

WEBINAIRE - ATELIER DEBUT DE MANDAT

Compte-rendu du 22 septembre 2020

SUJET :

Le rôle des communes et de leurs polices municipales dans la sécurité des citoyens

LES INTERVENANTS

- **Virginie MALOCHET**, chargée de mission Prévention-Sécurité à l'Institut Paris Région
Virginie.malochet@institutparisregion.fr
- **Christophe DARTOIS**, responsable du service de médiation à la ville de Clichy-la-Garenne (92)
Christophe.dartois@ville-clichy.fr

POINT PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS

Introduction de M. Dominique BAILLY, Maire de Vaujours (93), vice-président de l'AMIF et élu référent de la commission Prévention-Sécurité de l'AMIF

M. Bailly a remercié les intervenants et les participants, et a salué tous les nouveaux élus qui ont pris la délégation Sécurité, une délégation très importante quand on voit ce qui s'est passé avec l'agression des collègues élus. Dans le cadre de la commission Prévention Sécurité, l'AMIF a déjà rédigé deux livres blancs (accessibles sur le site internet : <https://amif.asso.fr/category/vie-de-l-association/nos-publications-vie-de-l-association/etudes-et-rapports/>) qui ont été remis au ministère de l'Intérieur, qui nous a auditionné dans le cadre de la rédaction du Livre Blanc sur la Sécurité Intérieure.

Sur le sujet d'aujourd'hui, la ville de Vaujours a fait le choix avec les bailleurs sociaux de mettre en place un directeur sureté au sein de leurs structures car eux-mêmes rencontrent des soucis menaçant la sécurité des citoyens.

M. Bailly a rappelé l'importance de ces ateliers pour échanger et transposer les expériences d'une ville à l'autre.

Présentation de Virginie MALOCHET, chargée de mission Prévention-Sécurité à l'Institut Paris Région

- L'implication croissante des pouvoirs locaux :

Virginie Malochet dresse le constat de départ qui est que les **pouvoirs locaux s'impliquent davantage dans le domaine dans la sécurité**, sous pression des pouvoirs centraux car l'État ne peut agir seul. Il faut réaliser une **co-production de la sécurité** que l'on appelle maintenant le continuum de sécurité. Cela vaut pour toutes les strates des collectivités.

L'implication des communes est donc manifeste et évidemment variable. Du point de vue du droit, cela se justifie par les pouvoirs de police du maire car il est la **première autorité de police sur la commune** pour organiser la sûreté, la sécurité, la salubrité publique.

Les maires s'investissent de plus en plus donc, notamment pour compenser la carence de l'investissement de l'État, et ce, en s'appuyant sur plusieurs **leviers** : la présence humaine, la vidéosurveillance, la prévention situationnelle, la prévention sociale. La police municipale constitue la vitrine de la politique de sécurité à l'échelle locale.

WEBINAIRE - ATELIER DEBUT DE MANDAT

Compte-rendu du 22 septembre 2020

- La montée en puissance des polices municipales :

Le contexte actuel n'avait rien d'évident il y a quelques années. L'histoire des polices municipales est très ancienne. L'étatisation de la police centralisée date d'un décret de 1943. La résurgence des polices municipales dans les années 80 a suscité une polémique importante, qui se déployait dans un flou juridique avec des abus. Maintenant l'existence de la police municipale est banalisée, elle fait partie du paysage institutionnel légitime.

Aujourd'hui en France il y a **2 fois plus de services municipaux de police qu'il y a 40 ans**. On compte aujourd'hui 23 000 policiers municipaux en France, dans 4 000 communes ; sans compter les ASVP ou les agents qui surveillent les vidéos. Il y a une forte concentration des polices municipales en Ile-de-France et dans le quart sud-est de France. Parallèlement, plusieurs textes législatifs et règlementaires sont venus renforcer leurs prérogatives et marquer la reconnaissance officielle des forces locales (loi du 15 avril 1999).

- Le cadre juridique des polices municipales

Concernant le statut, les policiers municipaux sont des **fonctionnaires territoriaux** qui relèvent d'une **filière spécifique** : la police municipale. Ils se répartissent en 4 cadres d'emploi notamment les gardes champêtres qu'on oublie souvent. Ils sont recrutés par concours organisés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale, soit par voie de détachement (depuis 2006, à condition d'obtenir le double agrément et de suivre une formation spécifique).

La formation est de deux types : la **formation initiale d'application** et la **formation continue obligatoire**. Ce dispositif de formation est organisé par le CNFPT. Mais les communes peuvent mettre en place des modules de formation complémentaires.

Pour exercer, les policiers municipaux ont besoin de disposer d'un **double agrément** (agrément du préfet, et agrément du procureur de la République) mais aussi de prêter serment devant le tribunal d'instance.

L'armement, point de moins en moins polémique, est décidé par le maire puis par autorisation préfectorale. Cela se fait de manière nominative : le maire n'arme pas sa police municipale mais les différents agents qui la composent, quel que soit le type d'arme. Cette question a été très clivante mais elle l'est moins en raison des derniers événements notamment terroristes. La tendance est aujourd'hui à la généralisation de l'armement des polices municipales.

Concernant le mandat, soit leurs prérogatives, les polices municipales sont chargées d'exécuter les tâches que la maire leur confie en matière de prévention, de surveillance, du bon ordre et de salubrité publique. Le mandat est extrêmement **large en matière de police administrative**. Les polices municipales sont donc susceptibles d'intervenir dans la multiplicité des compétences dont dispose le maire.

En matière de **police judiciaire**, cela est plus **restreint** : ils ont la qualité d'agent de la police judiciaire adjoint, et cela se limite à la contravention. Sinon en cas de crimes ou de délits flagrants, ils doivent rendre compte et s'en reporter à la police judiciaire nationale. Mais cela pourrait évoluer selon les dernières annonces du ministère de l'Intérieur qui souhaiterait **expérimenter des prérogatives plus larges en matière de répression**. Depuis plus de 20 ans, le législateur n'a cessé d'accroître les compétences à la police municipale.

- Une grande diversité de mission

Ainsi, la palette du champ d'action des polices municipales est large. Les polices municipales donnent à voir des **réalités très disparates**. La police de proximité est une référence partagée d'un service public tournée vers la population. Ce modèle est devenu si consensuel qu'il ne dit plus grand chose de la nature des actions de la police municipale. Il y a une grande variété d'actions selon les communes, leur taille et leurs problématiques et les orientations données par le maire. Les agents de police municipale sont en capacité de réinterpréter les consignes et jouissent tout de même d'une liberté importante, mais **les maires restent les patrons de la police municipale**. Selon les orientations données par les élus,

WEBINAIRE - ATELIER DEBUT DE MANDAT

Compte-rendu du 22 septembre 2020

les actions sont diverses. Toutefois il ne faut pas surestimer non plus le poids du pilotage politique car sur le terrain les policiers municipaux jouissent d'une certaine liberté d'action.

Malgré l'hétérogénéité des cas de figures, on voit des **tendances communes fortes**. C'est un système à 2 niveaux qui se structure de fait, entre polices municipales et polices nationales. Les polices municipales occupent l'espace que la police nationale abandonne : celui de la sécurité quotidienne. Mais les polices municipales en se développant se concentrent sur un champ d'action de plus en plus strictement policier : verbalisation, etc. Cela témoigne d'un **inflexionnement des missions vers davantage d'intervention et de répression** (source : *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information de MM. François PILLET et René VANDIERENDONCK, fait au nom de la commission des lois, n° 782 (2011-2012) - 26 septembre 2012).

- Les enjeux pour demain

Les évolutions décrites interrogent **l'identité des polices municipales** : qu'est-ce qui les caractérise et différencie de la police nationale ? comment relever des nouvelles prérogatives sans sacrifier ce qui les caractérise, soit leur ancrage local ?

L'ancrage local, la confiance avec les populations locales, assoit leur légitimité et pourrait permettre de développer leurs compétences. C'est à cette aune-là que se mesure le rôle des polices municipales.

Les notions de continuum de sécurité sous-tendent un **partage des tâches**, mais reste à savoir comment celui-ci s'organise. Au niveau stratégique, il y a les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et mais aussi les conventions de coordination qui formalisent les liens entre les polices municipales et les forces de l'ordre, mais ces dispositifs ne garantissent aucun résultat. La portée réelle de ces dispositifs dépend de ce que les acteurs en font. Or, les **dynamiques partenariales sont très variables**, parfois asymétriques. L'enjeu est de trouver des bons leviers pour trouver un partenariat opérationnel.

Il faut également intégrer **l'échelle intercommunale**. Les EPCI sont compétents en termes de prévention de délinquance. Les EPCI peuvent aussi mutualiser les agents et les dispositifs de vidéosurveillance. Toutefois, les intercos se saisissent peu de cette compétence car les maires souhaitent pour l'instant garder cette compétence. Pourtant il existe des initiatives porteuses localement notamment en IDF, où l'interco est perçue comme une échelle pertinente pour mutualiser les dispositifs, mener des projets structurants (comme concernant la sécurisation des transports en commun, CANVES communauté d'agglomération de Melun) ou mutualiser des services que les communes ne pourraient pas financer seules (exemple la vidéoprotection). Il faut inventer des modèles pour les intercos avec un impératif d'ancrage local.

Christophe DARTOIS, responsable du service de médiation à la ville de Clichy-la-Garenne (92)

La médiation a été mise en place à Clichy la Garenne en 1998 suite à un constat alarmant sur la ville : incivilités, agressions, phénomène de bandes au sein de la jeunesse de la ville.

La ville s'est dotée d'un **contrat local de sécurité** en 1999 avec la **médiation** intégrée. En janvier 2011, suite à une agression au sein d'un établissement scolaire, un dispositif de nuit a été remplacé par un **dispositif de médiation diurne**, en se calant sur les horaires des collèges de la ville. Ce nouveau dispositif de médiation avait pour but de solutionner les conflits aux abords des collèges. En 2015, s'est posée la question de pertinence de la médiation et ce service a été évalué par l'équipe municipale. Il en est ressorti un besoin d'une **professionnalisation des agents** et d'une **augmentation de la qualité du service**. Le service a suivi le référentiel de l'AFNOR afin d'obtenir la certification.

WEBINAIRE - ATELIER DEBUT DE MANDAT

Compte-rendu du 22 septembre 2020

En ce qui concerne **l'organigramme**, le service fait partie de la Direction de la Prévention (et non de la Direction de la Sécurité), il est rattaché au maire adjoint délégué à la sécurité. Le service est composé d'un Directeur, d'un adjoint et de trois équipes de médiation qui ont été sectorisées. Le rôle principe de cette unité de médiation est d'entretenir le **lien local**, d'assurer une **veille préventive sur les abords des écoles** (aussi primaires), animer l'interface entre les jeunes avec les institutions. Tout cela se fait sous couvert d'une **charte de la médiation** que les médiateurs doivent signer à leur embauche. La sectorisation s'est faite en fonction de la carte scolaire. L'unité est amenée à échanger et à **partager les informations** sous couvert d'anonymat pour améliorer la qualité et le cadre de vie de la population, notamment dans le cas de l'accompagnement à la parentalité. Le service de médiation s'appuie sur le décret de 2016 pour partager les informations aux professionnels sociaux et de santé. Les partenaires du service de médiation sont nombreux : l'ensemble des services de la ville, l'éducation spécialisée, l'éducation nationale, police municipale, police nationale, brigade des mineurs, CCAS, Clichy Information Jeunesse, aide sociale à l'enfance, etc.

QUESTIONS/REPONSES

Est-ce une obligation pour les bailleurs sociaux de créer une filière sécurité ?

Virginie Malochet : Non ce n'est pas une obligation. On observe depuis 2 décennies une implication croissante des bailleurs sociaux. Mais cela reste possible seulement pour les gros bailleurs qui ont des ressources importantes. Après il y a d'autres possibilités ; désigner une personne en interne qui sera chargée de cette question par exemple.

Quelles sont les limites de compétences OPJ du Maire au regard des prérogatives OPJ de la PN ou gendarmerie ? Le Maire ne peut-il pas déléguer ses prérogatives OPJ aux agents de la PM ?

Virginie Malochet : c'est une compétence qui est plus symbolique qu'opérationnelle. Car pour conduire les investigations policières, c'est la police nationale et la gendarmerie que la justice saisit et non le maire. Il est impossible de déléguer cette compétence aux agents de la pm. Les policiers municipaux ont la qualité d'agent de police judiciaire adjoint, c'est tout. Les pouvoirs d'OPJ du Maire ne se délèguent pas.

Commune de 30000 habitants sur le territoire T4 de la MGP, PM de 30 agents, presque 24/24 en cas de mutualisation de nos PM sur le territoire soit 6 communes sur 7, qui devient l'autorité, les Maires conservent-ils une autorité sur leurs agents et à pouvoir disposer tant que nécessaire de la police municipale sur leurs territoires ? un président d'un territoire a-t-il le même statut qu'un maire ou un adjoint ?

Virginie Malochet : cette question explique pourquoi les intercos ne s'emparent pas de la mutualisation. Non, le président du territoire n'a pas les mêmes prérogatives, les pouvoirs de police du maire ne se délèguent pas au président de l'EPT ou à l'EPCI (à part quelques pouvoirs de police spéciaux comme le stationnement). Il faut faire un distinguo entre la gestion administrative et l'autorité de référence quant à l'emploi des polices municipales : le maire reste le patron, l'autorité de référence de chaque commune. Mais tout est question d'organisation et d'entente entre la commune et l'intercommunalité sur les missions à attribuer, la répartition des polices, etc.

Aujourd'hui il est compliqué de former les policiers municipaux ne serait-ce que pour pouvoir se défendre. Les délais d'attente sont extrêmement longs. Est-il normal qu'un policier municipal perde son agrément lorsqu'il est recruté surtout quand il s'agit d'un ancien gendarme ? Même ne serait-ce que pour tenir un bâton de défense...

Virginie Malochet : C'est un constat qui est partagé. Il y a un embouteillage au niveau du CNFPT, des effets de saturation qui ont été renforcés avec la période de confinement. Cela pose évidemment des problèmes pour les collectivités. L'agrément est également un problème fréquent. Il y a certainement

WEBINAIRE - ATELIER DEBUT DE MANDAT

Compte-rendu du 22 septembre 2020

des allègements à faire, qui sont dans les tuyaux depuis un moment au niveau des autorités gouvernementales.

S'agissant de la question de l'ancien gendarme, il y a toute une frange au sein de la police municipale, qui dit que c'est important de suivre la formation de police municipale pour bien ancrer que c'est un autre métier que gendarme.

Sur la formation, mettre en place une école municipale dédiée est une proposition faite par plusieurs institutions. Il peut y avoir l'intérêt d'une formation dédiée mais aussi l'importance d'ancrer cette formation dans les collectivités locales. L'un des retours fréquents de certains élus et de responsables de polices municipales sur la formation c'est, de manière caricaturale, qu'on recrute des agents au terme du concours avec un certain profil et puis après leur formation, on ne les reconnaît plus, ils sont dans une logique plus interventionniste et répressive qu'au départ. Il y a donc des attentes très diverses autour de cette formation. Ceci est lié à la diversité des missions et des orientations de l'action des polices municipales.

Je trouve anormal que les communes aient la possibilité de définir une partie des émoluments et suggestions particulières des agents de la PM. Nous avons toutes les peines du monde à recruter car notre budget est limité et d'autres communes "aspirent" les agents une fois que nous les avons formés. Je suis 2eme adjoint à Lieusaint et je me bats pour combler notre PM. Il devrait y avoir un cadre défini et statutaire national afin d'éviter ce genre de pratiques. Il n'y a pas d'équité.

Virginie Malochet : il y a des pratiques variables, non pas sur le salaire, mais sur la paie finale qui n'est pas la même d'une commune à l'autre soit en jouant sur les heures supplémentaires, sur les indemnités ou les primes. C'est un vrai sujet, notamment dans les zones tendues comme dans certaines parties de l'Île-de-France. Cela interroge en tous cas beaucoup la Cour des Comptes qui a fait un travail sur le sujet qui devait sortir cette année. Par ailleurs, des policiers municipaux ne veulent pas travailler dans les communes qui ne les équipent pas en armement. Les élus qui ne souhaitent pas l'armement individuel légal rencontrent maintenant des difficultés pour recruter, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années.

Le maire peut-il déléguer certaines missions de police funéraire à la police municipale ? depuis plusieurs mois voir 1 an, c'est du vécu, la police nationale ne gère plus les décès sur VP ou à domicile sans obstructions medico, et sans présence de famille et qui nécessite le transport du corps et cela devient lourd à gérer.

Les intervenants n'ayant pas la réponse, l'AMIF se rapprochera de ses avocats.