

Les polices municipales en 2011 : retour sur une année riche d'actualités



Rapports officiels, débats parlementaires, mesures réglementaires, congrès national, relance de la commission consultative : l'année 2011 a été riche d'actualités pour les polices municipales. Retour sur les événements marquants et les enjeux de positionnement dans la chaîne de sécurité urbaine.

En 2011, les polices municipales connaissent une série d'événements qui viennent étayer l'état des lieux de leur situation actuelle et réinterroger leurs perspectives d'évolution sur le plan des partenariats, des missions et statuts.

État des lieux

Plusieurs rapports sur les polices municipales ont été établis par

des organismes étatiques (inspection générale de l'Administration⁽¹⁾, Cour des comptes⁽²⁾) ou des groupements territoriaux (Fédération des maires des villes moyennes⁽³⁾, Association des maires de France⁽⁴⁾, Association des petites villes de France⁽⁵⁾). Convergents sur le constat, ils font ressortir une forte dynamique de développement, nonobstant la diversité des situations locales.

Essor général, inégalités territoriales

Les chiffres avancés par la Cour des comptes illustrent bien l'essor des polices municipales. Elles sont au nombre de 3 494 en 2010, soit 15 % de plus qu'en 1998. Quant aux agents, leurs effectifs ont progressé de 35 % depuis 2002 pour atteindre 19 370 en 2010, auxquels s'ajoutent 1 450 gardes champêtres, 5 180 agents de surveillance de la voie publique et 2 330 agents de surveillance de Paris. Au total, près de 28 500 agents municipaux sont affectés à la sécurisation de la voie publique, soit 11 % des effectifs cumulés de la police et de la gendarmerie nationales. Les policiers municipaux restent inégalement répartis selon les régions, fortement concentrés

dans le grand quart Sud-Est et en Île-de-France. Les zones rurales et périurbaines relevant de la gendarmerie nationale abritent 70 % des services de police municipale (pour l'essentiel des microstructures), mais c'est dans les zones les plus urbanisées couvertes par la police nationale qu'évolue la majeure partie des policiers municipaux (près de 60 %) dans des services de plus grande taille.

Pluralité des doctrines d'emploi

L'hétérogénéité des polices municipales transparaît aussi dans la pluralité des doctrines d'emploi. Il n'y a pas un modèle unique : à chaque service ses axes d'intervention prioritaires et ses modes d'organisation propres. À travers le rapport de la Cour des comptes, ces différences s'observent par exemple sur le plan de l'amplitude d'action et de l'armement. Autrement dit, si les polices municipales montent en puissance, il faut en parler au pluriel tant leurs visages changent d'une ville à l'autre.

(1) IGA, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, décembre 2010.

(2) Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011.

(3) FMVM, *Panorama de la police municipale des villes moyennes*, juin 2010.

(4) AMF, *Retour sur le questionnaire relatif à la police municipale*, 3 septembre 2010.

(5) APVF, *Étude sur les polices municipales des petites villes de France*, janvier 2011.

Chronologie 2011

12 janvier. Publication du rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales commandé par le ministère de l'Intérieur après le décès d'Aurélie Fouquet, policière municipale victime d'une fusillade à Villiers-sur-Marne en mai 2010.

8 février. Adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi 2), dont le volet « polices municipales » prévoit une extension des compétences judiciaires.

10 mars. Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC censurant 13 des 142 articles de la Loppsi, dont l'habilitation des policiers municipaux aux contrôles d'identité et l'octroi de la qualité d'agent de police judiciaire pour les directeurs de police municipale.

21 avril. Décret n° 2011-444 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale, permettant d'élargir les conditions de recrutement et d'avancement, de revaloriser les grilles indiciaires et de modifier les intitulés de grades.

17 mai. Décret n° 2011-541 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux, ouvrant l'accès aux cadres d'emplois de la police municipale par voie de détachement au sein des mairies.

16 juin. Premières rencontres nationales des polices municipales, organisées par le maire de Nice, en présence du ministre de l'Intérieur.

7 juillet. Publication du rapport de la Cour des comptes sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, dont le chapitre V porte sur le rôle grandissant des polices municipales.

20 juillet. Circulaire rappelant l'interdiction des missions de maintien de l'ordre aux policiers municipaux, en réaction aux dérives constatées dans certaines localités.

2 août. Arrêté portant nomination à la commission consultative des polices municipales, permettant de relancer cette instance paritaire composée de maires, représentants de l'État et représentants syndicaux des policiers municipaux.

7 septembre. Scission de l'intersyndicale des policiers municipaux après le retrait de quatre syndicats (SNPM-CFTC, FA-FPT, FO et Unsa) qui créent une nouvelle coordination syndicale revendiquant l'armement obligatoire (excluant la CGT et Interco-CFDT).

26 septembre. Installation de la commission consultative des polices municipales, présidée par le maire de Nice, mobilisée sur la réforme des conventions de coordination via deux groupes de travail sur l'armement et le volet social.



Service communication de Magny-les-Hameaux



Service communication de Magny-les-Hameaux



M.-A. Portier/AU 10F

Cadre partenarial

Dans ce contexte, quelle place pour les polices municipales aux côtés des forces de l'État ?

Un rôle croissant dans la coproduction de sécurité

Comme l'indique l'IGA, il est admis que « les polices municipales sont devenues des acteurs importants de la sécurité au niveau local, et ce d'autant plus que l'État rationalise sa propre organisation territoriale et promeut le concept de coproduction de sécurité ». Un concept qui ne saurait cependant masquer la démobilisation relative de l'État sur le terrain de la sécurité quotidienne. C'est ce que déplorent nombre d'élus locaux, contraints de renforcer leurs services municipaux de sécurité. Sur fond de révision générale des politiques publiques, les systèmes de sécurisation de l'espace public se reconfigurent à travers une redistribution des rôles entre les différentes polices, qui traduit le recentrage des priorités de l'État et l'implication accrue des collectivités territoriales.

Une nouvelle génération de conventions de coordination

Sur la scène locale, la complémentarité des services policiers municipaux et étatiques devient alors un enjeu majeur. Cosignées par le maire et le préfet après avis du procureur, les conventions de coordination sont censées l'organiser, mais se contentent souvent de reprendre le modèle-type figurant en annexe du décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, sans souci d'adaptation. Par-delà les obligations formelles, leur portée dépend de la façon dont les acteurs se l'approprient en pratique.

Aussi, l'IGA préconise « l'émergence d'une nouvelle génération de conventions fondée sur les principes du volontariat partagé et d'une démarche méthodologique rigoureuse », dans le but d'optimiser la collaboration opérationnelle des services, notamment pour la régulation des

appels d'urgence, les dispositifs d'intervention ou les mises à disposition d'individus interpellés par la police municipale en situation de flagrance.

Lors des premières rencontres nationales des polices municipales, le ministre de l'Intérieur annonce que ces conventions permettront aux policiers municipaux de communiquer en temps réel avec les policiers nationaux et les gendarmes sur un même canal radio. Il précise aussi que la question de l'armement se discutera dans ce cadre, à l'échelle locale, manière de conforter le libre choix des maires et de rejeter la revendication de l'armement systématique portée par une partie de la profession. Lors de l'installation de la commission consultative des polices municipales, un projet de décret est soumis, sur lequel les membres de cette instance tripartite sont appelés à se prononcer.

Cadre « missionnel »

Dans le dispositif de sécurité publique, quid du champ d'action des policiers municipaux ?

Vocation de proximité

L'article L.2212-5 du Code général des collectivités territoriales confère aux policiers municipaux une compétence complémentaire de la compétence générale de la police et de la gendarmerie nationales. Pour résumer, ils sont chargés, par délégation du maire et sous son autorité, des tâches lui incombant en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils doivent exécuter les arrêtés de police du maire et en constater les contraventions par procès-verbal. Pour exercer leurs compétences de nature judiciaire, ils sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire (OPJ) et du procureur de la République. Ils ont la qualité d'agent de police judiciaire adjoint⁽⁶⁾. En cas de flagrance, ils peuvent conduire tout auteur présumé d'un délit ou

d'un crime devant l'OPJ le plus proche.

Ce cadre juridique délimite le champ d'action potentiel des polices municipales, mais laisse une marge d'interprétation différentielle de leur rôle. Certes, le modèle de la police de proximité est fédérateur, revendiqué par quasiment tous les responsables locaux, et de fait, l'écrasante majorité des services de police municipale assure des missions relatives à la surveillance générale et à la préservation du cadre de vie. Mais au-delà de ce socle commun, l'orientation de l'activité varie fortement d'une ville à l'autre.

Judiciarisation de l'activité

En tendance, force est néanmoins de constater la part croissante du travail judiciaire. Pour l'IGA, cette évolution résulte à la fois de l'élargissement des pouvoirs depuis la loi du 15 avril 1999, de « la culture plus répressive de certains maires » et du développement des dispositifs de vidéosurveillance urbaine. En tout cas, le mouvement de judiciarisation des missions est patent, au point que la police municipale semble parfois mise au service de la chaîne pénale plus qu'au service de la collectivité locale. Bien que les élus locaux dénoncent massivement ce risque de subordination, le législateur ne cesse de renforcer les prérogatives répressives des polices municipales.

En ce sens, en janvier 2010, un amendement est introduit dans le projet de Loppsi 2, visant à « adapter les pouvoirs des polices municipales à la réalité de leur rôle ». À cet effet, quatre dispositions sont prévues : l'octroi de la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux directeurs de police municipale, la possibilité pour les policiers municipaux de procéder à des contrôles d'identité et à des dépistages d'alcoolémie sous couvert d'un OPJ, ainsi qu'à l'inspection des bagages à main lors de manifestations récréatives rassemblant plus de 300 personnes (contre 1 500 per-

sonnes antérieurement). Une cinquième disposition, d'ordre statutaire, supprime l'obligation de renouveler les procédures d'agrément et d'assermentation lorsqu'un policier municipal effectue une mutation dans une autre commune.

Si cette dernière mesure fait consensus, les précédentes sont plutôt mal accueillies par les élus locaux, qui y voient la manifestation du désengagement de l'État, un transfert de charges indues vers les collectivités. Quant aux syndicats de policiers municipaux, la plupart refusent l'attribution de nouvelles responsabilités en l'absence d'avancées sur le plan social. Mais en dépit des oppositions, les parlementaires approuvent l'ensemble de ces dispositions dans la Loppsi, adoptée le 8 février 2011 au terme d'un an de débats.

Clarification des missions

Retournement de situation le 10 mars 2011 : le Conseil constitutionnel invalide 13 des 142 articles de la Loppsi, parmi lesquels celui conférant la capacité d'APJ aux directeurs de police municipale et celui autorisant les policiers municipaux à procéder à des contrôles d'identité. Considérant que « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire », ces deux mesures sont censurées au motif que les polices municipales, « qui relèvent des autorités communales, ne sont pas mises à la disposition des officiers de police judiciaire, eux-mêmes placés sous le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire ».

Cette justification peut laisser penser que « le Conseil constitutionnel ne censure pas en tant que tel l'extension des prérogatives procédurales de la police municipale, mais le fait que cette extension ne soit pas accompagnée d'une réforme structurelle

(6) Art.21-2 du Code de procédure pénale.

(7) ROUSSEL G., « La nature répressive de la police municipale après la Loppsi 2 », *Actualité Juridique Collectivité Territoriales*, juillet-août 2011.

rendant possible un contrôle direct par les autorités judiciaires⁽⁷⁾. Néanmoins, la décision des Sages marque un coup d'arrêt temporaire à l'élargissement du mandat judiciaire.

La circulaire ministérielle du 20 juillet 2011, dont l'objet est de rappeler qu'« en aucun cas, il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre », attire elle aussi l'attention sur les limites de compétence et concourt à la clarification des missions.

Cadre statutaire

Sur le plan statutaire, quelle spécificité pour la filière « police municipale » ?

Vers un nouveau protocole de professionnalisation

Sur le modèle des sapeurs-pompiers, les policiers municipaux devraient-ils bénéficier d'un régime dérogatoire à celui de la fonction publique territoriale ? Côté gouvernemental, l'hypothèse d'une refonte globale du statut n'est pas à l'ordre du jour. En 2006, suite à la signature d'un protocole de professionnalisation, plusieurs décrets ont néanmoins permis de restructurer pour partie la filière (modification des grades, revalorisation indiciaire, création d'un cadre d'emplois de catégorie A, etc.) et d'autres ajustements sont prévus. À cet effet, des discussions sont engagées entre le gouvernement, les maires et les organisations syndicales, concernant la création d'une médaille d'honneur, la fusion des cadres d'emplois d'agents de police municipale et de garde champêtre ou encore le renforcement de la formation.

Quant à la revalorisation du régime indemnitaire, c'est le point de blocage des négociations : les syndicats font de leurs revendications sociales un préalable à toute évolution statutaire, l'AMF campe sur le principe de libre administration des collectivités, et le gouvernement tend à renvoyer les uns et les autres dos à dos. Le 7 septembre, le

ministre de l'Intérieur fait toutefois part à la coordination syndicale de sa volonté d'« aboutir à la signature d'un protocole de professionnalisation n° 2 dans les plus brefs délais ». Le 26 septembre, un groupe de travail dédié au volet social est mis en place au sein de la commission consultative.

Effets de la réforme de la fonction publique territoriale

Par-delà ces enjeux catégoriels, certaines modifications statutaires de la filière police municipale résultent des évolutions qui touchent la fonction publique territoriale dans son ensemble. Ainsi, le décret n° 2011-444 s'inscrit dans le cadre de la réforme de la catégorie B et concerne le cadre d'emplois des chefs de service de police municipale. Les missions restent identiques, mais les voies d'accès sont élargies (troisième concours, promotion interne), les grades ré-intitulés et les grilles indiciaires revues.

Quant au décret n° 2011-541, il lève l'interdiction de détachement au sein d'une même collectivité pour les corps et cadres d'emplois de niveau comparable. Ainsi, les agents titulaires de la filière administrative ou technique peuvent, dans leur commune, intégrer la filière police municipale par voie de détachement, sans avoir à passer de concours spécifique (à condition qu'ils obtiennent le double agrément du préfet et du procureur et suivent une formation de six mois). Permis dès 2006 pour les fonctionnaires d'État⁽⁸⁾, le détachement dans les cadres d'emplois de la police municipale vise à favoriser des parcours de carrière plus ouverts. Il pose néanmoins question, car il sape en partie la valeur du concours dont l'instauration, en 1994, a donné des gages de sélection et crédibilisé un groupe professionnel dont la légitimité est souvent mise à mal. De ce point de vue, les possibilités de détachement marquent comme un retour en arrière dans le processus de professionnalisation.

Pour conclure

Ce regard rétrospectif sur l'année 2011 montre que les événements successifs ont permis sinon de clarifier, du moins de réinterroger le positionnement des polices municipales dans les dispositifs locaux de sécurité publique. En revanche, cette actualité semble n'avoir pas eu grand impact sur la situation des autres agents territoriaux affectés à des missions de sécurisation urbaine : agents de surveillance de la voie publique, opérateurs de vidéosurveillance, agents de prévention, médiateurs sociaux et autres correspondants de nuit, en somme tous ces personnels aux statuts divers, souvent précaires, qui souffrent, bien plus que les policiers municipaux, d'un déficit de formation, de cadre juridique et de reconnaissance. Une réflexion reste à ouvrir sur le rôle et les perspectives d'évolution de ces autres métiers territoriaux de la prévention et de la sécurité.

Virginie Malochet ■

Pour en savoir plus

- IAU IDF, « Les villes face à l'insécurité », *Les Cahiers de l'IAU îdF*, n° 155, juin 2010.
- LE GOFF Th., *Les polices municipales en Île-de-France*, Paris, IAU îdF, avril 2009.
- MALOCHE V., « Les polices municipales. Point de repères », *Notes rapides* n° 515, IAU îdF, septembre 2010.
- MALOCHE V., Pouchadon M.-L., Vérétoit A., *Les polices municipales*, rapport pour l'INHES, 2008.
- MALOCHE V., *Les policiers municipaux*, Paris, Puf-Le Monde, 2007.
- Dossier « Police municipale » (coordonné par MALOCHE V.), en ligne sur le site *Délinquance, justice et autres questions de société* : <http://www.laurent-mucchielli.org>

Directeur de la publication

François Dugeny

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Agnès Charles

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144

(8) Autant dire pour les policiers nationaux et gendarmes en mal de reconversion.