

LES POLICES MUNICIPALES EN MUTATION

Christian VALLAR

*Professeur agrégé de droit public, Université de Nice Sophia Antipolis
Directeur du Centre d'études et de recherches en droit administratif,
constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF) – EA 7267*

« En matière de sécurité publique, les responsabilités se veulent clairement établies : l'État en est le garant sur l'ensemble du territoire de la République. Le maire est chargé de la police municipale qui "a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques" » (1).

Les agents de police municipale constituent le fer de lance de cette fonction majeure du maire.

Depuis la loi n° 99-421 du 15 avril 1999 qui a été le texte fondateur sur les polices municipales, suivi d'un certain nombre d'autres textes législatifs et réglementaires, celles-ci ont connu un développement considérable, atteignant un effectif de 19 370 agents en septembre 2010 pour 3 494 forces de police¹. Les rapports officiels se sont succédés², abordant tous peu ou prou les mêmes thématiques.

L'année 2013 connaît, au moins sur le plan des décisions de principe, des avancées significatives qui reprennent pour l'essentiel les propositions desdits rapports, qui sont aussi celles des syndicats représentatifs des personnels, dans deux dimensions. La dimension organique avec la reconnaissance de la police territoriale (I), et la dimension fonctionnelle avec une amélioration relative des conditions de travail (II).

I. La dimension organique : vers la police territoriale

Les polices municipales sont en réalité composées de deux catégories d'agents, relevant de deux cadres d'emploi distincts de la filière police municipale de la fonction publique territoriale : les agents de police municipale (titre I du livre

¹ *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Rapport Cour des comptes, juillet 2011, p. 108 et 109.

² Ambrogianni J., *Rapport au secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités locales*, mars 2009 ; Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale de la gendarmerie nationale, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, ministère de l'intérieur, décembre 2010 ; Pillet F. et Vandierendonck R., *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport Sénat, oct. 2012 ; Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *La filière police municipale : réflexions et propositions*, 5 septembre 2012.

V du Code de la sécurité intérieure), et les gardes-champêtres (titre II du même livre).

Ces derniers, contrairement aux policiers municipaux, ont vu leurs effectifs se réduire considérablement, chutant de plus de 20 000 en 1950 à 1450 en 2012³. C'est pourquoi les divers rapports ont tous proposé la fusion des deux cadres d'emplois au sein d'une police territoriale (A), laquelle existe au demeurant déjà d'une autre façon via l'intercommunalité (B).

A. Policiers municipaux, gardes-champêtres et police territoriale

Le rapport du préfet Ambrogiani suggère « la fusion des cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres en un tronc commun comprenant les deux spécialités urbaine et rurale »⁴, dans un cadre unique appelé police territoriale, cependant que le rapport du CSFPT se prononce certes pour la fusion mais en refusant la création de ces deux spécialités afin d'éviter des problèmes de mobilité⁵.

Les sénateurs Pillet et Vandierendonck reprennent ces propositions de façon plus approfondie. Ils demandent la mise en place d'une « police unique du maire » appelée là aussi « police territoriale », par intégration au sein d'un même cadre des agents de police municipale et des gardes champêtres, et uniformisation de leurs compétences. Il n'y aurait donc pas de distinction entre police urbaine et rurale⁶.

La majorité des syndicats représentatifs des policiers municipaux (FO, Fédération autonome, CFDT) tient le même discours⁷.

Il n'est donc pas surprenant que le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, se soit prononcé en faveur de l'instauration de la « police territoriale ». « Je souscris totalement à cette volonté de plus grande cohérence dans l'organisation, de meilleure visibilité pour le public, de rehaussement statutaire... »⁸, ajoutant que cela se fera à niveau de compétences constant, car il faut préserver le savoir-faire des gardes champêtres. Un texte devrait être présenté au Parlement au second semestre 2014.

Mais la police territoriale peut aussi se comprendre en tant qu'expression de la mutualisation intercommunale.

B. Mutualisation intercommunale et police territoriale

« ...la mutualisation intercommunale permettrait de mieux adapter l'action des policiers municipaux aux variations...des besoins de présence et de régulation

³ Pillet F., *op.cit.*, annexe 2, p. 139.

⁴ Ambrogiani J., *Rapport au secrétaire d'État et aux collectivités locales*, *op.cit.*, p. 18.

⁵ Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *op.cit.*, p.16.

⁶ Pillet F., *op.cit.*, p. 88 et 89.

⁷ *Idem*, p. 66 à 92.

⁸ Valls M., Entretien au Club prévention sécurité de la Gazette des communes, 19 septembre 2013.

de proximité, ainsi qu'aux évolutions de la délinquance qui n'ont que faire des limites communales »⁹. Manuel Valls donne ainsi son onction au développement des polices intercommunales, emboitant le pas au rapport sénatorial du 26 septembre 2012 : « De nombreux maires de petites communes...estiment souhaitable la mutualisation à l'échelle intercommunale »¹⁰, estime le sénateur Vandierendonck.

Les modalités en sont diverses. Le code de la sécurité intérieure les reprend aux articles L. 512-1 à L. 512-3. La mise en commun d'agents à titre temporaire lors d'une manifestation exceptionnelle n'est qu'une disposition ponctuelle qui ne retiendra pas davantage l'attention (L. 512-3 CSI), les dispositions à finalité permanente présentant seules un intérêt certain. Tout d'abord les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent disposer d'agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'elles, les agents étant placés sous l'autorité du maire de la commune où ils interviennent (article L. 512-1 CSI). Sont donc exclues les communes regroupées en communautés d'agglomération et en communautés urbaines.

Ensuite les EPCI à fiscalité propre (ce qui exclut les syndicats de communes) peuvent recruter et mettre à disposition de l'ensemble des communes membres des agents de police municipale (article L. 512-2 CSI), placés sous l'autorité du maire de la commune où ils exercent leurs fonctions, car celui-ci conserve son pouvoir de police générale. Cependant la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a opéré un transfert obligatoire en matière de polices spéciales au profit du président de l'EPCI (article L. 5211-9-2 CGCT), qui prend alors seul les arrêtés de police en ces domaines. Il dispose aussi des agents de police municipale recrutés par l'EPCI, qui exercent leurs fonctions sur la totalité du territoire de celui-ci en étant placés sous son autorité fonctionnelle, mais également des agents des communes intervenant auparavant dans les domaines transférés et mis à disposition de l'EPCI.

Le ministre de l'Intérieur annonce qu'au travers du projet de loi sur la décentralisation la tendance à la création des polices intercommunales sera confirmée¹¹, en tant que moyen de lutter contre la progression des inégalités territoriales en matière de sécurité¹².

C'est donc bien de police territoriale qu'il s'agit ici, non pas au sens organique de cadre d'emplois, mais de mutualisation sur un territoire intercommunal, ce qui permet de s'affranchir des limites trop exigües du seul espace communal.

Les évolutions annoncées portent aussi sur la dimension fonctionnelle de l'amélioration des conditions de travail.

II. La dimension fonctionnelle : vers une amélioration des conditions de travail

Les syndicats réclament des avancées statutaires depuis plusieurs années, et ils semblent être écoutés (A), alors que la coordination avec les forces de sécurité de l'État sera renforcée (B).

⁹ *Idem.*

¹⁰ Vandierendonck R., *Débat sur les polices municipales*, Sénat, 24 janvier 2013.

¹¹ Valls M., *Entretien au Club prévention sécurité...*, *op.cit.*

¹² Pillot F., *op.cit.*, p.45.

A. *Les avancées statutaires*

Les perspectives d'évolution de carrière (1), le dispositif social (2), la stabilisation de l'armement (3), l'amélioration de la formation (4) et le contrôle des services de police municipale (5) sont pris en compte.

1. *Les perspectives d'évolution de carrière*

La commission nationale consultative des polices municipales¹³, lors de sa réunion du 27 mars 2012, a demandé l'assouplissement du seuil de nomination d'un directeur de police municipale (catégorie B) soit lorsque la commune ou l'intercommunalité a une population d'au moins 20 000 habitants, soit si l'effectif du service est au moins de 20 agents, proposition reprise à l'identique par le rapport sénatorial du 26 septembre 2012. Le ministre de l'Intérieur s'est montré favorable (« des avancées en terme...d'assouplissement des conditions de nomination des directeurs seront tangibles »¹⁴).

2. *Le dispositif social*

La revalorisation de l'indemnité spécifique de fonction (ISF) est une ancienne revendication (déjà évoquée lors de l'examen de la loi du 15 avril 1999 !), entérinée par la commission consultative des polices municipales. Un plancher obligatoire de 20 % serait versé à tous les agents, et un taux variable jusqu'à 5 % du traitement indiciaire serait versé en fonction de la manière de servir. Cependant lors de la réunion de la commission consultative du 13 février 2014, le ministre a signifié que cela ne serait pas possible du fait du contexte budgétaire particulièrement difficile, entraînant un appel à la grève du syndicat FO...¹⁵

De même est-il réclamé la création d'un échelon supplémentaire pour les brigadiers-chefs principaux et les chefs de police.

Le ministre s'est prononcé en faveur de ces demandes, assurant que les avancées en terme de création d'échelons supplémentaires et d'ISF seront tangibles¹⁶. Deux décrets en date du 29 janvier 2014 mettent en œuvre cette promesse, conférant un 9^e échelon aux brigadiers-chefs principaux et un 7^e échelon aux chefs de police municipale, à compter du 1^{er} février 2014¹⁷.

¹³ Figurant à l'article L. 514-1 CSI, elle a été instituée par le décret n° 2000- 1329 du 26 décembre 2000. Composée de représentants des maires, de l'État et des syndicats représentatifs, au nombre de 24, elle n'a que rarement été réunie. Elle a voté lors de sa réunion du 27 mars 2012 en faveur de dispositions statutaires favorables aux agents (Maireinfo, 29 mars 2012).

¹⁴ Dépêche AEF n° 9758, 19 septembre 2013.

¹⁵ Communiqué AFP, 14 février 2014.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ D. n° 2014-81 du 29 janvier 2014 modifiant le D. n° 2006-1391 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, et D. n° 2014- 82 modifiant le D. n° 1994-733 du 2 août 1994 portant échelonnement indiciaire applicable aux brigadiers-chers principaux et aux chefs de police municipale.

3. *La stabilisation de l'armement*

Les organisations syndicales sont majoritairement favorables à l'armement obligatoire, mais tel n'est pas le cas des rapporteurs du sénat ni du ministre, qui considère que c'est aux maires de décider si les policiers municipaux doivent ou non être armés¹⁸.

En revanche une possible maladresse a rapidement été levée. Le décret n° 2013-700 portant application de la loi du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne aurait pu amener l'interdiction pour les policiers municipaux l'usage de bombes lacrymogènes de 300 ml, apparentées à des armes de 6^e catégorie (dans la nomenclature précédente). Le ministre dès le 16 septembre a promis l'amendement du texte incriminé¹⁹.

4. *L'amélioration de la formation*

Le ministre a annoncé la préparation de 4 mesures visant à améliorer la formation. Il s'agit de l'instauration de tests psychotechniques pour le recrutement, de l'individualisation des parcours initiaux pour les anciens policiers et gendarmes, de la transmission aux préfets et aux procureurs de la République de l'avis de fin de stage du CNFPT (ce qui reprend précisément l'article 14 de la proposition de loi déposée au sénat), et de la formation obligatoire aux armes de catégorie D (proposition n° 9 du rapport sénatorial)²⁰.

En ce qui concerne l'éventuelle création d'une école de formation propre à la police municipale, les appréciations sont des plus variées. Certains syndicats réclament une école nationale (Eurocop et syndicat de défense des policiers municipaux, SNPM-FO), d'autres des écoles régionales sous égide du CNFPT (Fédération autonome). Les rapporteurs sénatoriaux réaffirment la compétence du CNFPT, le CSFPT est favorable à des écoles sous contrôle du CNFPT, mais le ministre n'exclue pas cette hypothèse et a chargé le préfet Blanchou, en charge des polices municipales au ministère de l'Intérieur, de l'étudier²¹...

5. *Le contrôle des services de police municipale*

La loi du 15 avril 1999, reprise par l'article L. 513-1 CSI, dispose que le ministre de l'intérieur peut décider du contrôle d'un service de police municipale, à la demande du maire, du président de l'EPCI, du préfet ou du procureur de la République, et après avis de la commission consultative des polices municipales. La vérification peut être opérée par les services d'inspection générale de l'État.

Cette situation à l'usage s'est révélée peu satisfaisante ; seuls deux services ont été vérifiés depuis 1999, alors que les dysfonctionnements sinon les dérives ont été assez nombreux. La lourdeur de la procédure explique sans doute cela. Certains

¹⁸ Voir article L. 511-5 CSI.

¹⁹ Communiqué Syndicat national des polices municipales FO, 18 septembre 2013.

²⁰ Dépêche AEF, précitée.

²¹ Communiqué/entretien avec monsieur le ministre de l'intérieur, SNPM FO, 1 octobre 2013.

syndicats réclamaient depuis plusieurs années l'instauration d'une inspection générale de la police municipale (SNPM-FO, FA-FPT). Le ministère a finalement décidé d'en conserver le principe en simplifiant sa mise en œuvre et en y ajoutant une offre de service de l'inspection générale de l'administration, en liaison avec les inspections générales de la gendarmerie et de la police nationales²².

La coordination avec les forces de sécurité de l'État n'est pas oubliée.

B. Le renforcement de la coordination avec les forces de sécurité de l'État

Sur un plan purement technique, mais non dénué d'importance, une expérimentation a été lancée sur 4 communes, en zone police et gendarmerie, visant à améliorer l'interopérabilité des communications radio entre police et gendarmerie nationale et polices municipales. À l'issue d'une année la généralisation sera de droit pour les communes dont le maire en fait la demande²³.

Les conventions de coordination²⁴ régissent les relations avec les forces de sécurité de l'État avec les services de police municipale comportant au moins cinq emplois. Deux nouvelles conventions type sont proposées dans le décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012. Néanmoins des insuffisances subsistent, aussi la proposition de loi sénatoriale demande-t-elle dans son article 19 que la convention soit obligatoirement signée par le procureur de la République, qu'elle mette sur un pied d'égalité l'ensemble des forces de police, et qu'elle précise l'accès aux traitements de données personnelles de l'État dont les polices municipales ont besoin pour leur travail (permis de conduire, véhicules volés...).

Le ministre pour sa part souhaite qu'on étudie la possibilité de les rendre obligatoires en proposant des textes adaptées aux petites communes, ainsi que l'indication par les maires de leur doctrine d'emploi, car l'État ne peut imposer une doctrine d'emploi générale et nationale²⁵.

Il appert de ces différents éléments que la thématique de la police municipale connaît un vif regain d'intérêt depuis quelques années, et que la mutation de cette force de sécurité n'en est qu'à ses débuts.

²² Réponse de Manuel Valls à la question écrite posée par Yannick Moreau, député, 14 octobre 2013.

²³ Manuel Valls, *Entretien avec le club prévention sécurité...*, op.cit.

²⁴ Articles L. 512-4 à L.512-7 CSI.

²⁵ Dépêche AEF, précitée.