

# 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 2020**

PAR XAVIER LATOUR



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



# TABLE DES MATIÈRES



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

## Janvier

La contrainte et le droit (colloque co-organisé par le CREOGN et la Faculté de droit de Dijon le 26 novembre 2019)..... **6**

I. L'extension significative des formes de contrainte

*A. De la contrainte matérielle à la contrainte immatérielle*

*B. La montée en puissance de la contrainte préventive*

II. Les interrogations relatives au contrôle juridictionnel de la contrainte

*A. La contrainte au regard du dualisme juridictionnel*

*B. La contrainte au regard de la Cour européenne des droits de l'Homme*

## Février

Les instruments du partenariat entre la sécurité privée et la puissance publique : aspects institutionnels (I)..... **19**

Des instances partiellement adaptées

## Mars

Les instruments du partenariat entre la sécurité privée et la puissance publique : aspects juridiques (II)..... **30**

Des instruments juridiques insuffisamment contraignants

*La préférence accordée au droit souple*

*L'éventualité d'un droit plus contraignant*

## **Avril**

La police administrative à l'épreuve du Covid..... **38**

Le recours à la police administrative sanitaire spéciale

La construction de l'état d'urgence sanitaire : quand l'État s'adapte à la crise

La pertinence de la police administrative générale : oui, mais...

## **Mai**

Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) : bilan 2019..... **48**

## **Juin**

La sécurité et les maires : perspectives post-municipales..... **54**

La sécurité, une priorité locale avant la crise sanitaire

La sécurité, encore une priorité après la crise?

## **Septembre**

Une circulaire pour améliorer l'information des maires..... **60**

Le droit positif en matière d'information

La nécessité d'une circulaire

## **Octobre**

Un petit pas de plus : l'externalisation de la surveillance de personnes condamnées..... **66**

Une jurisprudence subtile

Une jurisprudence incitative

## **Novembre**

Un nouvel outil au service du *continuum* de sécurité..... **74**

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

La continuité

L'innovation

La vision de la Cour des comptes sur les polices municipales [78](#)

# JANVIER 2020

## **La contrainte et le droit**

Un important colloque s'est tenu à l'École de gendarmerie de Dijon, le 26 novembre 2019.

Co-organisé par le CREOGN et la Faculté de droit de Dijon, il a permis de réfléchir aux « mutations du droit applicable à la contrainte ».

Le propos qui suit a permis à son auteur d'introduire la journée.

L'exercice de l'autorité ne se dissocie pas de celui de la contrainte pour que force reste à la loi.

Pourtant, les serviteurs de la loi, les forces publiques auxquelles renvoie l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme, ne confondent pas la contrainte et la violence. L'acte de force exercé sur un individu ne relève pas de l'arbitraire ou de l'acte gratuit. Il s'insère dans un environnement juridique conçu pour encadrer des situations factuelles dans leur diversité et leur complexité. La contrainte mise en œuvre par les forces publiques, particulièrement par les soldats de la loi que sont les gendarmes, ne vaut que par une combinaison entre légalité et légitimité.

La France a construit un cadre juridique très élaboré destiné à garantir « le juste exercice de la force » pour reprendre la formule du Monsieur Christian Vigouroux. Du bloc de constitutionnalité aux dispositions réglementaires, le droit tempère la contrainte pour la rendre compatible avec les libertés de l'individu.

Cette préoccupation a longtemps prévalu en matière de police judiciaire. La répression représente, en effet, le domaine de

prédilection de l'exercice de la contrainte légitime. En règle générale, la commission d'une infraction pénale tend à susciter une réponse des forces de l'ordre. La violence illégitime appelle la violence légitime. L'interpellation, la légitime défense, la garde à vue, le rétablissement de l'ordre constituent autant de formes d'exercice de la contrainte justifiées par la volonté de rétablir la paix sociale.

Rien ne remet en cause ces façons traditionnelles d'appliquer la contrainte, sauf une intolérance de plus en plus grande de la société à un exercice perçu, à tort ou à raison, comme étant disproportionné. La force n'est pas condamnée en tant que telle, seul l'usage potentiellement abusif l'est. Cette allergie accentuée à la contrainte illégitime exerce en toute logique une influence sur le droit.

La vigilance de la société et la prudence de l'État s'inscrivent dans un contexte évolutif. Plusieurs facteurs expliquent de nouvelles façons d'apprécier la contrainte. Son inscription dans l'État de droit ne suffit plus à comprendre son environnement juridique.

Les gendarmes vivent, au quotidien, ses mutations. Elles concernent leurs missions et les moyens utilisés pour les exercer.

La distinction entre la police administrative et la police judiciaire a inspiré de belles pages de doctrine autant que de grands arrêts. Plus concrètement, la police administrative n'exclut évidemment pas la contrainte, mais le curseur se place plutôt au bas de l'échelle, sauf cas particulier. Les gendarmes savent cependant que la police administrative change, de même que son positionnement par rapport à la police judiciaire. La volonté d'anticipation ou, en d'autres termes, la prévention, motive l'extension des prérogatives de police administrative qui deviennent de plus en plus

contraignantes. Le terrorisme a bouleversé des esprits déjà fragilisés par des années de hausse d'une délinquance violente mal tolérée.

Dans le même temps, la contrainte suit les évolutions des moyens. Elle prend d'autres formes pour s'adapter à la société contemporaine totalement perméable aux technologies de communication et qui appellent, en retour, la mobilisation de technologies de sécurité. L'acte de force traditionnel ne disparaît évidemment pas. Il côtoie désormais d'autres façons pour les forces de l'ordre d'agir dans la sphère individuelle, à la fois d'une manière très intrusive, très contraignante, et très discrète.

Les gendarmes, détenteurs de la force, s'interrogent à juste titre sur les contours de la contrainte qui ne se limite plus à ses formes traditionnelles.

Ils sont confrontés à une extension significative des formes de contrainte (I), laquelle induit pour des praticiens du droit des interrogations sur leurs relations au contrôle juridictionnel (II).

## **I. L'extension significative des formes de contrainte**

Paradoxalement, la contrainte ne diminue pas. La prégnance des libertés individuelles, les discours sur l'État de droit pourraient pourtant inciter à le penser. Plus subtilement, la contrainte tend, au contraire, à prendre des formes plus acceptables et diverses.

Tout en conservant une dimension matérielle, elle pénètre le champ de l'immatériel (A). Dans le même temps, elle devient préventive (B).

## A. De la contrainte matérielle à la contrainte immatérielle

La contrainte matérielle, voire physique, exercée sur un individu connaît des évolutions régulières.

Le droit contraint la contrainte en l'enserrant dans des dispositifs toujours plus perfectionnés. Dans un subtil mélange de règles d'engagement, de recours à la technologie, de gestion des ressources humaines (formation), l'État entend domestiquer sa propre puissance. Il cherche à convaincre du bien-fondé de sa force en rendant son emploi transparent. L'introduction des caméras dans les salles de garde à vue ou dans les activités opérationnelles (caméras-piétons) relève de cette logique. Aux dérives supposées des contrôles d'identité ou des tirs d'armes non létales, l'État répond par la mise en images.

Alors que les moyens matériels au service de la contrainte se multiplient, des débats surprenants apparaissent. Des procédés *a priori* moins dangereux (armes non létales) sont plus critiqués que des armes létales, ce qui laisse les professionnels face à un choix cornélien : être victimes ou être auteurs de dommages graves.

Comme en réponse aux inquiétudes relatives à l'usage de la force pendant les opérations de maintien de l'ordre, des voix s'élèvent pour demander une évolution du cadre juridique plus favorable aux forces de l'ordre.

Les évolutions du droit applicable à l'usage des armes létales traduisent l'ambivalence de la société à l'égard de la violence. Après avoir été soumis à un droit différent de celui applicable au policier, le gendarme a intégré les exigences de la jurisprudence de la Cour de cassation. La volonté du juge n'était pas seulement de rapprocher le cadre juridique par souci de cohérence, mais de

réduire les possibilités d'emploi de la force des militaires de la gendarmerie. Cette tendance à tenir la contrainte n'a été assouplie que par la menace terroriste et un degré élevé de violence contre les forces de l'ordre. Cela a conduit à l'actuelle rédaction de l'article L 435- 1 du Code de la sécurité intérieure (CSI).

À ces formes de contraintes matérielles s'ajoutent de plus en plus des manifestations d'une contrainte immatérielle.

Certes, la thématique n'est pas nouvelle. Les forces de sécurité pratiquent depuis longtemps des opérations de surveillance des communications. Pourtant, depuis quelques années, ce type de contrainte gagne en importance autant qu'en subtilité.

Elle se fait plus diffuse, plus discrète aussi, certains la qualifieraient de plus sournoise. Exercée dans un cadre judiciaire comme administratif, elle utilise les potentialités de la géolocalisation, de la surveillance en temps réel, des algorithmes, qui conduisent à des ingérences marquées dans la sphère privée. Le Livre 8 du CSI consacré aux techniques de renseignement en expose l'étendue, pour mieux en encadrer l'usage. La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 en a largement ouvert l'utilisation à la police judiciaire. S'il ne s'agit pas de forcer physiquement un individu, le droit a évolué pour permettre aux forces de sécurité de forcer les barrières de son intimité, plus seulement *a posteriori*, mais bien en temps réel, sans obtenir l'aval d'un juge.

Dans un même ordre d'idées, le développement des menaces immatérielles a impliqué de substantielles évolutions. Le Code de procédure pénale et le Code de la défense offrent plusieurs illustrations des capacités accordées par le droit.

La contrainte se déploie dans une autre direction. Le droit met en évidence la montée en puissance d'une dimension préventive.

## **B. La montée en puissance de la contrainte préventive**

De longue date, le droit administratif connaît le recours à la contrainte pour des motifs d'ordre public. L'hospitalisation d'office (« hospitalisation sous contrainte ») sur décision préfectorale (articles L 3213-1 et s. du Code de la santé publique), ou encore la rétention des étrangers en situation irrégulière (articles L 551-1 et s. du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) illustrent, par exemple, cette situation. Même les contrôles d'identité peuvent être administratifs. Ces prérogatives de police administrative se développent quand, parallèlement, le droit pénal prend une tournure anticipatrice.

La mise à distance du danger motive la prévention. En droit, l'application prolongée de 2015 à 2017 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état de l'urgence, combinée à son approfondissement législatif, a largement accentué le phénomène. La diversité des pouvoirs conférés aux forces de l'ordre traduit la volonté du législateur de les transformer en bras armé, non de l'autorité judiciaire, mais de l'autorité administrative.

En situation de crise, la contrainte devient multiforme. Certaines distinctions s'opacifient entre les pouvoirs de police administrative et de police judiciaire, en particulier en matière de perquisition. Dans un autre domaine, les assignations à résidence soulèvent l'inévitable question de l'atteinte à la liberté individuelle. Ce qui interroge, ce n'est pas tant l'existence de telles prérogatives que leur emploi. La contrainte a-t-elle toujours poursuivi les bonnes finalités, en l'espèce, la prévention du terrorisme ? A-t-elle donné

les résultats attendus ? A-t-elle même été appliquée avec la cohérence souhaitable ?

La volonté de prendre un maximum de précautions se prolonge dans le droit commun. La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure confirme cette logique. Elle introduit, en effet, dans le droit commun, des dispositions auparavant applicables en état d'urgence, en particulier les périmètres de protection (article L 226-1 CSI), les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (articles L 228-1 et s. CSI), et les visites et saisies (articles L 229-1 et s. CSI).

Le terrorisme explique, encore, l'article L 225-1 du CSI sur le contrôle administratif des retours sur le territoire qui se distingue difficilement de l'article 113-13 du Code pénal. L'exercice de la contrainte exige de la mesure, il impose aussi de se plonger dans les arcanes d'un droit dont la contrepartie attendue est l'efficacité, et le risque redouté l'atteinte aux libertés.

Au-delà de la lutte contre le terrorisme, l'exercice d'une contrainte préventive paraît devenir une forme de réponse politique à une exigence sociale de sécurité que le droit vient organiser.

Plutôt que de devoir rétablir l'ordre autour ou dans les stades, la contrainte descend d'un cran pour privilégier les interdictions avec obligation de pointage. De la sorte, elle privilégie aussi un traitement individualisé. Une logique comparable a guidé le législateur lors du vote de la loi « anticasseurs ». La contrepartie de cette approche revient à renvoyer une forme de sanction dans le champ du droit administratif qui devient répressif. Sur ce terrain également, la différence entre les deux formes de police s'opacifie.

Les forces de sécurité savent bien que leurs actions sont scrutées.

En application du principe de légalité, l'acte de force implique parfois de devoir rendre des comptes conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme. Les interrogations relatives au contrôle juridictionnel prennent, dans ce contexte, un relief particulier.

## **II. Les interrogations relatives au contrôle juridictionnel de la contrainte**

L'intervention du juge présente un intérêt majeur. Elle contribue à rendre la contrainte acceptable. Le juge en garantit la légalité, ce qui rassure les sujets de l'ordre. Par effet miroir, le juge participe à la légitimation de l'action des forces de sécurité. Les contrôles exercés tempèrent les relations entre les uns et les autres.

En France, les évolutions relatives à l'exercice de la contrainte s'apprécient au regard du dualisme juridictionnel d'une part (A) et, d'autre part, de l'influence de la Cour européenne des droits de l'Homme (B).

### **A. La contrainte au regard du dualisme juridictionnel**

L'exercice de la contrainte indissociable de l'opacification de la frontière entre la police judiciaire et la police administrative complique, par voie de conséquence, l'identification du juge compétent.

La question dépasse de loin une approche organique. Elle renvoie à une philosophie, à une idée de droit. C'est toute une construction juridictionnelle qui est discutée pour déterminer comment protéger efficacement les libertés individuelles dont le contour

même fluctue.

Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel d'abord enclin à les apprécier extensivement, avant de faire une lecture restrictive de l'article 66 de la Constitution.

Or, cela a facilité l'intervention du juge administratif dans le contrôle de la contrainte. S'il est bien un juge, c'est aussi un juge contesté dans sa façon d'agir (contrôle *a posteriori*), autant que dans son principe même. Ne serait-il pas trop sensible aux arguments du pouvoir ? Les droits de la défense ne sont-ils pas empêchés ?

Le législateur semble comprendre la difficulté de bousculer des équilibres sensibles.

Par exemple, il opte pour une solution novatrice en se tournant vers le juge des libertés et de la détention pour contrôler certaines mesures de police administrative. La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la lutte contre le terrorisme place les visites (anciennes perquisitions administratives) dans le champ de compétences d'un juge qui ne semble pas naturel, en dépit des ressemblances entre la perquisition judiciaire et la visite. Alors que la tendance serait à une « administrativisation » de la police judiciaire, faut-il déceler une « judiciarisation » de la police administrative ?

Dans un même esprit, la loi « anticasseurs » entendait, d'abord, conférer à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif, l'organisation du périmètre de protection, puis elle a préféré renforcer les prérogatives du procureur de la République (article 78-2-5 du Code de procédure pénale).

Les juges français n'agissent pas isolément. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) inspire leurs décisions et, à travers elles, les capacités d'agir des forces de l'ordre.

## **B. La contrainte au regard de la Cour européenne des droits de l'Homme**

La Cour a façonné une jurisprudence applicable à la contrainte sur le fondement de différents articles de la Convention. Elle rappelle aux États l'interdiction de porter atteinte au droit à la vie, ou d'infliger des traitements inhumains ou dégradants.

Elle accompagne aussi les mutations de la contrainte. Les juges de Strasbourg doivent porter un nouveau regard en conciliant la garantie des droits fondamentaux avec la marge d'appréciation accordée aux États en matière de sécurité publique. Les enjeux ne varient guère, seuls les objets du contrôle changent.

L'étude de la jurisprudence européenne n'éclaire pas seulement les solutions des juges français. Elle contribue à comprendre combien les mutations de la contrainte dépassent le cadre national. Le recours aux technologies ou la prévention rapprochent les législations.

Alors que la France opte pour une obligation de pointage (interdiction de stade par exemple), ailleurs la contrainte prend la forme d'une rétention préventive validée par la Cour. L'atteinte au principe de sûreté garanti par l'article 5§1 de la Convention passe donc bien par des voies non judiciaires. Les juges admettent le principe d'une détention sans jugement dans un cadre clairement exposé par la loi et soumis à un contrôle *a posteriori*.

La comparaison apprend aussi beaucoup en matière de gestion des manifestations. Durant les débats relatifs à la loi « anticasseurs », la thématique de l'isolement de manifestants violents a été peu abordée. Pourtant, le Défenseur des droits avait remarqué que la pratique de l'encercllement, « l'encagement » de personnes, pendant une durée plus ou moins longue, n'entraîne, en France, dans aucun cadre légal ou réglementaire. Si la CEDH admet, à titre exceptionnel, qu'un État laisse ses forces de sécurité recourir à cette technique, cela ne suffit pas à la garantir en droit au regard des atteintes portées à des libertés fondamentales (liberté d'aller et de venir, liberté d'expression).

Ainsi, la Cour semble faire preuve d'une relative souplesse à l'égard des nouvelles formes de contrainte, y compris lorsqu'elles touchent à l'intimité corporelle.

Du côté des formes dématérialisées de la contrainte, la Cour paraît tout aussi encline à comprendre les impératifs sécuritaires des États.

Dans un passé pas si lointain, elle avait contraint la puissance publique à encadrer des ingérences caractérisées qui prenaient alors la forme des interceptions de communication ou de correspondance. La surveillance n'est pas incompatible avec une société démocratique, à condition d'y mettre les formes, de la justifier, et de la tempérer.

À l'époque, les moyens à la disposition des forces de sécurité étaient dérisoires eu égard à ceux dont elles disposent dorénavant. Ces derniers autorisent des collectes massives de données et leur échange entre les États. Les uns dénoncent une surveillance de masse liberticide ; les autres en font une nécessité vitale pour la protection des démocraties contre leurs ennemis. La Cour fait-elle

preuve de frilosité ou de pragmatisme en ne s'élevant pas, par principe, contre ces dispositifs, mais en exigeant des États des garanties de leur mise en œuvre ?

Les mutations de la contrainte représentent un défi pour les forces de l'ordre. Tentées d'en exploiter toutes les potentialités, elles sont tenues de le faire dans le strict respect des impératifs opérationnels et des limites imparties par le droit. Ce dernier n'est ni une entrave ni un permis de tout faire, seulement le reflet de choix opérés dans une société démocratique.



# FÉVRIER 2020



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

## **Les instruments du partenariat entre la sécurité privée et la puissance publique : aspects institutionnels (I)**

Un colloque organisé par les Facultés de droit de Paris 5 et Nice, le 29 janvier 2020, a donné l'occasion de dresser le bilan des instruments de partenariat entre la sécurité privée et la puissance publique.

La diversité des intervenants justifie l'idée selon laquelle l'efficacité implique de les faire travailler parfois côte à côte ou, à tout le moins, de manière coordonnée.

L'État a compris de longue date que les forces publiques nationales et locales ne pouvaient pas agir isolément les unes des autres. Le souci constant de favoriser les bonnes relations entre les forces nationales et les polices municipales motive des aménagements institutionnels dont les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD, article L 132-4 du Code de la sécurité intérieure – CSI) représentent l'archétype. L'objectif de partenariat sous-tend, de même, l'élaboration d'outils juridiques, au premier rang desquels les conventions de coordination (article L 512-4 et s. CSI).

Cette légitime préoccupation concerne de plus en plus les opérateurs privés de sécurité (services internes et prestataires de services). Leur montée en puissance quantitative et fonctionnelle a logiquement suscité des évolutions. Le Livre 6 du CSI témoigne d'ailleurs, sans ambiguïté, d'une conception renouvelée de la sécurité intérieure, sans pour autant couvrir l'ensemble des activités, ce qui se comprend au regard des mutations scientifiques (développement des technologies de sécurité) et sociétales

(apparition de nouveaux besoins).

La thématique du partenariat est d'autant plus importante qu'elle renvoie à la réciprocité inhérente à une logique de relations d'étroite collaboration.

D'une part, la puissance publique, à l'échelon national ou local, recherche le renfort de moyens privés. La protection des biens et des personnes ne fait pas l'économie de missions totalement ou partiellement transférées par le public au privé, de missions conjointes, et de partages d'informations. Souvent, les lois relatives à la sécurité comprennent des dispositions qui concrétisent la diversification des intervenants. Des opérateurs d'importance vitale, en passant par les périmètres de protection, à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, les formes d'une production conjointe de sécurité se diversifient autant qu'elles s'approfondissent.

Le secteur privé complète des moyens publics confrontés à des menaces diverses, exposés à la pression budgétaire, et recentrés sur un cœur de métier, pas forcément simple à identifier.

D'autre part, la sécurité privée ne se préoccupe pas seulement de ses intérêts économiques. Elle entend bien tenir sa place au service de l'intérêt général. Qu'elle œuvre au profit de personnes privées ou de personnes publiques, la réussite de ses missions exige l'existence d'un cadre cohérent. Elle doit connaître précisément son rôle, ceux avec lesquels elle agit, le contexte. Elle a besoin de consignes, d'informations. La doctrine d'emploi attendue au niveau national doit avoir des retombées sur le terrain.

La puissance publique ne se pose plus la question de savoir si elle a besoin de la sécurité privée, mais comment faire en sorte d'optimiser la ressource.

Élaborer le constat est plus facile que de trouver les solutions. La puissance publique et la sécurité privée tentent de s'adapter. Dans une matière régaliennne et dans un pays de tradition étatiste, la construction d'un partenariat novateur se heurte nécessairement à des difficultés.

L'État entend conserver son rôle prééminent que lui garantissent le droit constitutionnel (article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme) et la loi (article L 111-1 CSI). S'il n'intervient plus directement dans la fourniture de prestations, il affirme son autorité de direction et de régulation. Quant à elle, la sécurité privée prend soin de défendre ses spécificités. Elle ne veut pas être un partenaire de second rang, corvéable et malléable à volonté. La notion de coproduction laissait supposer une certaine égalité entre les partenaires. Il n'est pas certain que le *continuum* exposé par les députés Thourot et Fauvergue dans leur rapport de 2018, puis dans une proposition de loi, ait la même signification.

Les instruments du partenariat se construisent et évoluent. Quelles formes doivent-ils prendre ? En plus d'instances indispensables, sans être figées, des instruments juridiques sont nécessaires, mais lesquels ?

L'observation des instruments de partenariat laisse penser qu'il s'appuie sur des instances partiellement adaptées.

## **Des instances partiellement adaptées**

À différents niveaux, le partenariat passe par des instances chargées de le penser, puis de le concrétiser. Avant d'envisager des coopérations opérationnelles, les opérateurs de sécurité échangent et se concertent.

En raison de la diversité des intervenants comme des sujets à traiter, des instances ont été créées, tant nationalement que localement. Les premières sont éclatées, quand les secondes sont inutilisées.

Le ministère de l'Intérieur a une longue habitude des partenariats. L'existence de deux forces de sécurité nationale d'un côté, et des polices municipales de l'autre a, par exemple, conduit à la création de la commission consultative des polices municipales (article L 541-1 CSI).

Le développement de la sécurité privée étant un peu plus récent, le ministère paraît davantage hésiter dans ce cas.

Alors que l'État préparait la création du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), il a confié la gestion du dialogue entre les partenaires à un délégué interministériel dédié à la sécurité privée. Entre 2010 et 2013, ce dernier a œuvré notamment pour la rédaction d'un code de déontologie de même valeur juridique que ceux applicables aux forces publiques, ou encore pour l'élaboration d'un plan de lutte contre les cambriolages.

Puis, sa mission d'installation du CNAPS achevée, le délégué ministériel aux coopérations de sécurité a remplacé le délégué interministériel.

La sécurité privée a fait ainsi l'objet d'un double recentrage. Le premier renvoie à une logique sécuritaire, puisque seul le ministère de l'Intérieur est concerné. Le suivant souligne, à juste titre, le besoin de coopération.

Malgré des moyens relativement réduits, la tâche du délégué est importante, tant qualitativement que quantitativement. Il organise le dialogue entre les différents secteurs de la sécurité, mais pas seulement. Il cherche aussi à concrétiser les partenariats, comme en témoigne son action en faveur de conventions censées favoriser le travail en commun.

Parallèlement à l'administration centrale, mais en étroite relation avec elle, le CNAPS a pris une dimension que ses promoteurs n'envisageaient peut-être pas.

Établissement public national sous tutelle du ministre de l'Intérieur, le CNAPS est, par nature, une instance de coopération. La présence de représentants des administrations centrales concernées par la sécurité privée, et des entreprises (y compris de formation) s'explique par la volonté de faire fonctionner une structure de contrôle partenariale, en dépit d'un déséquilibre dans la composition au profit de la puissance publique.

Le CNAPS ne se contente pas de cela. Les relations interpersonnelles favorisées par le travail en commun, ainsi que la personnalité du premier président du collège (Monsieur Alain Bauer) ont pu faire de l'établissement, avec des variations selon les époques, une entité non seulement de dialogue, mais aussi de proposition, même de manière purement factuelle. De plus, la compétence élargie du délégué (les polices municipales, la vidéoprotection...) a pu favoriser des échanges spécifiques à la sécurité privée au sein du CNAPS.

En théorie, cette situation ne soulève pas de problème particulier puisque les rôles de chacun se distinguent bien. En pratique, néanmoins, la pluralité des structures semble plus gênante. Comme ont pu l'écrire les députés Fauvergue et Thourot dans leur rapport de 2018 sur le *continuum* de sécurité, l'existence de deux instances poserait problème. Auparavant, la Cour des comptes, dans son rapport annuel 2018, avait remarqué la difficulté pour le délégué à trouver sa place dans un environnement administratif d'autant plus morcelé que le ministère agit, également, par l'intermédiaire de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

La solution passe-t-elle par une suppression du délégué et le transfert de ses compétences au CNAPS ou à un autre élément constitutif de l'administration centrale ? La mutabilité est un principe structurant de l'État. Le délégué n'est pas immuable. Cependant, ce qu'il incarne mérite attention.

Dans une matière en relation directe avec le régalien, la seule mise en avant du CNAPS entraînerait un mélange des genres regrettable. Le CNAPS est d'abord et avant tout un instrument de contrôle. Il lui revient déjà d'améliorer son fonctionnement dans ce domaine avant d'en explorer d'autres. Sa fonction de conseil n'a pas été pensée sous l'angle de l'animation du partenariat, mais bien sous celui de l'assistance aux entreprises. Sa composition même ne plaide pas en faveur d'une approche renouvelée. Par exemple, les donneurs d'ordre n'y sont présents qu'indirectement, par l'intermédiaire d'une personnalité qualifiée. En outre, le choix d'y associer uniquement les organisations patronales représentatives limite *de facto* les participants.

Dès lors, sous une forme ou sous une autre, avec un délégué aux

coopérations ou non, l'intervention du ministère de l'Intérieur semble devoir être privilégiée. Il pourrait animer un conseil national consultatif de la sécurité globale dont la composition serait plus large que celle du collège de l'établissement public, et irait même au-delà de la seule sécurité réglementée, pour favoriser l'émergence de réflexions conjointes prospectives. La piste pourrait être explorée, bien que la tendance ne soit pas à la création de nouvelles instances de ce type, plutôt à leur suppression, et bien que l'exemple du conseil consultatif des polices municipales laisse planer un doute sur l'efficacité de ce type de structure. L'inconvénient d'avoir deux organismes consultatifs, l'un sur les polices municipales, l'autre sur la sécurité globale existe aussi. Une fusion ne serait pourtant pas opportune en raison des spécificités des sujets traités. Cependant, des groupes de travail communs stimuleraient la réflexion dont la qualité dépend d'une volonté partagée de lui accorder un rôle véritable.

Le partenariat dépasse l'échelon national. Les territoires sont eux aussi concernés.

Qu'elles relèvent des maires, des préfets, voire des procureurs, les instances locales se sont multipliées. Leur bilan en matière de sécurité privée est vite fait, puisque la feuille est quasi vierge. La sécurité privée n'a pas trouvé sa place.

Le préfet de département préside le conseil départemental de prévention de la délinquance. Conformément à l'article D 132-5 CSI, ce dernier « fait toutes propositions utiles aux institutions et organismes publics et privés du département intéressé par la prévention de la délinquance et de la radicalisation ». Malgré des évolutions qui résultent de l'élargissement des sujets entrant dans

son champ de compétences, le conseil associe en priorité des représentants des services de l'État et des collectivités territoriales. La sécurité privée en est généralement absente.

Le maire, quant à lui, a la responsabilité du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Le constat d'un fonctionnement très variable selon les communes est connu. Malgré les modifications apportées (caractère obligatoire dans certaines communes, par exemple, article L 132-4 CSI), le dispositif peine à emporter la conviction. Le bilan pour ce qui relève de la sécurité privée n'y déroge pas, au contraire. Elle reste tenue à l'écart des réunions, malgré l'importante mobilisation de la sécurité privée.

Les possibles raisons de l'exclusion sont multiples, aucune n'est juridique.

D'abord, la sécurité privée est peut-être encore victime d'une forme de méconnaissance. En dépit des évolutions du secteur ces dernières années, son image n'est pas totalement stabilisée. Les efforts de moralisation et de professionnalisation entrepris produisent lentement leurs effets.

Ensuite, si le secteur privé fait figure de partenaire indispensable des donneurs d'ordre publics, ne reste-t-il pas un partenaire subi, voire secondaire ou subsidiaire ? Les relations entre forces publiques sont plus naturelles qu'avec des intervenants privés. L'intérêt général et le marché peinent à se rencontrer.

Enfin, la structuration de la sécurité privée et ses modalités d'intervention ne jouent pas forcément en sa faveur. Parce qu'elle est surtout une activité de prestation de services, les entreprises partenaires changent régulièrement. Leur diversité, due au nombre d'opérateurs et à la sous-traitance, accentue la difficulté

d'identifier des interlocuteurs stables et crédibles. Les faibles taux d'appartenance des entreprises à une organisation patronale la renforcent. La fusion, en juin 2019, des deux principaux syndicats patronaux vise à améliorer ce point, sans garantie de succès.

Malgré ces difficultés, des marges de progrès existent. Le droit positif suffit pour envisager une autre approche. Le préfet de département dispose de l'article D 132-6 CSI afin de convier « des établissements ou organismes et des personnalités qualifiées ». De son côté, le maire bénéficie d'une latitude comparable sur le fondement de l'article D 132-8 CSI. En outre, l'article D 132-9 CSI lui permet de convoquer le conseil en formation plénière ou en formation restreinte, y compris en créant des groupes de travail thématiques.

Dans les faits, l'obstacle lié aux interlocuteurs n'est pas rédhibitoire. Le CNAPS a trouvé des représentants d'organisation patronale pour siéger dans les commissions locales d'agrément et de contrôle. Des référents pourraient être de même identifiés, au moins dans certaines villes, les plus importantes ou encore dans celles recourant de manière significative (niveau de dépenses par exemple) à des entreprises de sécurité privée.

La veille de mars (voir *infra*) permettra de faire le bilan des instruments juridiques de ce partenariat.

# MARS 2020



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

## **Les instruments du partenariat entre la sécurité privée et la puissance publique : aspects juridiques (II)**

Un colloque organisé par les Facultés de droit de Paris 5 et Nice, le 29 janvier 2020, a donné l'occasion de dresser le bilan des instruments de partenariat entre la sécurité et la puissance publique. La veille précédente (voir *supra*, p. 20-28) a permis de faire le point sur les aspects institutionnels, celle-ci aborde les aspects juridiques.

### **Des instruments juridiques insuffisamment contraignants**

Les relations entre les forces nationales et les polices municipales illustrent l'existence d'une technique pseudo-conventionnelle. Comme les anciens contrats locaux de sécurité, la nature contractuelle des conventions de coordination se discute alors qu'elles combinent une part de volontariat et une part de contrainte (article L 512-4 du Code de la sécurité intérieure – CSI). Elles ont inspiré les formules retenues pour la sécurité privée. Dans ce cas, la préférence va au droit souple dont l'échec relatif incite à s'interroger sur le recours à un droit plus contraignant.

### **La préférence accordée au droit souple**

Depuis plusieurs années, l'État tente de bâtir un partenariat avec la sécurité privée en incitant les différents acteurs à dialoguer. Il invite plus qu'il ne commande. Cela correspond à un besoin d'adaptation constant aux mutations sociales. Sans être totalement nouveau, il traduit la postmodernité de l'État régulateur. L'État procède dans des domaines spécifiques ou plus généraux, en recourant à des actes de droit souple.

La priorité est ainsi donnée à des conventions non contraignantes, dont l'existence passe uniquement par des circulaires incitatives.

Les centres commerciaux et le tourisme entrent dans cette logique.

La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 23 mai 2011 (IOC/K/1110760/J) illustre le recours à une convention-cadre relative à la sécurisation des grands espaces commerciaux. Elle a depuis inspiré d'autres dispositifs, tout en étant modifiée en 2019. Les donneurs d'ordre et l'État entendent progresser en matière de 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 facilitent l'échange d'informations opérationnelles et l'instauration de bonnes pratiques.

Des objectifs communs et quantifiables peuvent être fixés. Une meilleure connaissance des besoins passe 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.

Le plan sécurité-tourisme, élaboré par l'État en 2016, cible un autre secteur précis.

Un conseil départemental « tourisme-sécurité », placé sous l'autorité du préfet, anime le partenariat. En réunissant des

professionnels publics et privés, de la sécurité et du tourisme, il prolonge l'état-major départemental de sécurité. En outre, des conventions de site (circulaire du 20 avril 2017 INTA1711331J) visent à prendre en considération leurs spécificités. L'État, par l'intermédiaire du préfet de département, le maire, l'exploitant du site, et le cas échéant le procureur de la République, se coordonnent.

Les objectifs poursuivis sont, principalement, l'optimisation de la transmission des images de vidéoprotection aux forces de sécurité, celle de la présence d'agents privés de sécurité sur la voie publique, et des missions de prévention conférées à la police municipale. Un comité de site se réunit au moins une fois par an afin d'assurer le suivi.

Le dispositif est à ce point léger qu'il laisse une totale liberté dans le processus d'élaboration, même si l'État a vocation à le piloter.

Plus généralement, le ministre de l'Intérieur promeut, depuis une circulaire du 5 janvier 2016 (INT/K/16/00290/J), les conventions locales de coopération de sécurité. Elles sont signées par le préfet de département, les maires, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale, et les donneurs d'ordre.

Elles poursuivent plusieurs objectifs : l'évaluation partagée des risques, 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, ainsi que l'évaluation et les adaptations à apporter à la convention.

Plus récemment, le ministère de l'Intérieur et les organisations

patronales de la sécurité privée (USP et SNES avant leur fusion en Groupement des entreprises de sécurité – GES), 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 (circulaire du ministère de l'Intérieur du 22 février 2019, INTA1905812J).

Des référents départementaux de la police (chef d'état-major du Directeur départemental de la sécurité publique ou son représentant), de la gendarmerie (l'officier adjoint renseignement ou un autre officier au sein du groupement), et de la sécurité privée (un chef d'entreprise désigné d'un commun accord par les organisations patronales) sont incités à échanger des informations. La sécurité privée peut transmettre des informations opérationnelles, tandis que les forces publiques sensibilisent les responsables de la sécurité privée aux différentes formes de menaces.

Ces solutions s'inspirent de pratiques étrangères parmi lesquelles celles de l'Italie. Il existe, en effet, des protocoles signés entre les provinces (à l'initiative des préfets), les communes et les entreprises privées de sécurité, sur une base volontaire. Ils s'appuient sur un protocole national signé entre le ministre de l'Intérieur et les organisations professionnelles, en février 2010.

Dans un autre registre, la Grande-Bretagne a inventé 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, de procédures d'échanges d'informations et d'exercices). Plusieurs États l'ont transposé, notamment l'Australie, les États-Unis et le Canada. En France, une

expérimentation avait été lancée sur le site de la Défense, en 2015, sous le nom de « Vigie », pour développer le partage de données.

La souplesse des fondements juridiques se combine, par ailleurs, avec les aléas inhérents à la complexité de relations interpersonnelles. L'implication de chacun dépend de divers facteurs (disponibilité, confiance, complicité...) qui rendent les rapports plus ou moins constructifs.

### **L'éventualité d'un droit plus contraignant**

La modestie des résultats obtenus par le biais du droit souple pourrait inciter à basculer du côté du droit dur. L'État n'a certainement ni la capacité ni la volonté de tout réglementer. En revanche, son intervention sur des points ciblés et essentiels se justifie.

La notion de partenariat n'exclut pas le droit dur. Au contraire, celui-ci s'applique déjà.

La sécurisation des activités d'importance vitale (AIV) et les études de sûreté et de sécurité publique (ESSP) s'y prêtent.

Le cas des AIV met en évidence la capacité de l'État à opter pour des méthodes contraignantes lorsque des intérêts fondamentaux sont en jeu.

Ainsi, la France assure la protection de certaines activités essentielles en imposant à des entreprises privées des obligations importantes. Sur le fondement des articles L 1332-1 et suivants du Code de la défense, elle provoque des partenariats obligatoires. La violation des prescriptions attachées aux AIV ne traduit pas seulement un échec des partenariats, elle induit des sanctions

pénales. La culture de la séparation, l'étanchéité des réseaux et la pratique du secret ne peuvent plus caractériser les travaux entre les différents acteurs. L'État et les opérateurs étant dans une situation d'interdépendance, la concrétisation opérationnelle exige des efforts réciproques pour combiner logique d'entreprise et logique de sûreté.

Les ESSP obligent, quant à elles, des professionnels d'horizons variés à discuter, conformément aux objectifs poursuivis par la prévention situationnelle de l'insécurité.

Les urbanistes, les architectes et les opérateurs publics et privés de sécurité s'accordent pour mieux protéger certains sites. Loin de se limiter à un simple document administratif, elles favorisent le bon fonctionnement d'un aménagement, donc l'engagement de la responsabilité du maître d'ouvrage.

Le partenariat se noue dans le cadre de la rédaction de l'étude, souvent autour d'un cabinet de conseil. Il anime les échanges sur des thématiques communes en faisant travailler ensemble, notamment, les référents sûreté de la police ou de la gendarmerie, les architectes, parfois les prestataires de sécurité privée qui ont la connaissance du terrain, ainsi que les responsables du service interne de sécurité.

Il se poursuit au sein de la sous-commission départementale de sécurité publique rattachée à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité qui instruit les ESSP attachées au permis de construire. Elle associe des représentants de l'État (préfet, police, gendarmerie, directeur départemental de l'équipement), des pompiers, des personnalités qualifiées représentant les constructeurs et aménageurs, et le maire.

L'État a compris à propos des conventions de partenariats des

polices municipales le besoin d'instiller une dose d'obligation. La convention peut être obligatoire, son contenu négociable pour une meilleure adaptation aux besoins opérationnels. Suivra-t-il cette voie pour les conventions avec la sécurité privée ? Sa participation à la protection de certains sites sensibles, ou à celle des mobilités (transports urbains par exemple) justifie d'ouvrir le débat, tout comme les possibilités qu'elle soit armée.

En tout état de cause, et à condition qu'un minimum de consensus se dégage, il ne s'agirait pas de réglementer dans tous les domaines, pour toutes les missions auxquelles les opérateurs privés participent. Les obligations pourraient ne concerner que des missions très spécifiques, mettant réellement en relation des moyens publics et privés. Les conventions ne devraient ni entraver l'action d'entreprises déjà très encadrées, ni la liberté contractuelle. Elles auraient davantage pour fonction de favoriser une meilleure coordination d'intervenants divers (prestataires comme donneurs d'ordre et forces de sécurité intérieure). Cela aiderait à consolider des contrats conclus sans intégrer dans leur champ d'application des tiers pourtant directement concernés, au premier rang desquels les forces de sécurité.

# AVRIL 2020

## **La police administrative à l'épreuve du Covid**

La crise sanitaire liée à l'épidémie mondiale de Covid-19 a contraint les décideurs nationaux et locaux à prendre des mesures préventives d'une ampleur inédite.

À cette fin, ils ont recouru à leurs prérogatives de police administrative.

Les juristes connaissent bien les enjeux de leur utilisation. La prise de mesures préventives passe, classiquement, par la police administrative générale ou par la police administrative spéciale. Elles se combinent, au gré des besoins, aussi bien dans le cadre de l'administration centrale et déconcentrée, que dans celui de la décentralisation. En agissant, les différentes autorités respectent une obligation, puisque leur passivité pourrait justifier des actions en responsabilité.

Ainsi, le gouvernement a, d'une part, recouru à la police sanitaire (police spéciale), quand les autorités locales ont agi, d'autre part, en se fondant sur la police administrative générale, tandis qu'un régime d'état d'urgence sanitaire a aussi été créé.

### **Le recours à la police administrative sanitaire spéciale**

Il revient à l'État de faire face à une crise sanitaire, comme en dispose le Code de la santé publique (CSP, article L 1411 al. 2 et 4). Afin de coordonner les mesures à prendre, l'exécutif s'appuie sur les moyens éprouvés dans d'autres domaines.

Le Conseil national de défense et de sécurité nationale, placé sous l'autorité du chef de l'État, n'est pas cantonné à la lutte contre le terrorisme ou au suivi des questions de défense. Il est utilisé

comme un instrument de coordination, dans une logique interministérielle, sans pour autant marginaliser le Conseil des ministres.

Dans le prolongement des échanges menés en son sein, le ministre de la Santé a pu prendre un certain nombre de décisions essentielles relatives, notamment, à l'activation des plans d'urgence dans les établissements de santé.

En étroite relation avec les Agences régionales de santé, il a pu, également, sur le fondement de l'article L 3131-1 du CSP, user de ses prérogatives de police administrative spéciale, en particulier, afin de restreindre les rassemblements et autres activités collectives. Ces mesures prises par arrêté sont ensuite reprises par décret du Premier ministre.

Dans ce schéma, le Président de la République n'est donc pas, en droit, celui qui décide. Il n'a pas compétence pour cela, puisqu'il ne détient pas de compétence de police administrative. En revanche, il est celui qui impulse, dans la logique présidentialiste de la V<sup>e</sup> République.

Parallèlement, le gouvernement a usé de prérogatives de puissance publique pour imposer des mesures de réquisition (décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 et arrêté du 6 mars 2020), et même encadrer les prix de certains produits (décret n° 2020-197 du 5 mars 2020 relatif aux prix de vente des gels hydro-alcooliques). La police administrative spéciale relève, également, du niveau déconcentré. Les préfets peuvent, en effet, procéder à des réquisitions (article L 3131-8 CSP).

## **La construction de l'état d'urgence sanitaire : quand l'État s'adapte à la crise**

Malgré tout, le gouvernement a ressenti le besoin de consolider les moyens à sa disposition en faisant voter par le Parlement la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. S'il avait pu se contenter d'une application de la théorie des circonstances exceptionnelles par le juge administratif, il a privilégié la sécurité juridique dans la suite d'un mouvement désormais bien connu résumé en une formule : « une crise, une loi ».

Cette évolution part du constat de l'inutilité de l'article 16 de la Constitution dès lors, notamment, que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'est pas entravé. L'article 36 relatif à l'état de siège n'est pas plus pertinent. Elle traduit la volonté de mieux graduer les réponses apportées à une menace sanitaire grave (temps normal) et à une catastrophe sanitaire (temps de crise).

Plutôt que de corriger le Code de la santé publique pour consolider les prérogatives du ministre de la Santé et du Premier ministre, le choix, déjà contesté par certains observateurs, a été fait de se placer sur le terrain d'un régime de crise.

Dès lors, il eût été envisageable de compléter la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, pourtant plusieurs fois modifiée entre 2015 et 2017. Le Gouvernement a opté pour un montage juridique distinct, tout en s'en inspirant. Pourtant, les « calamités publiques » prévues par le texte auraient pu justifier d'enrichir la loi de dispositions spécifiques aux enjeux de santé publique.

La dissociation s'explique vraisemblablement par la volonté de ne pas mélanger les genres. L'état d'urgence de 1955 reste attaché à

des préoccupations de sécurité intérieure, et plus spécialement à la lutte contre le terrorisme. Son application prolongée a aussi soulevé des débats animés sur son impact sur les libertés. La dissociation n'empêche pas les critiques sur un nouvel état d'urgence pas forcément justifié en droit, et potentiellement liberticide.

Néanmoins, la loi du 23 mars 2020 reprend des principes de la loi de 1955. L'application du régime est ainsi décidée en Conseil des ministres, pour une durée limitée (30 jours au lieu de 12, ce qui ne renforce pas le Parlement), avant un possible renouvellement par le Parlement. Une fois le régime activé, le Premier ministre voit ses pouvoirs de police renforcés. Là réside l'apport essentiel du texte. La catastrophe exige de prendre des mesures nationales dont la responsabilité incombe beaucoup plus au chef du Gouvernement qu'au ministre de la Santé.

En effet, le CSP modifié lui confère des prérogatives adaptées à une crise sanitaire dont l'exercice sera naturellement contrôlé par le juge administratif qui fera application du contrôle de proportionnalité, comme le législateur l'y invite. Les pouvoirs accordés ressemblent, pour certains, à ceux de l'état d'urgence : restriction de circulation, confinement (au lieu d'assignation à résidence), fermeture d'établissements...

Ils s'en éloignent dès lors qu'il s'agit aussi de recourir aux réquisitions ou au contrôle des prix et d'imposer des restrictions de la liberté d'entreprendre.

De son côté et en dehors des décisions relevant du Premier ministre, le ministre la Santé peut prescrire des mesures de police administrative spéciale (article L 3131-16). Il peut prendre, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est

déclaré, des mesures « strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriés aux circonstances de temps et de lieu » (article L 3131-16 al. 3).

L'un et l'autre, le Premier ministre et le ministre de la Santé, s'appuient sur le préfet de département qui prend les mesures générales ou individuelles d'application (article L 3131-17).

Un comité de scientifiques (deux personnalités qualifiées nommées par le Président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat et d'autres personnes nommées par décret) éclairera le Gouvernement et le Parlement, qui recevra les informations transmises par l'Exécutif. Le président du comité est nommé par décret du Président de la République. Ses avis sont rendus publics. Le comité est dissous lorsque prend fin l'état d'urgence sanitaire. Sa participation à la gestion de crise devra être observée avec soin. Le rôle des experts dans la prise des décisions et leur influence sur les décideurs politiques exigera un peu de recul pour se forger une opinion.

Le texte permet, par ailleurs, aux policiers municipaux et aux gardes champêtres de verbaliser en cas de non-respect des interdictions de déplacement.

La fin de l'état d'urgence sanitaire peut être prononcée par un décret en Conseil des ministres, avant la date prévue.

**La pertinence de la police administrative générale : oui, mais...**

Les préfets de département demeurent compétents pour garantir l'ordre public, lequel englobe la salubrité publique.

Sur ce fondement, les représentants de l'État ont interdit des rassemblements ou autres activités, en raison de circonstances locales particulières. Ils ont pu aussi instaurer un couvre-feu afin de mieux faire respecter les mesures de confinement.

De plus, bien que jouant un rôle essentiel, le préfet de département n'est pas seul. Le préfet de zone de défense et de sécurité a, pour sa part, compétence pour agir dans l'hypothèse où la situation prendrait des proportions telles, que cela nécessiterait une action plus globale (article L 3131-9 CSP).

Les maires agissent eux aussi.

Face à une crise nationale, le local n'est pas écarté. L'article L 2212-2 et 4 du Code général des collectivités territoriales conserve son intérêt pour justifier l'exercice des prérogatives de pouvoirs de police administrative générale.

Des interdictions de circulation (sur les plages par exemple), ou des décisions de couvre-feu ont été instaurées sur cette base. La situation sanitaire justifie alors la restriction des libertés. La Convention européenne des droits l'Homme couvre ces limitations au nom de la protection de la santé. De son côté, le Conseil constitutionnel l'admet également.

Cependant, les élus locaux connaissent bien la difficulté de recourir à ce type de mesure.

Ils savent la nécessité de les motiver précisément et de les adapter aux circonstances pour passer le contrôle de légalité du préfet et, éventuellement, du juge administratif. La proportionnalité de la mesure, ainsi que son caractère ni trop général ni trop absolu, constituent des éléments appréciés au cas par cas.

En outre, l'exercice de la police administrative générale et locale

s'apprécie au regard de l'intervention d'une autorité de police administrative spéciale. La seconde n'exclut pas forcément la première sous réserve, cependant, de ne pas aller trop loin. La frontière s'est obscurcie avec la crise sanitaire. Des maires ont aggravé des mesures au nom des circonstances locales et d'un danger imminent.

Pourtant, le maire ne doit pas concurrencer la police spéciale en utilisant ses prérogatives de police générale. Tel était l'enjeu dans l'affaire de Sceaux sur le port du masque obligatoire contesté, jusque devant le Conseil d'État (ord. 17 avril 2020), par la Ligue des droits de l'Homme.

Comme la commune de Sceaux, des villes tentent parfois d'aller au-delà de la réglementation nationale. Telle était la volonté du maire en imposant le port du masque dans la rue. *A priori*, l'idée paraît bonne au nom du principe de précaution, *a priori* seulement. Le juge administratif fixe une limite selon laquelle un arrêté de police est « subordonné à la double condition » que les mesures prises « soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale ».

En l'espèce, le Conseil d'État remet en cause les arguments avancés par la commune et ne les classe pas dans la catégorie des raisons impérieuses. Si la protection des personnes âgées est sans doute un but louable, le port généralisé de masques n'est pas nécessaire. Des mesures moins contraignantes seraient plus appropriées.

L'objectif de prévention est ainsi apprécié de manière assez classique. La police administrative générale doit permettre de répondre à un risque avéré et non hypothétique, même si la limite

entre les deux est floue.

Pour dissiper toute ambiguïté, le juge souligne que l'arrêté de police « est susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes ». « De plus, en laissant entendre qu'une protection couvrant la bouche et le nez peut constituer une protection efficace, quel que soit le procédé utilisé, l'arrêté est de nature à induire en erreur les personnes concernées et à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités. »

Le port du masque peut être recommandé par l'Académie de médecine, cela ne suffit pas à fonder une mesure, trop contraignante au regard de la liberté d'aller et de venir. Ce faisant, la compétence technique du maire à apprécier une situation sanitaire est largement réduite. Seule la compétence gouvernementale compte. Les textes sur l'urgence sanitaire ont justement été élaborés pour renforcer les prérogatives de police sanitaire de l'État dont le maire n'est que le relais.



# MAI 2020

## **Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) : bilan 2019**

L'activité du CNAPS ne faiblit pas. Elle suit celle des entreprises privées de sécurité pour lesquelles 2019 aura été une année chargée, avec des événements sportifs (la coupe du monde féminine de football) ou encore un regain d'interventions lié à la crise des « gilets jaunes ».

Le CNAPS a aussi le regard tourné vers l'avenir, en particulier les Jeux olympiques et, plus près de nous, la publication du Livre blanc sur la sécurité intérieure, repoussée pour cause de Covid-19.

Publié en avril 2020, le rapport d'activités éclaire toujours très utilement la vie de l'établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

Comme le souligne sa Présidente, Madame Derouet-Mazoyer, le CNAPS relève année après année les défis d'un environnement en constante évolution. À cette fin, son directeur, le Préfet Cyrielle Maillet, insiste sur la « stabilisation des performances » et la « modernisation des processus ». Cela passe, notamment, par une refonte des outils dématérialisés, à commencer par le site Internet. En offrant un regard rétrospectif intéressant, le rapport du CNAPS permet aussi de mieux apprécier la situation présente. À cet égard, les activités privées traversent une période de doutes, inhérente à la crise sanitaire, comme le reste de la société.

Depuis le début du confinement, les responsables du secteur s'interrogent et s'inquiètent. Non seulement les conséquences économiques sont parfois graves (sur l'événementiel et l'aéroportuaire en particulier), mais encore les professionnels se sentent oubliés dans le dispositif de sécurité globale. Il est donc assez probable que le rapport 2020 reflétera cet environnement

compliqué.

Avec un budget de 17,6 millions d'euros et 218 ETP (budget et effectifs stables), le CNAPS dispose de réels moyens pour accomplir ses missions et atteindre son objectif de régulation renforcée. Cela lui a aussi permis de faire face à une augmentation de son activité de plus de 20 %.

En matière de police administrative, le CNAPS a dû faire face à une demande soutenue en matière de délivrance des titres.

Le rapport met ainsi en évidence une hausse de 59 % des cartes professionnelles (75 546), dont un nombre significatif de renouvellements (61 %). À cela s'ajoutent 2 834 agréments de dirigeant, en sachant que le nombre de demandes (3 186) est en baisse de 6 %. Le délai moyen de délivrance est de 7 jours ouvrés pour 83 % des demandes, ce qui rassurera les professionnels souvent soucieux de fluidifier leur activité.

L'observateur remarquera que les demandes d'autorisations préalables d'accès à une formation sont également nombreuses (40 489), en hausse de 11 %. À cela s'ajoutent plus de 15 000 agréments palpation.

Parallèlement, le contrôle de la formation se poursuit. 244 autorisations ont concerné les organismes de formation, ce qui traduit une diminution significative. Elle incite à penser que le marché se stabilise, avec un total de 426 organismes de formation (627 établissements). Dans le même temps, le CNAPS a autorisé 5 500 sessions de formation continue.

Alors que l'année précédente avait mis en évidence une augmentation des taux de refus à la suite d'un défaut de moralité (12 %), traduction d'une sévérité accrue ainsi que d'une harmonisation des critères entre les commissions locales

d'agrément et de contrôle, ce chiffre chute nettement en 2019. Avec seulement 4 % de rejets (tout type de titres), l'établissement pourrait s'exposer à des critiques relatives à son efficacité. Le CNAPS explique donc ce chiffre par des raisons techniques : une nouvelle procédure de traitement des dossiers incomplets et une proportion importante des demandes de renouvellement. Sera-ce suffisant pour rassurer ? Cela n'est pas certain. En effet, le taux de rejet des cartes professionnelles n'est que de moins de 2 % (7 % pour les autorisations préalables).

Le taux de délivrance des titres après un contrôle approfondi est stable (10,5 %). Parallèlement, le CNAPS poursuit sa politique de criblage récurrent des titres au cours de la troisième année de leur validité .

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

En ce domaine, la stabilité prévaut (1 733 contrôles au lieu de 1 736). Ils ont prioritairement ciblé les activités privées de sécurité se déroulant dans des lieux accueillant un public important, la protection physique de personnes et les organismes de formation.

De plus, les entreprises importantes retiennent davantage l'attention des contrôleurs en raison de leur place prépondérante sur le marché. Ainsi, 67 % des contrôles ont concerné des entreprises de plus de 100 salariés.

Ce chiffre ne devrait pas contenter la profession qui se plaint régulièrement de ce type de concentration, en arguant que les sociétés visées ne sont pas forcément celles qui sont les plus problématiques.

Comme en 2018, les efforts de formation des contrôleurs sont mis

en exergue.

Cette année encore, le rapport ne permet pas de savoir si des contrôles ont été diligentés après des signalements.

Dans le prolongement des contrôles, le CNAPS a identifié 7 492 manquements (légère hausse par rapport à 2018, mais la baisse tendancielle se poursuit). Ils ont débouché sur 567 actions disciplinaires (813 en 2018) et 1 687 sanctions (1 502 en 2018). 348 dossiers ont été transmis à l'autorité judiciaire (177 en 2018) sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale.

Les éléments statistiques des sanctions font apparaître une majorité d'avertissements et de blâmes contre des personnes physiques et des personnes morales, mais aussi 332 (347 en 2018) interdictions d'exercer (211 infligées à des personnes physiques et 121 à des personnes morales). Il convient d'ajouter à cela des pénalités financières (2,5 millions d'euros contre 2,8 en 2018).

En matière de police administrative, 790 recours ont été présentés devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), 494 décisions ont été confirmées. Le juge administratif a, quant à lui, été saisi à 396 reprises (312 fois en excès de pouvoir). Dans 76 % des cas, il a validé la légalité de la décision prise.

En matière disciplinaire, la CNAC a examiné 98 recours gracieux, pour confirmer 53 % des décisions initiales. Le juge administratif a examiné 63 recours (97 % de confirmation).

En conclusion, le CNAPS démontre qu'il a atteint un rythme de croisière. Certains s'en contenteront. D'autres pourraient penser que les résultats peinent encore à convaincre et à rassurer

totalément sur le bon fonctionnement des activités privées de sécurité.

# JUIN 2020

## **La sécurité et les maires : perspectives post-municipales**

Dans de nombreuses communes, les équipes municipales sont déjà installées. Dans d'autres, il aura fallu attendre après le 28 juin 2020. Certaines ont été reconduites, d'autres ont changé. Toutes portent leur attention sur les besoins de leurs administrés.

Avant la crise sanitaire, les questions de sécurité représentaient une préoccupation majeure. La sécurité des personnes et des biens arrivait ainsi en tête (46 %), avant l'environnement, selon un sondage ODOXA publié en octobre 2019. Si ces chiffres globaux cachaient sans doute des disparités en fonction de la taille des communes, ils reflétaient cependant une tendance assez marquée et constante.

### **La sécurité, une priorité locale avant la crise sanitaire**

Afin de répondre à cette préoccupation, les maires disposent d'un large panel de moyens d'action.

En utilisant les leviers de la prévention situationnelle, de la prévention sociale, ou encore en se dotant d'une police municipale, ils se sont investis, en dépassant les clivages politiques nationaux. Acteurs de la lutte contre la délinquance ou, plus largement, contre le sentiment d'insécurité, leurs choix ont traduit différentes approches qui combinent la prévention, la répression, le recours aux moyens humains, à la technologie... Beaucoup en ont fait un axe prioritaire de leur politique, malgré leurs interrogations sur leur positionnement par rapport à l'État.

L'ordre public relève, en effet, en priorité de lui, et de ses forces de sécurité intérieure. Certains maires, y compris dans le cadre de

leurs associations, ne manquent pas de rappeler cette donnée. Ils en déduisent que les communes ne doivent ni le concurrencer, ni se substituer à lui. Le curseur de la coproduction (ou du *continuum* de sécurité) se positionne avec précaution.

Parmi d'autres sujets, les travaux du Livre blanc sur la sécurité intérieure sont supposés aider à mieux cerner les besoins en matière de partenariats, de répartition des compétences, ou encore d'organisation. Alors qu'ils devaient être publiés au début de l'année 2020, la crise sanitaire a bousculé le calendrier.

### **La sécurité, encore une priorité après la crise ?**

Deux éléments incitent à se poser la question.

Le premier ressort de l'observation.

La campagne pour le deuxième tour, en juin, n'a pas ressemblé à ce qu'elle aurait été en mars. Bien que d'une durée allongée, elle a peiné à s'imposer dans l'actualité. La presse nationale a souvent préféré couvrir massivement d'autres aspects de l'actualité. Quant à la presse quotidienne régionale, elle s'en est emparée avec une certaine prudence. Il est vrai que les maires sortants et se représentant ont parfois hésité à faire campagne.

D'une part, les conditions matérielles ne les y ont pas incités. Les règles de distanciation physique ont justifié une grande prudence. Les tractages, boîtages, meetings... ont été réduits au minimum, voire annulés. Tout comme la dématérialisation aura été l'une des grandes gagnantes de la gestion crise, elle l'a aussi été pendant la campagne. Les équipes ont privilégié les réseaux sociaux et le démarchage téléphonique. L'objectif principal n'a pas été de présenter un programme. Il l'avait été avant le premier tour. Il

n'était pas non plus de changer de programme radicalement, cela n'aurait eu aucun sens politique.

En revanche, la mobilisation des électeurs a servi de fil conducteur. L'abstention massive du premier tour ayant été due, pour l'essentiel, à la crainte du virus, il fallait faire en sorte que le second ne subisse pas le même sort. Les maires sortants et les candidats d'opposition ont partagé le souci de retrouver les électeurs, notamment les séniors.

En outre, beaucoup de maires ont capitalisé sur leurs actions pendant la crise. La prime « Covid » n'a pas été une fiction. Un candidat avait plus à gagner en entretenant l'image d'un bon gestionnaire de crise, plutôt que celle d'un candidat faisant de la politique. Quand les adversaires se sont placés sur le registre de la critique, les sortants ont pu opposer la proximité avec les administrés, les distributions de masques, le soutien aux commerçants... Les maires ont même été perçus comme l'ultime recours, alors que l'État semblait autant empêtré dans sa lourdeur administrative que victime d'une certaine impréparation.

L'autre élément s'appuie sur les enquêtes d'opinion.

Une enquête IPSOS de fin avril 2020 justifiait que *CNews* titre « Les préoccupations des Français bousculées ». Le virus retient largement l'attention (76 %), loin devant le système de santé (42 %) et l'environnement (33 %). Dans une autre enquête IFOP/*Le Parisien* (31 mai), la crise économique supprime tous les autres thèmes (79 %). Pour OpinionWay (13 mai 2020), l'environnement ressort également.

Les maires ont, apparemment, compris le message. Si avant le premier tour, le thème de la protection de l'environnement était mis en avant, il ne fait aucun doute qu'il restera d'actualité.

Pendant la crise, plusieurs communes ont agi dans des domaines à forte visibilité. La création de pistes cyclables, même temporaires, parfois du jour au lendemain, relève de cette logique.

Dans ce contexte, la sécurité a pu passer au second plan. Si elle a été évoquée, c'est principalement, même au plan local, sous l'angle des relations entre les administrés et les forces de sécurité intérieure. Il est vrai que pendant des semaines, ces dernières sont souvent intervenues pour faire respecter les obligations d'un confinement parfois mal vécu. Son assouplissement progressif n'a pas immédiatement conduit à changer cette approche.

Toute l'incertitude réside dans la question de savoir si cette baisse de la demande sociétale de sécurité s'inscrira réellement dans la durée ? Les affrontements à Dijon ne témoignent-ils pas de l'importance du sujet ?

À court terme et moyen terme, les équipes municipales seront vraisemblablement tentées de mettre l'accent politique, donc financier, sur les sujets porteurs. L'environnement en fera partie, tout comme la prévention d'un retour du virus. La fameuse deuxième vague inquiétera davantage que le taux de cambriolage ; le sauvetage des économies locales mobilisera plus aisément que l'équipement des polices municipales. L'installation de radars anti-bruit sera privilégiée à celle d'une caméra. La police municipale pourrait être recentrée sur la lutte contre les incivilités.

À plus long terme et même si la prospective est un exercice délicat, la sécurité pourrait redevenir une question centrale. Les maux de la société n'ont pas disparu avec la crise sanitaire. Au

contraire, elle les a accentués. L'environnement économique et social s'est dégradé, sans que nous en connaissions encore l'ampleur. Plusieurs facteurs pourront contribuer à une augmentation de la délinquance. Des catégories de la population (les jeunes en particulier) et des territoires subiront les conséquences négatives du virus, non pas dans leur chair, mais dans leurs activités. Le possible creusement des inégalités sous-tendra éventuellement des tensions sociales fortes.

L'État sera vraisemblablement appelé à la rescousse, mais pas seulement. Comme avant la crise, comme pendant la crise, le besoin de proximité expliquera une forte sollicitation des maires.

# SEPTEMBRE 2020

## Une circulaire pour améliorer l'information des maires

Dans la construction du *continuum* de sécurité entre l'État et les collectivités territoriales, la question de l'information des maires revient régulièrement.

Le Code de la sécurité intérieure (CSI) s'enrichit régulièrement de dispositions censées faciliter le dialogue entre les maires et les représentants de l'État, procureurs comme forces de sécurité intérieure. Les maires sont demandeurs d'éléments leur permettant de mieux cerner l'insécurité sur le territoire de leur commune.

Beaucoup d'entre eux ont pleinement assimilé leur rôle de pivot de la prévention de la délinquance. Ils entendent répondre aux besoins formulés par les administrés, tout en étant certains que les dépenses communales, notamment dans le fonctionnement de polices municipales de plus en plus sollicitées, soient bien employées. Dans leur dialogue avec l'État, en particulier au sein des Conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance (CLSPD), ou lors de la rédaction des conventions de coordination entre la police municipale et la police nationale ou la gendarmerie, ils souhaitent pouvoir mesurer l'ampleur des efforts à fournir ainsi que mieux évaluer la part qui, selon eux, incombe au ministère de l'Intérieur.

### Le droit positif en matière d'information

Dans une logique d'équilibre, lorsque le maire signale des crimes ou des délits en application de l'article 40 du Code de procédure pénale (article L 132-2 CSI), il bénéficie, en retour, d'une information par le procureur sur les suites données.

Surtout, les responsables locaux de la police nationale et de la gendarmerie sont tenus de les informer « des infractions causant un trouble à l'ordre public » commises sur le territoire de leur commune (L 132-3 CSI). Une obligation qui connaît, en principe, assez peu de tempéraments, eu égard au caractère particulièrement souple et fluctuant de la notion d'ordre public. À la demande du maire, le procureur de la République doit, pour sa part, communiquer les décisions prises dans le cadre de l'opportunité des poursuites (classement sans suite, alternative), ainsi que les jugements devenus définitifs ou frappés d'appel.

La loi 2019-1461 du 27 décembre 2019 « engagement et proximité » a, d'ailleurs, précisé les informations à transmettre à l' élu local. Elle resserre les liens entre les autorités nationales et locales puisque le maire est informé, « à sa demande », des poursuites engagées et des jugements définitifs, ainsi que des suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale.

Le maire a donc la possibilité de collationner toutes les informations d'ordre judiciaire sur l'évolution de la délinquance sur le territoire qu'il administre et, surtout, les décisions rendues à ce sujet. Sa prérogative englobe l'absentéisme scolaire considéré, à tort ou à raison, comme révélateur d'une attitude préluant à l'entrée des mineurs dans la délinquance.

Dans un même ordre d'idées, le législateur a renforcé les moyens d'information globale des nouveaux élus municipaux (article 42) afin de mieux les accompagner dans leur prise de fonctions.

Au sein même des CLSPD (article L 132-5 CSI), des groupes thématiques peuvent traiter des « questions relatives à l'exécution

des peines et à la prévention de la récidive », dans le respect de la confidentialité.

De son côté, le préfet de département « informe régulièrement » le maire des résultats obtenus en matière de lutte contre l'insécurité (article L 132-10 CSI).

### **La nécessité d'une circulaire**

Rédigée par les services de Madame Belloubet peu avant le changement de gouvernement, la circulaire du 29 juin 2020 (JUSD 2007275 C) traduit une nécessité d'amélioration.

Le texte entend favoriser l'application effective des dispositions de la loi de 2019. De la sorte et d'une part, le législateur a tiré les enseignements de l'existence de polices municipales interventionnistes, et pas uniquement préventives. À la demande des maires, les agents locaux utilisent les potentialités offertes par l'article 21-2 du Code de procédure pénale.

D'autre part, la circulaire rappelle aux procureurs qu'ils sont désormais signataires des conventions de coordination, ce qui motive encore davantage l'existence d'échanges de qualité.

Dans un environnement administratif complexe, alors que les parties prenantes sont déjà très sollicitées par la gestion du quotidien, l'établissement de nouvelles méthodes de travail ne se fait pas forcément dans la facilité. Des cultures professionnelles différentes constituent peut-être une difficulté supplémentaire.

Pourtant, les pratiques évoluent dans une logique de confiance et

de partenariat. La circulaire insiste, à ce propos, sur la nécessité absolue de respecter les règles relatives au secret de « l'enquête et de l'instruction, conformément aux dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale ». La multiplication des détenteurs d'informations sensibles ne doit pas, en effet, conduire à une remise en cause potentiellement problématique de la confidentialité. Le dialogue est une chose, notamment au sein du CLSPD (ou de son équivalent intercommunal), les fuites en seraient une autre. Cet impératif concerne tout autant les informations communiquées au sein des Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD).

Tout en ayant le mérite de manifester auprès des procureurs la volonté ministérielle de donner un plein effet aux mesures du CSI, la circulaire ne réglera pas tout.

En ce domaine, la fixation d'obligations juridiques ne peut pas méconnaître les obstacles humains. Seuls les acteurs de la sécurité sont en mesure de s'approprier ces normes et de les faire vivre. En outre, le débat entretenu par certains maires à propos de l'accès à toujours plus d'informations, notamment au fichier des personnes recherchées, ne retombe pas. Au contraire, les dernières élections municipales lui ont redonné de la vigueur. Pour le moment, l'État ne semble cependant pas prêt à franchir ce cap.



# OCTOBRE 2020

## **Un petit pas de plus : l'externalisation de la surveillance de personnes condamnées**

Discrètement, sans débat dans la presse ou sur les réseaux sociaux, l'externalisation de certaines activités étatiques vient de franchir un petit pas supplémentaire.

Le décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre d'un dispositif électronique mobile anti-rapprochement autorise, en effet, des personnes privées habilitées par le ministère de la Justice et supervisées par l'administration pénitentiaire à surveiller électroniquement des personnes condamnées.

Plus précisément, il s'agit de contrôler, à l'aide d'un bracelet électronique, le respect des obligations de non-rapprochement après une condamnation pour violences intrafamiliales. Le dispositif est imposé pour une durée de 6 mois renouvelable avec un maximum de deux ans.

Le dispositif est fondé sur un nouvel article R. 61-52 du Code de procédure pénale (CPP) et résulte de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

Cette évolution s'inscrit dans le prolongement du décret n° 2007-1169 du 1<sup>er</sup> août 2007 modifiant le CPP et relatif au placement sous surveillance électronique mobile. Il a en effet introduit dans le CPP un article R. 61-36 selon lequel : « L'habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiées par contrat les prestations techniques détachables des fonctions de souveraineté concernant la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile est accordée par arrêté du garde des sceaux, ministre de la Justice. L'habilitation est accordée pour une durée de cinq ans renouvelable en fonction des compétences techniques, des

garanties financières et des références qu'offrent ces personnes, appréciées au regard de la nature, de l'étendue et du coût des prestations faisant l'objet de ce contrat ».

En autorisant l'intervention d'opérateurs privés, le pouvoir réglementaire vise à alléger la charge de travail pesant sur le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Plus généralement, le décret du 23 septembre 2020 s'inscrit dans un mouvement d'externalisation d'activités de la puissance publique, même exercées dans des domaines régaliens.

Pour mémoire, outre l'existence d'une sécurité privée régie par le Livre 6 du Code de la sécurité intérieure (CSI), la tendance est au développement d'un secteur non organisé par le CSI bien qu'étant en relation étroite avec la sécurité.

Dans le domaine de la sécurité routière, la gendarmerie connaît bien la tendance à fragmenter certaines activités pour décharger les forces publiques grâce à l'intervention d'agents privés, comme ceux qui conduisent une voiture-radar capable de verbaliser des infractions au Code de la route.

Les réflexions en cours sur le Livre blanc sur la sécurité intérieure et les travaux législatifs n'excluent pas non plus, bien au contraire, un recours accru à l'externalisation.

Cette tendance peut surprendre ceux qui considèrent que la sécurité est la grande affaire de l'État. Son monopole serait la conséquence de la notion même d'activités régaliennes que l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen concrétiserait (« La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux

auxquels elle est confiée. »).

Pour aller dans le sens d'une préservation des prérogatives de la puissance publique, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est mobilisée, en particulier sa décision 2011-625 du 10 mars 2011. Rendue à propos de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), elle avait offert, pour la première fois, au Conseil l'occasion de censurer explicitement une disposition législative contraire à l'article 12. Depuis, le Conseil a construit une jurisprudence aussi subtile qu'incitative à la poursuite de ce processus d'externalisation.

### Une jurisprudence subtile

Le Conseil constitutionnel a donné à l'article 12 une relative plasticité.

En 2011, la censure des dispositions relatives à l'organisation de la vidéoprotection semblait assez sévère. En économisant les arguments explicatifs, le Conseil a commencé par avoir une vision assez large de la police administrative. Alors que les opérateurs privés n'auraient disposé d'aucun pouvoir de contrainte, simplement d'alerte, comme n'importe quel administré, n'aurait-il pas pu le dissocier de la police administrative ? À cette époque, il paraissait même introduire des germes de fragilisation d'autres dispositifs qui impliquaient le privé. Alors qu'il n'avait pas eu à se prononcer *a priori*, la constitutionnalité de la présence de la sécurité privée dans les aéroports ou l'organisation d'événements suscitait des interrogations.

Les limites posées par le Conseil ne laissaient guère de possibilité de recourir à des dispositifs innovants. L'interprétation de la

détachabilité des missions des fonctions de souveraineté s'en trouvait compliquée.

Changement de contexte, changement de composition, sa position s'est affinée et, dans les faits, assouplie. L'État a ressenti le besoin de recentrer ses forces sur des missions essentielles ou de les faire assister par d'autres.

Dans la QPC 2017-637, il commence par contourner l'obstacle de l'article 12 en ne voyant pas dans le fait d'interdire l'accès à un stade l'expression d'un pouvoir de police administrative. Il se place, au contraire, sur le terrain des conditions générales de vente ou du règlement intérieur de sécurité applicable. Davantage qu'un cas d'espèce, la solution rendue traduit une conversion du regard. L'article 12 ne conduit plus à privilégier le monopole de la force publique.

Se prononçant au cas par cas, mais en suivant une ligne comparable, il confirme l'exclusion du champ de la police administrative le contrôle par les transporteurs aériens des documents requis pour entrer sur le territoire (QPC 2019-810).

L'application pragmatique de l'article 12 est confirmée et amplifiée par la rédaction d'une formule qui pourrait bien débloquer de nombreuses situations.

La QPC 2017-695 sauve la participation d'agents privés de sécurité dans les périmètres de protection. Dans cette situation, l'argumentation gagne en efficacité. En effet, le Conseil constitutionnel a élaboré une grille d'analyse des missions subtile pour ne pas censurer des dispositions qui semblaient y être vouées. La solution rendue est d'autant plus importante que le Conseil a soulevé d'office l'article 12 DDH. Son raisonnement est imparable, des personnes privées sont autorisées à agir dès lors qu'elles sont

supervisées par la force publique : « il résulte des dispositions contestées que ces personnes ne peuvent toutefois qu'assister les agents de police judiciaire et sont placées "sous l'autorité d'un officier de police judiciaire" ». La condition posée que ce contrôle soit effectif n'enlève rien à l'ouverture ainsi faite. Au-delà de l'espèce, le Conseil constitutionnel valide toutes les situations dans lesquelles ce type d'organisation existe, à commencer par la sûreté aéroportuaire et l'événementiel.

Le juge administratif applique un raisonnement proche au cas de la verbalisation automatisée par des véhicules conduits par des personnes privées (CE 8 juillet 2019, n° 419367).

Certes, le Conseil d'État ne confronte pas le dispositif à l'article 12. Il préfère retenir que le pouvoir réglementaire n'empiète pas sur la loi, puisqu'il n'habilite pas une nouvelle catégorie de personne à constater des infractions. Au contraire, le juge administratif retient que ce pouvoir reste dévolu à la force publique. Elle seule, en effet, dispose de la maîtrise totale des instruments embarqués et des trajets.

Les agents privés participent à l'exécution d'une mission de service public, sans participer directement à la police.

Le contexte ainsi créé n'est plus synonyme de fermeture comme il pouvait l'être en 2011. Au contraire, l'utilisation de l'article 12 par le Conseil constitutionnel laisse de réelles marges de manœuvre au législateur pour ouvrir de nouvelles missions à des intervenants privés.

### **Une jurisprudence incitative**

L'externalisation répondrait à un besoin économique et

opérationnel. Cet élément recèle une grande importance. Grâce à une approche de plus en plus fine des missions à accomplir, la puissance publique pourra s'alléger en déléguant. La force publique, nationale ou locale serait affectée à des missions jugées prioritaires, dans un esprit comparable à celui qui a présidé à la dépénalisation du stationnement payant. Les moyens municipaux dégagés ont été réaffectés à des tâches autres, ce qui a parfois conduit les policiers municipaux à davantage travailler en sécurité publique, tandis que les agents de surveillance de la voie publique ont reçu des missions de prévention des incivilités et de l'ordre public qui ne leur incombait normalement pas.

L'idée d'un renfort de la technologie pour soutenir ce mouvement retient, également, l'attention. La dématérialisation des fonctions, là le radar ou le bracelet, ailleurs la caméra de plus en plus intelligente, voire le drone, tendra à faciliter l'intervention du privé. En toute logique, des technologies développées par des entreprises privées seront confiées à des agents privés qui se mettront au service de la puissance publique.

Cette dernière assumera sans assurer, elle supervisera sans exécuter. La logique traditionnelle d'un service public à multiples facettes en sortira revigorée par des technologies en évolution constante.

Dans ce contexte, ce sont bien de nouvelles missions déléguées qui se profilent. Dès lors que le lien avec la force publique est suffisamment établi ou, au contraire, que l'activité n'est pas assimilée à une activité de police, le champ des possibles s'élargit. À terme, peut-être, des patrouilles mixtes se développeront. Dans d'autres registres, l'imagination ne manque pas pour lister des activités exigeantes en effectifs : la garde de détenus peu

dangereux hospitalisés, le transport de personnes en état d'ivresse pour contrôle de l'alcoolémie en milieu hospitalier... La loi 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article 111) autorise le recours à des équipes cynotechniques privées, sans opposition du Conseil constitutionnel qui n'a pas eu à statuer sur ce point (DC 2019-794 du 20 décembre 2019).

Des parlementaires (Proposition n° 2573 du 14 janvier 2020) vont jusqu'à envisager l'assermentation d'agents privés pour autoriser la verbalisation de délits mineurs. Si la formule existe pour les gardes particuliers, elle reste circonscrite à des cas limités en relation avec la protection de la propriété. L'évolution législative envisagée ferait entrer l'intervention de personnes privées dans la police judiciaire dans une autre dimension, celle de la sécurité du quotidien. La nécessité de la force publique s'en trouverait un peu plus relativisée.

# NOVEMBRE 2020

## Un nouvel outil au service du *continuum* entre l'État et les communes

Lors d'un déplacement à Toulouse, le 9 octobre 2020, le Premier ministre Jean Castex a annoncé la signature du premier contrat de sécurité intégrée.

L'objectif affiché est de consolider les relations entre les polices municipales et les forces nationales de sécurité intérieure pour mieux lutter contre la délinquance quotidienne. Si Toulouse est la première ville, d'autres suivront, tandis qu'une approche métropolitaine est également programmée. La loi sur la sécurité globale devrait donner à l'ensemble un fondement législatif.

Cette évolution s'inscrit dans une continuité quant à la méthode, tout en tentant d'innover.

### La continuité

La volonté de l'État de se coordonner avec les polices municipales n'est pas nouvelle, au contraire. Elle s'inscrit dans la logique bien connue de la coproduction de sécurité.

L'État a expérimenté plusieurs formules tant institutionnelles (les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) que pseudo-contractuelles.

Dans les années 1990, la mode était aux contrats locaux de sécurité (CLS) élaborés par le préfet, le procureur et le maire, sans implication assez marquée des policiers ou des gendarmes qui le regrettaient. Ils ont d'abord reposé sur une circulaire du 28 octobre 1997, puis ont reçu une consécration législative (loi du 15 novembre

2001 relative à la sécurité quotidienne). L'idée est alors de faire travailler ensemble tous ceux qui concourent à la sécurité locale, y compris dans un cadre intercommunal.

Faux contrats, car dépourvus de portée contraignante, les CLS se sont progressivement épuisés durant la première décennie des années 2000, comme avant eux les plans locaux de sécurité. Les engagements étaient réciproques, mais leur force juridique restait surtout indirecte. Cela explique sans doute leur affaiblissement inexorable. Une autre explication tenait à la piètre qualité des diagnostics préalables à leur élaboration. L'expertise tant publique que privée faisait défaut. En outre, le périmètre des intervenants impliqués était vraisemblablement trop large.

En 2006, le ministère de l'Intérieur a tenté de les relancer. L'idée était alors de mieux les préparer et mieux en mesurer les effets. De la sorte, l'État confirmait sa volonté de développer des méthodes incitatives, tout en affirmant son autorité, sa prééminence, en particulier à travers les préfets. Ils sont les véritables animateurs de la relation entre l'État et les communes. Le procureur a, quant à lui, la charge des enjeux judiciaires.

Les résultats n'ayant pas toujours été aussi bons qu'espérés, les CLS ont alors laissé la place aux stratégies territoriales de sécurité. L'évolution sémantique gomme la dimension paracontractuelle, sans changer cependant l'esprit.

Après des années d'atermoiements, l'État revient à la logique initiale, celle du contrat. Il affirme sa volonté de lier les moyens locaux et nationaux pour faire face à la délinquance. L'approche partenariale ne se limite pas aux polices municipales et aux forces étatiques, elle traduit une vision toujours plus large qui embrasse, par exemple, les associations, l'Éducation nationale, voire les citoyens, selon le

Premier ministre. Cette transversalité reflète les deux versants de la lutte contre la délinquance, préventif et répressif.

Si les éléments de continuité existent, les nouveaux contrats paraissent s'inscrire davantage dans une logique d'engagements réciproques, plus marqués qu'auparavant.

### L'innovation

Chaque partie apporte à l'autre des éléments très concrets. Le stade de la coordination est dépassé, au profit d'une complémentarité plus marquée.

L'État s'engage ainsi à renforcer les effectifs des forces étatiques de sécurité. L'augmentation des recrutements sur le quinquennat lui donne cette marge de manœuvre. Dans le prolongement de sa visite à Nice, l'été dernier, le gouvernement a, par ailleurs, renouvelé son intention de conférer de nouveaux pouvoirs aux policiers municipaux.

Mais il ne le fera pas sans contrepartie. Les communes doivent assumer leur part de responsabilité en renforçant leur police municipale et les moyens de vidéoprotection. L'utilité de cette dernière s'en trouve confirmée malgré des incertitudes en la matière. La portée réelle de cet outil reste sujette à débats malgré l'engouement pour les nouvelles technologies. Elles font entrer les caméras dans une dimension inconnue à leurs débuts, dans les années 1990. La reconnaissance faciale et l'intelligence artificielle en accroissent les potentialités.

Néanmoins, les demandes du Premier ministre ne s'arrêtent pas là. Elles vont jusqu'à l'aide que les communes apporteraient aux services de l'État en « matière de logement, d'action sociale ou d'accueil des familles ».

L'innovation devrait aussi atteindre les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance en fonction des résultats des réflexions de l'Assemblée nationale qui en étudie le fonctionnement.

Il est, enfin, significatif que le Premier ministre ait clairement affiché sa volonté d'inscrire les contrats dans une dimension métropolitaine. Ce n'est pas une surprise. Déjà, des parlementaires avaient plaidé pour la création de polices territoriales. Déjà encore, l'intercommunalité devait impacter le fonctionnement des polices municipales.

Mais, jusque-là, les maires rechignaient à abandonner ou à affaiblir leurs prérogatives. Dès lors, l'incitation ne suffisant pas, le gouvernement semble enclin à se faire plus pressant. Selon un constat bien connu, les territoires traditionnels ne permettraient plus de traiter une délinquance mobile. Les bassins, voire les couloirs de délinquance, ont rendu un peu obsolètes les approches strictement communales.

Dans le même temps, le Premier ministre n'exclut pas de relancer les travaux sur une redéfinition des zones de police et de gendarmerie. Ce sujet très sensible initié à la fin des années 1990 reste, par voie de conséquence, d'actualité.

Toutes ces réflexions s'inscrivent dans le contexte plus général de l'évolution des polices municipales qui ont fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes.

## **La vision de la Cour des comptes sur les polices municipales**

Le sujet est largement traité dans un rapport public thématique de 220 pages, publié en octobre 2020.

Il en ressort que la croissance de ces polices se poursuit, même si elle a ralenti. Sans compter les gardes champêtres et les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), les polices municipales totalisent 23 944 agents. Pour autant, la répartition sur le territoire demeure très hétérogène. Les zones d'implantation historique restent les plus actives (sud de la France par exemple). D'autres territoires sont moins denses, mais les villes à l'écart du mouvement sont de moins en moins nombreuses (Issy-les-Moulineaux par exemple).

L'hétérogénéité existe aussi en matière de conditions d'emploi. Le constat était déjà connu. Selon les choix des maires, les polices municipales sont plus ou moins interventionnistes, certaines au point de se rapprocher des forces nationales de sécurité intérieure.

Le rapport confirme, par ailleurs, la faible percée des polices intercommunales pour des raisons bien connues. Les maires demeurent réticents, tandis que les conditions de création restent peut-être trop contraignantes. La Cour plaide donc en faveur d'un assouplissement, en particulier en supprimant les seuils.

Du côté des moyens, 81 % des policiers sont armés, dont 57 % d'armes à feu. Ces chiffres ne cessent d'augmenter, ce qui prouve que le caractère facultatif de l'armement n'est pas forcément un obstacle.

De plus, la vidéoprotection poursuit son développement, en dépit

d'un manque de données sur certains aspects de son efficacité. Les progrès de la technologie la favorisent. D'ailleurs, la Cour pointe l'inadéquation du cadre légal et réglementaire et appelle à une évolution indispensable afin de garantir les droits fondamentaux.

Dans un autre registre, l'accroissement des compétences, sans doute inachevé, incite à s'interroger sur l'accès direct des policiers municipaux à certains fichiers, en particulier à celui des objets et véhicules signalés.

Dans le domaine de la gouvernance, la Cour dresse un constat assez sévère.

D'une part, elle regrette les conditions de fonctionnement de la Commission consultative nationale. Non seulement elle se réunit peu, mais passe une grande partie de son temps à traiter de questions statutaires. Sur l'insuffisance d'une réflexion stratégique, le rapport n'occulte pas la responsabilité de l'État qui n'a pas encore réellement tranché la question du « champ d'intervention » des polices municipales et celle de la doctrine d'emploi.

D'autre part, le rapport plaide en faveur d'une amélioration de la formation (initiale et continue), de l'élaboration de véritables dispositifs d'évaluation et d'un meilleur contrôle externe.

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

*Directeur de publication :* **Colonel Dominique SCHOENHER**

*Rédacteur en chef :* **G<sup>al</sup> d'armée (2s) Marc WATIN-AUGOUARD**

*Rédacteur :* **Xavier LATOUR**

*Équipe éditoriale :* **Odile NETZER  
Evelyne GABET**