, le directeur de l'établissement, le Préfet Maillet, insiste d'une part, sur la « sécurité juridique des actions » grâce à « un pilotage renforcé » et, d'autre part, sur la qualité du service rendu aux usagers. Afin d'y parvenir, le CNAPS a conclu « un nouveau contrat d'objectifs et de performance » avec le ministère de l'Intérieur.

Avec un budget d'un peu plus de 17,6 millions d'euros et 218 ETP

(effectifs stables), le CNAPS dispose de réels moyens pour accomplir ses missions.

En matière de police administrative, le CNAPS a géré 176 842 demandes de titres de différentes sortes (agents, dirigeants, palpations...), ce qui témoigne d'une activité soutenue.

Dans cet ensemble, les demandes d'autorisation des agents (cartes professionnelles) restent les plus importantes en atteignant le chiffre de 47 491. À cela s'ajoutent 2 689 agréments de dirigeant.

L'observateur remarquera que les demandes d'autorisations préalables d'accès à une formation sont en baisse de 7 %. Les autorisations délivrées aux entreprises suivent une tendance identique (-10 %).

À l'inverse, en raison de l'obligation de renouvellement, les titres délivrés aux dirigeants augmentent de 37 %.

Le contrôle de moralité exercé à partir de la consultation du casier judiciaire, du Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) et du Fichier des personnes recherchées (FPR) a conduit à un taux de refus de 12 % (9,8 % l'année précédente), traduction d'une sévérité accrue ainsi que d'une harmonisation des critères entre les commissions locales d'agrément et de contrôle.

Le taux de délivrance après un contrôle approfondi est de 10 % (12,6 % en 2017).

Le chiffre est significatif, car, justement, la Cour des comptes dénonçait les insuffisances du contrôle de moralité.

Pour gagner en efficacité, donc en crédibilité, le CNAPS insiste sur la mise en place d'un criblage récurrent des titres durant leur troisième année de validité.

Depuis 2016, il contrôle les organismes de formation en sécurité

privée, lesquels en avaient bien besoin. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019, 578 établissements bénéficient désormais d'une autorisation et d'une certification. Outre la formation initiale, ils organisent les modules de mise à niveau des compétences.

L'autre grande mission du CNAPS concerne le ***contrôle des activités privées de sécurité***.

En ce domaine, les chiffres tendent à montrer les efforts déployés, en dépit d'une baisse légère par rapport à l'année précédente (1 736 au lieu de 1 868). Le principe demeure celui du contrôle inopiné.

Le rapport fait, par ailleurs, état de 4 objectifs prioritaires : le contrôle des établissements de formation, des établissements de nuit, des agents de recherches privées et des activités cynophiles. De plus, les activités de protection physique des personnes ont bénéficié d'une nouvelle méthodologie, notamment en raison de leur armement.

En outre, 395 organismes de formation ont été contrôlés.

Le souci constant d'amélioration a aussi conduit le CNAPS à revoir son plan de formation des contrôleurs d'une centaine d'heures, effectuées en interne.

Cette année, le rapport ne donne aucune précision relative au fonctionnement de la boîte mail mise en service le 1^{er} janvier 2016, et permettant de signaler des manquements et déclencher des contrôles. En 2017, elle avait reçu 501 signalements, dont 101 avaient été suivis d'une action disciplinaire.

Dans le prolongement des contrôles, le CNAPS a engagé des actions disciplinaires dans 813 cas, ce qui a conduit à 1 503

sanctions, même s'il relève une baisse des manquements (7 194 contre 10 910 l'année précédente). 47 % des contrôles donnent ainsi lieu à une procédure, tandis que dans 177 cas l'article 40 du Code de procédure pénale est utilisé, ce qui paraît être une proportion raisonnable eu égard aux réticences à employer cet article en règle générale.

Les éléments statistiques des sanctions font apparaître une majorité d'avertissements et de blâmes contre des personnes physiques et des personnes morales, mais aussi 347 interdictions d'exercer (204 infligées à des personnes physiques et 143 à des personnes morales). Il convient d'ajouter à cela des pénalités financières (2,8 millions d'euros).

Dans 713 cas, la commission nationale d'agrément et de contrôle d'un recours administratif préalable obligatoire a été saisie, avec un taux de confirmation de 67 %.

Dans 242 cas (dont 210 en excès de pouvoir), le juge administratif a été saisi. Comme en 2017, le juge administratif a confirmé à 80 % la légalité des décisions rendues par le CNAPS et ayant fait l'objet d'un recours contentieux (70 % en police administrative et 96 % en disciplinaire).

Les tribunaux administratifs ont validé 88 % des sanctions disciplinaires contestées devant eux, même si ce chiffre est relativement faible (91 recours en 2018, en hausse par rapport à 2017).

Le rapport tend à démontrer que le CNAPS poursuit son action. Comme il sied à ce genre d'exercice, l'approche est quasi exclusivement quantitative. L'établissement n'est certes pas le mieux placé pour autoévaluer son activité sous un angle qualitatif.

Il reste à savoir si 2019 sera l'année d'évolutions dans son fonctionnement, dans le prolongement du rapport des députés Thourot et Fauvergue qui n'a pour l'instant produit aucune conséquence substantielle.

SEPTEMBRE 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Interrogations autour du *continuum* de sécurité

Dans une note de positionnement datée de juin 2019, l'organisation France urbaine s'interroge sur les conséquences du *continuum* de sécurité sur les collectivités territoriales.

Créée fin 2015 et composée de 104 grandes communes (Toulouse, Lyon, Nice...), métropoles, et communautés urbaines ou d'agglomération, elle regroupe 2 000 communes et représente 30 millions d'habitants. Sa voix porte dès lors qu'il s'agit de dialoguer avec l'État.

Or, un an après la publication du rapport des députés Thourot et Fauvergue, France urbaine revient sur le *continuum*, alors que le ministère de l'Intérieur paraît travailler de plus en plus activement à la rédaction d'une loi de programmation sur la sécurité intérieure.

Dans un premier temps, la note rappelle « les principes indissociables d'une réflexion sur le continuum ».

La confiance arrive en tête de la liste. Les élus locaux membres de l'organisation regrettent la persistance d'un « paradigme » dépassé qui empêcherait de co-construire une politique de sécurité plus claire. Ce premier élément pourrait sembler assez flou s'il n'était pas décliné dans la suite du document.

Car, après la confiance, apparaît un besoin de concertation. Les auteurs notent un niveau satisfaisant localement, mais déplorent un manque de cohérence et d'uniformité des directives du ministère de l'Intérieur. À propos de la police de sécurité du quotidien, ils soulignent « une mise en place inégale ». La cause en

serait un manque d'association des collectivités, en particulier des communes. Un véritable dialogue permettrait de définir en commun les priorités et les objectifs.

Ces deux axes s'avèrent être assez récurrents. La décentralisation soulève inévitablement ce type de revendications, surtout dans une matière régalienne. Dans un État de tradition jacobine, et malgré l'approfondissement régulier de la décentralisation, les relations entre le centre et la périphérie manquent parfois de clarté.

Or, le rapport Thourot et Fauvergue a ravivé le débat sur la nature de la prééminence de l'État dans le domaine de la sécurité intérieure. La note affirme ainsi que « le principe de libre administration des collectivités doit être préservé ». Les élus le proclament souvent. En l'espèce, certaines dispositions du rapport ont suscité leur inquiétude. Ils relèvent, par exemple, la volonté de consacrer le rôle « prépondérant des cadres de la police et de la gendarmerie nationales dans la déclinaison opérationnelle de la coproduction de sécurité ». L'armement obligatoire des policiers municipaux constitue un autre sujet de friction.

Pour les auteurs de la note, cela contrarierait le principe de différenciation et d'adaptation. Si les députés mettent en exergue l'hétérogénéité des polices municipales, les élus voient plutôt une adaptation aux contextes locaux en fonction des besoins identifiés par les meilleurs connaisseurs de la situation, les maires.

En d'autres termes, le document semble adhérer à une forme de conservatisme. Le cadre actuel des polices municipales respecte leurs vœux. Il offre bien un cadre national, tout en accordant aux communes la marge de manœuvre souhaitée.

Une fois le cadre du débat fixé par l'intermédiaire du rappel des principes, les auteurs mettent en avant les « points de satisfaction ».

L'approche est autant équilibrée que politique. Équilibrée, car France urbaine regroupe des élus de diverses tendances. Politique, car en étant une structure de dialogue avec l'État, elle ne peut pas être dans l'opposition radicale.

Si le rapport des parlementaires soulève des inquiétudes, il ouvre aussi des perspectives intéressantes.

France urbaine approuve la revalorisation du statut des polices municipales, ainsi que la coproduction dans le cadre de bassins de vie (dont le périmètre reste assez flou).

Certains *satisfecit* concernent les pouvoirs de police administrative spéciale. Les maires attendent, en effet, un accroissement de leurs prérogatives pour fermer des établissements qui menacent l'ordre public, tout en assortissant leur arrêté d'une mise en demeure.

Sur ce terrain, le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action devrait les satisfaire. Tandis que le travail parlementaire est programmé pour l'automne, le Conseil d'État, dans son avis du 15 juillet 2019, a validé l'évolution des pouvoirs des maires et du préfet en matière de sécurité des établissements recevant du public et d'immeubles menaçant ruine.

Les arrêtés de fermeture de ces établissements pourraient être assortis d'une astreinte journalière, et donner lieu à exécution d'office. La loi prévoirait, aussi, la réalisation sous astreinte des travaux de mise en sécurité prévus par les arrêtés de péril, qui concernerait tous les immeubles et pas seulement, comme

aujourd'hui, ceux affectés à l'habitation. Afin de mieux respecter les réalités de terrain, la loi permettrait au préfet de transférer au maire qui le demande ses pouvoirs en matière de fermeture temporaire des débits de boissons, restaurants et établissements de ventes à emporter, en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques. Toutefois, le maire, conformément à son dédoublement fonctionnel, agirait au nom de l'État. Enfin, comme il interviendrait en police administrative, il n'aurait pas à consulter préalablement le conseil municipal.

Les autres évolutions espérées par France urbaine devront, quant à elles, faire l'objet de concertations avant d'être intégrées dans une loi relative à la sécurité intérieure. Toutes ne font pas consensus, loin de là.

L'organisation défend :

- la possibilité pour les policiers municipaux d'adresser directement leurs procès-verbaux à l'officier du ministère public. Mais cela ne les éloignerait-il pas un peu plus du maire dont ils dépendent ?

- l'octroi de moyens techniques comparables à ceux utilisés par l'État ;

- le renforcement des capacités de verbalisation des infractions tout en encourageant leur forfaitisation. On relèvera qu'une telle mesure accentuerait le mouvement de judiciarisation des polices municipales. Elle impliquerait une réflexion de fond sur leur positionnement par rapport aux forces nationales ;

- la dernière proposition concerne la création d'une école nationale des polices municipales. Cette idée revient régulièrement sans pour autant trouver une amorce de concrétisation. Pourtant, elle aiderait à homogénéiser le niveau.

La tonalité change radicalement à propos des « lignes rouges ».

L'expression est volontairement forte.

Pour mieux justifier son refus de certaines orientations, l'organisation commence par rappeler son attachement à la distinction entre la sécurité publique qui relèverait de l'État et la tranquillité publique aux collectivités.

Cette différence ne serait d'ailleurs pas respectée par l'État lui-même qui reporterait la charge de certaines missions sur les polices municipales. France urbaine n'explicite pas sa pensée sur ce point.

Surtout, la crainte concerne l'armement des policiers municipaux. La proposition d'un armement obligatoire est rejetée de manière unanime, explique la note, en raison de sa contrariété au principe de libre administration.

Cette prise de position ne surprend guère. L'armement est régulièrement discuté. Si une majorité de policiers municipaux est équipée, des maires demeurent attachés à leur liberté de choix.

Dans un autre registre, l'organisation n'est pas fermée à la notion de bassin de vie. Au contraire, elle remarque qu'en pratique, des élus l'utilisent pour coordonner leurs actions. En revanche, elle s'oppose vigoureusement à un transfert unilatéral des compétences du maire vers les représentants de l'État.

Ce faisant, elle défend aussi le rôle des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), dont elle soutient, avec un certain parti-pris optimiste, qu'ils ont fait leurs preuves. Si l'argument est discutable, le refus de voir se construire les politiques de sécurité à un niveau supra-communal, de surcroît dans un mouvement proche de la recentralisation, retient davantage

l'attention. France urbaine ne s'y trompe pas. Elle dénonce l'instauration d'une « tutelle de l'État sur les maires », qui remettrait en cause l'efficacité de leur action.

Non définis, ces bassins de vie suscitent des interrogations justifiées. Comment se positionneraient-ils à l'égard des intercommunalités ? Qui de la police ou de la gendarmerie les piloterait ? Quelle serait la place des maires dans le dispositif ? Aideraient-ils à améliorer les disparités, voire les inégalités territoriales en matière de sécurité ?

La dernière catégorie des sujets abordés correspond aux « questions en suspens ».

Ainsi, France urbaine soulève la question de la sécurité privée dont l'essor révélerait un retrait de l'État, « un manque de moyens ». Sur ce point, la note laisse un sentiment mitigé.

D'abord, elle appelle l'adhésion lorsqu'elle insiste sur l'articulation des missions entre les différents acteurs de la sécurité. Mais la réponse n'appartient pas seulement à l'État. Si celui-ci peut naturellement préciser par voie législative ou réglementaire le cœur de métier des forces de sécurité intérieure, les élus locaux ne se pressent pas pour mieux intégrer la sécurité privée dans les dispositifs partenariaux. L'État leur laisse une certaine souplesse en la matière, en ayant opté pour la technique des conventions non contraignantes. Or, les résultats obtenus demeurent modestes.

Ensuite, la note reprend en filigrane une partie des critiques émises par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2018, et relayées par les députés Thourot et Fauvergue. Elle le fait pourtant en manquant de recul. Elle dénonce, de manière exagérée, une absence de « formation homologuée » qui ferait courir un risque juridique aux maires en cas de défaillance des prestataires. Cela

revient, cependant, à méconnaître les dispositions du Code de la sécurité intérieure sur les obligations de formation des agents et des dirigeants, en application de référentiels déterminés par l'État depuis les années 2010. En outre, les auteurs passent aussi sous silence les dispositifs de contrôle sur les organismes de formation (contrôle des entreprises et de leurs dirigeants, obligations de certification). Si l'ensemble demeure évidemment perfectible, il est difficile de faire comme s'il n'existait pas. L'arrêté du 18 juillet 2019 renouvelle d'ailleurs pour cinq ans le titre professionnel d'agent de sécurité et de sûreté (à partir du 1^{er} mars 2020). Il met, également, à jour, le référentiel de compétences, en distinguant trois blocs qui comprennent la surveillance humaine classique, une démarche de prévention et de protection contre les risques et les menaces, et l'exercice de missions sur des sites sensibles dans une démarche de protection renforcée.

La même approche déformée se retrouve dans l'affirmation non étayée de l'existence de « recrutements d'agents de sécurité privée dont certains ont un passif judiciaire ». Le Conseil national des activités privées de sécurité aurait pu être cité pour rappeler son action en matière de moralisation, même s'il n'est pas infaillible. Ces dysfonctionnements réels, mais isolés, conduisent à occulter les progrès réalisés. Le taux de rejet des cartes professionnelles ne cesse d'augmenter pour atteindre 12 %. De même, le nombre de demandes tend, quant à lui, à baisser, ce qui témoigne de la prise de conscience par des candidats potentiels qu'ils ne passeraient pas les filtres.

Enfin, la note affirme que « toute idée d'armer ces agents est donc rejetée ». Le Code de la sécurité intérieure dispose exactement le contraire. Ce n'est d'ailleurs pas à la puissance publique de prendre l'initiative de l'armement, mais aux donneurs d'ordre, y compris

publics. Si rien n'oblige les communes à le demander, rien ne les en empêche non plus.

La note se termine par un développement sur la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs qui participent à la politique de sécurité. Elle renvoie aux associations, à la population, aux médiateurs sociaux.

Est-ce une autre façon de défendre des CLSPD ?

Quant aux liens spécifiques avec la population, les auteurs mettent en avant, pêle-mêle, les conseils de quartiers, les conseils citoyens, les différentes réserves. Tout cela a évidemment son importance.

Pour autant, la possibilité de réseaux de partenariat, liés ou non à une collectivité, et permis par les technologies de communication n'ouvre-t-elle pas, elle aussi, des perspectives qui pourraient relativiser l'intérêt des dispositifs plus classiques ?

France urbaine alimente le débat en donnant la vision des grandes villes et des métropoles. En dépit de leur poids incontestable, celles membres de l'organisation ne parlent pas au nom de toutes les collectivités. Dès lors, il ne fait aucun doute que d'autres voix s'exprimeront.

OCTOBRE 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Polices municipales : un avenir à clarifier

Parallèlement à la réflexion engagée par la Commission consultative des polices municipales (article L 514-1 du Code de la sécurité intérieure), les constats et propositions viennent d'horizons variés.

Parmi les contributeurs au débat, le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) tient une place importante en rassemblant une centaine de collectivités territoriales très diversifiées. Son Livre blanc intitulé « La sécurité des territoires : prévention, répression et cohésion sociale », publié le 16 septembre 2019 était, par conséquent, attendu.

Le titre ne traduit en lui-même aucune innovation. Il est vrai que depuis des années, les politiques locales de sécurité poursuivent une pluralité d'objectifs. L'équilibre entre prévention et répression a l'avantage d'être consensuel. Quant à la cohésion sociale, qui pourrait la critiquer ?

Au nom de la cohésion, beaucoup de sujets en lien avec la population ont retenu l'attention. Les développements sur l'indispensable amélioration de la lutte contre les violences faites aux femmes emportent évidemment la conviction (p. 18-20).

Il en est de même de la lutte contre les violences discriminatoires (p. 20-21), ou du renforcement des mesures éducatives et d'aide à la parentalité (p. 21-22). Cette dernière exigence avait déjà motivé la création du Conseil pour les droits et devoirs de la famille (article L 141-1 du Code de l'action sociale et des familles), obligatoire dans les villes de plus de 50 000 habitants.

Le document n'oublie pas les seniors, trop souvent négligés (p. 24).

La prise en considération de la santé mentale dans la prévention de

la délinquance n'est pas davantage laissée de côté, même si les axes développés le sont de manière très générale (p. 25).

La sécurisation des espaces publics représente un autre thème. Alors que le rapport insiste sur la présence humaine et l'association des citoyens (p. 28), il lance un appel à poursuivre la réflexion sur les villes intelligentes. Si le sujet ne cesse pas de prendre de l'ampleur, la seule référence à un équilibre entre l'humain et la technologie ou entre la sécurité et les libertés déçoit. Le recours à l'intelligence artificielle pourrait pourtant modifier en profondeur le travail des professionnels de la sécurité et leurs relations avec les citoyens. Tandis que les solutions techniques avancent à grands pas, le cadre légal et réglementaire fait, quant à lui, un surplace notable dans de nombreux domaines que le rapport n'aborde pas (drones, reconnaissance faciale par exemple).

De même, l'implication des citoyens (p. 44) n'est pas traitée sous l'angle de l'utilisation des technologies de la communication, à commencer par les réseaux sociaux ou les applications spécialisées qui pourraient impacter le travail des forces de l'ordre. Pourtant, le Livre blanc comporte une subdivision intitulée « Mobiliser l'innovation sociale et technologique au service de la sécurité », mais qui reste très générale (p. 54).

Lorsque le document n'appréhende pas telle ou telle catégorie de la population, il est structuré autour de thèmes.

Tel est le cas de la nuit (p. 49) dont la spécificité nécessiterait une approche transversale et dédiée.

La prise de position sur les drogues retient, évidemment, l'attention (p. 51). Il ne ferme aucune porte à des solutions très discutées comme la dépénalisation, le recours à des salles de consommation, ou la régulation de la vente de drogues.

Cet inventaire assez hétéroclite se termine par des préconisations relatives à la « prévention équilibrée de toutes les formes d'extrémisme violent » (p. 29).

S'il reprend des thèmes classiques, le document soulève avec clairvoyance des questions essentielles. Les propositions formulées sont très hétérogènes. Certaines sont plus générales que d'autres.

Les réponses aux « besoins des citoyens » permettent de balayer plusieurs champs.

La mesure de la délinquance ou encore l'amélioration des relations entre la police et la population en favorisant un dialogue constructif entrent dans la première catégorie.

La question se pose, également, de l'évaluation du service rendu par la police, y compris des forces de sécurité intérieure.

Dans un même ordre d'idées, le renforcement de la formation initiale et continue en matière de médiation et de sociologie de la jeunesse est évoqué, tout comme la diversité dans la police, mais sans passer par des quotas (p. 12).

Le rapport aborde aussi rapidement les relations entre la justice et les collectivités. Il suggère la création d'un référent au sein de chaque TGI qui ferait le lien. La formule est très à la mode. Pourtant, elle n'est pas exempte d'incertitudes relatives à la disponibilité et à l'implication de professionnels déjà très sollicités. Dans un même ordre d'idées, il met en avant la nécessité de réunir régulièrement les représentants de la justice et des collectivités, ce qui provoque des interrogations identiques (p. 14). Le texte insiste, par ailleurs, sur le besoin d'amélioration du suivi des travaux d'intérêt général.

Dès le préambule, plusieurs prises de position traduisent une vision plus critique des relations entre l'État et les collectivités.

Pour les auteurs, la prévention serait délaissée, tandis que la menace d'une recentralisation planerait.

À l'inverse, ils défendent « la nécessité de rétablir l'équilibre entre les compétences de l'État et des collectivités locales » (p. 4).

Cette ligne directrice résulte d'une augmentation des inégalités territoriales en raison de la municipalisation des polices (p. 16). En toute logique, des raisons financières expliqueraient cette situation.

Afin de l'améliorer, les auteurs prônent l'accompagnement et le développement des polices municipales (p. 16) en insistant sur le fait qu'il ne s'agit pas « de supplétifs de l'État ».

Une clarification de « la doctrine d'emploi » se justifierait en s'appuyant sur les notions de proximité avec la population, d'adaptation au contexte local et de différenciation des rôles avec les forces étatiques tout en respectant le principe de *continuum*. En pratique, le rapport défend la proportionnalité de l'armement en fonction de la doctrine d'emploi, ce qui revient à écarter la piste de son caractère obligatoire et uniforme. Sur ce même sujet de l'armement, les auteurs demandent que l'agrément d'un agent soit conservé lors d'une mutation (p. 17).

Le FFSU remet par ailleurs en avant l'idée d'une école nationale, sous l'égide du CNFPT, qui serait adaptée aux besoins réels des personnels, tout en dispensant des formations plus homogènes.

Davantage de praticiens y enseigneraient (maires, magistrats...). Une fois formé, le policier municipal semble devoir être fidélisé, tandis que sa carrière appellerait une revalorisation (p. 17), ce qui

est une revendication constante des syndicats.

Dans le domaine du partenariat, le Livre blanc revient sur la question sans cesse posée de l'utilité des conventions de coordination (p. 17). Il contient peu d'innovations. À ce titre, l'idée de changer de terme pour se référer à un contrat d'engagement suscite un doute. Un contrat suppose des droits et obligations réciproques. Les parties accepteraient-elles d'être sanctionnées en cas de violation ? En d'autres termes, un véritable contrat est-il envisageable ? Il devrait respecter les prérogatives de chacun en s'appuyant sur un diagnostic partagé et en intégrant « systématiquement » un volet évaluation. Pourquoi n'est-ce pas déjà le cas alors que les conventions existent depuis des années ?

Parallèlement, le FFSU adopte une posture prudente quant aux mutualisations puisque la formule « questionne la doctrine d'emploi » (p. 17). Alors que les intercommunalités progressent et que les métropoles se sont solidement installées dans l'organisation administrative du territoire, le sujet semble sensible. Le rapport aborde longuement la question des relations entre les intercommunalités et les communes (p. 38).

Le discours est dénué d'ambiguïté : le maire doit garder le contrôle. Si les établissements publics de coopération intercommunale jouent un rôle incontestable, la position prise demeure favorable à la liberté des élus de s'engager dans un tel processus. Ils doivent pouvoir opter pour un conseil intercommunal de prévention de la délinquance (qui doit pouvoir coexister avec le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance – CLSPD), ou une mutualisation des dispositifs. Le Livre blanc choisit donc une forme de statu quo, alors que le constat de l'échec du volontariat est régulièrement formulé.

Les intercommunalités seraient surtout utilisées pour « donner du corps à la compétence "animation et coordination des dispositifs de prévention de la délinquance" », notamment à travers l'observation des phénomènes de délinquance, la mise à disposition de ressources pour les communes ou l'animation du réseau de coordonnateurs prévention-sécurité du territoire de ressort (p. 39).

Le besoin d'un travail interministériel suscite apparemment moins de débats.

L'importance du rôle du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation est réaffirmée, au point de plaider en faveur de son renforcement financier avec une meilleure implication des élus locaux. Dans la continuité, le fonds interministériel de prévention de la délinquance serait, de son côté, mieux doté. Mais le rapport défend une amélioration de la lisibilité et de la transparence en associant davantage les collectivités.

Après le *satisfecit* partiel accordé aux institutions étatiques, le Livre blanc replace naturellement le maire au cœur de la réflexion. Il doit être un acteur incontournable de la coproduction.

Pour y parvenir, le texte reprend des thématiques bien connues. Elles sont, notamment, relatives à l'éclatement de la géographie institutionnelle (p. 36) et des objectifs poursuivis selon les dispositifs de partenariat (PSQ, ZSP...).

Pour autant, les auteurs ne cachent pas leur réserve à l'égard de la suggestion de structurer la lutte contre la délinquance à partir de « bassins de vie et de délinquance », comme l'envisageaient les députés Fauvergue et Thourot. Il est vrai que, dans l'esprit des parlementaires, les représentants de l'État les piloteraient.

De plus, les rédacteurs lancent un appel à améliorer l'échange de données, en remarquant au passage, et à juste titre, que les

dispositions prévues dans le Code de la sécurité intérieure ne sont pas forcément respectées (p. 36).

La proposition de « conforter les pouvoirs de police du maire » n'est, quant à elle, pas assez étayée pour emporter complètement la conviction (p. 37), à l'exception d'un passage à la troisième catégorie des contraventions en cas de violation des arrêtés municipaux.

Les relations avec les acteurs socio-éducatifs constituent un autre aspect du partenariat.

Cela intéresse alors les rapports avec les départements compétents en matière de prévention spécialisée. Le Livre blanc souligne, de la sorte, les difficultés de partage des prérogatives entre les différentes collectivités, la commune, le département, et dorénavant les métropoles.

Sous cet angle également, le texte défend la promotion de la médiation (p. 41), en reconnaissant justement que les pratiques auraient besoin d'une harmonisation.

Au titre des partenariats, la place de la sécurité privée est abordée (p. 42).

Jugée « incontournable », elle ne paraît cependant pas convaincre les collectivités. Le Livre blanc relaie les critiques adressées en particulier par la Cour des comptes en matière de contrôle et d'enquêtes préalables tout comme de fonctionnement du Conseil national des activités privées de sécurité.

En ce qui concerne plus directement les collectivités, le texte met bien en évidence le relatif échec des conventions locales de coopérations de sécurité, totalement facultatives et non contraignantes. Plus largement, la question est posée d'une insertion des agents dans les partenariats locaux, mais le Livre

blanc apporte peu d'éléments de réponse. Enfin, il demande une clarification sur la répartition des dépenses avec l'État lors de manifestations publiques.

Le principal intérêt de cette publication est d'ouvrir le débat sur un certain nombre de sujets. Il revient aux autres acteurs d'alimenter la discussion.

NOVEMBRE 2019



CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les maires au centre des attentions

En cette période de précampagne pour les élections municipales de mars 2020, les maires sont placés au centre de nombreuses attentions.

À ce contexte politique, des raisons plus structurelles s'ajoutent. Les projets de réformes du droit de la décentralisation, voulues par l'exécutif, incitent à réfléchir sur la place des élus locaux dans l'organisation territoriale en général, et dans celle de la sécurité intérieure en particulier. Le projet de loi « engagement et proximité » est ainsi en cours de discussion au Parlement.

Dans deux domaines différents, le mois d'octobre a été propice à une certaine effervescence intellectuelle.

Le Sénat aborde, d'une part, la sécurité des maires. D'autre part, le grand débat parlementaire sur l'immigration a lui aussi stimulé les propositions.

La sécurité des maires : une priorité

Ce thème a été développé par la commission des lois du Sénat, le 2 octobre 2019. Sous l'égide du sénateur Philippe Bas, les membres du « grand conseil des communes de France », pour reprendre la formule de Gambetta en 1875, ont rédigé un « plan d'action pour une plus grande sécurité des maires ».

Leur travail parachève une consultation des élus locaux. Si leur sécurité en constitue le noyau dur, le document contient, également, diverses suggestions relatives aux pouvoirs de police municipale.

La mort tragique du maire de Signes a mis au grand jour l'exposition des élus locaux à la violence et à l'insécurité.

Les réponses au questionnaire du Sénat par 3 812 maires, adjoints et conseillers municipaux délégués de communes très variées traduisent une réalité souvent ignorée, bien que grandissante.

L'enquête nous apprend ainsi que 92 % des personnes interrogées « ont été victimes d'incivilités, d'injures, de menaces ou d'agressions physiques » depuis leur première élection. 14 % des élus ont même relaté avoir « subi des attaques physiques ». Il est vrai que l'exercice du pouvoir de police administrative les expose à des risques évidents.

Les élus sont d'autant plus décontenancés que, selon le sondage sénatorial, une part non négligeable des répondants ne trouveraient pas nécessairement une écoute suffisante auprès de leurs interlocuteurs, forces de sécurité intérieure et représentants de l'État. Cela expliquerait un taux de dépôt de plainte assez faible (37 % des victimes).

Pour répondre à ces inquiétudes qui expliquent en partie le refus de nombreux élus de se représenter, les auteurs du plan préconisent d'améliorer la couverture des frais engagés dans le cadre de la protection fonctionnelle. Celle-ci devrait d'ailleurs être systématiquement accordée aux maires victimes, sans délibération préalable du conseil municipal.

Les sénateurs appellent aussi les Parquets à plus de rigueur, tout en incitant les préfetures à mieux assister les maires agressés.

Dans le prolongement de la réflexion sur la sécurité des maires, les rédacteurs du plan formulent des recommandations visant, globalement, à renforcer les prérogatives des élus. Ce faisant, ne seraient-ils d'ailleurs pas davantage exposés ? Une meilleure

formation, comme cela est envisagée, suffirait-elle à sécuriser l'accomplissement de leurs missions ?

Si les sénateurs évoquent l'importance des conventions de coordination (obligatoires dès 3 agents), et le besoin d'assouplir la mutualisation des polices municipales dans les intercommunalités (qui ne serait plus conditionnée à une initiative du maire), l'essentiel du texte porte sur les compétences exercées.

Les maires bénéficieraient d'une capacité renforcée d'infliger des amendes administratives en cas de manquement continu ou répété « à la réglementation communale relative à l'occupation et à l'encombrement illégal du domaine public », ce qui deviendrait une alternative à la poursuite pénale. Ce faisant, la tendance à la « pénalisation » du droit de la police administrative se confirmerait. Dans un même ordre d'idées, les maires infligeraient des amendes forfaitaires en cas de violation des arrêtés de police municipale aisément caractérisables, et dont la constatation ne nécessite pas d'actes d'enquête (par exemple, la consommation d'alcool sur la voie publique).

Dans un registre très différent, le document plaide pour une relance de la vidéoprotection et de caméras mobiles par l'intermédiaire du Fonds interministériel de prévention de la délinquance. Or, depuis plusieurs années, les crédits ont été réaffectés à d'autres sujets, comme la radicalisation ou la prévention de la délinquance juvénile.

Toutes ces préconisations s'inscrivent dans la droite ligne des évolutions législatives introduites dans le projet de loi « engagement et proximité ».

Il devrait aboutir à renforcer les pouvoirs d'astreinte et d'exécution

d'office du maire dans le domaine des établissements recevant du public, ainsi qu'à des pouvoirs accrus en matière de fermeture des débits de boisson, mais par délégation du préfet.

Le maire et l'immigration

Alors que l'exécutif entend renouveler la façon de penser l'immigration en France, des élus développent une approche locale du sujet.

Ainsi, Monsieur Christian Estrosi, président de la commission consultative des polices municipales et délégué général de « La France audacieuse », a contribué au débat en transmettant au chef de l'État plusieurs propositions.

Pour le maire de Nice, les maires doivent être étroitement associés à la réflexion parce qu'ils sont directement concernés.

Le texte commence par établir un lien entre certains troubles à l'ordre public et la présence d'une population parfois nombreuse et paupérisée liée à l'immigration.

Puis, le mouvement politique demande que les maires puissent avoir accès à l'identité des demandeurs d'asile déboutés présents sur le territoire de leur commune, et à celle de ceux faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire.

Ces idées ne sont guère éloignées de la volonté maintes fois répétée d'avoir accès aux fichiers « S ».

Elles soulèvent, en partie, des questions comparables. Revient-il aux maires de participer à la lutte contre l'immigration clandestine ? Les polices municipales sont-elles faites pour cela (formation,

volonté...)?

Le pouvoir exécutif a toujours manifesté son refus de donner aux maires des informations qui ne leur serviraient pas vraiment au quotidien en matière de police. N'est-ce pas à nouveau le cas ?

**CENTRE DE RECHERCHE DE L'ECOLE DES OFFICIERS
DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Directeur de publication : **Colonel Dominique SCHOENHER**

Rédacteur en chef : **Gal d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD**

Rédacteur : **Xavier LATOUR**

Équipe éditoriale : **Odile NETZER
Évelyne GABET**