

# 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 2021

## PAR XAVIER LATOUR



**CREOGN**  
CENTRE DE RECHERCHE  
ET D'ÉTUDES





# TABLE DES MATIÈRES



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

## Janvier

La gendarmerie nationale et les réformes territoriales.....	<u>6</u>
Les éléments de stabilité de l'organisation territoriale.....	<u>8</u>
Des évolutions aux conséquences incertaines.....	<u>12</u>

## Février

Vers une refonte des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).....	<u>18</u>
Les limites des CLSPD.....	<u>19</u>
Les pistes d'amélioration.....	<u>21</u>

## Mars

Réflexions sur les relations entre l'État et la sécurité privée..	<u>24</u>
Les origines de la relation.....	<u>25</u>
<i>L'importance du régalien</i> .....	<u>25</u>
<i>L'importance économique</i> .....	<u>27</u>
La nature de la relation.....	<u>29</u>
<i>D'un couple uni</i> .....	<u>29</u>
<i>...À la crise de couple</i> .....	<u>31</u>

## Avril

Les technologies au service des polices municipales.....	<u>36</u>
L'extension des caméras.....	<u>36</u>

L'arrivée des drones ..... [40](#)

## **Mai**

Les régions et la sécurité..... [44](#)

La sécurité n'est pas une compétence régionale ..... [44](#)

La sécurité, une affaire régionale ?..... [46](#)

## **Juin**

La sécurité privée dans la sécurité globale : pas de  
révolution..... [50](#)

L'entrée dans la profession..... [50](#)

Les missions..... [52](#)

Le contrôle des activités..... [55](#)

## **Septembre**

Les polices municipales et la sécurité globale : un avenir  
compliqué..... [60](#)

Les dispositions censurées..... [61](#)

Les dispositions validées..... [64](#)

## **Octobre**

Le maire et la police : quelle responsabilité  
en cas de carence ?..... [68](#)

## **Novembre**

Le *continuum* de sécurité : une thématique partagée  
en Europe..... [72](#)

# **JANVIER 2021**

## **La gendarmerie nationale et les réformes territoriales**

À l'occasion d'un colloque organisé par le Centre de recherche de l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) et la Faculté de droit de Nice, le 26 novembre 2020, élus, praticiens et universitaires ont réfléchi aux relations entre les élus, les territoires, les citoyens et la gendarmerie.

La rencontre a ainsi permis de revenir sur les réformes territoriales et sur leurs conséquences pour la gendarmerie.

En France, l'État unitaire a besoin de relais sur l'ensemble du territoire. Avec les préfetures, la gendarmerie joue un rôle essentiel. Fièrre de son maillage territorial, elle doit composer avec les évolutions de l'organisation administrative nationale.

Si l'unité de l'État constitue un principe intangible depuis la Révolution, la structuration du territoire change.

Régulièrement, en application des techniques de décentralisation et de déconcentration, le territoire s'adapte. Les réformes territoriales représentent, en effet, un levier de la réforme de l'État. Elles traduisent aussi une politique d'aménagement du territoire plus ou moins aboutie. Pour gagner en efficacité, pour relever des défis économiques ou prendre en compte les mouvements de population, l'organisation évolue soit à l'intérieur des cadres existants, soit de manière plus innovante. L'unité de l'État perdure, mais sans conteste la centralisation ne s'impose plus.

Or, la gendarmerie garantit la sécurité dans une logique de proximité, pas seulement dans les zones rurales, également dans les

zones périurbaines. Dès lors, les modifications apportées à l'organisation territoriale peuvent l'impacter.

Depuis les années 1960 et plus encore après la loi n° 1992-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les circonscriptions administratives permettent aux services de l'État en général de mieux se déployer. À ce titre, au moins en matière de sécurité, le département demeure la pierre angulaire. Logiquement, le groupement de gendarmerie reflète cette situation, comme l'illustrent ses liens étroits avec le préfet. À partir de ce niveau, les effectifs se déploient à des échelons plus petits, avec la brigade (canton) et la compagnie. Toutefois, depuis quelques années, un mouvement de concentration à des échelons interdépartementaux ou interrégionaux est perceptible.

Pour leur part, les collectivités territoriales bénéficient constitutionnellement du principe de libre administration et connaissent un fonctionnement démocratique, dont la vitalité n'a cessé de croître depuis 1982. Les autorités décentralisées exercent différentes compétences transférées par l'État dans de nombreux domaines, variables selon les collectivités. L'activité des communes, des départements et des régions (également circonscriptions administratives) implique d'étroites relations avec les services de l'État, en particulier, la gendarmerie.

Parallèlement, la décentralisation passe de plus en plus par l'intercommunalité, y compris en prenant la forme des métropoles. Dans le même temps, les communes sont régulièrement appelées à fusionner, tout comme l'ont déjà fait les régions, voire certains départements.

Sans toujours pouvoir identifier des logiques aisément compréhensibles, les réformes territoriales se succèdent. La recherche de rationalisation guide, au moins en apparence, les

pouvoirs publics. Cela n'empêche cependant pas l'imbrication de territoires institutionnels et d'autres, fonctionnels, voire l'empilement.

Face à des mouvements d'ampleur variable, la gendarmerie s'adapte pour garantir la cohésion du territoire. Elle cherche à améliorer un service public de proximité. Afin d'y parvenir, elle peut suivre totalement ou partiellement les réformes territoriales. La redéfinition de la carte régionale par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a ainsi inévitablement conduit à une refonte de celle des régions de gendarmerie. Celles-ci ont d'ailleurs succédé aux légions et ont même dû démontrer leur utilité dans le cadre des débats relatifs à la loi n° 2009-971 du 3 août 2009.

L'institution oscille entre permanence et innovation. Elle illustre la nécessité de réformer en tenant compte des éléments politiques et juridiques bien ancrés. D'un côté, par exemple, la brigade issue d'une vision jacobine perdure. D'un autre, la communauté de brigades témoigne d'une volonté d'adaptation. Elle cherche à concilier une structuration fondée sur des critères géographiques et une autre, davantage en prise avec les bassins de population et les niveaux de délinquance. La performance du service rendu dépend en grande partie des solutions adoptées. L'organisation territoriale de la sécurité est un défi essentiel à relever.

### **Les éléments de stabilité de l'organisation territoriale**

Les réformes ne sont pas forcément synonymes de bouleversements. Les fondamentaux perdurent, ce qui n'exclut pas des ajustements qui intéressent la gendarmerie. Tel est le cas pour l'importance, confirmée, du département et de la commune.



Le département fait figure de rescapé. Davantage en matière de décentralisation que de déconcentration, son avenir paraissait compromis. Pourtant, il demeure un échelon essentiel de l'organisation territoriale.

Ainsi, le préfet est le « garant de la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires ». Or, cette cohérence semble passer par un recentrage sur les activités régaliennes, ce que tend à confirmer le *Livre blanc de la sécurité intérieure* (novembre 2020, p. 177).

En dépit de cette stabilité, la gendarmerie a évolué et devrait continuer de le faire.

La réduction du nombre de brigades et la création des communautés de brigades correspondent à l'obligation de s'adapter. Elles représentent l'alternative pragmatique à la suppression pure et simple de centaines de brigades, tout en manifestant un effort de rationalisation. D'abord, la volonté d'une meilleure maîtrise des moyens financiers et humains impose des redéploiements. Ensuite, la gendarmerie du XXI<sup>e</sup> siècle bénéficie de facilités qu'elle ne connaissait pas auparavant. La mécanisation et les technologies de communication ont transformé les notions de proximité et de maillage. Enfin, la répartition des populations à l'intérieur même des départements exerce une influence significative. La ruralité, voire la ruralité profonde, est appréhendée parallèlement à la périurbanité.

Également par souci de cohérence et d'efficacité, la gendarmerie est appelée à se positionner dans le schéma de développement des Maisons France Service.

Le souhait, un temps exprimé, de remettre en cause le département (voir par exemple le rapport Attali de 2008) comme collectivité

territoriale a pu laisser planer un doute sur la pertinence de ce niveau pour la gendarmerie. Bien que confortée comme circonscription administrative de l'État, l'affaiblissement, voire la disparition de la collectivité, aurait pu engendrer des réflexions. Le groupement n'aurait eu pour interlocuteur que les communes, alors que les conseillers départementaux font actuellement entendre leur voix. Ils sont autant de relais des préoccupations cantonales qui doivent être prises en considération par la gendarmerie.

Mais, une fois encore, le département s'est sauvé. Dans ce contexte, la structuration de la gendarmerie est doublement confortée. Elle répond à ce besoin de proximité auquel la persistance du département répond en zone rurale et périurbaine. Le danger serait cependant de sombrer dans une forme de conservatisme exacerbé, entretenu par des élus locaux, notamment départementaux, farouchement hostiles à toute remise en question du maillage territorial au nom du principe, réputé intangible, d'une brigade par canton.

De son côté, la commune n'a jamais été contestée dans ses différentes dimensions, au contraire elle sort renforcée par des réformes récentes. Elle a vocation à rester un échelon de l'administration déconcentrée et la collectivité territoriale de base. Encore davantage que le département, la commune satisfait l'exigence de proximité.

Dès lors, le maire demeure l'interlocuteur du gendarme et, au-delà, des autorités de l'État. Comme le rappelle le *Livre blanc de la sécurité intérieure*, il « doit rester le pivot de la sécurité dans sa commune » (p. 5). Même lorsque la commune n'abrite pas une brigade, source d'activités locales, l'élu attend de bénéficier de ce service public ancré de longue date dans l'histoire du territoire. Ils

agissent de manière la mieux coordonnée possible, notamment grâce aux conventions désormais obligatoires lorsqu'un service de police municipale compte moins de 3 (et non plus 5) agents de police municipale (loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, article L 512-4 du Code de la sécurité intérieure – CSI).

Le maire et le gendarme accomplissent ensemble cette mission de structuration sociale qui dépasse la seule garantie de la protection des personnes et des biens. C'est pourquoi le partage d'informations est essentiel, comme cela apparaît dans la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 « engagement et proximité ». Elle tire les leçons des difficultés en la matière et permet au maire de demander au préfet de présenter l'action de l'État, une fois par an, devant le Conseil municipal (article L 2121-41 du Code général des collectivités territoriales – CGCT). De plus, la loi a précisé les informations à transmettre au maire (article L 132-3 CSI).

La commune connaît toutefois d'autres évolutions que celles des intercommunalités.

Après l'échec des fusions initiées dans les années 1970, le mouvement a pris une autre dimension depuis quelques années. Symboliquement, la France ne compte plus 36 000 communes, mais moins de 35 000. Refondu en 2010, puis en 2015 et 2019, le cadre législatif des communes nouvelles a, enfin, permis d'obtenir quelques résultats. Ces communes se singularisent aussi en matière de sécurité puisqu'elle relève par principe de la police. Or, le *Livre blanc de la sécurité intérieure* suggère, judicieusement, de supprimer cette automaticité.

S'il est encore un peu prématuré pour mesurer les conséquences de cette transformation sur la gendarmerie, quelques pistes peuvent être soulevées.

D'une part, la réduction du nombre des maires comme autant d'interlocuteurs devrait faciliter le travail des gendarmes. Cependant, une nouvelle organisation administrative ne remettra pas en cause les réalités géographiques. Les communes déléguées continueront d'avoir des besoins comparables aux communes de plein exercice.

D'autre part, cette tendance au regroupement incitera-t-elle la gendarmerie à repenser son fonctionnement ? Des communes de taille plus conséquente attireront-elles des unités redéfinies ?

Dans un autre registre, le sujet des zones de compétences entre la police et la gendarmerie a été relancé par le *Livre blanc de la sécurité intérieure* (p. 165). Parce que la gendarmerie est sortie des zones rurales pour pénétrer le champ des zones périurbaines, la redistribution des compétences entre la police et la gendarmerie constitue un thème important depuis la fin des années 1990. À ce titre, le relèvement des seuils des zones de police d'État et le transfert à la gendarmerie de la totalité d'un département peu peuplé ne comportant qu'une seule commune à police d'État représentent des perspectives de travail très sérieuses.

### Des évolutions aux conséquences incertaines

La stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024 (axe 4, mesure 34) souligne la nécessité de « clarifier les modalités d'articulation entre le niveau intercommunal et le niveau communal ». Sans être nouvelle, cette volonté est réaffirmée par le *Livre blanc de la sécurité intérieure* (p. 139).

Les maires des communes situées en zone gendarmerie accepteront-ils, enfin, de suivre les voies préconisées ?

Face à cette situation, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 « engagement et proximité » tente d'apporter des améliorations dont les effets devront être examinés dans la durée. Elles concernent le fonctionnement des intercommunalités en général, et la police en particulier.

D'une part, la volonté de rééquilibrer les relations entre les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes pourrait contribuer à desserrer les freins à une approche moins éclatée de la sécurité. Le législateur a entendu le signal des maires. L'objectif n'est pas forcément d'intégrer, mais de coopérer davantage. Les outils créés par la loi (pacte de gouvernance, conférence des maires) renforceront peut-être la confiance des maires dans les EPCI. La peur de la dépossession laissera-t-elle la place à l'action commune ? De plus, l'élection par fléchage des conseillers métropolitains (article L 5211-6 CGCT) conforte, quant à elle, le lien entre l'EPCI et les communes.

D'autre part, le législateur n'a pas opté pour un transfert contraignant des pouvoirs de police au bénéfice des EPCI. Il a choisi la formule déjà suivie, mais modestement, de la mutualisation (article L 512-2 CSI). Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut prendre l'initiative de recruter un ou plusieurs agents de police municipale en vue de les mettre à la disposition de l'ensemble des communes membres. La décision est subordonnée à une délibération des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. La loi sur la sécurité globale pourrait favoriser les mises en commun de policiers municipaux en supprimant le seuil de 80 000 habitants prévu par l'article L 521-1 CSI.

Dans le contexte des intercommunalités, les métropoles tiennent

une place particulière.

Si la métropole est souvent perçue comme une manière de privilégier les grands centres urbains, elle comprend aussi des communes plus petites, périurbaines, parfois rurales, situées en zone gendarmerie. Pour le moment, leur existence n'a pas bouleversé la façon d'appréhender les politiques locales de sécurité. Pourtant, la volonté de déplacer le sujet de la sphère purement locale à la sphère métropolitaine se fait plus précise, comme en témoignent l'actuelle stratégie nationale de prévention de la délinquance et les nouveaux contrats de sécurité intégrée. Les métropoles disposent, en effet, des leviers nécessaires pour agir. Leur taille leur confère une capacité d'action financière propice à l'augmentation des effectifs de police intercommunale en mesure, elle aussi, de mailler le territoire métropolitain, comme l'envisage le *Livre blanc de la sécurité intérieure*. Ce type de police pourrait renforcer, voire se substituer, à la gendarmerie. A minima, la présidence de la métropole est un interlocuteur privilégié de l'institution.

Dans un autre registre, la réduction du nombre de régions n'a pas été seulement une réforme de la décentralisation. Elle s'est accompagnée d'une refonte des administrations de l'État.

De plus, les échelons suprarégionaux sont davantage mobilisés. La zone de défense et de sécurité permet ainsi au préfet de zone de diriger l'action des préfets de région et de département dans la mise en œuvre des mesures de défense non militaires, et d'intervenir en matière de sécurité intérieure. Sur le fondement de l'article 2 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, il « coordonne l'action des préfets des départements de zone pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou y faire face, lorsque ces événements intéressent au moins deux départements de cette

même zone ». Les Secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) ont, par ailleurs, vocation à mutualiser les fonctions de soutien des services et unités de la sécurité intérieure et à faire de la zone l'échelon de droit commun pour la mise en œuvre des fonctions support de la police et de la gendarmerie.

Sur le plan de la décentralisation, une appropriation de la sécurité par les régions demeure une hypothèse évoquée par le *Livre blanc de la sécurité intérieure* (p. 134). Elle concernerait, cependant, la seule protection du domaine. De leur côté, des présidents de région ont pu soutenir une intervention dans le domaine des transports et des établissements scolaires, mais le juge administratif veille au respect des compétences d'attribution. La prudence est cependant de mise alors que les critiques se multiplient sur les effets néfastes de l'actuelle carte régionale. Les surcoûts sont beaucoup plus importants que les économies, les complications que les simplifications. La perte de proximité revient comme un leitmotiv. La situation est suffisamment sérieuse pour que la question d'une scission de grandes régions soit ouvertement posée. Bien qu'il soit difficile d'en cerner les chances de concrétisation, la gendarmerie devrait une fois encore s'adapter.





# **FÉVRIER 2021**

## **Vers une refonte des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ?**

Alors que le travail parlementaire se poursuit à propos de la proposition de loi relative à la sécurité globale (première lecture au Sénat prévue en mars 2021), l'un des enjeux du texte portera sur les relations entre les différents acteurs de la sécurité.

Pour se forger une opinion, les députés et les sénateurs se référeront à différentes sources. L'une d'entre elles sera vraisemblablement le rapport d'une mission « flash » de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration publique de l'Assemblée nationale.

Publié le 14 décembre 2020, il apporte un éclairage très intéressant sur ce qui a souvent été présenté comme l'un des principaux instruments de la coproduction de sécurité.

Les auteurs (MM. Stéphane Peu et Rémy Rebeyrotte) partent du constat juste selon lequel la prévention de la délinquance est autant une préoccupation des Français en général que des élus locaux en particulier.

Afin d'améliorer les résultats en la matière, les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ont été créés il y a dix-huit ans avant d'être consacrés par la loi du 5 mars 2007 (n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance). Ils sont actuellement régis par le Code de la sécurité intérieure (CSI).

L'objectif poursuivi à l'époque a conservé toute sa pertinence. La prévention de la délinquance n'est pas uniquement l'affaire des forces de sécurité intérieure. De nombreux autres sujets sont

concernés : le logement, l'école, les transports... Tous les intervenants ont alors vocation à coopérer pour mieux se coordonner sous l'égide du maire. L'échange d'informations est ainsi devenu une priorité, au moins en théorie, pour identifier des objectifs communs et les moyens de les atteindre tout en évaluant les résultats.

Se retrouvent donc dans les CLSPD aussi bien le préfet, le procureur, les forces de sécurité que des associations, l'Éducation nationale ou encore des bailleurs sociaux.

Cette approche institutionnelle est prolongée par une autre, matérielle. Elle prend la forme des instruments de partenariat. Appelés contrats locaux de sécurité ou stratégies territoriales, ils illustrent le recours à une forme de para-contractualisme.

La photographie des CLSPD (et de leur version intercommunale, les Conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance – CISPD) fait apparaître les limites de la formule malgré son ancrage dans le temps. Cela justifie plusieurs pistes d'amélioration.

### **Les limites des CLSPD**

Le constat n'est pas nouveau, mais la mission apporte un éclairage actualisé. Les CLSPD peinent encore à convaincre. Sans être inutiles, leur emploi par les maires est hétérogène.

En étant obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants, leur nombre a automatiquement augmenté. 70 % des communes satisfont à leur obligation (805). Viennent s'ajouter 271 structures intercommunales.

Leur souplesse aurait pu favoriser un engouement plus net. En effet, le CSI autorise la création de groupes de travail (article L 132-5) temporaires, thématiques ou territoriaux. Cela facilite, notamment, l'échange d'informations confidentielles.

Les critiques ne portent pas sur l'accumulation des dispositifs. Pourtant, l'existence des groupes de partenariat opérationnel et des groupes de traitement de la délinquance pourrait le laisser croire. Néanmoins, les auteurs préfèrent retenir le fait que ces structures fonctionnent à des échelons différents, ne poursuivent pas les mêmes finalités, et ne sont pas animées par les mêmes acteurs. Toutefois, une potentielle concurrence ne doit pas être complètement exclue.

Les véritables difficultés proviennent surtout de la relative inutilité d'un grand nombre de CLSPD. Beaucoup n'auraient qu'une existence formelle. Certains répondraient surtout à une exigence de communication. Leur succès dépend, en pratique, de la bonne volonté de chacun, à commencer par le maire. Les multiples sollicitations (renforcées par l'insuffisance de moyens) et les arrière-pensées politiques ne facilitent cependant pas les choses. À vouloir réunir des intervenants très différents des uns des autres, le risque est qu'ils ne se comprennent pas.

Certaines communes tentent de pallier ces faiblesses en s'appuyant sur un coordonnateur. Chargé d'organiser les travaux autant que de favoriser les relations entre les partenaires, il contribue « à la professionnalisation de la politique locale de prévention de la délinquance ». La mission n'en dénombre, malgré tout, que 574 pour les CLSPD et 182 pour les CISPD.

À partir de ce constat, les auteurs plaident pour une réforme visant

à en améliorer le fonctionnement.

### **Les pistes d'amélioration**

Elles sont susceptibles d'être reprises dans la proposition de loi sur la sécurité globale.

Ainsi, les députés suggèrent de ramener à 5 000 habitants le seuil de création obligatoire des CLSPD. Les petites communes sont tout aussi concernées que les autres par la délinquance. Dans le même temps, les moyens de communication des maires ruraux seraient renforcés.

Le coordonnateur serait, quant à lui, rendu obligatoire dans les villes de plus de 10 000 habitants.

Si le niveau communal est abordé, l'analyse n'appréhende pas le cadre intercommunal. Pourtant, la rationalisation se pense également dans ce cadre.

Cela ne sera sans doute pas assez, si la multiplication des conseils ne s'accompagne pas d'une réflexion sur les moyens humains mis à leur disposition. Sur ce point, le rapport se contente de soulever le problème. L'État devrait-il aider les communes ?

Dans un autre registre, une meilleure association des citoyens est envisagée. Elle prendrait la forme, par exemple, d'une invitation à siéger aux référents de quartier. L'idée est intéressante, mais elle ne semble pas déterminante.

Il est, en revanche, surprenant de constater une absence de réflexion relative à la participation de la sécurité privée. Son poids important dans la sécurité locale est passé totalement sous silence, ce qui prouve le chemin qui reste encore à parcourir en la matière.

Sous l'angle de la coordination des dispositifs, le rapport insiste sur l'utilité des Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) dont la création serait rendue obligatoire par une loi, parallèlement aux CLSPD. Cela traduirait la volonté de développer une justice de proximité.

En outre, une clarification des rôles de chacun est envisagée, mais cette piste doit être explorée.

# MARS 2021

## Réflexions sur les relations entre l'État et la sécurité privée

La filière de la sécurité privée entretient avec l'État des relations d'intensité variable et fluctuante.

La compréhension de cette relation est compliquée par la nature même des intéressés alors que la proposition de la loi relative à la sécurité globale entend apporter une nouvelle pierre à l'édifice.

La filière de la sécurité privée se divise en deux branches : les activités privées de sécurité soumises au Livre 6 du Code de la sécurité intérieure (CSI), et celles qui ne le sont pas. L'hétérogénéité caractérise, par ailleurs, ces deux catégories.

L'article L 611-1 CSI liste les activités réglementées. Le Livre 6 régit aussi les activités de formation, ainsi que celles d'agent de recherches privées.

La sécurité privée ne se limite pas aux activités réglementées. Elle englobe différents domaines qui relèvent de la sécurité tout en échappant à un cadre défini par l'État. Le conseil en sécurité-sûreté, l'intelligence économique, l'installation de systèmes électroniques illustrent l'existence de cette zone grise. Car, si l'État n'a pas pu ou pas voulu fixer leurs modalités de fonctionnement, il n'ignore pas, au contraire, l'importance des opérateurs concernés.

Si les uns et les autres évoquent souvent un partenariat, ce couple oscille entre attirance et parfois, une forme d'indifférence, voire de déception.

Les affirmations répétées en boucle depuis des années sur la coproduction, puis sur le *continuum* de sécurité, limiteraient les réflexions à des thèmes connus, même convenus. Sous cet angle, la



délimitation des missions représente peut-être la principale difficulté. Pour le reste, un apparent consensus semble s'imposer autour de la moralisation et de la professionnalisation d'activités solidement réglementées, au moins pour certaines. Pourtant, les réflexes, les habitudes n'empêchent pas de porter un regard novateur, éventuellement décalé, comme le colloque organisé le 21 janvier 2021 par l'Université Paris Descartes s'est proposé de le faire.

En d'autres termes, ne convient-il pas de se méfier des évidences ? Tandis que l'État serait en droit de se demander si la sécurité privée a la capacité de se transformer, cette dernière ne traverse-t-elle pas, de son côté, une crise de couple ? Certains reproches et doutes paraissent récurrents, malgré les réformes (comme la création du Conseil national des activités privées de sécurité – CNAPS) et les bonnes intentions de chacun.

Tout cela renvoie à la nature des rapports entre l'État et la sécurité privée qui ne peut se comprendre qu'après avoir reconstitué l'historique du couple, les origines de sa relation.

## **Les origines de la relation**

L'étroitesse de la relation paraît indiscutable. Elle relèverait de l'évidence justifiée, d'une part, par l'importance du régalien en matière de sécurité et, d'autre part, par des motifs économiques qui expliqueraient l'existence d'un mariage de raison.

## **L'importance du régalien**

La sécurité est l'un des facteurs explicatifs de l'État. Par conséquent, l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

consacré à la force publique apparaît comme une évidence. Celle-ci est d'ailleurs confortée par l'article L 111-1 CSI selon lequel il revient à l'État d'assurer la sécurité.

L'État ne percevait pas toujours l'intérêt de la sphère privée. Après tout, des entreprises vendaient des prestations limitées (surveillance, gardiennage en majorité) à des clients privés, ou créaient leur service interne, au périmètre nécessairement restreint. Ainsi, l'État a laissé se développer une offre privée de sécurité sans s'en préoccuper outre mesure. Jusqu'en 1983, la filière a prospéré en suivant principalement la loi du marché. L'absence de relation a alors conduit à des errements et des déviances de toutes sortes, y compris les plus tragiques.

Puis, l'État a opté pour une autre approche. Il a suscité une relation de plus en plus étroite avec la sécurité privée.

La volonté de rompre avec les dysfonctionnements du passé, combinée à l'anticipation de la pluralité d'intervenants dans le domaine de la sécurité, l'a ainsi conduit à la rédaction de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 sur la sécurité privée.

Les décennies suivantes s'inscrivent dans la continuité. L'État opérateur devient aussi un État régulateur. Parce que la sécurité privée se développe, parce qu'elle touche au régalien et à l'exercice des libertés, il a vocation à l'encadrer. Il procède, dans un premier temps, de manière principalement unilatérale, guidé par une certaine méfiance. Puis, progressivement, il construit un droit plus partenarial qui culmine avec l'insertion d'une partie de la filière dans le CSI, en 2012, et la création du CNAPS parallèlement. Le droit matériel change, lui aussi. La puissance publique autorise de nouvelles activités (protection embarquée à bord des navires), ou améliore l'exercice d'autres (armement de la protection rapprochée

par exemple).

L'État n'était pas le seul à avoir intérêt à ce mariage de raison. La filière privée entendait bien tirer économiquement parti de la relation.

## **L'importance économique**

Un mariage de raison signifie souvent l'existence d'intérêts économiques mutuels.

Du côté de l'État, le recours à des prestataires privés rejoint les préoccupations de la nouvelle gestion publique. Une filière privée de la sécurité, performante aux yeux de l'État, lui permet d'envisager un recentrage de ses activités sur un cœur de métier difficile à identifier. Les prestataires de services allègent la charge dans de nombreux domaines.

La puissance publique s'est résolue à ne pas systématiquement augmenter les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales. Elle a aussi œuvré au développement des partenariats, conçus comme de véritables concours de police. Cette évolution correspond-elle à un affaiblissement de l'État ou, au contraire, à son renforcement ? L'affaiblissement résulterait d'un transfert de missions et d'une réduction des formes de contrôle traditionnelles par fragmentation. Là où l'administration déconcentrée (les préfectures) était compétente, un établissement public (le CNAPS) les remplace sans avoir l'exclusivité. À cette fin, il s'allie avec des intérêts privés, quitte à prendre le risque de se laisser influencer par eux.

À l'inverse, le renforcement impliquerait de nouvelles formes de régulation, donc d'extension moderne de l'État. Il entrerait dans le

champ d'activités dont il se désintéressait auparavant. Plus qu'une conception néo-libérale, d'encadrement conjoint avec la filière au sein du CNAPS, l'État dissimulerait une volonté de reprise en mains. Il serait ainsi doublement gagnant. À l'allègement des finances publiques s'ajouterait une instrumentalisation du partenaire. Même quand il associe au CNAPS les représentants du secteur privé, il les sélectionne et les maintient dans une position minoritaire.

Localement, les communes ont peut-être accentué la tendance, en ayant été les laboratoires de la privatisation autant que du partenariat. La croissance de la vidéoprotection leur doit beaucoup, tout comme celle des relations liées à l'événementiel.

Le privé avait aussi beaucoup à gagner d'une intervention de l'État. Un secteur moralisé et professionnalisé est nécessairement plus attractif, donc plus vendeur. Un secteur réglementé permet de recentrer l'activité sur ses opérateurs les plus solides.

Les entreprises avaient besoin d'améliorer leur image. La réglementation les aidait à rassurer les clients privés autant que publics. La création du CNAPS, ou la rédaction d'un Code de déontologie poursuivaient aussi des objectifs économiques. En 2011, l'assainissement du secteur a sous-tendu la réforme de l'encadrement normatif. Il devait conduire à la disparition des entreprises peu fiables dans un mouvement de valorisation des prestations.

Cette attente perdure. Elle a justifié les revendications relatives à une réglementation applicable aux centres de formation. Elle se retrouve dans les débats consacrés à la sous-traitance, à la garantie financière, à la lutte contre la concurrence déloyale, ou encore au niveau des prix pratiqués. À qui s'adresse le secteur si ce n'est à l'État ?

Il espère de lui une intervention capable de revivifier le *continuum*

de sécurité. Il se place dans son giron, autant par habitude qu'en raison d'une forme de réalisme.

L'État et la filière de la sécurité partagent des intérêts communs. La notion de compétences régaliennes n'empêche pas, au contraire, de les faire converger. La coproduction d'un côté et la réglementation de l'autre scellent une union certes déséquilibrée, mais réelle, dont la nature mérite d'être questionnée.

## **La nature de la relation**

L'État et la filière de sécurité ont tout du couple uni. Pourtant, au-delà des apparences, en dépit de la solidité affichée des liens, l'existence de possibles facteurs de crise ne surprendrait pas.

### **D'un couple uni...**

Après presque quarante ans de vie commune, les liens entre les deux se concrétisent de différentes façons.

D'abord, l'État s'est restructuré. Longtemps peu considérée en tant que telle, la sécurité privée est entrée plus nettement dans la sphère étatique. D'un simple objet de contrôle préfectoral, elle est devenue un interlocuteur reconnu.

La création du délégué interministériel à la sécurité privée, puis sa transformation en un délégué ministériel aux coopérations de sécurité le prouvent. De plus, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur travaille avec les différents acteurs pour faire évoluer le cadre légal et réglementaire.

La création du CNAPS illustre cette démarche, au demeurant assez

classique, de dialogue entre le décideur et le sujet du droit. Cependant, tous les secteurs ne fonctionnent pas en entretenant avec la puissance publique des relations aussi fortes que celles qui existent à l'intérieur du CNAPS. Le collège, la commission nationale d'agrément et de contrôle, ainsi que les commissions locales du même type supposent un travail en commun.

Les discours témoignent, ensuite, de l'étroitesse des liens. La question ne se pose plus de savoir si la filière doit être un partenaire de l'État, mais comment l'associer, non seulement de manière plus efficiente, mais encore davantage à la protection des biens et des personnes.

Lorsque l'État s'exprime sur l'avenir de la sécurité privée, il s'interroge sur des améliorations potentielles, tout en confirmant le principe du *continuum*. Il rappelle systématiquement sa volonté d'une co-construction de différents pans de sa politique publique de sécurité. Le Livre blanc sur la sécurité intérieure et la loi sur la sécurité globale manifestent cette volonté soutenue par la filière.

Enfin, le droit reflète les évolutions de la relation.

Le champ des missions de la sécurité privée s'est constamment étendu. Parfois, l'État a validé un transfert d'activités. Il a, de la sorte, autorisé la protection embarquée à bord des navires. Il a aussi favorisé le retrait des forces publiques de certaines activités de protection armée au profit d'une sécurité privée renforcée (article L 611-1bis CSI). Autrement, l'État a légiféré pour faciliter la participation du privé à certaines opérations, comme le fonctionnement des périmètres de protection (article L 226-1 CSI), sans opposition du Conseil constitutionnel. Un mouvement comparable intéresse les transports en commun. Déjà, la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 avait constitué une étape importante,

prolongée par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article L 1631-5 du Code des transports sur les équipes cynotechniques).

Dans d'autres cas encore, la puissance publique était prête à répondre à une demande de professionnels d'entrer dans le champ des activités réglementées. Sans la censure par le Conseil constitutionnel des dispositions relatives à l'intelligence économique (DC du 10 mars 2011), le conseil en sécurité-sûreté aurait vraisemblablement été inséré dans le Livre 6 du CSI. Le dialogue entre l'État et la filière n'a pas seulement trait au CSI. Il aboutit parfois à d'autres formes d'encadrement. Le recours à la certification relève de cette approche, applicable à la protection embarquée (article L 616-1 CSI) et à la formation (article L 625-2 CSI).

La consolidation du partenariat passe, par ailleurs, par différents instruments faiblement contraignants en droit, mais politiquement significatifs. Plusieurs types de convention sous-tendent ce mouvement (centres commerciaux, coopérations locales de sécurité, tourisme).

Malgré la cohésion affichée, la relation n'en est pas moins déséquilibrée. Il ne peut en être autrement quand l'un des partenaires est l'État.

### **...À la crise de couple ?**

Si elle devait exister, elle ne serait ni inquiétante ni surprenante au regard de l'évolution normale d'une relation bilatérale faite de hauts, de bas, de questionnements et de remises en cause. Des causes de fond seraient à chercher, sans exclure des éléments plus conjoncturels.

Dans les années 2010, trente ans après le vote de la loi du 12 juillet 1983 et dans le contexte de la création du CNAPS, la doctrine s'interrogeait déjà sur l'avenir de la sécurité privée, en particulier de ses relations avec l'État.

La qualité du dialogue avec les interlocuteurs ministériels relève d'une approche subjective. Le fait qu'elle revienne régulièrement incite à ne pas l'écarter pour cette seule raison. Les attentes ou les espoirs déçus ne sont d'ailleurs pas à sens unique. L'État entretient aussi des regrets. La structuration de la représentation demeure ainsi un thème d'intérêt, en dépit de la fusion de deux organisations patronales, le Syndicat national des entreprises de sécurité privée (SNES) et l'Union des entreprises de sécurité privée (USP), pour former le Groupement des entreprises de sécurité (GES).

Également, des sujets jugés importants n'ont toujours pas trouvé de solutions. Leur liste est longue et hétéroclite. Elle comprend le sort à réserver à la prévention de l'incendie, la protection juridique des agents, la sous-traitance, le juste prix... Or, sans attendre les résultats du *Livre blanc* et le texte qui en découle, plusieurs lois votées ces dernières années offraient la possibilité d'agir.

Au-delà, le fonctionnement du CNAPS focalise l'attention, malgré les efforts constamment entrepris pour l'améliorer. Pour s'en tenir à des considérations juridiques, quelques points émergent particulièrement. Ils concernent le déroulement des contrôles, l'instruction des dossiers disciplinaires, le fonctionnement des instances disciplinaires, ou encore la publication des décisions rendues. Les difficultés relatives aux opérations de délivrance des agréments accentuent la déception.

Au titre des éléments conjoncturels, quelques situations ont contribué à faire douter la filière privée.

Alors que les travaux relatifs au *Livre blanc sur la sécurité intérieure*



auraient dû surtout être l'occasion d'un dialogue constructif, ils laisseront une impression mitigée. Pouvait-il en être autrement, la diversité des sujets à aborder et des interlocuteurs supposant inévitablement un processus assez lourd et une forme de dilution ? La crise sanitaire du printemps 2020 a aussi provoqué l'incompréhension. En plus des difficultés de fonctionnement, ou perçues comme telles, du CNAPS, particulièrement les activités de surveillance et de gardiennage ont eu le sentiment d'être oubliées. Pourtant massivement engagées sur le terrain, les entreprises ont regretté la faiblesse, voire l'absence d'aide de l'État. Si les paroles espérées ont eu du mal à venir, le soutien matériel a, quant à lui, été déficient. Il n'en suffisait pas plus pour remettre en cause la réalité du *continuum*.

Pris isolément, ces différents éléments conserveraient une portée limitée. Leur addition change la donne, particulièrement dans un environnement dégradé par la crise sanitaire. Les relations entre l'État et la sécurité privée évolueront nécessairement. Tout l'enjeu reste de savoir comment.



# **AVRIL 2021**

## **Les technologies au service des polices municipales**

La proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés est pratiquement finalisée. Après le vote par l'Assemblée nationale du 15 avril 2021, il ne lui reste plus qu'à franchir le contrôle du Conseil constitutionnel. Dans un ensemble assez touffu, il est possible de remarquer qu'elle conforte l'utilisation des technologies par les forces de l'ordre, y compris les polices municipales. L'utilisation des caméras est élargie, tandis que les drones font leur grande entrée dans les matériels autorisés.

### **L'extension des caméras**

Les articles L 252-2 et 252-3 du Code de la sécurité intérieure (CSI) portent sur le visionnage des images par la police municipale (ou les agents de la ville de Paris). Le texte prolonge l'article L 251-2 CSI sur le fondement duquel les « autorités publiques » ainsi que les commerçants sont autorisés à s'équiper d'une vidéoprotection sur la voie publique. Dans le cas de ces derniers, il s'agit de surveiller les abords immédiats de leur local professionnel pour prévenir les risques de vol ou d'agression. Jusqu'à présent, seuls les policiers nationaux et les gendarmes habilités pouvaient accéder aux données.

Accompagnée de plusieurs garanties introduites par le Sénat (en termes de formation et de besoin d'accéder aux images), une telle extension est conforme à la montée en puissance régulière des polices municipales, souvent très bien équipées, en particulier dans les Centres de supervision urbains (CSU). De plus, la loi confirme la volonté de l'État d'accroître leur implication, déjà très importante. Dans de nombreuses villes, les polices municipales ne se contentent

pas de missions de proximité et de faire appliquer les arrêtés de police du maire. Elles sont devenues plus interventionnistes. Le risque d'un emploi à des fins politiques est dénoncé par les détracteurs, beaucoup moins par les administrés qui demandent avant tout que le droit de vivre en sécurité soit mieux garanti.

Puisque sur le fondement de l'article L 252-3 CSI, les douanes et les pompiers pouvaient accéder aux images, à condition que cela ait été prévu par l'autorisation d'installation, seules les personnes privées sont tenues à l'écart. La décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 du 10 mars 2011 empêche toujours une personne publique de confier le visionnage à des salariés de droit privé.

La modification de l'article L 1632-2 du Code des transports étend, quant à elle, les facultés de transmission aux forces de l'ordre des images des emprises et des véhicules de transport. Le nouvel article assouplit le cadre en autorisant le différé et en supprimant la condition de danger imminent. La transmission des images est toujours limitée au temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre, y compris les polices municipales.

L'élargissement vaut aussi pour le déport, en temps réel, des images des immeubles collectifs d'habitation. Le législateur corrige l'article L 126-1-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Avant la loi relative à la sécurité globale, les forces de l'ordre (y compris les polices municipales) avaient déjà accès à ces images, mais dans des conditions restrictives. « La commission imminente d'une atteinte grave aux personnes et aux biens » constituait un obstacle sérieux. La nouvelle rédaction vise à lutter contre des désordres du quotidien, en l'occurrence les occupations de halls.

Après une expérimentation lancée en 2008-2009, puis en 2013, les

caméras-piétons des forces de l'ordre sont autorisées sur le fondement de l'article L 241-1 CSI, depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016. La loi n° 2018-97 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation des caméras mobiles a étendu leur emploi aux policiers municipaux (article L 241-2 CSI), aux sapeurs-pompiers et aux surveillants pénitentiaires. Le cadre retenu à l'époque restreignait les conditions d'emploi à un enregistrement ponctuel en cas d'incident, « eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ». La caméra sert aussi à constater des infractions, à mieux en poursuivre leurs auteurs, tout en aidant à la formation. Le régime juridique interdisait l'accès aux images par les porteurs de la caméra. La formule semble à ce point convaincante que le Président de la République a annoncé l'équipement généralisé des personnels, le 14 juillet 2020, avec du matériel plus performant.

Dans le prolongement, la loi autorise la transmission des images en temps réel aux postes de commandement et « aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'opération » (y compris les policiers municipaux) (articles L 241-1 et 241-2 CSI). De la sorte, la caméra portée complétera la vidéoprotection fixe, si la sécurité des personnes et des biens est menacée. La loi permet, enfin, aux agents ayant porté le boîtier d'accéder aux enregistrements. En outre, les porteurs de la caméra (police et gendarmerie nationales, polices municipales) auront accès aux enregistrements dans le cadre d'une intervention ou d'une procédure judiciaire, à condition qu'ils permettent de « faciliter la recherche d'auteurs d'infraction, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions ».

Or, sur cet aspect, le Conseil d'État s'était montré exigeant (avis du

28 janvier 2016, n° 391004). Il avait fait de l'interdiction d'accès une garantie essentielle contre les abus. Pour cette raison, la simple nécessité semble peu contraignante. Qui en décidera ? Comment son respect sera-t-il contrôlé ?

En revanche, le Parlement a prudemment renoncé à une utilisation des images pour informer le public des conditions d'une intervention.

La loi permet l'expérimentation pour trois ans de caméras-piétons par les gardes champêtres, même s'ils sont de moins en moins nombreux.

Sous l'angle des territoires, le texte vise à dépasser les limites inhérentes aux découpages administratifs du territoire. Le *Livre blanc de la sécurité intérieure* a mis à nouveau en évidence les inconvénients d'appréhender la sécurité dans des cadres statiques (la commune, le département...), alors que les forces de l'ordre traitent de bassins ou de flux de délinquance. De plus, les différentes strates entraînent des dépenses inutiles. Par conséquent, le législateur a d'abord permis la mutualisation d'équipements et d'agents (loi du 7 mars 2007, n° 2007-297) au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de prévention de la délinquance et sous réserve de l'accord de la commune. Les communes, entre elles, recourent à des conventions.

Le CSI autorise désormais une mutualisation élargie jusqu'au département. Ainsi, un syndicat mixte pourra mettre à la disposition d'un département du personnel (agrée par le préfet de département) pour visionner des images de vidéosurveillance du domaine public départemental. Les départements investissent déjà dans la vidéoprotection, notamment des collèges, tout en participant activement à la prévention de la délinquance.

L'article L 132-14 CSI apporte une solution rationnelle sans remettre en cause le pouvoir de police du maire qui devra toutefois exercer un contrôle effectif.

## **L'arrivée des drones**

Depuis plusieurs années, les drones sont entrés dans la vie quotidienne. Après une longue attente et de nombreuses demandes, la loi établit le régime de leur utilisation à des fins de surveillance (articles L 242-1 et s. CSI). En application de l'article 34 de la Constitution, seule la loi pouvait, en effet, encadrer un dispositif.

Le cadre de la vidéoprotection fixe était inadapté aux drones. Conçu en 1995 (loi n° 1995-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité), à une époque où les drones civils émergeaient à peine, il ne pouvait pas servir de fondement à des adaptations réglementaires. Au-delà des drones, la captation d'images par voie aéroportée n'était pas assez réglementée, à l'exception de dispositions éparées applicables à la police (circulaire du 27 juillet 2018) et à la gendarmerie (arrêté du 24 décembre 2013 par exemple). Le Conseil d'État avait mis en évidence l'absence de normes dans son ordonnance du 18 mai 2020 relative à l'emploi de drones pour surveiller le confinement. Le drone en lui-même n'était pas en cause, mais bien le fait de filmer des personnes identifiables, ce qui entre dans la catégorie du traitement de données à caractère personnel. Il a réitéré son opposition dans une ordonnance du 20 décembre 2020, en suspendant l'utilisation du drone pour surveiller une manifestation sur la voie publique. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a, elle aussi, confirmé cette appréciation dans un rappel à l'ordre adressé au ministère de l'Intérieur, le 12 janvier 2021.



La loi identifie les utilisateurs : les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale, les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les formations militaires de la sécurité civile ainsi que les associations agréées en la matière. Malgré les hésitations, les polices municipales les exploiteront à titre expérimental (pendant cinq ans) en matière de « prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants », ainsi qu'à des fins de « prévention d'actes de terrorisme ». Après délibération du conseil municipal, le maire demandera l'autorisation au préfet de département. Elle sera valable six mois et renouvelable. Deux procédures de suivi sont prévues. L'une l'est au sein du conseil municipal à mi-parcours, l'autre prendra la forme d'une évaluation par le Parlement (à mi-parcours et six mois avant le terme de l'expérimentation). Les demandes sont fortes et certaines communes ont les moyens de s'équiper. La tendance est, en outre, à l'octroi des mêmes moyens (armes à feu, pistolets à impulsion électrique, caméras-piétons...). Cette possibilité les rapprochera davantage des forces nationales de sécurité intérieure, malgré les réserves sur leur formation et leur encadrement.

En cas d'utilisation sur la voie publique, et comme pour les caméras fixes, les images des domiciles et de leurs entrées ne peuvent pas être visualisées (article L 242-2). Le législateur entend respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel (DC n° 94-352, du 18 janvier 2015). En revanche, le législateur permet la surveillance en temps réel au nom de l'efficacité opérationnelle.

Au titre des garanties (largement renforcées par le Sénat), l'autorité responsable doit informer le public « par tout moyen approprié », ce qui, pour ce type de surveillance, laisse songeur. D'autant plus que des dérogations larges sont prévues (« sauf les circonstances

l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis »). Les administrés devront-ils chaque jour se connecter à un site pour connaître le plan de vol des drones ? Le registre des utilisations (finalité, durée des enregistrements, personnes ayant accès aux images) par l'autorité responsable n'emporte pas la conviction. Il facilitera, au mieux, des vérifications postérieures aux atteintes commises aux libertés. La conservation des images est limitée à trente jours (sauf procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire). En outre, un an après la publication de la loi, le ministre de l'Intérieur précisera aux différents services les directives relatives à la formation des personnels, les finalités jugées proportionnées et les règles techniques d'usage dans le temps et l'espace. La CNIL sera préalablement consultée.

Le texte fixe, par ailleurs, les finalités (articles L 245-5 et 245-6 CSI) qui permettent l'autorisation par le préfet (en matière d'ordre et de sécurité publics), ou le procureur ainsi que le juge d'instruction (en police judiciaire).

Si la loi innove avec les drones, elle demeure en revanche silencieuse sur l'emploi d'autres technologies. Ainsi, la question de la reconnaissance faciale n'est pas abordée. Elle est pourtant demandée par des communes soucieuses d'aller plus loin, ainsi que par le député Baichère. Il soutient une proposition de loi pour une expérimentation à grande échelle avant les Jeux olympiques de 2024.

# **MAI 2021**

## **Les régions et la sécurité**

L'accélération de la campagne électorale pour les élections régionales fait émerger différents sujets.

Parmi ceux-ci, la sécurité est essentielle. Alors que la crise sanitaire a, un temps, focalisé l'attention, des thèmes plus classiques tendent à revenir au premier plan. Dans un contexte particulièrement anxiogène en raison de nombreux drames, la protection des biens et des personnes constitue l'une des principales préoccupations. Si les électeurs semblent ne pas attendre beaucoup des départements en la matière, leur regard se tourne plus volontiers vers les collectivités régionales.

De prime abord, cette tendance peut surprendre. En réalité, elle annonce de possibles évolutions.

### **La sécurité n'est pas une compétence régionale**

Comme les autres collectivités territoriales, les régions exercent les seules compétences ouvertes par l'État. La décentralisation consiste, en effet, à autoriser des personnes morales de droit public à intervenir dans certains domaines à la place ou en relation avec l'État. Il revient au législateur d'identifier les domaines à chaque catégorie de collectivité, conformément au principe des compétences d'attribution. En aucun cas, une collectivité ne peut s'arroger le droit d'agir dans un domaine sans l'accord de l'État central.

Or, en matière de sécurité, force est de constater que l'État ne compte pas sur la région.

D'une part, parce qu'il conserve la haute main sur le sujet. Compétence régaliennne, la sécurité relève d'abord et avant tout de l'État. Il agit par l'intermédiaire de ses autorités centrales et déconcentrées, en particulier le préfet de département. Le préfet de région intervient peu, voire pas, dans ce champ.

D'autre part et en plus de l'État, la sécurité est surtout une prérogative du maire. Ce dernier a d'importants pouvoirs de police administrative, et, dans une moindre mesure, de police judiciaire. C'est bien le maire qui coordonne la prévention de la délinquance sur le territoire de sa commune. C'est sur lui que l'État s'appuie en priorité, comme en témoigne la récente loi sur la sécurité globale. Le maire dispose de nombreux et importants leviers d'action. En droit, ses pouvoirs propres de police lui permettent d'intervenir dans de nombreux domaines. En outre, certains recourent massivement à des forces de police municipale, les équipent très bien et leur confient parfois des missions d'intervention.

Pour les administrés, le maire est souvent l'autorité de référence. Figure facile à identifier, élu de proximité et ancré historiquement sur un territoire, il bénéficie, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, de la confiance de l'État.

Dans cet environnement, la région semble assez peu concernée par la sécurité.

D'une part, ce thème ne fait pas partie de la liste de ses compétences. Sa priorité est le développement économique. Elle intervient en matière de transport, en particulier ferroviaire. Elle est aussi connue pour la gestion des lycées. Nous sommes donc assez loin de la police administrative du quotidien et de la prévention de la délinquance par des agents qui incarneraient l'autorité du

président de l'exécutif régional à défaut, pour ce dernier, de disposer de prérogatives.

D'autre part, l'État n'a pas, jusqu'à présent, manifesté de volonté particulière de s'appuyer sur cet échelon décentralisé. La loi sur la sécurité globale ne lui fait, par exemple, aucune place. À l'inverse, elle renforce le niveau communal et intercommunal. Elle favorise même la coopération avec le département.

Malgré tout, la région semble être perçue comme une possible source d'amélioration de la sécurité.

## **La sécurité, une affaire régionale ?**

L'intérêt accordé à la région suscite quelques réflexions.

D'abord, il pourrait confirmer une forme de méfiance, voire de déception à l'égard de l'État.

Si les administrés éprouvent le besoin de chercher ailleurs des solutions potentielles à leurs attentes de sécurité, cela n'implique-t-il pas des interrogations à l'égard du rôle joué par le détenteur principal de la compétence ? Sans évoquer une perte de confiance envers le pouvoir central, les usagers ont, en tout état de cause, intériorisé le concept des partenariats. Depuis quarante ans, la coproduction de sécurité est l'un des principes directeurs de l'État. Les évolutions législatives et réglementaires en sont la preuve.

La coproduction se construit avec les communes, mais pas seulement. Elle intéresse également les acteurs privés de sécurité, les citoyens eux-mêmes, ainsi que, dans une certaine mesure, les autres collectivités territoriales.

Ensuite, si les régions ne sont pas totalement étrangères à la sécurité, leur implication demeure limitée.

L'absence de compétence exercée à titre principal n'exclut pas leur intérêt pour la question. La gestion des transports et des lycées les expose à des attentes particulières, dès lors que ces activités sont exposées à des menaces. Par ailleurs, elles sont financièrement sollicitées pour accompagner certaines opérations matérielles. Certaines collectivités s'engagent d'ailleurs de manière substantielle, même si logiquement les budgets attribués à la sécurité sont largement inférieurs à bien d'autres domaines. Sur le terrain, la région ne déploie pas de moyens propres. Elle reste dépendante de ceux affectés par l'État, police et gendarmerie nationales, ou recrutés par la SNCF.

Surtout, lorsqu'elle tente d'innover, elle se fait rappeler à l'ordre par le juge administratif. Ainsi, le Tribunal administratif de Marseille, le 27 février 2020 (La Quadrature du Net et a.), s'est opposé à l'installation expérimentale à l'entrée de lycées d'un dispositif de contrôle d'accès virtuel. En effet, la région a seulement en charge l'intendance et l'entretien des établissements. Et le juge de préciser que la surveillance ne relève pas de son registre.

Enfin, la question est ouverte de savoir si les régions doivent investir la sécurité.

Déjà, lors des élections régionales de 2015, quelques candidats avaient émis l'idée d'une telle évolution. Les transports semblaient les plus concernés. Elle n'a pas trouvé d'écho. La redéfinition de la carte régionale et l'apparition de grandes collectivités voulues plus fortes n'ont pas encore eu d'impact en la matière.

À ce stade, l'État n'a pas adressé de signal d'un changement prochain. La sécurité deviendra-t-elle une compétence régionale ou demeurera-t-elle un thème de campagne ? Le pronostic est une démarche par nature aléatoire. Pour autant, même si le mouvement

est lent, il pourrait être bien réel.

Une police régionale des transports est une perspective qui mériterait réflexion. La sécurité dans les trains régionaux préoccupe la population dans de nombreuses régions. Les moyens déjà déployés sont conséquents. Cependant, une autre approche ne serait pas forcément impensable. Les régions ont des ressources qu'elles pourraient mettre au service de la sécurité pour augmenter les capacités humaines et matérielles. Elles auraient alors à travailler en étroite relation avec la gendarmerie nationale.



# **JUIN 2021**

## **La sécurité privée dans la sécurité globale : pas de révolution**

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a pris en compte les activités privées en poursuivant l'œuvre de moralisation et de professionnalisation. Malgré de fortes attentes en la matière, le texte n'apporte pas de changements majeurs à l'exception de quelques dispositions relatives, notamment, à la sous-traitance et aux missions.

Depuis le rapport des députés Thourot et Fauvergue de 2018, un texte était très attendu. Cependant, différents éléments politiques en ont retardé l'adoption. Dès lors, la procédure accélérée a eu le mérite de faire gagner du temps, tout en privant le Parlement d'un débat serein et plus approfondi.

Si le Conseil constitutionnel (DC 20 mai 2021, n° 2021-817) a censuré de nombreuses et importantes dispositions, celles sur la sécurité privée ont été épargnées.

### **L'entrée dans la profession**

Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a pour mission essentielle de garantir la moralité des acteurs de la sécurité privée. Pourtant, la Cour des comptes, en 2018, avait pointé quelques défaillances dans l'octroi des autorisations et agréments à des personnes condamnées. Au regard de la masse des dossiers traités, cela est sans doute inévitable, soit par erreur, soit en raison d'une interprétation un peu trop laxiste.

Afin de disposer d'une vision plus juste de la situation d'étrangers dans la durée, l'entrée dans la sécurité privée est subordonnée à cinq ans de séjour sur le territoire (article L 612-20 Code de la

sécurité intérieure – CSI). Il est vrai que l'accès aux informations des États d'origine n'est pas toujours aisé. La bonne maîtrise du français est, également, imposée (un décret en Conseil d'État fixera les conditions), y compris pour les ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. À propos des étrangers, l'ajout de la connaissance des valeurs de la République a été écarté. Malgré les éléments textuels ou jurisprudentiels épars (laïcité, liberté de conscience, non-discrimination, dignité humaine...), cette condition aurait nécessité un travail délicat d'appréciation. De plus, le contrat d'intégration républicaine pour l'admission au séjour existe déjà, comme l'a relevé le Sénat. De manière plus adaptée, la formation des agents fera référence aux principes républicains.

Dans un autre registre, la loi étend l'obligation d'agrément aux dirigeants ou gérants des établissements secondaires et des services internes de sécurité ou de recherches privées (articles L 612-6, 612-25, L 622-6 CSI). La loi comble, à juste titre, deux vides. Dans le cas des établissements secondaires, les fonctions exercées se rapprochent beaucoup des dirigeants principaux. Quant aux services internes, en dépit des contrôles à l'embauche, forcément limités par le droit du travail, l'absence d'agrément se justifiait difficilement. Elle était contradictoire avec l'obligation d'une carte professionnelle imposée aux agents de ces services.

Le législateur a aussi abordé la formation. La loi proscrit à un individu qui a perdu sa carte professionnelle en raison d'un retrait (donc d'une moralité défaillante), ou qui a été condamné à une interdiction temporaire d'exercer, de se reconvertir dans la formation (article L 625-2-1 CSI).

Du côté des apprenants étrangers et européens, la maîtrise de la langue française devient une condition d'accès à la formation

(article L 612-22 CSI). La représentation nationale continue, de manière consensuelle, de favoriser l'amélioration du niveau des prestations. De plus, la production d'une lettre d'intention d'embauche est imposée pour accéder à une formation en matière de surveillance armée et de sûreté aéroportuaire, à l'instar de ce qui est déjà exigé pour la protection embarquée à bord des navires.

### Les missions

Bien que nécessaire à la vie des affaires, la sous-traitance est souvent perçue comme l'une des grandes faiblesses de la surveillance humaine et du gardiennage. Elle représenterait l'une des principales causes d'une qualité inégale des prestations, et de prix excessivement bas.

Diagnostiqué de longue date, le mal a peiné à trouver un remède, en raison de l'importance du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La loi (article L 612-5-1 CSI) se veut audacieuse en interdisant, d'abord, la sous-traitance totale. Elle la limite à deux rangs. Ensuite, l'entreprise à laquelle est confiée la sous-traitance peut elle-même sous-traiter à condition de démontrer un manque de savoir-faire, de moyens, de capacités techniques ou d'effectifs, et d'obtenir l'accord de l'entrepreneur principal. Enfin, le donneur d'ordre doit vérifier que « les motifs de recours à la sous-traitance ont été validés par l'entrepreneur principal ayant contracté avec lui ». La violation de ces dispositions sera sanctionnée par une amende de 45 000 euros. Toutes ces obligations entreront en vigueur 12 mois après la publication de la loi, et sans rétroactivité. Le Parlement a, en revanche, écarté une contrainte applicable au volume des prestations sous-traitées. Le Sénat n'a pas voulu bloquer le marché avec un seuil difficile à contrôler. Il est vrai, aussi, que certains professionnels (notamment de la télésurveillance) ont su

faire entendre leur voix au Sénat pour assouplir un texte perçu comme une entrave à leur activité. De son côté, l'État a peut-être craint sa propre audace. Après tout, il reste un acheteur de prestations au meilleur prix.

Sur un sujet très attendu, la conciliation n'était guère évidente entre les tenants d'une ligne beaucoup plus ferme et ceux soucieux d'encadrer sans freiner. L'impression prévaut de mesures en demi-teinte dont l'effectivité devra être prouvée.

Dans un autre registre, un sujet important trouve enfin une réponse. Le législateur accorde la protection pénale espérée depuis longtemps par les personnels (article 27). Comme pour beaucoup d'autres professions (notamment les forces de sécurité), les sanctions seront aggravées en cas de violence contre un agent privé, tandis qu'un nouveau délit de menace est créé (article 433-3 Code pénal). Dans un souci d'équilibre, le texte retient des circonstances aggravantes en cas d'infractions commises par des agents dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.

La loi élargit, par ailleurs et prudemment, le champ des missions. Depuis la loi fondatrice du droit applicable aux activités privées en 1983, l'interdiction de la surveillance de la voie publique est un dogme inébranlable. La seule surveillance des lieux confiés à la garde de sociétés privées, à partir de la voie publique et avec l'autorisation du préfet est admise (article L 613-1 CSI). Le législateur ajoute aux raisons justifiant cette activité la prévention des actes de terrorisme.

Afin de cantonner la sécurité privée dans son domaine (la protection à partir de la voie publique et non de la voie publique), le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation. Il précise que la surveillance ne peut « s'exercer au-delà des abords

immédiats » des biens dont les agents ont la garde (pt. 59). De la sorte, l'article 12 de la Déclaration de 1789 n'est pas pris en défaut.

Afin de diversifier et de consolider les moyens de prévention, le législateur autorise la sécurité privée à procéder à la détection de drones menaçants pour les personnes et les biens dont elle a la garde (article L 611-3 CSI). Le Conseil constitutionnel n'a vu, à juste titre, aucune contradiction avec l'article 12 de la Déclaration de 1789. Les agents se contentent, en effet, de recueillir des informations relatives à l'aéronef et de les transmettre aux services de l'État (pt. 72).

En outre, alors que des équipes cynotechniques peuvent intervenir, depuis la loi du 24 décembre 2019, dans les transports, la loi étend leur champ d'action (nouvel article L 613-7-1 A CSI). En raison de la sensibilité de l'activité, plusieurs limites sont fixées, parmi lesquelles la certification, la mise à l'écart du contrôle de personnes physiques et l'incompatibilité avec d'autres activités privées de sécurité, en particulier l'inspection-filtrage ou l'utilisation du chien à des fins de défense. Le Sénat a œuvré à un encadrement plus étroit en conditionnant la mission à une déclaration préalable au préfet indiquant le lieu et la durée de la mission.

Le recours accru aux chiens a incité le législateur à insérer une disposition sur le respect du bien-être animal, assimilée par le Conseil constitutionnel à un cavalier législatif (pt. 188).

Pour finir, le législateur impose l'harmonisation des signes distinctifs sur la tenue des agents (conditions fixées par arrêté). De plus, il transpose à la sécurité privée le port d'un numéro d'identification individuel comparable à celui des forces publiques (L 613-4 et 613-8 CSI). Tout cela ne s'applique pas à la protection physique de personnes pour laquelle la discrétion est privilégiée ni

aux agents n'ayant pas de contact avec le public dans les centres de télésurveillance.

### Le contrôle des activités

Dès la création du CNAPS (qui ne recrutera plus que des salariés de droit public, L 632-3 CSI), l'absence d'assermentation des agents avait suscité des interrogations. Seul un délit d'entrave à contrôle avait été introduit dans le CSI par la loi du 17 août 2015.

La loi corrige ce choix originel. Désormais, sur le fondement des articles L 634-3-2 et L 634-3-2 CSI (et par un décret en Conseil d'État), les contrôleurs, commissionnés par le directeur du CNAPS et assermentés, établiront des procès-verbaux de constatation des violations des infractions prévues au Livre VI. Ils pourront aussi recueillir ou relever l'identité de l'auteur, y compris en lui demandant de rester à leur disposition dans l'attente de l'arrivée d'un officier de police judiciaire. La discussion parlementaire a élargi le périmètre aux infractions au Code du travail qui gangrènent depuis des années certaines entreprises (travail dissimulé, marchandage, prêt illicite, étrangers non autorisés à travailler).

Jusqu'à présent, les personnes morales, les dirigeants et les entrepreneurs individuels s'exposaient à des sanctions disciplinaires financières. À cause de rémunérations parfois peu élevées, les agents faisaient l'objet uniquement de sanctions allant de l'avertissement à l'interdiction d'exercer.

En modifiant l'article L 634-4 CSI, le législateur entend mieux dissuader les comportements illicites. Malgré l'opposition des organisations de salariés et patronales, la création d'une sanction pécuniaire applicable à des agents dont les rémunérations restent souvent assez modestes soulevait une question de niveau. En étant

fixé à 7 500 euros, le quantum est élevé, sans être disproportionné au regard des agissements, comme l'a admis le Conseil constitutionnel (pt. 34).

Dans le même sens d'une plus grande sévérité, l'interdiction temporaire d'exercer passe de cinq à sept ans. En pratique, la portée devrait cependant être limitée. Rarement prononcée, l'interdiction de cinq ans était déjà lourde.

Toujours avec la volonté de moraliser les professions privées de la sécurité, le Parlement a autorisé la publication des sanctions les plus graves (article L 634-4-1), en particulier sur le site du CNAPS. La seule publication au recueil des actes administratifs départementaux n'était, en effet, pas suffisante. Par ailleurs, la peine complémentaire d'affichage en cas d'interdiction temporaire d'exercer était peu utilisée. Désormais, la publication de la décision (en tout ou partie) concerne les sanctions financières infligées aux personnes morales et physiques, ainsi qu'aux interdictions d'exercer. Elle est décidée par la commission locale d'agrément et de contrôle, avec anonymisation des tiers. Elle s'applique, après avoir purgé le recours administratif préalable obligatoire devant la commission nationale, pendant 5 ans au maximum pour les sanctions financières, et au plus pour la durée de l'interdiction d'exercer. Au nom de la proportionnalité, l'automatisme a été écarté. En plus du site du CNAPS, la loi autorise une publication sur d'autres supports, aux frais de la personne sanctionnée. Un régime d'astreinte en garantit l'application.

Sans opposition du Conseil constitutionnel, la suppression de l'agrément nécessaire pour effectuer des palpations de sécurité (articles L 613-2 et 3 CSI) répond, quant à elle, à la volonté d'alléger



un dispositif lourd pour le CNAPS (environ 15 000 agréments par an), en particulier dans la perspective des Jeux olympiques de 2024.

Le travail de modification du droit applicable à la sécurité privée n'est pas terminé. Le Parlement a, en effet, demandé au Gouvernement de lui présenter une analyse d'une possible modification du périmètre des activités (article 35). Le rapport traitera de la réglementation éventuelle de la sécurité électronique, du conseil en sécurité-sûreté, de la fourniture de services à l'étranger et de la sécurité incendie.

Par ailleurs, il est prévu de passer par voie d'ordonnance pour revoir l'organisation, le fonctionnement et l'exercice des missions du CNAPS (article 38). La loi (article 39) retient le même procédé pour poursuivre l'encadrement de la formation, en particulier les examens.



# **SEPTEMBRE 2021**

## Les polices municipales et la sécurité globale : un avenir compliqué

Les évolutions relatives aux polices municipales étaient très attendues. Le Conseil constitutionnel en a décidé autrement, en particulier sur la question de l'expérimentation. La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés n'en demeure pas moins intéressante sur d'autres aspects.

Depuis 2018 et le rapport Thourot-Fauvergue sur le *continuum* de sécurité, l'espoir d'un changement du droit et des moyens avait grandi, en particulier chez de nombreux maires. Plusieurs villes investissent, en effet, massivement dans la sécurité locale. Dans des conditions variables, elles utilisent les policiers municipaux en cherchant à les faire travailler efficacement avec les forces étatiques.

La loi n° 2021-646 aurait pu constituer une étape majeure d'une évolution du rôle et de la place des forces locales. Pour le Parlement, il s'agissait de favoriser leur montée en puissance. Symboliquement, les premiers articles du texte étaient même consacrés au sujet (Titre I<sup>er</sup>). Il aurait dû renforcer leurs prérogatives et ouvrir la voie à une nouvelle organisation. Parallèlement, de nouveaux outils technologiques, dont les drones, leur auraient été accordés.

Le Conseil constitutionnel (saisi simultanément par le Premier ministre et des parlementaires) n'a pas vu ces évolutions d'un bon œil. Dans sa décision du 20 mai 2021, n° 2021-81, il a fait preuve du même degré d'exigence qu'en 2011, lorsqu'il s'était déjà opposé à certaines dispositions de la Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

La censure n'a pas frappé tous les articles, au contraire. Il est possible de remarquer, pêle-mêle, l'obligation de bien différencier les gardes champêtres des forces étatiques (carte professionnelle, tenue, signalisation des véhicules de service). En matière de convention de coordination, « un diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité » du territoire devient obligatoire (art. L. 512-6 CSI). Du côté de la commission consultative des polices municipales, en plus de dispositions relatives à sa composition, la loi supprime la nécessité de solliciter son avis préalable au déclenchement par le ministre de l'Intérieur d'une mission d'inspection. La demande devra toujours émaner du maire, du président d'intercommunalité, du préfet ou du procureur de la République (art. L. 513-1 CSI).

L'observateur retiendra, par ailleurs, l'obligation de servir trois ans dans la collectivité ayant financé la formation de l'agent, à compter de la titularisation. À défaut, un dispositif de remboursement du coût de la formation s'appliquera, sauf dispense (totale ou partielle) accordée par le maire ou le président de l'intercommunalité « pour des motifs impérieux, notamment tirés de son état de santé ou de nécessités d'ordre familial ».

Pour le reste, les articles les plus novateurs ont disparu. Pourtant, la loi conserve un réel intérêt.

### Les dispositions censurées

Malgré une diversification continue des compétences de police judiciaire des agents de police municipale (de la loi n° 291-1999 jusqu'aux lois n° 290 du 23 mars 2020 et n° 1671 du 24 décembre 2020), le mouvement n'est pas sans limite. Plus précisément, l'article 66 de la Constitution représente la principale.

La proposition de loi était ambitieuse, même si elle suscitait des doutes quant à l'égalité entre les territoires et à la tendance de l'État à se décharger sur les collectivités.

À partir de quinze agents, les communes et les intercommunalités ainsi que les communes ayant mis en commun des agents de police municipale en application de l'article L. 512-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI), sous réserve qu'elles emploient le même nombre d'agents, auraient pu solliciter la possibilité d'expérimenter, pendant cinq ans, l'exercice de prérogatives de police judiciaire supplémentaires.

Sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale et à la condition que les infractions soient commises sur le territoire communal, et qu'elles ne nécessitent pas d'acte d'enquête, cela aurait concerné des délits d'importance variable : la vente à la sauvette, la conduite d'un véhicule sans permis, le comportement compromettant délibérément la sécurité ou la tranquillité des usagers de la route (en pratique les rodéos), le défaut d'assurance, l'entrave à la circulation, l'occupation en réunion des parties communes ou du toit des immeubles collectifs d'habitation, l'usage illicite de stupéfiants, la violation de domicile portant sur un local appartenant à une personne publique, la destruction ou dégradation grave du bien d'autrui, l'installation sans titre en réunion sur le terrain d'autrui en vue de l'habitation, le port ou le transport illicite d'arme de catégorie D, le cas échéant en réunion.

Étaient aussi visées des contraventions (liste établie par décret en Conseil d'État) relatives aux débits de boissons, à la lutte contre l'alcoolisme, à la répression de l'ivresse publique et à la protection

des mineurs.

En outre, la loi tentait de revenir sur le sujet récurrent de l'identité. Elle autorisait les policiers municipaux à relever l'identité des auteurs des délits, aux fins d'en dresser procès-verbal. En cas de refus de la personne contrôlée, ou d'impossibilité, pour elle, de justifier de son identité, la vérification d'identité aurait été de la compétence d'un officier de police judiciaire.

Selon un schéma qui entendait équilibrer la compétence du maire et celle du procureur, les procès-verbaux auraient été transmis aux deux par l'intermédiaire du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale.

Tenant compte des conséquences sur l'activité des policiers municipaux et avec l'espoir de rassurer le Conseil constitutionnel, la loi imposait une formation et un examen. De plus, les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale auraient été habilités par le procureur général près la cour d'appel territorialement compétente.

Le dispositif aboutissait, en pratique, à une imbrication originale, mais complexe, de plusieurs autorités. Le maire restait le supérieur hiérarchique des policiers municipaux, néanmoins soumis au procureur de la République.

Ce bel édifice n'a pas résisté à l'analyse du Conseil constitutionnel. Pour les Sages : « Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes (cons. 6)... ». Et

d'ajouter : « En confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution (cons. 12) ».

### Les dispositions validées

Certaines dispositions n'ont pas suscité d'opposition du Conseil, tant en ce qui concerne les prérogatives que l'organisation.

Au titre des prérogatives, l'introduction dans un local professionnel, commercial, agricole ou industriel en violation flagrante (article 226-4 Code pénal) peut être constatée par la police municipale, laquelle en informe immédiatement un officier de police judiciaire des forces étatiques. Celui-ci peut ordonner de lui présenter sans délai l'auteur de l'infraction ou de le retenir pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle.

Dans un autre registre, le rôle des policiers municipaux dans l'organisation des événements est renforcé. En effet, le seuil des 300 personnes est supprimé pour leur permettre d'intervenir sur l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, afin de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages, ainsi qu'à des palpations de sécurité (art. L. 511-1-6 CSI).

Le Conseil constitutionnel a uniquement posé une réserve d'interprétation selon laquelle « la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des agents de l'autorité publique ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes » (cons. 19 à 27).



En outre, les policiers municipaux et les gardes champêtres sont autorisés à escorter des personnes en état d'ivresse dans les locaux de la police nationale ou de la gendarmerie les plus proches. La loi entérine ainsi une pratique fondée, notamment, sur les conventions de coordination.

Enfin, en dehors des compétences relatives à la mise en fourrière (art. L. 325-2 Code de la route), la loi accorde aux policiers municipaux (et à eux seuls) le droit de recourir à des herse pour immobiliser des véhicules, lorsque le conducteur ne s'arrête pas à leurs sommations, lorsque son comportement ou celui des passagers risque de mettre délibérément en danger la vie ou en cas de crime ou délit flagrant, pour éviter la fuite (art. L. 511-4-1 et L. 214-2 CSI).

Au titre de l'organisation, la consécration de la police municipale parisienne s'inscrit dans la logique des évolutions précédentes. Quant à la mutualisation des effectifs, elle s'en trouve facilitée.

Paris l'attendait, c'est fait. Elle dispose officiellement d'une police municipale. Les policiers municipaux sont des fonctionnaires de la ville avec un statut dérogatoire à celui de la fonction publique territoriale. Leur formation est identique à celle des autres polices municipales.

Les prérogatives sont adaptées au cas particulier de la ville-capitale. Les policiers municipaux parisiens pourront constater les contraventions aux arrêtés du préfet de police « relatifs au bon ordre, à la salubrité, à la sécurité et la tranquillité publiques », sauf les manifestations sur la voie publique.

En matière de mutualisation, la loi permet aux communes limitrophes ou appartenant à une même intercommunalité de

mutualiser des policiers municipaux, sans seuil de population (auparavant 80 000 habitants). Cette facilité devrait donner un coup d'accélérateur à une pratique encore peu répandue. De plus, les communes peuvent recruter par l'intermédiaire d'un syndicat de communes des agents de police municipale compétents sur leur territoire et disposant des mêmes attributions que s'ils étaient employés par une seule commune (art. L. 512-1, L. 512-1-2, L. 512-5 CSI).

Ponctuellement, en cas de catastrophe naturelle ou technologique et en l'absence d'une convention entre maires, le préfet peut les y autoriser, exclusivement en matière de police administrative (art. L. 512-3 et L. 522-2 CSI).

La loi « Sécurité globale » n'aura pas la portée espérée. Elle n'est cependant pas dénuée d'intérêt. Si les perspectives d'un développement des prérogatives judiciaires des polices municipales s'éloignent, le dossier peut être à nouveau ouvert. Le législateur aura toujours la possibilité de revoir sa copie, mais il lui faudra faire preuve d'imagination pour donner au Conseil constitutionnel toutes les garanties nécessaires.

# **OCTOBRE 2021**

## Le maire et la police : quelle responsabilité en cas de carence ?

Dans un contexte de grande sensibilité de nos concitoyens à des troubles variés, le maire apparaît comme un repère.

Bien identifié, autorité de proximité et attaché à ses prérogatives en matière d'ordre public, le maire suscite des attentes. Parfois, à tort ou à raison, elles sont déçues. Il se voit reprocher de ne pas agir, de ne pas agir assez vite ou assez fort.

Sans nécessairement maîtriser les arcanes de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, les administrés ont bien compris que le maire compte.

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et sur le fondement tant du Code général des collectivités territoriales (CGCT) que du Code de la sécurité intérieure (CSI), il dispose de réels pouvoirs de police administrative (générale ou spéciale) surtout, de police judiciaire à la marge. Dans ce dernier domaine, le maire agit en application du Code de procédure pénale. Si l'État veille à limiter son action, quelques domaines impliquent son intervention (Code de la route, règles d'urbanisme...).

Au-delà des conséquences politiques, la question est alors de savoir comment le droit appréhende la carence réelle ou supposée.

Le sujet prend un relief particulier en raison des revendications de plus en plus insistantes de maires qui souhaiteraient bénéficier de prérogatives accrues. La loi pour une sécurité globale préservant les libertés (n° 2021-646 du 25 mai 2021) aurait pu leur donner raison, sans l'opposition du Conseil constitutionnel (DC 20 mai 2021, n° 2021-81, cf. *supra*, p. 60-66).

En matière de police judiciaire, le maire agissant au nom de l'État, la responsabilité de ce dernier sera recherchée.

À l'inverse, la police administrative intéresse la responsabilité de la commune.

Le maire est exposé à plusieurs formes de carence.

D'une part, il peut mal identifier un trouble potentiel à l'ordre public. À défaut d'une bonne interprétation d'un danger, il s'abstiendra de prendre les mesures nécessaires (arrêtés d'interdiction, signalisation...).

D'autre part, malgré sa connaissance d'une situation, le maire décide parfois de ne pas agir ou intervient de manière insuffisante ou tardive. Son inaction peut justifier l'intervention du préfet qui emploie alors ses pouvoirs de substitution d'action ; ce fait ne déplace pas la responsabilité. En cas de dommage, la commune demeure responsable.

La carence d'un maire entre potentiellement dans le champ de la responsabilité pour faute.

Si, pendant longtemps, la faute lourde a été retenue pour les actions matérielles et la faute simple pour les activités de réglementation, la distinction n'est plus aussi nette. En effet, le recul constant de la faute lourde dans la jurisprudence administrative conduit à des approches moins favorables à l'administration.

Néanmoins, l'inaction de l'administration n'est pas systématiquement une expression de sa mauvaise volonté ou de son incapacité d'agir. Il s'agit parfois d'un choix dicté par des intérêts supérieurs et, notamment, par la volonté de ne pas aggraver une situation déjà compliquée. La situation est appréciée au regard du contexte.

La carence intéresse, également, le référé.

À cet égard, si le recours pour excès de pouvoir semble théoriquement approprié pour obtenir l'annulation d'un refus, les délais de jugement obèrent son intérêt pratique.

Tel n'est pas le cas pour le référé-liberté. Faut-il encore que toutes les conditions de sa mise en œuvre soient réunies. L'urgence en fait partie, de même que l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Or, la violation de cette dernière est souvent âprement discutée.

# **NOVEMBRE 2021**

## Le *continuum* de sécurité : une thématique partagée en Europe

Du 20 au 22 octobre 2021, le septième Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS – *European Forum for Urban Security*) s'est réuni à Nice sur le thème « Sécurité, Démocratie et Villes ».

Les échanges entre les décideurs politiques, économiques, les associations et les chercheurs ont permis d'aborder divers sujets, dont celui du *continuum* de sécurité.

Les travaux ont confirmé que la gestion locale des questions de sécurité et de prévention de la délinquance mobilise de nombreux acteurs dans différents domaines.

Face à des menaces d'intensité variable, de la délinquance du quotidien au terrorisme, les États ne paraissent plus en mesure d'assurer avec leurs seuls moyens la sécurité de la population. La demande sociétale de sécurité et la pression sont telles que les forces de sécurité intérieure nationales sont nécessairement contraintes. L'État garde la maîtrise de ses fonctions régaliennes en matière de police et de justice, simplement il les exerce en partenariat.

Dès lors et indépendamment de la forme de l'État, différents intervenants agissent aux côtés des services étatiques. Dans ce contexte, les pouvoirs locaux tiennent un rôle de premier plan.

En France comme ailleurs, la coproduction dans les communes engage donc des contributeurs aux statuts divers – publics, privés, associatifs, sans oublier les citoyens. La France connaît cette logique. Depuis le célèbre rapport Bonnemaïson, elle développe cette thématique comme l'un des principes directeurs de ses



politiques publiques. Si le vocabulaire évolue, l'esprit demeure. Quelques variations existent selon le niveau auquel l'État entend placer le curseur du partenariat. Récemment, la coproduction était traduite en droit par la loi Sécurité globale du 25 mai 2021, sans même évoquer le Code de la sécurité intérieure dont la structuration même démontre l'importance de la pluralité des acteurs.

Celle-ci soulève des enjeux de formation, de régulation, de coopération, de clarification des rôles et d'harmonisation. Sur ces différents aspects, l'EFUS a déjà formulé différentes propositions afin de tenir compte de la diversification des intervenants de la sécurité qu'elle appelle de ses vœux.

Le *continuum* implique des critères, des principes et des méthodes communs dès le stade de la formation initiale. Ils concernent aussi la formation continue. En effet, outre la transmission de bonnes pratiques, la formation permet de diffuser une culture commune, des réflexes professionnels partagés et des principes déontologiques. Les personnels apprennent plus aisément à se connaître. Pour autant, la spécificité des uns et des autres doit également être préservée, ce qui complique les évolutions en ce domaine. La fusion des écoles ne constitue pas toujours la solution. Les cultures professionnelles peuvent s'enrichir sans se diluer.

L'ensemble des acteurs de la sécurité doivent aussi être intégrés dans une stratégie de sécurité et suivre des doctrines d'emploi cohérentes.

Les États et les collectivités développent de nombreux outils de coordination. Il peut s'agir de structures institutionnelles, d'instruments juridiques ou para-juridiques ou bien encore de

relations plus pragmatiques. En tout état de cause, l'accumulation peut être préjudiciable à la clarté et à l'efficacité. Le droit n'est pas non plus en mesure d'imposer des partenariats si les principaux intéressés ne se font pas confiance, ne se connaissent pas ou n'ont tout simplement pas le temps de s'investir. En outre, si les territoires constituent souvent de véritables laboratoires d'une coproduction opérationnelle performante, des marges de progrès existent encore à l'échelon national. Les différents acteurs semblent demeurer parfois très fragmentés.

En tout état de cause, les prérogatives et les rôles de chacun exigent d'être sérieusement définis. Qui fait quoi et comment ? Cette interrogation est centrale. Les réponses dépendent de choix politiques. La répartition des compétences entre le niveau national et le niveau local, entre le public et le privé, ainsi que la place du citoyen impliquent la détermination de lignes qui peuvent changer les contours de l'État.

Les solutions se conçoivent aussi dans un cadre juridique. Or, l'interprétation des normes par le législateur et les autorités administratives diffère éventuellement de celle formulée par le juge, en particulier constitutionnel.

L'EFUS continue ainsi de soutenir le principe d'une harmonisation des législations relatives aux missions attribuées au secteur privé. Ce mouvement se ferait à l'échelle européenne et se fonderait sur des critères définis conjointement par les acteurs. Une telle conception ne peut pas laisser indifférent, alors que l'intervention du secteur privé est bouleversée par la montée en puissance des technologies de sécurité. Ces dernières sont, en effet, très dépendantes des entreprises. Cela motiverait une approche globale des moyens autorisés et de leurs conditions d'emploi. La reconnaissance faciale, ou les drones, s'inscrivent dans cette

logique.

Enfin, le *continuum* concerne l'action des citoyens. En matière de sécurité, compétence sensible s'il en est, quel rôle leur donner ? Comment les faire participer de manière cohérente ? À cet égard, le consensus existe quant à la nécessité de travailler sur le lien de confiance entre les forces de sécurité et la population. Certaines polices mériteraient de convertir leur regard sur les individus. L'exercice de l'autorité n'est pas obligatoirement synonyme d'une forme de distance avec le citoyen. Parallèlement, le citoyen doit, quant à lui, mieux comprendre l'action des polices, leurs contraintes et leurs spécificités.

Le congrès s'est achevé par la signature d'une nouvelle Déclaration de Nice. Après celle de 2017, 275 villes de 16 pays européens ont manifesté leur volonté de davantage placer les territoires au cœur de la gestion des crises. Le terrorisme est évidemment dans tous les esprits, de même que la pression migratoire aux frontières extérieures de l'Union européenne et dans certains États membres. Cependant, les travaux de Nice ont souligné la gravité des épisodes climatiques qui ont frappé aussi bien le nord que le sud de l'Europe. Les élus locaux ont donc lancé un appel aux institutions européennes afin de leur demander un soutien accru. Plusieurs axes sont évoqués pour faire face aux menaces et aux risques, y compris environnementaux.

Les élus prônent des approches transversales, le soutien à des micro-projets de territoire (pour expérimenter le recours aux technologies par exemple), et un accès facilité aux financements, aux conseils et à la formation.

Cette Déclaration démontre que le *continuum* ne se pense pas

uniquement à l'échelon national et local. Sa dimension européenne est aussi importante.

**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  
MDC Aurélie HONORÉ**