

SÛRETÉ PUBLIQUE

Sécurité intérieure et lutte antiterroriste : un dispositif rénové pour les communes

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme vise à « adapter l'arsenal juridique pour nous donner le moyen de lutter efficacement contre le terrorisme dans le cadre du droit commun ». Cet objectif se traduit principalement par le renforcement des pouvoirs de police du préfet et du ministre de l'Intérieur. Quels changements pour les communes ?

1 LES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION

L'article 1^{er} de la loi (1) fixe les règles selon lesquelles le préfet peut instituer des périmètres de protection. En leur sein, l'accès et la circulation des personnes sont réglementés afin « d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation ». L'arrêté préfectoral, transmis au maire de la commune concernée, peut autoriser les agents de police municipale, après accord du maire, à participer aux opérations de palpations, d'inspection visuelle et de fouille des bagages dans le périmètre de protection, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, et sous l'autorité d'un officier de police judiciaire (OPJ) (2), à l'exclusion des visites (fouilles) de véhicules (3).

Une mise en œuvre sur un périmètre incertain

Des difficultés pourraient être rencontrées dans la mise en œuvre de

ce nouveau dispositif, dans l'hypothèse où le périmètre de protection arrêté s'étendrait sur le territoire de plusieurs communes, alors que le périmètre d'intervention des agents de police municipale est, en principe, limité au territoire communal. Se posera la question de l'intervention de ces agents sur l'ensemble du périmètre, lorsqu'aucun des cas de mise en commun d'agents entre communes, prévus par les articles L. 512-1 et suivants du CGCT, n'aura été mis en œuvre.

En outre, le maire dispose, lui aussi, en tant qu'autorité de police générale, d'une compétence pour réglementer la circulation des personnes et véhicules sur le territoire de la commune (4).

Les pouvoirs prédominants du préfet

L'ampleur des mesures pouvant être prises par le préfet est néanmoins plus importante. En effet, le nouveau dispositif est présenté comme étant le seul à permettre la mise en œuvre de contrôles systématiques ou de filtrages de l'accès à certains lieux par les forces de l'ordre, en

empêchant, le cas échéant, la circulation des personnes. Les maires ne sont, au demeurant, pas compétents pour faire réaliser, sous leur autorité, des palpations de sécurité, des inspections visuelles et fouilles de bagages, ni des visites de véhicules par des agents de police municipale (5).

La finalité poursuivie est, de plus, a priori, plus restreinte, dès lors qu'il s'agit uniquement, dans le cadre du nouveau dispositif, de prévenir les actes de terrorisme, alors que le maire agit pour garantir le maintien de l'ordre public en général. De sorte qu'il y a davantage complémentarité que concurrence entre les deux autorités de police.

2 LA FERMETURE DES LIEUX DE CULTE

L'article 2 de la loi (6) autorise le préfet à « prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes », dans les conditions qu'il fixe (7).

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat a rappelé que la fermeture administrative temporaire d'un lieu de culte peut être décidée par les autorités compétentes au titre de leur pouvoir de police administrative générale, et donc notamment par le maire. En application de la célèbre décision « Benjamin » (1), un maire peut interdire toute réunion, notamment cultuelle, si celle-ci est de nature à troubler l'ordre public et si l'interdiction est seule de nature à permettre de prévenir ces troubles (9). Le Conseil d'Etat avait néanmoins précisé que « les conditions de l'effectivité et de l'exécution d'une in-

terdiction prise dans [le cadre des pouvoirs de police du maire] ne sont pas adaptées au danger que représentent les situations visées» en l'espèce.

Quelle latitude d'intervention pour le premier magistrat ?

La question est celle de savoir si le maire peut néanmoins encore intervenir et, le cas échéant, dans quelle mesure. Il faut pour cela se référer aux règles applicables en cas de concours entre police générale et police spéciale.

Dans ce cas, le principe est que l'existence d'une police spéciale ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de la police générale. Si la police spéciale n'a pas été exercée relativement à une situation déterminée, la police générale peut être mise en œuvre pour le maintien de l'ordre public. Si la police spéciale a été exercée, l'autorité de police générale demeure compétente pour prendre des mesures plus rigoureuses si des raisons particulières le justifient.

Au cas présent, nous ne voyons pas de mesures plus rigoureuses que la fermeture du lieu de culte concerné. Ainsi, le maire ne pourra intervenir en la matière, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, qu'en cas de carence du préfet.

3 LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

L'article 3 permet au ministre de l'Intérieur, dans les conditions qu'il détermine, de prendre, à l'encontre de « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organi-

sations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes », des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

Assignation à résidence assouplie

Ces mesures peuvent notamment consister en l'obligation de ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, lequel ne peut être inférieur au territoire de la commune. Cette disposition, présentée comme plus souple qu'une assignation à résidence, doit permettre à l'individu concerné de poursuivre sa vie familiale et professionnelle. La loi ne prévoit néanmoins aucune mesure d'information du maire de la commune concernée. Enfin, plusieurs dispositions du texte, dont celles portant sur les périmètres de protection, la fermeture de lieux de culte et les mesures individuelles de contrôle et de surveillance, ont vocation à prendre fin le 31 décembre 2020 (10).

4 LE FINANCEMENT DES STRUCTURES DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION

L'article 6 de la loi régit les modalités de financement des structures ayant pour objet ou activité la prévention et la lutte contre la radicalisation.

Interrogations sur l'intervention des régions

Ces structures peuvent bénéficier de subvention de la part de « toute autorité administrative ou de tout organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et com-

mercial ». Cette formulation, calquée sur l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui définit la notion de subvention, est extrêmement large. Sont bien entendu visées les communes, mais aussi, plus largement, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Il apparaît néanmoins que l'intervention en la matière des départements et régions, qui disposent d'une compétence d'attribution, demeure subordonnée à la détention d'une compétence s'y rapportant. A cet égard, l'intervention des régions interroge davantage que celle des départements compétents en matière d'action sociale, laquelle n'est pas sans lien avec la prévention de la radicalisation. Le principe est le même pour les établissements publics, soumis au principe de spécialité.

Des subventions sous condition

Afin de contrôler la bonne utilisation des fonds, les actions menées par les structures bénéficiaires devront remplir « les conditions fixées par un cahier des charges arrêté par le ministre de l'Intérieur », lequel n'est pas encore paru.

L'octroi des subventions est également subordonné à la conclusion d'une convention, à la production d'un compte rendu financier ainsi qu'au dépôt et à la publication de ces documents, dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

La condition tenant au respect du cahier des charges susmentionné ne semble pas constituer un rempart contre une utilisation contestable des fonds publics. En effet, les autorités administratives disposent, dans le cadre du droit commun des subventions, d'une grande liberté dans le choix des attributaires. De sorte que les structures qui ne rempliront pas les conditions du cahier des charges prévu pourront ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

●●● bénéficier de financements dans le cadre de ce droit commun sans avoir à revendiquer comme objet ou activité la prévention et la lutte contre la radicalisation.

A l'inverse, la notion de « structures ayant pour objet ou activité la prévention et la lutte contre la radicalisation » étant relativement floue, elle permettra à de nombreux organismes de solliciter des financements publics sur ce fondement, sauf à ce que le cahier des charges définisse un cadre strict.

5 LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES INTÉRESSANT LES AGENTS COMMUNAUX

L'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit la possibilité de soumettre les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant notamment les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense à des enquêtes administratives préalables destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou missions envisagées.

Les agents de police municipale et agents de surveillance de la voie publique (ASVP) peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, préalablement à la délivrance de leur agrément (11).

La titularisation, nouveau motif d'enquête administrative

L'article 11 de la loi a ajouté l'hypothèse de la titularisation comme occasion d'effectuer une enquête administrative. Il est désormais prévu la possibilité de procéder à de telles enquêtes « en vue de s'assurer que le comportement des personnes [intéressées] n'est pas devenu incompatible avec les fonctions ou missions exercées ».

Il s'agit de pouvoir effectuer une vérification lorsque, postérieurement au recrutement, à l'affectation, à la titularisation, à l'autorisation, à l'agrément ou à l'habilitation d'une personne, le comportement d'un individu laisse apparaître des doutes sur la compatibilité entre celui-ci et les fonctions ou missions exercées. Pour être mises en œuvre efficacement, ces dispositions supposent la coopération de l'employeur – qui doit être en capacité d'observer un changement de comportement auprès de son personnel –, et le ministère de l'Intérieur, qui réalise les enquêtes. En ce qui concerne les agents de police municipale et

les ASVP, le rôle du maire est donc important.

En cas d'incompatibilité avec l'exercice des missions

Lorsque le résultat de l'enquête fait apparaître que le comportement d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel de droit public occupant un emploi relevant du domaine de la sécurité ou de la défense est devenu incompatible avec l'exercice de ses missions, l'administration qui l'emploie doit procéder à sa réaffectation ou mutation dans l'intérêt du service, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire, ou lui proposer un autre emploi, lorsqu'il s'agit d'un agent contractuel. En cas d'impossibilité, l'agent titulaire pourra être radié des cadres, l'agent contractuel licencié. A titre conservatoire, l'agent peut être écarté sans délai du service.

Par Agathe Delescluse,
avocate à la cour, SCP Seban et associés

(1) Codifié à l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

(2) Cette dernière précision vient confirmer l'absence de portée pratique de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) conférée aux maires par l'article 16 du code de procédure pénale. Sur ce point, voir la décision n° 2011-625 DC du Conseil constitutionnel du 10 mars 2011 qui censure la possibilité donnée aux agents de police municipale de procéder à des contrôles d'identité, mission de police judiciaire, au motif que « l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire 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 des officiers de police judiciaire ». Il ressort de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, que l'OPJ sous l'autorité duquel interviennent les agents de police municipale ne peut être le maire.

(3) Ces dispositions s'inscrivent dans la continuité de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique qui avait, d'une part, élargi les hypothèses dans lesquelles les agents de police municipale peuvent procéder à des inspections visuelles et des fouilles de bagages – possibilité initialement prévue dans le seul cadre d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs, puis étendue à l'hypothèse de la surveillance de l'accès à un bâtiment communal – et, d'autre part, prévu la possibilité de procéder, dans ces cas-là, à des palpations de sécurité.

(4) Article L. 2212-2 du CGCT. Le maire dispose également de la police spéciale de la circulation et du stationnement (articles L. 2213-1 et suivants du CGCT).

(5) Voir articles 78-2-4 du code de procédure pénale (CPP) et L. 511-1 du CSI.

(6) Codifié à l'article L. 227-1 du CSI.

(7) En outre, l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat précise que « les réunions pour la célébration d'un culte [...] restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public ». La référence à l'ordre public renvoie aux autorités détentrices du pouvoir de police générale, dont le maire.

(8) Conseil d'Etat, 19 mai 1933, arrêt « Benjamin ».

(9) Le maire dispose également de la police des établissements recevant du public (article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitat), sur le fondement de laquelle il peut prononcer la fermeture d'un lieu de culte.

(10) Article 5 II de la loi n° 2017-1510.

(11) Article R. 114-2 4° a) et c) du CSI.