

SÉCURITÉ LOCALE

Loi de sécurité globale : la police municipale toujours plus mutualisée

La censure par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions n'a pas bousculé l'équilibre d'un texte qui renforce les possibilités de mutualisation des services et moyens. La création de syndicats intercommunaux de police municipale constitue ainsi une nouveauté de premier plan. Et la mise en œuvre de leurs pouvoirs de police par les communes ou EPCI se voit sécurisée.

1 UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA DÉMUNICIPALISATION DES POLICES MUNICIPALES

La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés s'inscrit dans un contexte de dépassement croissant de l'échelon municipal pour la mise en œuvre des pouvoirs de police.

Un mouvement de fond

Le rapport parlementaire (1) ayant inspiré la loi précisait ainsi que « le niveau pertinent de coordination et d'articulation entre les forces de sécurité de l'Etat et les personnels des polices municipales doit être le bassin de vie. Or, le ressort des polices municipales est, par nature, celui de la commune. Pour être pleinement efficace, leur périmètre devrait dépasser ce cadre pour embrasser celui des EPCI, qui correspondent davantage à l'objectif cible. »

Rappelons que les présidents des EPCI à fiscalité propre peuvent déjà disposer d'un ensemble de compétences de police municipale spéciale

en vertu des dispositions de l'art. L. 5211-9-2 du CGCT, notamment en matière d'assainissement, de collecte des déchets ménagers, de réalisation d'aires d'accueil, de police et de stationnement, prérogatives des présidents des EPCI en matière de polices administratives. Et la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, dans cette même dynamique, avait déjà assoupli les conditions de mutualisation des agents de police municipale en confiant au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagé avec les maires pour le recrutement d'agents au niveau intercommunal, dès lors que l'EPCI comptait moins de 80 000 habitants.

Fin du plafond de mutualisation des services de polices administratives

Ce seuil est désormais supprimé via une modification de l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) : des ensembles de communes dont le total des habitants excède ce seuil de 80 000 habitants pourront désormais mutualiser leurs services de police municipale, qu'ils appartiennent ou non au même EPCI.

Le même article, dans son alinéa 3, permet aux communes qui le souhaitent de se retirer de ces conventions sans effet sur son application sur les autres parties prenantes. La loi donne ainsi une souplesse au dispositif qui sera probablement de nature à le rendre plus attractif. Cette disposition vient cependant bousculer l'organisation intercommunale.

Vers de nouveaux syndicats intercommunaux en matière de police

Plus encore, l'article L. 512-1-2 nouveau du CSI offre la possibilité aux communes, dès lors qu'elles sont limitrophes ou appartiennent à une même agglomération au sein d'un même département ou d'un EPCI, de « former un syndicat de communes afin de recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétent sur le territoire de chacune des communes ».

Ce sont les statuts des syndicats qui fixeront les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements. Une convention de coordination des interventions avec les forces de sécurité de l'Etat devra être signée avec le représentant de ce dernier dans le territoire. Cette modalité d'organisation plus intégrée des polices municipales ne va cependant pas jusqu'à priver le maire de l'autorité exercée sur lesdits agents du syndicat lorsqu'ils exercent leurs fonctions sur le territoire de sa commune. De même, les demandes de port d'arme pour les agents du syndicat devront être établies conjointement par l'ensemble des maires des communes et par le président du syndicat, conférant par là un droit de veto aux maires, à l'instar de ce qui prévaut dans les cas de simple mutualisation des services (art. L. 512-1 du CSI).

Fort logiquement, la mise en œuvre de ces dispositions sera fixée par un décret en Conseil d'Etat.

Mutualisation étendue dans les situations exceptionnelles

La loi « sécurité globale » étend la possibilité de mise en commun temporaire d'agents de police municipale pour faire face à un événement exceptionnel et ce, dans trois cas limitativement énumérés à l'article L. 512-3 du CSI : lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif ; à l'occasion d'un afflux important de population ; en cas de catastrophe naturelle.

Les communes pouvant mettre en place un tel dispositif doivent être limitrophes ou appartenir à un même EPCI ; l'autorisation est délivrée par le préfet au moyen d'un arrêté, qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires des communes concernées. En cas de catastrophes naturelles ou technologiques, la loi crée un

ladite mise en commun sans attendre l'arrêté préfectoral. Dans un contexte de prévalence du rôle du préfet dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de polices administratives durant l'état d'urgence sanitaire, une telle disposition peut surprendre, dans la mesure où elle procède d'une – certes très légère – dépossession de certaines de ses prérogatives...

2 LA MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE FACILITÉE

Sécurisation des brigades cynophiles de police municipale

Dans un rapport relatif aux polices municipales (2), la Cour des comptes notait que 178 communes ou EPCI étaient dotés de brigades

canines sans qu'aucune disposition n'en régitte l'utilisation. La loi crée en conséquence un cadre juridique pour ces brigades.

Le nouvel article L. 511-5-2 du CSI stipule ainsi que la création de telles brigades intervient sur décision du maire, après délibération du conseil municipal, ou, s'agissant des EPCI, sur décision conjointe de son président et des maires des communes concernées.

Par ailleurs, ces brigades n'interviennent que pour l'accomplissement des missions mentionnées dévolues aux agents de polices municipales (art. L. 511-1 du CSI).

Diagnostic avant signature de conventions de coordination

La loi a également modifié l'article L. 512-6 du CSI, rendant obligatoire la réalisation d'un diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles sont confrontées les communes. L'introduction d'un tel diagnostic devrait rendre ces conventions – qui étaient jusqu'ici trop souvent des documents types – plus opérationnelles.

Arrestation des véhicules béliers

Une dernière disposition permet enfin aux agents de police municipale de « faire usage de matériels appropriés pour immobiliser les moyens de transport dans les cas prévus à l'article L. 214-2 du CSI » (nouvel art. L. 511-4-1 du CSI). Il s'agit des cas où un conducteur n'arrête pas son véhicule après sommations, ou lorsque le comportement d'un occupant du véhicule est de nature à mettre en danger délibérément la vie d'autrui, ou encore dans certains cas de fuites. Ces dispositions, jusqu'alors applicables uniquement aux personnels de police nationale ou aux gendarmes, avaient été introduites à la suite de la série d'attentats en 2015-2016.

Une obligation renforcée de service de 3 ans maximum dans la commune

La loi de sécurité globale crée par ailleurs le nouvel article L. 412-57 au sein du code des communes : « La commune ou l'établissement public qui prend en charge la formation du fonctionnaire stagiaire des cadres d'emplois de la police municipale peut lui imposer un engagement de servir pour une durée maximale de trois ans à compter de la date de sa titularisation. »

L'agent peut être libéré de cette obligation s'il rembourse une somme correspondant au coût de la formation. Dans le même sens, le maire ou président d'EPCI peut l'en dispenser, exceptionnellement et pour des motifs impérieux. ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « engagement et proximité »
- 50 questions-réponses du « Courrier des maires » : « Les polices administratives », n° 353, février 2021

La loi « sécurité globale » étend la possibilité de mise en commun temporaire d'agents de police municipale pour faire face à un événement exceptionnel.

régime assoupli de mutualisation des moyens afin, selon le député Alain Perea, auteur de l'amendement ayant introduit cette disposition dans le texte, « d'assurer une réaction rapide ». Ainsi, dans de telles circonstances, les communes pourront mutualiser leurs moyens, non plus seulement dès lors qu'elles appartiennent à une même agglomération, mais seulement à condition d'appartenir à un même département, voire à un département limitrophe.

Le texte prévoit aussi que les communes puissent conclure au préalable une convention cadre avec le représentant de l'Etat dans le département, qui permettra d'autoriser

●●● Cette disposition crée donc une exception au sein du droit de la fonction publique territoriale, qui fait peser le risque financier, en cas de mutation de l'agent dans les trois ans suivant sa titularisation, sur la collectivité qui le recrute.

Un nouveau cadre légal pour la police municipale parisienne

Les nouvelles dispositions désormais inscrites aux articles L. 511-2 et L. 533-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ouvrent la voie à la création d'une force de police municipale à Paris, qui en était privée pour des raisons historiques. Approuvée le 2 juin par les conseillers parisiens, cette police municipale sera opérationnelle en septembre, aux conditions fixées par la loi. Ainsi, les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées à Paris que par des fonctionnaires de la ville de Paris. Par ailleurs, les corps de la police municipale à Paris seront créés par décret en Conseil d'État après avis du Conseil de Paris.

culier de l'agrément des policiers municipaux et de l'autorisation de port d'arme.

3 CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE CENSURE AUX IMPACTS LIMITÉS POUR LES COLLECTIVITÉS

Saisi de vingt-deux articles de la loi, le Conseil en a validé quinze, dont quatre ont fait l'objet d'une réserve d'interprétation. Sept ont donc été totalement censurés.

Pas de pouvoir de police judiciaire pour les polices municipales

Parmi eux, l'article 1^{er}, censuré, permettait, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux agents de police municipale d'exercer des attributions de police judiciaire en matière délictuelle. Le Conseil constitutionnel a considéré que cette mesure, très demandée par certaines municipalités, est contraire à l'article 66 de la Consti-

Les fouilles sont autorisées mais ne devront pas être discriminantes

Quant à l'article 4 de la loi, qui étend à l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles la possibilité pour les agents de police municipale de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité, il fait l'objet de réserves d'interprétation. Le Conseil a rappelé que la mise en œuvre de ces nouvelles prérogatives ne pourrait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination entre les personnes.

(1) Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », septembre 2018, p. 61.

(2) Cour des comptes, « Les polices municipales », octobre 2020.

L'article 4 de la loi étend à l'ensemble des manifestations publiques la possibilité pour les agents de procéder à des fouilles de bagages et des palpations de sécurité.

L'article L. 533-4 élargit les pouvoirs de ces policiers, qui pourront constater par PV les contraventions aux arrêtés du préfet de police relatifs au bon ordre, à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publiques (à l'exception toutefois des interdictions de manifestations sur la voie publique).

Enfin, l'article L. 533-5 dispose que les attributions dévolues au préfet en matière de police municipale sont exercées à Paris par le préfet de police : il s'agit en parti-

tution, qui dispose que « l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

En effet, si le dispositif prévoyait une transmission au procureur de la République des rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale, la loi n'a pas assuré un contrôle « direct et effectif » des directeurs de police municipale par le procureur, ce dernier ne pouvant leur adresser des instructions.

Par Thomas Chevandier & Aloïs Ramel, avocats à la Cour, SCP Seban & associés