

DE LA « SURVEILLANCE DU BON ORDRE » AU « MAINTIEN DE L'ORDRE », L'ACTION DES POLICES MUNICIPALES EN QUESTION

Virginie Malochet

Association jeunesse et droit | « *Journal du droit des jeunes* »

2010/10 N° 300 | pages 28 à 31

ISSN 2114-2068

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2010-10-page-28.htm>

Pour citer cet article :

Virginie Malochet, « De la « surveillance du bon ordre » au « maintien de l'ordre », l'action des polices municipales en question », *Journal du droit des jeunes* 2010/10 (N° 300), p. 28-31.

DOI 10.3917/jdj.300.0028

Distribution électronique Cairn.info pour Association jeunesse et droit.

© Association jeunesse et droit. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

De la «surveillance du bon ordre» au «maintien de l'ordre», l'action des polices municipales en question

par Virginie Malochet*

À l'occasion des récents mouvements de protestation contre la réforme des retraites, des polices municipales ont été associées aux dispositifs de sécurisation des cortèges de manifestants, c'est-à-dire, dans certains cas, affectées à des missions de maintien de l'ordre. Relayé par quelques médias locaux, cet état de fait n'est pas sans alimenter le débat sur les modes d'emploi légitimes de ces forces locales, et certains syndicats de police municipale y ont réagi. Ils dénoncent le caractère illicite de telles opérations et s'inquiètent de l'absence de protection juridique en cas d'incidents pour les agents indûment mobilisés sur le front du maintien de l'ordre.

Un cadre juridique clair...

Effectivement, les textes législatifs et réglementaires sont clairs à ce sujet. Le champ d'intervention des policiers municipaux, les prérogatives qui leur sont dévolues par le code général des collectivités territoriales⁽¹⁾ se rapportent à la prévention et à la surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Mais «en aucun cas il ne peut être confié à la police municipale des missions de maintien de l'ordre», ainsi qu'il l'est explicitement rappelé dans l'annexe du décret n°2000-275 relatif à la convention de coordination avec les forces de sécurité de l'État⁽²⁾. Autrement dit, il ne faut pas confondre : - «la surveillance du bon ordre», mission

de police administrative relevant des pouvoirs du maire, applicable dans les endroits de grands rassemblements tels que les foires, marchés, cafés et autres lieux de réjouissance publics, pour laquelle les policiers municipaux sont pleinement compétents;

- «le maintien de l'ordre», au sens des opérations de police relevant de l'autorité préfectorale, spécifiquement déployées lors d'événements de grande ampleur présentant un risque de dégénérer, pour lesquelles les po-

liciers municipaux ne sont nullement compétents.

... mais une réalité de terrain plus confuse

Et pourtant, lorsqu'à l'occasion des récentes manifestations, «des articles de journaux, clichés photographiques à l'appui, montrent des policiers municipaux armés de matraques, munis de boucliers et de casques face à des manifestants, sans aucune ambiguïté, il ne peut s'agir de faciliter une circulation perturbée»⁽³⁾: les agents sont bel et bien employés à des fins de maintien de l'ordre. Ce cas de figure peut certes paraître extrême et relativement exceptionnel, il n'en est pas moins révélateur d'une situation qui n'a rien d'inédit, nos travaux de recherche antérieurs le démontrent⁽⁴⁾.

On peut d'abord retenir qu'il y a eu des précédents. Par exemple, au moment des émeutes urbaines de l'automne

2005, quand les policiers municipaux de certaines communes sont mobilisés pour patrouiller la nuit dans les quartiers qui s'embrasent, sur quel registre interviennent-ils réellement ? Dans de telles conditions, la ronde préventive, la surveillance générale du secteur peut rapidement tourner au maintien de l'ordre... Au-delà de ces contextes particuliers, on peut affirmer que ce glissement des répertoires d'action reflète une réalité bien plus générale, une réalité de terrain à laquelle s'affrontent les policiers municipaux dans le cadre de l'exercice ordinaire de leur métier. Et ce, d'autant qu'ils sont toujours plus amenés à se substituer aux forces de police nationale et de gendarmerie dans un mouvement de redistribution du travail de sécurité urbaine marqué par le désengagement relatif de l'État et la mobilisation croissante des collectivités territoriales en compensation.

* Sociologue à l'IAU Île-de-France, chercheur associée au Cesdip, virginie.malochet@iau-idf.fr. Cet article est publié sur le blog de Laurent Mucchielli, <http://laurent.mucchielli.free.fr/>

(1) Art. L.2212-1 et suiv. du Code général des collectivités territoriales (voir encadré).

(2) Devenue l'annexe IV-I du Code général des collectivités territoriales.

(3) C'est en ces termes que le déplore l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (USPPM) dans un communiqué en date du 25 octobre 2010 : «Assurer le bon ordre et non pas maintien de l'ordre !», http://usppm.o2switch.net/site_usppm/index.php?option=com_repository&Itemid=80&func=download&id=71&chk=01ce80550ac8df2c34234f19b38e28c&no_html=1

(4) Voy. même auteur, «Les polices municipales en France : panorama de la situation actuelle», www.laurent-mucchielli.org, publié le 28 mai 2010.

Face à la défection des policiers nationaux sur le terrain

Code général des collectivités territoriales

Deuxième partie, livre, titre 1^{er}, chapitre II : Police municipale

Article L2212-2 : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1^o Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyement, l'éclairage, l'enlèvement des encombremens, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propriété des voies susmentionnées;

2^o Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroulements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique;

3^o Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4^o L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente;

5^o Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure;

6^o Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

7^o Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la diva-

gation des animaux malfaisants ou féroces;

8^o (...)

Article L2212-2-1 : Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.

Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

Article L2212-5 : Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du Code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du Code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquêtes et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'article L. 126-3 du Code de la construction et de l'habitation. [occupation en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation]

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2^o de l'article 21 du Code de procédure pénale [agents de police judiciaire adjoints].

(...)

Les agents de police municipale ainsi recrutés exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées ci-dessus, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont dévolues par le Code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

Les élus locaux face au désengagement de l'État en matière de sécurité quotidienne

Si les élus locaux font souvent part des pressions exercées par le pouvoir central pour les inciter à maximiser l'emploi de leur police municipale et à investir davantage en matière de sécurisation des espaces publics (vidéosurveillance), tous n'y réagissent cependant pas de la même manière.

Dans certaines villes, les maires y donnent volontiers suite, estimant qu'il en va de l'intérêt de la commune. Favorables à une forme de municipalisation de la sécurité, ils n'hésitent pas à renforcer leur police municipale, à l'armer lourdement, l'équiper technologiquement, la doter de brigades d'intervention opérationnelles 24 h/24 et 365 jours/an, etc. Ils attendent d'elle sinon qu'elle remplace la police nationale, du moins qu'elle la seconde, y compris sur le plan judiciaire en multipliant les interpellations sur flagrants délits, voire sur le plan du maintien de l'ordre face aux risques de troubles majeurs (réels ou supposés). Bref, ils ne se contentent pas d'accepter le transfert de charges des services policiers de l'État vers ceux des municipalités : ils l'encouragent, favorisant la confusion des genres entre les différentes polices et les interventions hors du cadre juridique⁽⁵⁾.

Dans d'autres villes, les maires s'efforcent tant bien que mal de résister, refusant d'assumer des responsabilités qu'ils estiment ressortir de l'État. Quand bien même ils disposent d'une police municipale, ils s'attachent à borner son champ d'action, dans une logique avant tout préventive, dans les limites de ce qu'ils considèrent relever d'une police de proximité.

La police municipale, déclare en ce sens le directeur de cabinet du maire d'un site étudié, «*c'est une police de proximité, de quotidienneté, qui doit permettre aux gens de bien vivre ensemble, un point c'est tout. Ce ne sont pas des cow-boys, il faut qu'ils fassent*



ce qu'ils ont à faire, tout ce qu'ils ont à faire, mais pas plus que ce qu'ils ont à faire. Par philosophie sans doute, et par droit, comme nous le précise le Code des collectivités locales : quand la commune a une police étaisnée, le maintien de l'ordre public relève de la compétence du préfet et de la police.»

Avant d'ajouter, avec lucidité : «*cette conception, c'est aussi un rapport de force avec les administrations centrales pour ne pas se voir transférer, de fait, des responsabilités sans transfert de moyens. [...] Au-delà de la conjoncture politique, c'est une problématique sur laquelle on ne peut pas lâcher.»*

Mais s'il n'est pas question de céder devant le désengagement de l'État, ces élus locaux admettent sans mal qu'une telle posture n'est pas simple à tenir, parce que c'est vers eux que les citoyens se tournent en premier lieu en cas de problème. Face à la défection des policiers nationaux sur le terrain d'une part, face aux demandes de sécurité portée par la population, d'autre part, les maires doivent arbitrer et se sentent

souvent contraints de développer leurs propres services de police. Ces stratégies palliatives qu'ils déploient bon gré mal gré risquent toutefois de conforter la démobilisation étatique et, par là, d'alimenter le processus de délégation en chaîne, dans une logique de substitution, et non d'innovation sociale.

Des frontières d'action perméables en situation

En tout cas, les processus à l'œuvre consacrent une nouvelle division du travail de sécurité publique dans la ville : c'est un système policier à deux niveaux qui se structure de fait, un système censé consacrer la complémentarité des services, dans l'idée que la police municipale se charge du travail ordinaire de voie publique tandis que la police nationale et la gendarmerie prennent le relais pour le traitement des affaires judiciaires et la gestion des événements les plus graves.

(5) À cet égard, on peut se demander comment interpréter cette «coquille» – lapsus révélateur ou méconnaissance réelle du mandat ? – repérée sur le site web d'une mairie connue pour sa politique sécuritaire (Orléans), qui présente ainsi sa police municipale dans une rubrique dédiée : «*Son action est essentiellement préventive. Ses champs d'investigation concernent principalement le maintien de l'ordre, la sécurité, la sûreté et la salubrité publique.*» [C'est nous qui soulignons.] URL : <http://www.orleans.fr/mairie/police-municipale.html>; consulté le 05/11/2010.

Le modèle de police de proximité repose sur un objectif d'ajustement aux réalités locales

Toutefois, sur le terrain, cette démarcation des champs d'action s'avère moins nette qu'il n'y paraît de prime abord. Exposés en première ligne sur la voie publique, les policiers municipaux se trouvent, de fait, confrontés à des situations qui débordent leur cadre initial d'intervention. En l'absence d'équipages de police nationale ou de gendarmerie sur le secteur, dans l'attente d'éventuels renforts, ils doivent, d'une manière ou d'une autre, faire face aux problèmes qui se posent à eux, ce qui les conduit parfois à se repositionner dans un registre plus répressif, voire à recourir à la force, quand bien même les directives du maire n'ont rien de durablement sécuritaire. C'est ce que pointe le chef de la police municipale d'une station balnéaire enquêtée, dans un document de service dont on rapporte ici un passage éclairant :

«Depuis quelques années, le désengagement de la Police Nationale est certain. Il a pour effet de placer le service dans des situations qui s'avèrent de plus en plus souvent délicates à gérer. Il n'y a plus de poste de police de proximité et le poste saisonnier [de la police nationale] dispose de moins en moins de personnel, et ces horaires «d'activation» se révèlent fluctuants. [...] La population a constaté, quelquefois à ses dépens, cette lacune de ce service de l'État. Elle exprime alors une forte demande vers le service de la police municipale (demandes d'interventions sur des troubles à l'ordre public, des fragrants délits...). Cette situation peut se révéler perverse en regard des moyens humains du service, mais il est difficile en raison de notre statut de policier municipal de refuser de s'engager en première intervention sur une demande d'administrés ou de personnes de passage. Les personnels du service sont alors confrontés à des situations où l'usage de la contrainte est parfois nécessaire [...]. Le titulaire doit alors s'assurer d'un cadre d'intervention légal et veiller à la sécurité du personnel [...].»

Le travail d'observation mené sur de nombreux terrains d'études nous a fourni bien d'autres illustrations de

ces dévoiements et basculements possibles de la tranquillité publique vers le maintien de l'ordre. C'est notamment le cas lors des grandes manifestations récréatives (fête de la musique, grands concerts gratuits, retransmission d'événements sportifs sur écrans géants, etc.), quand les policiers municipaux assurent une présence préventive, tiennent les points de circulation, filtrent le passage à l'entrée des bâtiments publics, etc. : en cas de débordements, ce sont eux qui, les premiers, sont appelés à réagir, le temps que les CRS, parfois postés à plusieurs centaines de mètre, se fraient un chemin dans la foule pour intervenir. C'est aussi et plus fréquemment le cas lors des vacances nocturnes dans les quartiers animés des centres-villes, quand les policiers municipaux s'emploient à réguler les nuisances sonores et autres petits désordres à l'heure de la fermeture des bars. Comme l'explique l'un d'eux, «*on est là pour jouer les pompiers, pour éteindre le feu*» quand les esprits s'échauffent, mais «*ça peut partir très vite*» et il arrive que la situation dégénère. Dans ces conditions, dit-il, «*lâchons le mot, c'est du maintien de l'ordre*» que la police municipale est, peu ou prou, amenée à faire. Un autre agent de commenter : «*Si je dois remplir cette mission, je vais dire que c'est de la tranquillité publique. Si je dois l'analyser, je vais dire que je suis en maintien de l'ordre*», toute la difficulté étant «*de faire en sorte que la mission confiée [...] se passe dans les meilleures conditions et permette aux agents d'intervenir en toute sécurité*».

En somme, les frontières qui délimitent le domaine d'action des policiers municipaux de celui des policiers nationaux et des gendarmes, aussi claires paraissent-elles dans les textes juridiques et les conventions de coordination, sont fort perméables en situation.

(6) *Voy. notamment l'arrêt du Conseil d'État annulant l'autorisation accordée à l'usage du pistolet Taser à impulsion électrique aux polices municipales par le décret du 22 septembre 2008 (C.E., 2 septembre 2009, n° 318584, Association réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme) et le nouvel arrêté précisant les conditions d'utilisation (Arrêté du 26 mai 2010 relatif aux précautions d'emploi du pistolet à impulsions électriques par les agents de police municipale).*

(7) *Voy. le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (n° 1697, LOPPSI 2) actuellement à l'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.*

La question cruciale de la doctrine d'emploi

Au fond, qu'il s'agisse de cet enjeu du maintien de l'ordre, des controverses sur l'armement⁽⁶⁾ ou encore des débats sur les dispositions prévues par la «*Loppsi*»⁽⁷⁾, c'est toujours la même question qui se pose au sujet des polices municipales, celle de la doctrine d'emploi ou, plus précisément, de l'absence de doctrine d'emploi commune.

S'il serait inépte de vouloir totalement homogénéiser l'activité des polices municipales, il faut à l'évidence mieux baliser leur rôle au plan national. Autrement dit, la doctrine d'emploi mérite d'être plus explicitement définie, dans le sens d'une véritable police de proximité. Ce qui n'interdit pas les déclinaisons locales, bien au contraire : par définition, le modèle de police de proximité repose sur un objectif d'ajustement aux réalités locales, partant du principe que la police doit s'ouvrir sur la collectivité et indexer son action sur ce qui préoccupe les habitants.

Source

Les observations et extraits d'entretiens utilisés dans ce texte sont tirés de Malochet V., Pouchadon M.-L., Vérétout A., *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport IRTSA/LAPSAC pour l'INHES, mai 2008.