

REGARDS SUR LA BRIGADE

COOPÉRATIONS LOCALES



© GENDARMERIE/SIRPAFF. GARCIA

Prise de contact entre des gendarmes départementaux et un policier municipal

Police municipale, Gendarmerie nationale, Police nationale, l'alliance indispensable

« La sécurité est l'affaire de tous ! » déclara il y a 26 ans, Charles Pasqua, alors locataire de la place Beauvau. Quelques mois plus tard, le principe de « co-production de sécurité » fut entériné au travers de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Cette loi érige les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au rang de premier partenaire de sécurité de l'État. Réaffirmé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, ce principe de coproduction est depuis, de manière ininterrompue, plébiscité par tous les chefs de Gouvernement successeurs. Jean Castex, Premier ministre actuel, le rappelait encore le 25 juillet dernier, à la suite de l'attentat islamiste de Nice, tout en saluant l'action des policiers municipaux aux côtés des forces étatiques de sécurité de l'État.

Malgré ce cadre législatif et ce positionnement doctrinal continu, il n'en demeure pas moins que l'État reste incontestablement le principal producteur de sécurité publique sur l'intégralité du territoire national. En effet, la principale dualité policière française est toujours constituée de la police et la gendarmerie nationales.



FRANCK DENION

Attaché territorial
à l'Agglomération
Melun Val de Seine
et ancien directeur
de police municipale
à Saint-Étienne

Pour autant, force est de constater que d'autres acteurs de sécurité se développent subsidiairement aux côtés de la police et de la gendarmerie nationales. Parmi ces



© Fonis privé, collection particulière



© Fonds privé, collection particulière

acteurs, nous comptons à l'évidence les policiers municipaux recrutés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale. Il s'agit plus précisément des communes, seules collectivités territoriales autorisées à engager, et, à la marge, des communautés de communes et des communautés d'agglomération depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Peu de métropoles ou de communautés urbaines ont recours à ces agents pour des questions d'éloignement de la gouvernance territoriale sauf peut-être en matière de sécurité des transports.

Le recrutement d'agents de police municipale par les maires n'est pourtant pas

nouveau puisqu'il est la conséquence des pouvoirs de police du maire dont la est issue de la loi « révolutionnaire » du 14 décembre 1789 relative à la constitution des municipalités¹ puis de la loi « républicaine » du 5 avril 1884, dite « loi municipale ». Depuis celles-ci, le maire a pris pour habitude de recruter un ou plusieurs policiers au caractère d'employés communaux notamment pour constater les infractions aux arrêtés municipaux et maintenir le lien avec la population et la gendarmerie nationale, créée en 1791, principalement.

¹ Le chef de tout corps municipal portera le nom de « maire » et il aura, notamment, pour charge « De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics »

Après la loi d'étatisation du 23 avril 1941², la France ne disposait plus que de quelques policiers municipaux dans de très rares communes, la majeure partie des policiers ayant accédé au statut étatique. Ce n'est seulement qu'à partir de 1982 et la parution du rapport Bonnemaïson³ que le recours aux policiers municipaux prend réellement un nouvel essor important et continu en France en passant de 5 641 agents répartis dans 1 750 communes en 1984 à près de 23 934 dans 4 040 communes et établissements publics de coopération intercommunale en 2019⁴. Les policiers municipaux représentent, aujourd'hui, près de 10 % des effectifs totaux des forces de sécurité intérieure du pays.

De nos jours, la France est administrativement et judiciairement partagée en zones police nationale (ZPN) et en zones gendarmerie (ZGN). Ce partage territorial accorde à la police une compétence sur 5 % du territoire français (environ 50 % de la population), et confère à la gendarmerie la surveillance du reste du territoire national et de sa population. Les policiers municipaux, quant à eux, peuvent en principe

exercer sur l'intégralité des 35 416 communes françaises. C'est aux élus locaux de décider de la création ou non d'une police municipale et d'en fixer les effectifs souvent en fonction du budget de la commune et des problématiques délinquantes. Dans les faits, 60 % des policiers municipaux sont employés par des communes ou des établissements publics (EPCI) de moins de 20 000 habitants et les 40 % restant par des communes ou des EPCI de plus de 20 000 habitants. Globalement les policiers municipaux sont répartis pour moitié en ZPN et en ZGN⁵. Leur rôle est principalement de maintenir une présence dissuasive et rassurante vis-à-vis des populations locales et de travailler en étroite coopération avec les forces de sécurité de l'État.

Si la coopération entre forces de sécurité locales et étatiques n'est pas nouvelle, la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales a permis de formaliser celle-ci au travers d'une convention de coordination. Cette dernière, obligatoire à partir de trois agents de police municipale, est conclue entre le maire, le préfet et le procureur de la République. Codifiée par l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure, elle a vocation à fixer les missions, les horaires et les moyens des agents de police municipale de sorte que la complémentarité des forces de sécurité puisse être clarifiée. C'est donc en toute transparence que l'action publique de sécurité s'exerce sur

2 Loi dite « Darlan » du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France qui étalise d'autorité les polices municipales des communes de plus de dix mille habitants et confère l'appellation de gardien de la paix pour les anciens policiers municipaux désormais recrutés par l'État

3 « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre » - <https://www.vie-publique.fr/rapport/24987-face-la-delinquance-prevention-repression-solidarite-rapport-au...>

4 Rapport de la Cour de compte « Les polices municipales » - octobre 2020

5 <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>.

les territoires confiés à la surveillance de ces partenaires.

Aux côtés des forces de sécurité de l'État, les policiers municipaux ont le plus souvent des missions dites « de basses et moyennes intensités » et visent prioritairement à faire respecter les règles de bonne conduite, le maintien du bon ordre et à réduire le sentiment d'insécurité. Ils participent à la lutte contre les incivilités et contribuent à la répression des infractions contraventionnelles. Plus à la marge, ils participent à la lutte contre la délinquance de proximité. Dans de plus rares cas, ils interviennent également lorsque les délits et les crimes sont flagrants.

Ces dernières années, une partie de la société française est devenue, notamment dans les zones dites sensibles mais pas seulement, plus violente et bien moins respectueuse des autorités et des symboles de la République qu'elle ne connaît pas ou ne reconnaît plus. La France a profondément changé par sa densification, par l'évolution croissante de la délinquance et de la criminalité, par des menaces multiples d'un niveau inégalé, par la forte pression migratoire incontrôlée.

Pour les forces de l'ordre étatiques et locales, les interventions sont devenues bien plus difficiles et bien plus délicates. La contestation sociale tend à se cristalliser





Contrôle des sociétés de location des canoës par un des gendarmes de la BTA de l'Isle-sur-la-Sorgue et des policiers municipaux.

© Ministère de l'Intérieur, B. L. SAMO

ser contre elles. Bon nombre de citoyens n'hésitent plus à remettre en cause l'autorité légitime et à rechercher l'affrontement filmé. Les moyens technologiques et les réseaux sociaux tendent à légitimer leur comportement et les publications sont souvent décontextualisées, choquantes, tronquées.

Avec la montée en puissance des actes de terrorismes, des conflits sociaux à répétition et de la crise sanitaire liée à la COVID 19, la place et la légitimité des policiers municipaux ont récemment fait débat. Le partenariat entre acteurs de sécurité publique s'est alors renforcé avec la mise en place obligatoire d'une nouvelle génération de conventions de coordination imposant notamment l'adoption d'une

doctrine d'emploi pour chaque police municipale⁶.

Autre réforme importante, la réduction de la durée de formation pour les policiers nationaux et gendarmerie recrutés par voie de détachement dans le cadre d'emploi d'agents de police municipale. Avec le décret n° 2020-1244 du 9 octobre 2020, leur formation initiale d'application (FIA) a été adaptée pour ne durer trois mois pour la catégorie C (gardien-brigadier et brigadier-chef principal) et quatre mois pour les catégories B et A (chef de service et directeur). Cette avancée a pour objectif de rendre disponible plus rapidement ces professionnels en leur reconnaissant leurs

⁶ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 – article 58

acquis. Il le serait encore davantage en incluant la formation à l'armement dans leur formation initiale.

La plupart de ces fonctionnaires d'État et militaires de gendarmerie sont détachables en catégorie B ce qui a pour effet d'améliorer le taux d'encadrement intermédiaire des agents de police municipale de catégorie C jusqu'ici assez faible et très disparate. À titre d'exemple, si à Saint-Étienne (Loire), pour 160 policiers municipaux, il y a 41 chefs de service et 3 directeurs, à Melun (Seine-et-Marne) sur 40 agents, il y a 1 chef de service et 1 directeur ou encore à Tourcoing (Nord), pour 80 agents, il y a 3 chefs de service et 1 directeur de police municipale.

Les polices municipales ont vocation à encore et toujours évoluer tant la demande et les besoins de sécurité et de proximité sont exponentiels. Conscient de cette nécessaire évolution, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une expérimentation sur « l'extension des compétences de la police municipale » car selon lui « la sécurité c'est aussi et d'abord la proximité ». Pour le Premier Ministre, ces évolutions ne sauraient voir le jour sans qu'un contrat de sécurité intégré ne soit signé avec les maires et les présidents des établissements publics volontaires.

La mesure envisagée devrait permettre aux agents de police municipale, et plus précisément, aux chefs de service et aux

directeurs de police municipale, encadrant un certain nombre d'agents, probablement une vingtaine, d'accéder à une habilitation judiciaire supérieure. En l'espèce, il s'agirait de leur accorder, à titre personnel et provisoire, la qualité d'agent de police judiciaire de l'article 20 du code de procédure pénale. Une façon de répondre et de mieux faire face aux défis de demain aux côtés des autres forces de sécurité publique. Pour autant, celle-ci n'a pas pour finalité de remplacer les forces de sécurité de l'État par des forces de sécurité municipales.

D'autres évolutions sont en cours de réflexion avec pour objectif de rendre les services de police municipale toujours plus efficaces et complémentaires des forces de sécurité de l'État. Qu'il s'agisse de la volonté du Gouvernement de mieux reconnaître les polices municipales, du souhait de parlementaires de créer un véritable continuum de sécurité, de la Cour des comptes proposant une meilleure lisibilité de l'action publique et un recours accru à l'intercommunalisation ou encore de l'association des maires de France (AMF) qui prône le respect des pouvoirs de police des maires, tous convergent vers des ajustements nécessaires relatifs à la place, au rôle et aux compétences des policiers municipaux.

Plusieurs mesures de bon sens pourraient faciliter le quotidien des policiers municipaux et améliorer leur efficacité tout en soulageant les services d'État. En premier

lieu, l'accès direct au fichier FOVeS qui n'est toujours pas possible et l'interopérabilité radio encore limitée aux messages généraux. En second lieu, il serait utile d'encourager la mutualisation des polices municipales tout en rassurant les maires sur le respect de leur autorité sur les agents intercommunaux. Malgré l'assouplissement législatif récent et les économies que cela suppose, les maires ne semblent toujours pas décidés à franchir le pas. Cela pose la question de la capacité des collectivités à réellement évaluer leur politique publique de sécurité.

Enfin, il serait pertinent d'envisager l'installation de « comités locaux de déonto-

logie », composés d'élus, de spécialistes et de personnes désignées par l'État. Réunis annuellement, ces derniers auraient vocation à donner un avis sur les pratiques professionnelles des policiers municipaux et leurs applications. Le but étant de rassurer la population et de légitimer davantage l'action policière et d'apaiser. Cette nouvelle instance locale pourrait également aider à mieux définir les enjeux stratégiques et opérationnels du service de police municipale et, pourquoi pas, donner un avis sur des propositions de sanctions ou de récompenses honorifiques.

