

Les conventions locales en matière de sécurité : totem ou tabou ?

par Julien MARTIN
Professeur à l'Université de Bordeaux
et
Olivier RENAUDIE
Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Le phénomène est trop connu pour être abondamment développé. Depuis un article fondateur rédigé par le professeur Jacques Moreau, en 1965, il est incontestable qu'il ne peut être recouru au contrat en matière de police¹. Presque quarante ans plus tard, le professeur Jacques Petit devait remarquer que le principe de prohibition du contrat en matière de police n'a été que faiblement infléchi². Il devait, toutefois, relever, dans le même temps, que le partenariat est devenu l'idée maîtresse de la politique de sécurité et que la mise en œuvre de cette idée devait requérir l'intervention du contrat dont le contrat local de sécurité est l'instrument privilégié. Avec cet exemple, par lequel il concluait sa contribution, il ouvrait ainsi la voie à une étude de la brèche contractuelle ouverte en matière de police, au niveau local.

Tout acte intitulé contrat n'a, pourtant, pas nécessairement pour but de créer des obligations véritablement contractuelles. Le discours est alors plus idéologique que juridique³. À cet égard, la décentralisation a été effectivement un facteur de développement des dispositifs d'apparence contractuelle entre l'État

1. Jacques Moreau, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA* 1965, p. 5.

2. Jacques Petit « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police, in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, p. 347.

3. Jacques Caillosse, « Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration », initialement in Loïc Cadiet, *Le droit contemporain des contrats*, Economica, coll. « Travaux et recherches », Faculté des sciences juridiques de Rennes, 1987, p. 89-124,



et les collectivités territoriales ou entre collectivités elles-mêmes⁴. Il en irait pourtant autrement de certains « *contrats* », comme, par exemple, les contrats locaux de sécurité ou les conventions de mise à disposition des agents de la police intercommunale.

La multiplication de ces actes semble démontrer que le recours à l'acte d'apparence contractuelle, pour assurer la coordination entre les différents acteurs chargés de la sécurité, présente un certain attrait et, peut-être même, une certaine utilité, toujours au niveau local. Ce phénomène peut être analysé dans le prolongement des cadres d'analyse développés par le professeur Jacques Caillosse depuis plusieurs années : l'approche ne peut être strictement juridique, tant la recherche du partenariat ne peut passer par le recours au contrat tel que le connaissent les juristes (I) ; mais, la quête du consensus dans la mise en œuvre des politiques publiques, essentiellement au niveau local, semble ne pas pouvoir se passer de ce vocabulaire contractuel (II).

I. Un tabou juridique

Les conventions ne peuvent confier des activités de police qu'à des agents placés sous l'autorité directe du maire. Cette règle a deux conséquences : les conventions confiant de telles activités à des personnes privées sont interdites (A) et, malgré les apparences, elles ne sont pas non plus possibles entre personnes publiques, l'acte n'ayant, cette fois, qu'une apparence contractuelle (B).

A. L'interdiction du recours au contrat en matière de police

Avant même d'être reprise par le juge, l'interdiction du recours au contrat en matière de police avait été mise en avant par le commissaire du gouvernement André Tardieu dans ses conclusions sur la décision du 6 décembre 1907, *Compagnie du Nord*, qui avait refusé que le maire se dessaisisse de ses pouvoirs de police administrative, sauf si la loi l'y autorise, idée qui ne sera pas sans une résonance particulière en la matière⁵. Cette idée classique n'est qu'illustrée au niveau local (1). Et si certains mécanismes laissent à penser le contraire, le doute est levé une fois passées les apparences (2).

reproduit in *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. Les voies du droit, 2008, p. 146.

4. *Ibid.* p. 155.

5. André Tardieu, concl. sur CE, 6 déc. 1907, *Compagnie des chemins de fer de l'Est et autres*, *Rec.* 913 ; *S.* 1908.3.1 ; *GCJA* vol. 1, n° 37.





1. L'illustration de l'interdiction au niveau local

La trilogie en la matière est trop connue pour être rappelée longuement : il est interdit

- de confier une activité de police à une personne privée,
- de déléguer une activité de police,
- ou de négocier les mesures de police par voie de contrat (le fameux « *pacte sur décision future* », selon l'expression élaborée par Jacques Moreau).

Pour les deux premières, les décisions de principe autant que les exemples les plus typiques, concernent la mise en œuvre du pouvoir de police locale. La troisième n'est pas moins susceptible d'être illustrée localement.

Ainsi, la police rurale ne saurait, « *par sa nature* », être confiée qu'à des agents placés sous « *l'autorité directe de l'administration* »⁶. Le service de la police du stationnement, par sa nature, et la constatation des infractions au stationnement payant sur la voie publique, ne sauraient être confiés qu'à des agents placés sous l'autorité directe du maire, qui ne peuvent être mis, par convention, à la disposition du cocontractant de l'administration chargée de la gestion du stationnement payant sur voirie de la commune⁷.

Une commune ne saurait confier par contrat à une société privée le soin d'assurer des activités d'îlotage, de ronde et de surveillance, sur l'ensemble de son territoire, et notamment à la sortie de divers lieux publics, car l'impossibilité pour l'Administration de conclure une convention portant sur l'exercice de ses pouvoirs de police générale « *concerne non seulement le transfert d'une compétence normative à une personne privée, mais encore l'habilitation de celle-ci à exercer des activités matérielles de police* »⁸. Elle ne peut pas plus confier par contrat à une société la surveillance nocturne de la voie publique, un tel contrat ne se limitant pas à confier à la société des tâches de surveillance et de gardiennage des immeubles et du mobilier urbain de la commune⁹.

Il est enfin impossible de déroger, par contrat, au règlement municipal des marchés¹⁰ ou de s'engager pour l'avenir à ne pas empêcher l'accès des voitures et le libre usage du trottoir devant un hôtel¹¹. Toutefois, récemment, certains textes

6. CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, Rec. 595.

7. CE, 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton*, Rec. 176 ; *Dr. adm.* 1994, p. 1, concl. Lasvignes ; *RD publ.* 1994, p. 1825, note J.-B. Auby.

8. TA Versailles, 17 janvier 1986, *Commissaire de la République de Seine-et-Marne*, Rec. CE 1986, p. 303.

9. CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*, Rec. tables, p. 706.

10. CE, 3 novembre 1934, *Dame Breysse et Syndicat national des revendeuses du marché central de Marseille*, Rec. 1002.

11. CE, 5 novembre 1943, *Leneveu*, Rec. 243.



ont paru apporter un tempérament à certaines des interdictions précédentes, comme celle de déléguer le constat des infractions au stationnement payant.

2. La décentralisation et ses faux semblants (gras enlevé)

La loi du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « loi MAPTAM » a « dépenalisé » le défaut de paiement de la toute nouvelle redevance de stationnement qui constitue une redevance pour occupation domaniale¹². Ce faisant, l'absence de paiement de la redevance de stationnement n'est plus une infraction et l'activité de constat de cette absence de paiement peut être déléguée. La loi semble donc venue mettre en place une opération comparable à la délégation du constat de telle infraction. Toutefois, bien loin de constituer une technique de contournement au problème développé à la subdivision précédente, elle constitue, en réalité, un élément de la décentralisation des ressources locales. Le nouvel article L. 2333-87, II, du code général des collectivités territoriales, introduit à cette occasion, prévoit la possibilité pour une personne privée, « tiers contractant désigné pour exercer cette mission », de constater l'absence de paiement.

L'un des obstacles majeurs à la dépenalisation du stationnement était d'ordre budgétaire. Jusqu'à présent, le produit des amendes de stationnement, incluant les amendes forfaitaires majorées, était réparti entre les communes et leurs groupements, la région Île-de-France, le Syndicat des transports d'Île-de-France, et l'État, contribuant ainsi à son désendettement. La modification des règles aurait entraîné une perte de recettes de 91,9 millions d'euros pour l'État, et une baisse de la rétrocession bénéficiant aux communes de moins de 10 000 habitants, ainsi qu'une refaction de la dotation de la région Île-de-France et du Syndicat des transports d'Île-de-France, de 22 et 11 millions d'euros respectivement¹³. Ces éléments ont longtemps fait obstacle, mais ont fini par être dépassés, tant les collectivités n'avaient pas complètement la maîtrise de leur politique de stationnement payant, puisque d'une part, elles ne recevaient pas l'amende, et, d'autre part, le montant de l'amende étaient parfois insuffisamment dissuasif, car inférieur au montant de la redevance qui aurait dû être versé.

D'un même mouvement, la loi a transformé l'infraction de stationnement payant en paiement différé d'une redevance pour permettre, tout à la fois, aux collectivités d'en avoir la maîtrise et d'en confier la tâche à un prestataire. À cet égard, il est à noter que, contrairement aux affaires précédentes auxquelles on pense immédiatement, il ne s'agit pas d'une délégation de service public, car le produit de ces forfaits n'est pas directement perçu par le prestataire. De plus, cette réforme n'a pas été mise en œuvre pour contrecarrer la jurisprudence sur

12. Loi MAPTAM du 27 janvier 2014, art. 63.

13. *Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement*, juillet 2013.



l'impossibilité de déléguer le stationnement payant. Il n'en reste pas moins que le résultat est comparable et que, pour des raisons liées à la spécificité des collectivités territoriales, des atténuations, certes indirectes, peuvent être apportées à l'interdiction de contracter en matière de police.

B. Le recours à des actes d'apparence contractuelle en matière de police

Le principe de prohibition du recours au contrat en matière de police est renforcé ou se prolonge par les contrats conclus entre personnes publiques. Les conventions unissant l'État aux collectivités territoriales ne les obligent finalement à rien (1) et les contrats conclus entre collectivités territoriales présentent certes un intérêt, mais sur un terrain purement financier (2).

1. La coordination d'apparence contractuelle avec l'État

Bien qu'ayant disparu, les contrats locaux de sécurité avaient, en leur temps, fait l'objet d'un certain intérêt de la doctrine. À ce titre, elle avait interrogé leur nature véritablement contractuelle. Sans véritable certitude, elle en était arrivée à la conclusion que ces actes ne sont pas contractuels. Tout d'abord, ni les textes ni la jurisprudence ne sont d'un grand secours.

Les différents textes relatifs aux contrats locaux de sécurité ne sont pas très utiles à cet égard. La loi se contentait d'indiquer que l'État « *associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité* », les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui participent également à la politique de sécurité¹⁴. La circulaire d'application n'était pas non plus d'une grande aide¹⁵.

Il n'existe, par ailleurs, aucun véritable contentieux sur le sujet. Dans une affaire classique en matière de pouvoir réglementaire local, il avait été jugé qu'un conseil municipal ne pouvait légalement décider d'étendre, par équivalence, le régime indemnitaire des heures supplémentaires de nuit, prévu pour les fonctionnaires de la police nationale, aux fonctionnaires de police municipale¹⁶. Le seul lien, en l'espèce, résidait dans le fait que cette extension était prévue par le contrat local de sécurité. Dans une autre affaire, le Conseil d'État s'était contenté de mentionner le contrat local de sécurité qui déterminait les zones « *sensibles* » couvertes par un arrêté de couvre-feu, pour en apprécier la légalité¹⁷.

14. Article 1^{er}, al. 3 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

15. Circ. min. Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales, 17 juill. 2002, *JO* 18 juillet 2002, p. 12260.

16. CE, 29 décembre 1997, *Ville de Nice*, req. n° 159 577, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

17. CE, 9 juill. 2001, *Préfet du Loiret*, req. n° 235 638, publié au recueil Lebon.



Un auteur, Virginie Saint-James, avait donc essayé de démontrer l'absence de nature contractuelle, sur la base de deux séries d'arguments inégalement convaincants.

La première a consisté à prendre en compte un certain nombre d'éléments inopérants. Ainsi, l'examen du mode de passation du contrat qui révélerait l'absence d'égalité entre les parties, et plus précisément entre l'État et les collectivités territoriales, en raison, notamment, de l'espoir des collectivités d'obtenir des moyens supplémentaires, est sans utilité¹⁸. D'autres aspects empêcheraient de « parler d'une véritable autonomie des volontés », tels que l'existence d'une procédure type¹⁹.

Ce même auteur propose donc, à raison, de bâtir un raisonnement par analogie avec les contrats de plan. Ainsi, les contrats locaux de sécurité ne comprendraient ni échange de prestations ni délégation du pouvoir de police, ce qui serait, de toute façon, interdit²⁰. Il est intéressant de voir que les contrats locaux de sécurité ne pourraient avoir de contenu contractuel par comparaison avec les conventions de coordination entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'État, compte tenu de la « précision » de la convention-type.

Il n'y a effectivement pas plus de jurisprudence sur ces conventions, mais la convention-type peut servir de point de départ à l'étude. Ces obligations portent plus particulièrement sur l'organisation de réunions, en vue de l'échange d'informations, et, en cas de coopération renforcée, sur le partage d'informations, le prêt de matériel, la participation de la police municipale à un poste de commandement commun ou encore la mise en place de missions conjointes. On en vient ainsi à se demander si une coopération fondée sur des rencontres périodique mais volontaires, n'auraient pas suffi, étant entendu que, en toute hypothèse, il ne sera pas possible de forcer l'une des parties à collaborer, même pour obtenir la mise en œuvre d'un contrat local de sécurité. Mais, l'intérêt essentiel de ce genre de conventions entre personnes publiques reste d'organiser les relations financières entre ses différentes parties.

2. La contractualisation financière entre collectivités

L'article L. 512-1 du code de sécurité intérieure permet aux communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant d'avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie, dans des

18. Virginie Saint-James, « Les contrats locaux de sécurité », *Collectivités territoriales Intercommunalité*, octobre 2005, étude 12, n° 26.

19. *Ibid.*, n° 27.

20. *Ibid.*, n° 24 et 25.

conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'État dans le département.

La convention comporte, notamment, l'indication du nombre de fonctionnaires mis à disposition, les conditions de leur action (fonctions qui leur seront confiées, nature et lieux d'interventions), et la désignation de la commune chargée d'acquiescer, de détenir et de conserver les armes, éléments d'armes et munitions utilisés par les agents de police municipale mis en commun. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. Ceci signifie que la collectivité reste seule titulaire de la compétence.

Mais, surtout, elle contient une prévision financière annuellement révisable, en annexe de la convention, les modalités de répartition, entre les communes, des charges financières en personnels, équipements et fonctionnement et les modalités de versement de la participation de chaque commune. Ne serait-ce que sur le terrain financier, il n'y a pas à douter que cette convention comporte de véritables obligations.

Plus que tous les autres cas de figure étudiés jusqu'à présent, ce dernier exemple montre bien que le législateur peut doter les collectivités territoriales d'instruments véritablement contractuels en vue d'assurer la mutualisation, plus que la coordination de leur action. Mais, ce cas relativement isolé ne doit pas faire perdre de vue que le bénéfice attendu de la mise en place d'une technique d'apparence conventionnelle se situe plutôt sur le plan politique.

II. Un totem politique

Si, comme cela vient d'être démontré, les conventions locales en matière de sécurité ne constituent pas juridiquement de véritables contrats, elles ne sont pas, pour autant, indignes d'intérêt ou inutiles. On peut tenter de s'en convaincre en distinguant les conventions de première et de seconde génération.

S'agissant des premières, elles apparaissent comme un totem de la coproduction de la sécurité intérieure (A) ; s'agissant des secondes, elles semblent être plutôt un totem de la recentralisation (B).

A. Les conventions de première génération : un totem de la coproduction de la sécurité intérieure

Il convient de revenir sur le concept de coproduction de la sécurité intérieure (1), puis d'expliquer en quoi les contrats locaux de sécurité qui correspondent à ces conventions de première génération, peuvent être considérés comme issus de la coproduction de la sécurité intérieure et emblématiques d'un tel concept (2).



1. Le concept de coproduction de la sécurité intérieure

Contrairement à la manière dont on présente parfois les choses, le mouvement de décentralisation territoriale n'est pour rien dans l'apparition du concept de coproduction de la sécurité intérieure. En effet, les lois de décentralisation n'ont que très marginalement concerné la police²¹. En revanche, ce qui s'est révélé déterminant, c'est l'apparition, vers la fin des années 1970, de ce que les sociologues ont appelé « *le sentiment d'insécurité* »²² : désormais, il ne s'agit plus de répondre à une délinquance objective, mais également à une insécurité ressentie ; la prise en compte de cette insécurité ressentie a obligé les pouvoirs publics à se situer par rapport à une demande sociale et à répondre aux attentes des citoyens. Il en a découlé une remise en cause du modèle policier traditionnel²³ et une globalisation des réponses à l'insécurité.

Cette globalisation des réponses s'est traduite par l'émergence d'un concept, celui de « *coproduction de la sécurité intérieure* » : apparu lors des débats relatifs à la loi du 15 novembre 2001²⁴, ce concept renvoie à l'idée selon laquelle la sécurité est, selon les termes du ministre de l'Intérieur de l'époque, « *l'affaire de tous* »²⁵. Il faut comprendre cette affirmation comme signifiant que l'État a une responsabilité éminente en matière de sécurité, mais n'est plus en situation de monopole. Pour apprécier le problème de la sécurité dans sa globalité, il convient, dès lors, de fédérer les actions de tous ceux qui concourent à sa production : les élus locaux, les magistrats, les associations, les travailleurs sociaux, les forces privées de sécurité, etc. C'est précisément de cette révolution conceptuelle que sont issues les premières conventions locales relatives à la sécurité, à savoir les contrats locaux de sécurité.

2. Les contrats locaux de sécurité

Institués par une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997²⁶, les contrats locaux de sécurité²⁷ ont reçu une consécration législative avec la loi du

21. Voir P. Bon, « Les lois de décentralisation et la police locale », *Les Petites Affiches*, 22 juillet 1983, p. 5-13 et 25 juillet 1983, p. 9-17.

22. Sur ce point, voir Hugues Lagrange, « Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité », *Déviance et Société*, 1984, n° 4, p. 321-344 et Sebastian Roché, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993. Voir, également, Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015, p. 77-78.

23. Sur ce modèle, voir Dominique Monjardet, « Le modèle français de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, p. 61-82.

24. Loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne.

25. Daniel Vaillant, *J.O.*, Débats, Assemblée nationale, 25 avril 2001, p. 2250.

26. Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (*J.O.* 30 octobre 1997, p. 15757). Cette circulaire a été complétée par celle du 7 juin 1999 (*J.O.* 15 juin 1999, p. 8719).

27. Sur les contrats locaux de sécurité, voir, notamment, Christelle Gherab, « les contrats locaux de sécurité », *Droit et défense* n° 98/3, p. 31-40, repris sur afdssd.fr ; Christine





15 novembre 2001²⁸. L'article 1^{er} de ce texte fait de ces contrats un emblème de la coproduction de la sécurité. Il est ainsi rédigé : « *L'État associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité. D'autres personnes morales, publiques et privées (...), peuvent concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces contrats* ». C'est un fait que leur objectif est d'organiser un partenariat actif et permanent entre les différents acteurs qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité. Signés par le préfet, le procureur de la République et le ou les maires concernés et par toute autre autorité intéressée, ces contrats sont relatifs à un territoire, à savoir un quartier, une commune, un groupe de communes formant une agglomération, voire un réseau de transport ou une infrastructure, par exemple un stade. Ils sont composés de deux parties²⁹ :

- la première partie est un diagnostic de la situation locale : il s'agit, à partir des informations recueillies, d'évaluer aussi bien la délinquance, que le sentiment d'insécurité ;
- la seconde partie est une définition des actions à entreprendre en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance, mais aussi en matière de coordination des services concernés.

Si, on l'a vu, la portée juridique de ces contrats est relativement faible, leur portée politique s'avère beaucoup plus importante :

- d'un côté, ces contrats témoignent du renouvellement des modes d'action de l'État, lequel cherche désormais moins à imposer sa volonté par la contrainte et davantage à convaincre et à susciter l'adhésion³⁰ ;
- de l'autre, le contrat apparaît comme un outil privilégié : il permet de placer les différentes parties signataires, au moins symboliquement, sur un pied d'égalité ; il autorise une action souple et adaptée à la spécificité d'un territoire, d'une forme de délinquance, voire d'une infrastructure³¹.

Maugüé, « Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative. L'exemple des contrats locaux de sécurité », *AJDA* 1999, n° spécial, p. 36-38 et Anne Rainaud, « Les contrats locaux de sécurité » in Nadine Dantonel-Cor (dir.), *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2015, p. 225-238.

28. Loi n° 2001-1062 *préc.*

29. Voir les dispositions de la circulaire du 28 octobre 1997 *préc.*

30. En ce sens, voir Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 4^e éd., 2014, p. 138-142. Voir également, du même auteur, « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p. 209-213.

31. Comme le souligne Jacques Chevallier, « *la contractualisation garantit la flexibilité de l'action publique en lui permettant de prendre en compte la pluralité des acteurs et de s'adapter à la diversité des contextes* » (*L'État post-moderne, op. cit.*, p. 140).





B. Les conventions de seconde génération : un totem de la recentralisation

Depuis la suppression des contrats locaux de sécurité, de nouveaux types de conventions sont apparus et donnent à voir autre chose que la coproduction : en l'espèce, une forme de recentralisation. On peut s'en convaincre en braquant le projecteur sur deux conventions de seconde génération (1), puis en analysant leur portée (2).

1. Deux exemples

Parmi les différentes conventions locales en matière de sécurité, prenons deux exemples parmi les plus récents.

Le premier exemple est celui des conventions intercommunales de coordination³², relatives au recrutement par les EPCI d'agents de police municipale. Comme le prévoit l'article L 512-2 du Code de la sécurité intérieure, un EPCI à fiscalité propre peut « recruter des agents de police municipale (...) pour les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes ». En complément de cette disposition, l'article L 512-5 prévoit que, dans une telle hypothèse, une « convention intercommunale de coordination » doit être conclue. Cette dernière est signée par le président de l'EPCI et le représentant de l'État dans le département et ce, après avis du procureur de la République territorialement compétent.

Le second exemple est celui des conventions locales de sûreté des transports collectifs, créées par l'article 21 de la loi du 22 mars 2016³³, codifié à l'article L 511-1 du Code de sécurité intérieure. Selon cette disposition, plusieurs communes contigües, desservies par un réseau de transports publics de voyageurs, peuvent organiser l'intervention de leurs agents de police municipale sur l'ensemble du réseau concerné, et ce à la condition de conclure une « convention locale de sûreté des transports collectifs ». Comme le prévoit le décret d'application du 28 novembre 2016³⁴ relatif à ce type de convention, cette dernière doit préciser, d'une part, le nombre d'agents concernés et, d'autre part, les modalités de

32. Sur ces conventions, voir Jean-Baptiste Chevalier, « L'intercommunalisation de la police municipale », *AJCT* 2014, p. 365-370 et Laurence Martin, « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », *AJDA* 2012, p. 135-143.

33. Loi n° 2016-339 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Sur ce texte, voir Gilles Savary, *Rapport sur la proposition de loi relative à la prévention de la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*, Ass. nat., n° 3314, 9 décembre 2015.

34. Décret n° 2016-1616 relatif aux conventions locales de sûreté des transports collectifs et aux conditions d'armement des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.



leur intervention sur le réseau de transport. Ce même décret prévoit, par ailleurs, que tout projet de convention est « (...) soumis à l'approbation du représentant de l'État »³⁵.

2. La portée

Il y a certainement plusieurs manières d'analyser la portée de ces conventions. Commençons par préciser ce qui les distingue des conventions de première génération, puis tentons d'identifier ce dont elles sont l'emblème.

En premier lieu, elles sont l'emblème de la montée en puissance de l'intercommunalité en matière de sécurité³⁶. Longtemps, la sécurité locale a été pensée dans un cadre strictement communal. Ce n'est plus le cas : d'un côté, le président de l'EPCI à fiscalité propre a vu ses pouvoirs de police étendus ; de l'autre, des forces intercommunales de police sont apparues³⁷. Afin d'assurer au mieux la coordination de l'action des polices municipales sur le territoire d'un EPCI, mais également celle des forces communales et intercommunales, le choix a été fait de recourir à l'outil contractuel. C'est au fond, ce que sont les conventions étudiées.

En second lieu, ces conventions sont l'emblème de ce que l'on peut appeler une « recentralisation »³⁸. Les conventions de seconde génération étudiées présentent, en effet, les trois caractéristiques suivantes :

- d'abord, la contractualisation dont elles sont issues, est imposée par les pouvoirs publics : les collectivités et EPCI concernés ne sont pas libres de recourir à l'outil contractuel, mais doivent le faire parce que la loi l'exige. Autrement dit, la contractualisation n'est pas aussi libre que le terme pourrait le suggérer³⁹ ;

- ensuite, le contenu des conventions est largement prédéterminé. La liberté contractuelle est rognée s'agissant de l'initiative, elle l'est tout autant s'agissant des stipulations. En ce sens, le recours au procédé de la convention-type laisse une marge de manœuvre très faible aux collectivités et EPCI ;

- enfin, l'État apparaît très présent dans ces conventions. Cela peut être en tant que partie à celles-ci. Cela peut être aussi – et c'est encore plus remarquable

35. Article R 512-8 du Code de la sécurité intérieure.

36. Sur ce point, voir Olivier Renaudie, « Intercommunalité et police intercommunale » in Bertrand Warusfel et Florent Baude (coord.), *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, vol. 3, Mare et Martin, 2018, p. 295-305.

37. Sur ce point, voir le rapport rédigé par l'Association des communautés de France, *Police intercommunale : enjeux et pratiques*, mai 2013 (<http://www.maire-info.com/UPLOAD/FICHIERS/policesintercoadcf.pdf>).

38. Voir Bernard Perrin, « Un petit air de recentralisation », *AJDA* 2014, p. 2089 et Jean-Marie Pontier, « Fantasmagorie : décentralisation, recentralisation », *AJDA* 2016, p. 873.

39. Sur le sujet, voir Jean-Marie Pontier, « La liberté contractuelle des personnes publiques », *AJDA* 2013, p. 837-843.

– en tant qu'autorité de tutelle. Car, c'est bien de cela dont il s'agit lorsque les pouvoirs publics exigent que les conventions locales de sûreté des transports collectif soient soumises à l'approbation du préfet. En effet, pour entrer en vigueur, ces conventions nécessitent l'accord préalable du représentant de l'État dans le département⁴⁰. Or, d'une part, on pouvait penser que cette modalité de contrôle *a priori* avait disparu depuis la loi du 2 mars 1982⁴¹ ; d'autre part, on ne voit pas clairement ce qui, en l'espère, justifie l'existence d'un tel contrôle. En revanche, il paraît difficile de ne pas y voir une forme de recentralisation. Ainsi donc, après avoir été le totem de la coproduction de la sécurité, les conventions locales seraient devenues – quel paradoxe ! – celui de la recentralisation.

40. Voir, par exemple, l'article R 521-8 du Code de la sécurité intérieure affirmant que « *le projet de convention prévue à l'article L. 511-1 est soumis à l'approbation du représentant de l'État dans le département en vue notamment de s'assurer de sa conformité aux conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État et au contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs* ».

41. Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.