

Les polices municipales et la coproduction de sécurité

par Xavier LATOUR

*Professeur de droit public – Université Côte d’Azur
CERDACFF (EA 7267)*

Secrétaire général de l’Association française de droit de la sécurité et de la défense

L’histoire des polices municipales, depuis les années 1980, est celle d’une inexorable montée en puissance¹ dans un ensemble de relations partenariales mouvantes. La sécurité n’est plus la seule affaire de l’État au sens strict du terme. La demande de sécurité, des marges budgétaires réduites et la décentralisation expliquent une coproduction de sécurité régulièrement renouvelée, et proche des préoccupations locales. En théorie, ce contexte profite aux polices municipales régies par le livre V du Code de la sécurité intérieure (CSI), sous l’autorité principale des maires.

Selon la Cour des comptes (rapport annuel 2018), les polices municipales totaliseraient 21 938 agents dans environ 4 000 communes. Le chiffre augmente progressivement, mais lentement. La construction d’un cadre juridique de plus en plus précis et solide, à partir de la loi n° 99-29 du 15 avril 1999 a favorisé leur croissance. Parallèlement, le législateur a fait des maires les pivots de la prévention de la délinquance, sur le fondement de la loi n° 2007-297, du 5 mars 2007 (article L 132-1 CSI). L’État les aide donc à installer de la vidéoprotection, ou à armer les policiers municipaux². Il autorise et facilite l’accès à certains fichiers³, tout en permettant le port de caméras mobiles⁴.

Cependant, la croissance des polices municipales n’est pas homogène. La ville de Nice entend porter ses effectifs de policiers municipaux à 550, repassant

1. J. Millet, « La police municipale ; retour sur le quinquennat 2012-2017 et propositions pour l’avenir » *JCP A* 2017, 2234.

2. Le décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016 autorise ainsi le port du calibre 9 mm.

3. Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018.

4. Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l’harmonisation de l’utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.



ainsi devant Marseille (416), Lyon (330), et Toulouse (233). À l'autre extrémité, de nombreuses communes ont moins de dix agents, voire moins de cinq. Or, à l'hétérogénéité des formats s'ajoute celle des conditions d'emploi.

En tout état de cause, la police et la gendarmerie n'ignorent plus ce partenaire souvent très utile. Sur le terrain, dans les conseils locaux (ou intercommunaux) de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD, art. L 132-4 CSI), ils travaillent ensemble. Sur le fondement des articles L 512-4 et s. CSI, des conventions de coordination organisent leurs relations.

Les partenariats entre les différents acteurs sont appelés à être constamment repensés⁵. Les travaux sur le continuum de sécurité⁶ s'inscrivent dans cette perspective.

Pour ce faire, l'État dispose d'un délégué aux coopérations de sécurité⁷. De son côté, le Parlement ne reste pas inactif. Il avait marqué la réflexion, en 2012, grâce au rapport des sénateurs Pillet et Vandierendonck⁸. Pour autant, le cadre législatif et réglementaire n'a guère varié. Il est vrai que l'organisation de la sécurité est délicate à appréhender. En attendant, la coordination laisse parfois à désirer tandis que, plus généralement, les policiers municipaux souffrent d'un manque de reconnaissance⁹.

Une question essentielle revient régulièrement : les polices municipales ont-elles vocation à renforcer leur dimension policière ou leur dimension municipale ? Des réponses apportées dépendront les relations des polices municipales avec les forces nationales et, indirectement, la sécurité privée.

Pour mieux comprendre les enjeux, il conviendra d'une part d'analyser les perspectives d'évolution incertaines des polices municipales (I) et, d'autre part, de cerner les conséquences sur la coopération avec les autres acteurs de la sécurité intérieure (II).

I. Les perspectives d'évolution incertaines des polices municipales

La diversification et l'intensification des menaces contraignent l'État à organiser les forces de sécurité avec une préoccupation accrue de l'efficacité.

5. C. Vallar, « Quelle évolution pour les polices municipales ? Reconnaissance et doctrine d'emploi », in N. Dantonel-Cor (éd.), *Les politiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 173.

6. A. Thourot et J.-M. Fauvergue, *Du continuum de sécurité à la sécurité globale*, rapport septembre 2018.

7. Décret n° 2014-278 du 28 février 2014.

8. F. Pillet et R. Vandierendonck, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, session extraordinaire de 2011-2012, n° 782.

9. F. Grosdidier et M. Boutant, rapport d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure, 2018, n° 612.



Dès lors, l'État pourrait poursuivre la judiciarisation des polices municipales (A), tout en favorisant une nouvelle organisation territoriale (B).

A. La poursuite de la judiciarisation

Bien qu'elles n'aient pas été créées pour cela, les polices municipales ont pénétré le champ de l'activité judiciaire¹⁰. Les agents de police municipale ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (art. 21, 2 du code de procédure pénale). Ils la mettent au service de constatations d'infractions qui dépassent l'environnement strictement communal. Par exemple, la sécurité routière est devenue l'un de leurs domaines d'intervention (art. L 234-3, al. 1 et L 234-9, al. 1 du Code de la route). Autre illustration, leur compétence embrasse les contraventions énumérées à l'article R 15-33-29-3 du code de procédure pénale, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, ou celles relatives au transport public de voyageurs (art. L. 511-1 du CSI).

En plus de ces dispositions, des maires orientent les policiers municipaux vers des missions répressives. À cette fin, certaines communes utilisent les potentialités offertes par le code de procédure pénale (flagrance, article 73 du code de procédure pénale). Ce mouvement s'accompagne d'un accroissement des équipements, y compris avec le soutien de l'État.

En revanche, la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique n'a pas assoupli les conditions d'usages des armes par les policiers municipaux en raison de la nature différente des missions. La logique d'une différenciation des objectifs assignés aux différents acteurs de la sécurité a prévalu. Pour combien de temps ?

Conséquence de l'hétérogénéité, les inégalités territoriales ont augmenté. Selon la taille de la police municipale et sa doctrine d'emploi, tous les administrés ne bénéficient pas des mêmes moyens au service de leur sécurité.

Sans faire l'unanimité, des maires et des policiers municipaux soutiennent l'idée d'une accentuation de la judiciarisation. Toutefois, depuis que le Conseil constitutionnel¹¹ a contrarié les velléités d'évolution, la situation semble en partie figée. Par ailleurs, des élus craignent que l'État réduise les effectifs des forces nationales, dès lors que la commune ne rentrerait pas dans les périmètres des zones de sécurité prioritaire ou de la sécurité du quotidien. Ils privilégient la souplesse offerte par le droit positif.

Ainsi, dans un rapport du 14 août 2014, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) s'est prononcée négativement sur la possibilité,

10. F. Crouzatier-Durand, « Les évolutions des polices municipales, – Mutualisation et territorialisation », *AJDA* 2013, 1961.

11. Décision n° 2011-625 du 10 mars 2011.

pour les polices municipales, d'user des dispositifs de Lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI)¹².

Surtout, les contrôles d'identité sont fermés aux polices municipales. Pourtant, cette évolution est régulièrement défendue, encore durant la discussion de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique. Cette dernière a uniquement sécurisé les relevés d'identité en sanctionnant le refus de rester à la disposition du policier municipal (art. 78-6 du code de procédure pénale).

Les pistes d'évolution sont-elles, pour autant, définitivement fermées ? Le positionnement des policiers municipaux dans l'architecture globale de sécurité demeure marqué par une ambiguïté dont beaucoup, policiers et élus, souhaiteraient sortir. Les polices municipales ne sont plus seulement locales, puisque leurs membres se soumettent, en matière judiciaire, à l'autorité du maire et à celle d'agents de l'État (forces étatiques, procureur). Elles ne seraient pas davantage totalement policières, car leurs prérogatives judiciaires restent entravées.

Une judiciarisation impliquerait, néanmoins, de définir préalablement le cœur de métier des polices municipales et des forces nationales. De plus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a rien d'immuable. Depuis 2011, sa composition a changé, tandis que le contexte sécuritaire s'est transformé.

Les conséquences d'une telle évolution seraient importantes. Des polices municipales « durcies » libéreraient des espaces qui devraient être confiés à d'autres intervenants. Lesquels ? Le regard se tourne vers les ASVP susceptibles d'être un peu plus orientés vers des missions de proximité. La dépenalisation du stationnement irrégulier favorise une redistribution des activités. La ville de Paris a d'ailleurs ouvert la voie sur ce sujet en les repositionnant au profit de la lutte contre les incivilités.

Les policiers municipaux se rapprocheraient des professionnels nationaux, dans des proportions différentes selon que la judiciarisation serait facultative ou obligatoire. Dans le premier cas, les inégalités sur le territoire s'aggravaient probablement ; dans le second, les polices municipales s'étatiseraient. Leur dualité s'accroîtrait. Des prérogatives de police administrative les rattacheraient au maire, alors que leur judiciarisation les lierait à l'État.

L'autre élément d'affirmation des polices municipales passerait par la transformation de leur organisation territoriale.

B. L'organisation territoriale

En plus des mises en commun ponctuelles, le droit offre deux voies de mutualisation : celle du recrutement par un établissement public de coopération

12. CE 27 juin 2016, *Commune de Gujan-Mestras*, en application des articles L 233-1 et 252-1 CSI. Dans le même sens, CNIL, délib. N° 2014-219, 22 mai 2014.



intercommunale (EPCI) sur le fondement de l'article L 512-2 CSI, et celle de la mise en commun des agents (art. L 512-1 CSI).

En outre, la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la sécurité dans les transports publics de voyageurs a ouvert une possibilité spécifique (art. L 511-1 CSI). Elle s'inspire d'ailleurs de la création d'une police intercommunale des transports, à Orléans, en 2004.

Plus généralement, l'échec de l'intercommunalité¹³ n'est guère contesté. Pour beaucoup de maires, les intercommunalités ont déjà siphonné leurs compétences, soit de manière obligatoire, soit de manière facultative. La sécurité représente l'un de leurs derniers bastions. Nombreux sont ceux qui en font un argument politique de premier plan auquel ils ne sont pas prêts à renoncer. De surcroît, ils n'entendent pas prendre le risque d'un partage de leur pouvoir, surtout avec des opposants politiques.

Dans le même temps, les administrés demandent de la proximité, d'autant plus appréciable que le maire bénéficie de l'onction démocratique. Plusieurs éléments incitent à considérer que cette situation pourrait évoluer. À la suite de leur rapport de 2012, les sénateurs Pillet et Vandierendonck ont déposé, en 2013, une proposition de loi qui visait à pallier les faiblesses des mutualisations dans un cadre intercommunal¹⁴.

Au regard de la coproduction, plusieurs arguments sont avancés. L'intercommunalité favoriserait l'élaboration d'une doctrine d'emploi commune, dans le respect, affiché des pouvoirs des maires. Non sans raison, l'existence de bassins de délinquance justifierait de sortir d'une vision territoriale trop étroite. Une approche intercommunale faciliterait les relations avec les forces étatiques grâce à l'émergence d'un interlocuteur unique. Tandis que les obstacles matériels dissuadent beaucoup de petites communes de se doter de policiers municipaux, grâce aux économies d'échelle, ces inconvénients s'écarteraient au profit d'une continuité temporelle et, surtout, territoriale.

Cette nouvelle organisation s'accompagnerait-elle d'une extension des polices à d'autres collectivités territoriales ? Pendant la campagne des élections régionales de 2016, des candidats ont soutenu la création des polices spécialisées. Restée sans réponse, cette revendication resurgira certainement.

En nombre plus réduit, les régions ont inévitablement gagné en influence. Corrélé avec la tendance lourde à décentraliser, cet élément pourrait agir en leur faveur. Les régions investiraient le champ de la sécurité au nom d'une efficacité accrue par la taille, ou d'une spécialisation des missions.

13. O. Renaudie, « Intercommunalité et police administrative », in B. Warusfel et F. Baude (coord.), *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense 2018, vol. 3*, Mare et Martin, 2018, p. 295.

14. X. Latour, « De la police municipale à la police territoriale : quelles pistes pour l'avenir ? » *JCP A* 2012, act. 685.



Dans le même temps, la multiplication des métropoles, nouvelle forme d'intercommunalité, ne serait pas étrangère à une approche modernisée.

La métropole répond au souci de constituer des pôles urbains autour de villes suffisamment importantes pour fédérer les énergies. À Lyon, Marseille, Nice, Lille... les compétences sont redistribuées entre les communes membres, voire des collectivités territoriales d'un niveau supérieur, comme le département.

Cette recomposition territoriale influencera peut-être l'exercice des compétences en matière de sécurité. Les polices territoriales deviendront-elles des polices métropolitaines ? Ces pistes d'évolution supposent, à des degrés variables, des conséquences sur la coopération des polices municipales avec les acteurs de la sécurité intérieure.

II. Les conséquences sur la coopération avec les acteurs de la sécurité intérieure

Au-delà des discours convenus relatifs aux partenariats, les forces (étatiques d'un côté et municipales de l'autre) entretiennent surtout des relations variables. Or, le droit peut non seulement favoriser une culture partagée (A), mais aussi contribuer à améliorer les instruments d'une meilleure coordination (B).

A. Une culture partagée

La qualité du partenariat dépend souvent d'une bonne connaissance réciproque. Le policier municipal est parfois un ancien fonctionnaire d'État ou un réserviste, mais cela ne suffit pas.

La formation des policiers municipaux et celle des forces nationales sont distinctes. En dépit de quelques passerelles (formation au tir par exemple), les deux mondes ont tendance à s'ignorer à un stade pourtant essentiel dans la construction d'une culture professionnelle. Sans être totalement satisfaisante, la formation initiale des policiers municipaux a beaucoup progressé ces dernières années (art. L 511-6 CSI). Malgré tout, des critiques perdurent.

D'abord, les policiers municipaux regrettent un ensemble trop théorique et moins qualifiant que les formations organisées en police et en gendarmerie. La formation est parfois jugée trop courte. Ensuite, un cadre commun sur le territoire n'exclut pas des pratiques de qualité inégale en dépit des efforts du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Enfin, l'État a remarqué un déficit de partenariat entre les forces locales et nationales, malgré un protocole national conclu entre l'État et le CNFPT pour organiser avec les forces étatiques des formations spécialisées (maîtres-chiens, motocyclistes ...). Par ailleurs, policiers et gendarmes sont sollicités pour aider à la sélection des formateurs.

Les récriminations portent, également, sur la formation continue, trop théorique. Pour sa part, la formation des forces nationales gagnerait à s'ouvrir à de nouvelles logiques. La part consacrée à l'appréhension des polices municipales est-elle suffisante ?

Après avoir écarté la formule vraisemblablement trop audacieuse d'une formation initiale complètement commune, plusieurs possibilités contribueraient à resserrer les liens entre les uns et les autres. *A minima*, les programmes respectifs seraient amendés afin de laisser une place accrue aux interventions croisées plus approfondies.

Une autre voie consisterait à former une partie des agents locaux dans les écoles de police et de gendarmerie. L'École nationale supérieure de la police (ENSP) suit cette voie. Depuis 2011, elle peut accueillir en stage des directeurs de police municipale pour les former à une meilleure coopération lors d'un service d'ordre.

Une troisième possibilité serait de revoir en profondeur le dispositif des stages pour immerger davantage les policiers municipaux dans le travail des forces étatiques. Ce qui est vrai en matière de formation initiale l'est, également, pour la formation continue. Au moins les directeurs et les chefs de service des polices municipales se verraient proposer des journées de remise à niveau sur le terrain, en police ou en gendarmerie.

Parallèlement, les personnels d'encadrement et de direction de l'État gagneraient à mieux connaître l'environnement des polices municipales.

La construction d'une culture commune passe, aussi, par les potentialités du droit de la fonction publique en matière de mobilité.

Bien qu'assez peu développée, la mobilité¹⁵ dans la fonction publique est un objectif de l'État. En ce qui concerne les polices municipales, la mobilité est unilatérale. Elle se pratique des forces étatiques vers le local grâce au détachement, alors que l'inverse ne se vérifie pas.

Les communes choisissent fréquemment ces profils de policier ou de gendarme. La proportion parmi les chefs de service s'élève ainsi à 30 %, ce qui obère d'autant les perspectives d'évolution professionnelle des agents municipaux. Ils apportent un savoir-faire indéniable, surtout dans les communes ayant opté pour une police municipale interventionniste. Ils facilitent, aussi, les relations entre les différents services locaux et nationaux. Les communes ne dédaignent pas non plus le gain en termes d'image.

À l'opposé, la mobilité de policiers municipaux vers les services de l'État demeure rare. La culture professionnelle des forces étatiques entretient une forme

15. G. Glénard, « La mobilité dans la fonction publique territoriale », *AJDA* 2018, p. 553 ; N. Font, « De l'usage du pluriel ou du singulier. À propos de l'ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique », *AJFP* 2018, p. 12.



de distance entre eux. L'idée prévaut que les forces nationales ont plus à apporter aux polices municipales que l'inverse. L'obstacle juridique a aggravé la situation.

Le détachement est lié à la comparabilité entre le corps d'accueil (qui l'apprécie) et le cadre d'emploi d'origine. À ce titre, le ministère de l'Intérieur considère, non sans raison, que les missions d'un gardien de la paix et d'un agent de police municipale ne sont pas équivalentes. La situation serait plus favorable pour les chefs de service, même si rien n'est prévu en droit pour préciser les conditions d'accueil des agents détachés (période de formation, missions).

Les directeurs de police municipale bénéficient, en théorie, d'une faculté de détachement dans un corps de commandement. En revanche, ils n'ont pas accès au corps de conception et de direction, en raison des différences de niveau indiciaire entre les corps.

Tout cela conduit les policiers municipaux à penser qu'ils sont volontairement maintenus dans une position d'infériorité, au risque de prendre en défaut les discours sur la coproduction de sécurité. Si l'État tente de faciliter la mobilité par la création de corps inter-fonctions publiques fixés par décret en conseil d'État, le chemin s'annonce long pour inverser des tendances bien établies.

Les rapports des policiers municipaux avec les autres acteurs de la sécurité s'appréhendent aussi sous l'angle de l'amélioration des instruments de coproduction.

B. Une meilleure coordination

L'État et les collectivités territoriales redoublent d'efforts pour améliorer la coordination entre les forces étatiques et les polices municipales¹⁶ avec des succès mitigés.

La formule du CLSPD peine encore à convaincre. Le droit ne parvient pas à débloquer les obstacles culturels et humains dans un domaine indissociable des relations interpersonnelles. Certains élus l'appréhendent de manière plus formelle que constructive. La fréquence variable des réunions témoigne souvent de l'intérêt qui lui est accordé.

En outre, l'organisation des communes aggrave parfois une relative confusion dont sont victimes les services de l'État qui ont du mal à identifier le bon interlocuteur (cabinet, direction de la police municipale, coordonnateur de CLSPD, adjoint...). Malgré la possibilité de constituer des groupes de travail thématiques, le degré de généralité des sujets abordés freine, éventuellement, leur efficacité concrète.

En plus des CLSPD, les communes recourent aux stratégies territoriales de sécurité. Elles ont remplacé les contrats locaux de sécurité, créés en 1997. Les

16. X. Latour et P. Moreau, « Les nouvelles conventions-types de coordination en matière de police municipale », *JCP A* 2012, 2082 ; J.-M. Pontier, « Police municipale : le nouveau champ d'application des conventions de coordination », *JCP A* 2013, act. 244.



limites du dispositif sont connues : inadaptation aux bassins de délinquance, qualité inégale des diagnostics préalables, implication variable des partenaires, dilution des responsabilités dans un ensemble trop vaste.

Les carences relevées pour les CLSPD et les stratégies ne les condamnent pas pour autant. Plusieurs améliorations seraient envisageables. Elles consisteraient à imposer la création de groupes restreints de travail au sein du CLSPD, voire un nombre minimal de réunions annuelles. Il serait, également, possible d'inciter les communes à se fixer une liste resserrée de priorités mieux définies. Elles s'organiseraient à partir d'une distinction plus nette entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, ce que faciliterait une reprise en main par l'État des diagnostics locaux de sécurité.

Autre méthode, les conventions de coordination constituent un outil indispensable à la cohérence des relations opérationnelles entre les polices municipales et les forces étatiques.

Bien que modernisées en 2012¹⁷, elles demeurent perfectibles. Pour accompagner la police de sécurité du quotidien, le ministère compte les utiliser pleinement en encourageant des renégociations pour aller dans le sens de « *contrats opérationnels* » qui n'ont de nouveau que le nom.

Malgré les retouches juridiques et les déclamations politiques, les conventions de coordination souffrent d'un défaut structurel. Il fait écho aux incertitudes relatives aux rôles assignés aux policiers municipaux. L'unilatéralité au profit de la police ou de la gendarmerie plus que par la coproduction caractériserait leurs relations.

Si les résultats obtenus grâce aux conventions 2012 ne correspondent pas aux espérances, la question de leur caractère obligatoire ne devrait-elle pas se poser à nouveau ? En effet, avant 2012, l'inspection générale de l'administration avait suggéré de rendre les conventions facultatives pour privilégier l'implication de partenaires motivés, appliquant une méthodologie rigoureuse et se soumettant à une évaluation régulière.

À l'inverse, une généralisation obligatoire n'est pas exclue, avec l'objectif de les utiliser pour rapprocher les doctrines d'emploi.

Dans le prolongement des instruments de coordination, les forces étatiques devraient aussi être confrontées à des choix à faire quant à leurs relations matérielles et opérationnelles avec les polices municipales.

La population des zones péri-urbaine et rurales¹⁸ n'est pas disposée à voir s'éloigner ou disparaître l'un des derniers services publics, la sécurité. Elle ne veut pas subir une inégalité territoriale supplémentaire.

Dans ces conditions, le maillage territorial et l'idée d'une sécurité de contact demeurent des exigences essentielles. Plusieurs services publics, dont la

17. Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012.

18. Voir le dossier « Sécurité et ruralité » (coord. F. Dieu et X. Latour), *Les cah. de la sécurité et de la justice*, 2019/n° 44.

gendarmerie, connaissent une problématique de conservation des locaux. Pour y répondre, l'État promeut la création de Maisons des services publics. En regroupant plusieurs administrations, les économies réalisées permettent le maintien d'une activité dans les territoires.

Cette idée s'appliquerait, en priorité, aux relations entre les communes rurales et péri-urbaines et la gendarmerie. Elle l'est déjà, d'une certaine façon, lorsque les communes mettent à la disposition des gendarmes des locaux indispensables au bon déroulement de leur activité saisonnière dans les zones touristiques.

Dans un autre domaine, les gardes statiques mobilisent beaucoup les forces étatiques, y compris les militaires. Pour y remédier, la solution consisterait à démultiplier les effets des forces disponibles en engageant plus les polices municipales pour renforcer ou remplacer les moyens étatiques.

Dans son rapport public thématique relatif à l'organisation et à la gestion des forces de sécurité publique, la Cour des comptes, dès 2010, plaidait en faveur d'une réduction drastique des gardes statiques (p. 63). À propos des forces mobiles, elle a réédité ses critiques en 2017, considérant que cela contribuait au suremploi.

En réponse à cette demande, le regard semble se tourner prioritairement vers les activités privées de sécurité¹⁹ et ce, d'autant plus, qu'elles peuvent être armées (article L 611-1 CSI). Le débat concerne aussi les polices municipales. À la suite des attentats de ces dernières années, certaines communes ont déjà revu le type de gardes statiques assignées aux policiers municipaux. En plus de la surveillance des bâtiments municipaux, elles ont élargi leur champ d'intervention, notamment en direction des écoles publiques et privées.

Sur la voie publique, comme le relevait le rapport du député Blazy²⁰, il est rare de rencontrer côte à côte des policiers municipaux et des agents de l'État. Pourtant, la connaissance du terrain par les policiers municipaux ne constituerait-il pas un atout, surtout lorsque des forces mobiles sont engagées ? Cela soulagerait les forces étatiques, tout en améliorant la place des polices municipales dans le dispositif de prévention.

La mixité se heurte, toutefois, à des obstacles. Mélanger les intervenants bouscule, en tout état de cause, des réflexes professionnels bien établis. Politiquement, des missions conjointes rapprocheraient un peu plus les polices municipales des forces étatiques, au risque de les éloigner de leur cœur de métier qu'est la police de proximité.

Un autre argument renvoie à la différence de l'environnement légal et réglementaire. Le juriste est habitué à l'incertitude qui entoure le passage d'une opération de police administrative à une opération de police judiciaire.

19. Voir *Intérieur, cap 2030*, ministère de l'Intérieur, p. 11.

20. Rapp. d'information n° 231, 22 octobre 2014, *La lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*.

Cependant, la supervision par un officier de police judiciaire sécuriserait les actions. De plus, le droit applicable à l'usage des armes, largement commun, pourrait encore évoluer pour parachever l'alignement.

Quant à la question de la subordination hiérarchique, celle-ci n'est pas nouvelle. Par principe, le policier municipal est déjà placé sous l'autorité d'un officier de police judiciaire et du procureur de la République. Dès lors, c'est plus un effort de coordination qui s'imposerait qu'une réforme juridique.

Sous l'angle des relations entre les polices municipales avec la sécurité privée, des marges de progrès existent aussi. Pour le moment, la souplesse prévaut. L'État opte pour de simples circulaires. Elles incitent à la conclusion de conventions locales de coopération de sécurité²¹. La désignation de référents issus de la sécurité privée et des forces étatiques²² en facilitera peut-être la mise en œuvre. Si les maires sont associés, leur rôle apparaît secondaire. Ainsi, les échanges d'informations se font surtout entre la police et la gendarmerie, et la sécurité privée.

En raison, de la modestie des résultats obtenus, l'État ne devrait-il pas être plus directif, surtout avec une sécurité privée armée ? De plus, les maires ne devraient-ils pas être plus impliqués, et s'investir eux-mêmes davantage, par exemple, en ne négligeant pas les professionnels privés dans les CLSPD ?

Les polices municipales ont profondément évolué. Tout porte à croire qu'elles continueront de le faire. La demande sociale de sécurité est telle que l'État doit utiliser tous les leviers à sa disposition pour y répondre, qu'il s'agisse des moyens nationaux ou des moyens locaux. Il n'a pas d'autre choix que de promouvoir la sécurité partenariale.

21. Circulaire, 5 janvier 2016, INTK1600290J.

22. Circulaire, 22 février 2019, INTA1905812J.