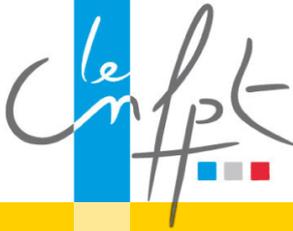


CNFPT

Doctrines d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

Auteur : LE PAGE Brigitte, Docteur en droit privé, formatrice au CNFPT





Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

Modifié le 03/06/2013

Dans [Prévention et police municipale](#).

Par LE PAGE Brigitte, Docteur en droit privé, formatrice au CNFPT

Une doctrine d'emploi se rattache à un métier. Policier municipal est un des métiers de la sécurité publique locale qui appartient à la filière Sécurité de la fonction publique territoriale. La réforme en cours des polices municipales (note 1) propose de passer des "polices municipales" aux "polices territoriales" regroupant l'ensemble "des agents territoriaux exerçant à titre principal des missions de sécurité publique sur le territoire d'une ou de plusieurs communes". La nouvelle filière Sécurité de la fonction publique territoriale comprendrait : commandants de police territoriale (catégorie A, anciens directeurs de police municipale), officiers de police territoriale (catégorie B, anciens chefs de service de police municipale), agents de police territoriale (catégorie C, regroupant agents de police municipale et gardes-champêtres), adjoints de surveillance des polices territoriales (catégorie C, anciens ASVP). Serait ainsi qualifiés d'agents de police territoriale l'ensemble des "agents dépositaires de l'autorité publique travaillant sous l'autorité territoriale du maire".

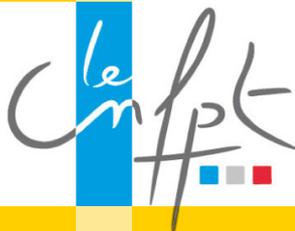
Aujourd'hui, la doctrine d'emploi des policiers municipaux intègre les textes de référence relatifs au statut général de la fonction publique (note 2), à la fonction publique territoriale (note 3) et aux statuts particuliers des policiers municipaux (note 4). Le code général des collectivités territoriales et code de la sécurité intérieure précisent les missions des policiers municipaux (note 5) ; enfin, le code de déontologie pose des règles d'éthique professionnelle (note 6). Cet ensemble de normes juridiques cadre le métier de policier municipal. La difficulté majeure, en terme de doctrine d'emploi, tient au fait que le métier de policier municipal résulte des pouvoirs de police du maire. La réforme en cours portant création d'une police territoriale va-t-elle permettre de clarifier la doctrine d'emploi des policiers territoriaux ? La commune bénéficie de la libre administration des collectivités territoriales. En matière d'ordre public municipal, ce principe donne au maire des attributions effectives (1) et une certaine liberté d'agir (2)

Sommaire

- [1 Attributions effectives du maire en matière d'ordre public municipal](#)
 - [1.1 Libre administration : une liberté constitutionnellement reconnue](#)
 - [1.1.1 Contenu du principe de libre administration](#)
 - [1.1.2 Libre administration et décentralisation](#)
 - [1.2 Principe de subsidiarité et ordre public municipal](#)
 - [1.2.1 Contenu du principe de subsidiarité](#)
 - [1.2.2 Portée du principe de subsidiarité en matière d'ordre public municipal](#)
- [2 Liberté du maire en matière d'ordre public municipal](#)
 - [2.1 Police municipale : un des outils au service de l'ordre public municipal](#)
 - [2.1.1 Pouvoirs de police du maire](#)
 - [2.1.2 Missions des police municipales](#)
 - [2.1.3 Contenu de la notion d'ordre public](#)
 - [2.1.4 Mission première des polices municipales : police de proximité](#)
 - [2.1.5 Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance](#)
 - [2.1.6 Projet de création des polices territoriales et pouvoirs des policiers territoriaux](#)
 - [2.2 Ordre public municipal ou ordre public territorial ?](#)
 - [2.2.1 Mutualisation temporaire des services de police municipale](#)
 - [2.2.2 Mutualisation durable des services de police municipale](#)
 - [2.2.3 Projet de création des polices territoriales et mutualisation durable](#)
 - [2.2.4 Projet de création des polices territoriales et rôle du conseil régional](#)

1 Attributions effectives du maire en matière d'ordre public municipal

La libre administration des collectivités territoriales est une liberté à valeur constitutionnelle (1.1) et le principe de subsidiarité s'applique en matière d'ordre public municipal (1.2).



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

1.1 Libre administration : une liberté constitutionnellement reconnue

1.1.1 Contenu du principe de libre administration

Le principe de libre administration des collectivités territoriales signifie qu'elles sont administrées par des conseils élus et disposent d'attributions effectives (article 72 alinéa 3 de la Constitution : *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités (les collectivités territoriales) s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*). Ce principe est repris dans le code général des collectivités territoriales : *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* (article L111-1 CGCT) ; elles règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences (article L111-2 CGCT). La Charte européenne de l'autonomie locale, du Conseil de l'Europe, ratifiée par la France (note 7), précise que les collectivités territoriales doivent avoir *le droit et la capacité effective (...) de régler et de gérer (...) une part effective des affaires publiques*.

Le principe de libre administration n'est pas strictement défini mais il implique une autonomie institutionnelle (un conseil élu) et fonctionnelle (des attributions effectives). L'autonomie fonctionnelle signifie l'existence "d'attributions effectives que la loi doit reconnaître aux conseil élus. Ils doivent disposer à la fois d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires et d'un champ de compétences matérielles suffisamment large pour préserver leur liberté d'action" (note 8).

1.1.2 Libre administration et décentralisation

La question de la nature juridique de la libre administration des collectivités territoriales (liberté ou simple principe d'organisation de l'Etat duquel découlerait certains droits ou libertés) a fait l'objet de vastes débats (note 8). En définitive, le principe de libre administration des collectivités territoriales constitue une liberté constitutionnellement reconnue et garantie dont le respect s'impose au législateur (note 8) : "la libre administration met l'accent sur l'existence de libertés locales, attachées au groupe humain, à la *société de citoyens* constituant la collectivité territoriale, lesquelles doivent être préservées non seulement des empiètements de l'Etat lui-même mais aussi de ceux pouvant émaner d'autres personnes publiques. Le droit de s'administrer librement n'est pas conféré à la personne morale *collectivité territoriale* mais au groupement naturel qui est délimité grâce à son attachement à un territoire et qui préexistait à sa reconnaissance par l'Etat". Si cette approche s'applique "incontestablement" à la commune "à qui le constituant n'aurait fait que reconnaître une liberté *naturelle* inscrite dans un long passé historique", elle "ne peut toutefois valoir pour les autres collectivités (départements, régions...) qui n'ont jamais existé en tant que groupements naturels territoriaux vivant indépendamment de l'existence et de la volonté de l'Etat" (note 8).

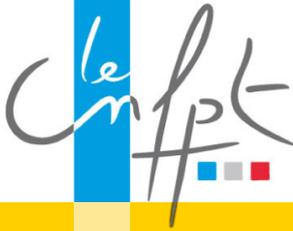
Le principe de libre administration des collectivités territoriales se différencie donc de la notion de décentralisation. La décentralisation "est un principe gouvernant l'organisation administrative de l'Etat et repose sur une délégation de puissance publique que celui-ci consent aux collectivités locales. La décentralisation s'opère à partir de l'Etat au profit de collectivités envisagées comme de simples entités administratives dotées de la personnalité juridique, ce qui établit la primauté de celui-là et la subordination de celles-ci" (note 8).

Le rapport Pillet-Vandierendonck excluait la possibilité de "s'en remettre totalement à la libre administration des collectivités territoriales" (note 9) : les missions traditionnelles de proximité perdent du terrain, les pouvoirs judiciaires des agents de police municipale se développent au risque d'une confusion avec ceux des forces nationales, les habitants ne bénéficient pas de la même "offre de sécurité" selon leur commune de résidence. Tous ces éléments constituent, selon les auteurs, trop d'inconvénients qui seraient "le corollaire inévitable de cette libre administration". Libre administration et principe d'indivisibilité de la République française restent deux principes de valeur constitutionnelle difficile à concilier (note 10).

1.2 Principe de subsidiarité et ordre public municipal

1.2.1 Contenu du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité est posé à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution : *les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*. Le principe de subsidiarité s'inscrit dans une démarche démocratique et conduit à ce que les décisions soient prises au plus près possible des citoyens. La compétence est, par priorité, acquise aux collectivités territoriales dans une démarche de proximité de l'action publique. Cette approche est confirmée



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

par la Charte européenne de l'autonomie locale dont l'objectif "est de promouvoir l'application du principe de subsidiarité au sein des États, en partant du double postulat que l'action publique est plus efficace lorsqu'elle est décidée au plus près du terrain et qu'elle est plus légitime lorsque la responsabilité des élus s'exerce, sur les questions locales, à un niveau proche des citoyens" (note 11). Toutefois, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de préciser ce qui peut être le mieux mis en œuvre au niveau local (... *la loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources*).

1.2.2 Portée du principe de subsidiarité en matière d'ordre public municipal

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose le droit à la sûreté. Ce n'est que progressivement que l'Etat s'est affirmé comme garant de la sécurité des citoyens (note 12). Elle était initialement confiée aux polices municipales sous la responsabilité du maire. La loi du 06 avril 1884 a notamment organisé des services de sécurité publique et réparti les pouvoirs de police entre les maires et les préfets en fonction de la population des communes. Ensuite, la loi du 23 avril 1941 a institué une police d'État dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants. L'étatisation de la police marquait une approche régalienne des problèmes d'ordre public, particulièrement de sécurité publique, et tendait à assurer l'égalité des citoyens devant le service public en charge de la sécurité. Mais l'Etat n'est pas seul à remplir cette mission.

Selon l'article L111-1 code de la sécurité intérieure :

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

La politique en matière d'ordre public n'est pas un pouvoir strictement régalien. L'ordre public local associe de nombreux acteurs (État, collectivités territoriales, associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance...). L'Etat ne délègue pas ses pouvoirs mais organise, avec les communes, un partenariat afin de répondre au plus près à la demande locale en matière d'ordre public (notamment au travers des conventions types communale ou intercommunale de coordination police municipale et forces de sécurité de l'Etat - note 13). Certes, la liberté d'agir du maire en matière d'ordre public municipal est encadrée : le maire doit agir dans le respect de la légalité, des principes d'unité et d'indivisibilité de la République française, d'égalité des citoyens devant la loi. De plus, il est soumis à un contrôle étendu du juge administratif puisque l'exercice du pouvoir de police peut porter atteinte aux libertés publiques. Le pouvoir de substitution (article L2215-1 CGCT) permet au préfet d'agir en cas de carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police municipale et de prendre les mesures nécessaires.

2 Liberté du maire en matière d'ordre public municipal

Afin d'assurer l'ordre public sur le territoire de sa commune, le maire dispose d'une liberté pour créer un service de police municipale (2.1). Il peut, en outre, choisir de participer à la mise en œuvre d'un ordre public territorial en mutualisant les services de police municipale (2.2).

2.1 Police municipale : un des outils au service de l'ordre public municipal

2.1.1 Pouvoirs de police du maire

Le maire est un représentant de l'Etat au sein de sa commune. Il agit sous l'autorité du préfet lorsqu'il exerce des missions d'administration générale (publier les lois et règlements, organiser les élections...) et sous l'autorité du



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

procureur de la République lorsqu'il exerce des missions en qualité d'officier d'état civil (célébrer les mariages...) ou d'officier de police judiciaire (exercer certaines missions de police judiciaire).

Dans le cadre de la décentralisation, le maire, organe exécutif de la commune, agit, pour une part de ses activités, sous le contrôle du conseil municipal et exécute ses décisions (article L2122-21 CGCT). Mais le maire dispose aussi de pouvoirs propres, notamment en matière de police administrative (à but préventif). Il est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (article L2122-24 CGCT). Ainsi, le maire est chargé de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs (article L2212-1 CGCT). Dans ce cadre, le maire prend des arrêtés de police municipale. Le maire, chargé de veiller à l'ordre public municipal, bénéficie d'une compétence générale en matière de police administrative sur le territoire de sa commune. Seuls certains pouvoirs de polices spéciales peuvent être transférés du maire à l'intercommunalité. En fait, les pouvoirs de police du maire sont particulièrement larges et complexes. Il peut, afin d'assurer l'ordre public municipal, créer une police municipale, après délibération du conseil municipal.

2.1.2 Missions des police municipales

En vertu de l'article L2212-2 CGCT, *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment :*

1° *Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;*

2° *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;*

3° *Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*

4° *L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;*

5° *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;*

6° *Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;*

7° *Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;*

8° *Le soin de régler la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.*

Les missions de la police municipale (bon ordre, sûreté, sécurité, salubrité publique) sont particulièrement larges et sans doute mériteraient-elles une actualisation (note 14). L'article L2212-2 CGCT dresse une liste détaillée mais non limitative des matières dans lesquelles les missions de la police municipale s'exercent.

2.1.3 Contenu de la notion d'ordre public

L'ordre public est une notion à contenu variable et évolutif. Défini de manière restrictive, l'ordre public comprend le triptyque classique : tranquillité, sécurité et salubrité publiques. Mais la jurisprudence du Conseil d'État a étendu la notion d'ordre public en y ajoutant la moralité publique (Conseil d'État 18 décembre 1959, Société Les Films



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

Lutétia) et le respect de la dignité humaine (Conseil d'État 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Commune d'Aix-en-Provence).

Par ailleurs, la notion de tranquillité est aussi évolutive. Le rapport Pillet-Vandierendonck (note 9) qualifie de troubles à la tranquillité les délits mineurs ou les comportements "considérés comme peu civiques, individualistes ou marginaux. Ces comportements affectent la tranquillité des habitants à leur domicile ou sur la voie publique et contribuent à générer ce qu'il est convenu d'appeler le "sentiment d'insécurité". Les rapporteurs notent un élargissement et un durcissement de la notion de tranquillité publique conduisant au développement d'arrêts municipaux (arrêts "couvre-feu", anti-mendicité, interdiction de consommation d'alcool sur la voie publique...). Quant à la sécurité publique, elle est perçue comme une composante naturelle de l'ordre public. Pourtant, si la notion de sécurité, plus rassurante que celle d'ordre public, tend à se substituer à cette dernière, les contours de la sécurité sont vastes. Après, la distinction entre sécurité publique et maintien de l'ordre est fondamentale. La police municipale n'a pas de mission en terme de maintien de l'ordre. Reste à savoir "où finit la surveillance du bon ordre et où commence le maintien de l'ordre" ?

2.1.4 Mission première des polices municipales : police de proximité

Si la vocation de la police municipale est d'être une police de proximité puisqu'elle trouve sa source dans le rôle du maire d'assurer l'ordre public communal, cette vocation première ne suffit pas à définir la doctrine d'emploi des policiers municipaux. Les fondements du recours à la création d'une police municipale comme outil tendant à assurer l'ordre public municipal sont essentiels à déterminer et participent de la définition de la doctrine d'emploi des policiers municipaux, adaptée aux spécificités de la commune.

2.1.5 Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

Si l'ordre public municipal ne se réduit pas à la prévention de la délinquance, les dispositifs existants dans ce cadre peuvent aider à prendre la décision de créer ou non une police municipale, clarifier les fondements de ce choix et élaborer une doctrine d'emploi plus précise des policiers municipaux.

Ainsi, au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est élaborée une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD). Elle relève du maire, après approbation du conseil municipal et en partenariat avec l'Etat (note 15). La détermination du périmètre de la STSPD est un préalable nécessaire. Si son périmètre naturel est la commune, elle peut couvrir le territoire intercommunal (dans le respect des pouvoirs de police propres des maires). Ensuite, la STSPD procède par l'élaboration d'un diagnostic, de la détermination d'axes stratégiques et d'objectifs opérationnels à moyen terme puis de programmes d'actions avec des responsabilités définies. Une évaluation rigoureuse doit être prévue.

C'est dans le cadre de la STSPD que sont envisagées les différentes options possibles en terme d'ordre public municipal. Certaines s'inscrivent dans une approche de politique municipale et nécessitent une délibération du conseil municipal (création d'une police municipale, d'un conseil des droits et devoirs de famille, recours à la vidéo-protection, recours aux dispositifs de médiation sociale ou de correspondants de nuit...). D'autres options relèvent strictement des pouvoirs propres du maire (réglementation, procédures de rappel à l'ordre et/ou de transaction-réparation...).

Ce cadre de la STSPD peut aider à l'élaboration d'une doctrine d'emploi des policiers municipaux. Certes, la démarche implique un partenariat renforcé avec les forces de sécurité de l'Etat. De plus, la situation est complexe puisque, depuis la loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, un EPCI à fiscalité propre peut disposer de compétences en matière de prévention de la délinquance (note 16). Aujourd'hui, les EPCI sont des émanations des communes. Le projet d'élire les conseillers intercommunaux au suffrage universel direct ne sera pas sans conséquences. Les notions d'intérêt local et d'intérêt communautaire, qui fondent la répartition des compétences entre communes et intercommunalité (note 10), vont prendre de l'importance.

Par ailleurs, les nouvelles conventions types communale ou intercommunale de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat (note 13), précisent que le diagnostic local de sécurité, "réalisé par les forces de sécurité de l'Etat compétentes, avec le concours de la commune signataire", peut s'effectuer dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

2.1.6 Projet de création des polices territoriales et pouvoirs des policiers territoriaux

Le projet de création des polices territoriales précise que *les fonctionnaires territoriaux des polices territoriales ont tout d'abord pour mission d'exécuter les instructions des maires dont ils dépendent et notamment de faire*



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

appliquer les arrêtés municipaux pris en vue d'assurer le bon ordre, la tranquillité, la sécurité et la salubrité sur le territoire des communes tout en verbalisant les contraventions à ces arrêtés.

Des propositions sont émises visant à étendre le champ de compétence des policiers territoriaux :

- opérations préventives de dépistage de l'imprégnation alcoolique. En cas de dépistage positif, les policiers territoriaux doivent en rendre compte, sans délai, à tout officier de police judiciaire territorialement compétent,
- compétence des agents de police territoriale pour constater les infractions contraventionnelles pour conduite sous l'emprise de l'alcool,
- verbalisation des ivresses publiques et manifestes, contravention de 2ème classe,
- verbalisation par procédure simplifiée des infractions à certains règlements de police municipaux ou préfectoraux (tenue des chiens en laisse, consommation d'alcool, ramassage des bacs...),
- compétence des officiers et commandants de police territoriale pour prescrire les enlèvements de véhicules en fourrière sur les espaces privés.

En matière d'accès aux fichiers, il est proposé d'autoriser les policiers territoriaux, sous couvert des officiers et commandants de police territoriale et sous réserves de dispositions expresses prévues par les conventions de coordination visées par le décret n°2012-2 du 03 janvier 2012, l'accès à différents fichiers : personnes recherchées (FPR), véhicules volés (FVV), système d'immatriculation de véhicules (SIV), fichier national des permis de conduire (FNPC).

Des évolutions sont par ailleurs demandées, par exemple l'introduction, dans le domaine contraventionnel, de l'occupation des halls d'immeuble et la réintroduction de la récidive en matière contraventionnelle, notamment pour les consommations réitérées d'alcool sur la voie publique.

Le projet de création des polices territoriales souligne la distinction entre les profils d'emploi et les compétences des policiers territoriaux et des autres forces de l'ordre : les activités judiciaires ne représenteront qu'une "part minoritaire" de l'activité des policiers territoriaux.

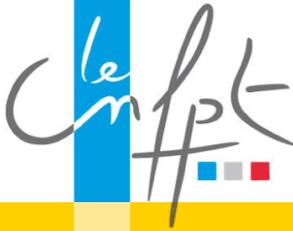
Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police territoriale exercent, sous l'autorité du maire, les missions relevant de sa compétence en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police et de constater par procès-verbal les contraventions auxdits arrêtés ainsi qu'aux dispositions des codes et lois pour lesquelles compétences leur est donnée.

Ils exécutent, dans la limite de leurs attributions, de leurs habilitations et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Les policiers territoriaux exercent des missions d'agents de voie publique, en tant qu'agent d'autorité et afin de faciliter les champs de coopération avec les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales. Les compétences judiciaires sont articulées sous une nouvelle forme. Le projet de création des polices territoriales propose une qualification juridique spécifique, reprenant "pour l'essentiel des anciennes compétences des officiers de paix" ("du champ de la prévention à l'intervention sur les proxidélits"). Les catégories A et B (commandant et officier de police territoriale) exerceraient l'ensemble des prérogatives des OPJ sauf les gardes à vue, vérifications et contrôle d'identité, réquisitions, perquisitions, saisies. Les officiers de police territoriale pourraient en outre, lorsqu'elle est commise sur le territoire communal dans lequel ils exercent et qu'elle ne nécessite pas de leur part d'actes d'enquête ou d'enquête relevant de leur champ de compétences, relever toutes les infractions du code pénal et du code de la route. Ils ne disposent d'aucun pouvoir d'enquête exprès mais sont habilités à recueillir par procès-verbal les premières déclarations des personnes mises en cause, des victimes et des témoins ou les constatations faites lors des interventions. En matière de police administrative générale ou spéciale, les officiers, et sous leurs responsabilités les agents, disposent des pouvoirs d'enquête strictement nécessaires à la résolution des problèmes ou à la rédaction des procès-verbaux en fonction des habilitations qu'ils ont obtenues. Le contexte d'exercice des prérogatives de ces agents est validé dans le cadre des conventions de coordination de nouvelles générations.

Les agents titulaires de la police territoriale ont la qualité d'agent de police judiciaire adjoints au sens de l'article 21 CPP et peuvent constater par procès-verbal, toutes les infractions du code pénal lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal dans lequel ils exercent et lorsqu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête. Ils prennent alors les mesures conservatoires nécessaires et rendent compte des faits à l'officier de policier judiciaire territorialement compétent. Il leur revient de constater les infractions à la loi pénale et de recueillir tout renseignement en vue d'en découvrir les auteurs, à charge pour eux d'en rendre compte par



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

procès-verbal au maire et à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent.

Les adjoints de surveillance des polices territoriales auront pour *mission principale de constater les contraventions aux dispositions concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules, autres que celles prévues à l'article R417-9 code de la route (arrêt ou stationnement dangereux). Ils sont habilités à verbaliser lesdites contraventions à condition d'avoir été agréés à cet effet par le procureur de la République puis assermentés par le juge d'instance. Ils peuvent également constater les contraventions relatives au défaut d'apposition du certificat d'assurance sur le véhicule, les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires à la propreté des voies et espaces publics ainsi que les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage. Ils participent enfin à des missions de prévention aux abords des bâtiments scolaires, sécurisent le passage des piétons et renseignent les usagers de la voie publique. Ils peuvent agir seuls dans le cadre des missions qui leurs sont attribuées ou assister les policiers territoriaux dans leurs activités propres. Ils agissent alors sous leur responsabilité directe.*

Le projet de création des polices territoriales prévoit de remplacer les commissionnements par des habilitations. Les policiers territoriaux pourront ainsi exercer les pouvoirs de police spéciale du maire (chiens dangereux, urbanisme, débits de boisson...).

2.2 Ordre public municipal ou ordre public territorial ?

La police municipale intervient sur le territoire de la commune mais le maire dispose d'une liberté d'étendre le territoire d'intervention de sa police municipale par voie de mutualisation des services de police municipale. Il participe ainsi à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement des citoyens au regard de leur droit à la sécurité.

2.2.1 Mutualisation temporaire des services de police municipale

Pour des situations particulières, expressément citées à l'article L512-3 CSI (ancien article L2212-9 CGCT), la loi 15 avril 1999 relative aux polices municipales a prévu une mutualisation temporaire des services de police municipale. Elle est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, au vue des propositions des maires des communes concernées. Cette mutualisation intervient exclusivement en matière de police administrative (prévention des troubles à l'ordre public).

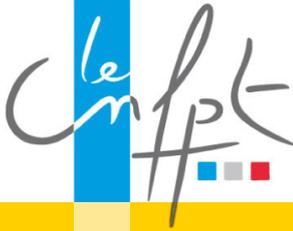
Le projet de création des polices territoriales maintient cette possibilité de mutualisation (mais parle de "coopération") ; elle nécessite toujours un arrêté préfectoral mais cette coopération s'appliquerait en matière de police administrative et, nouveauté, de police judiciaire.

2.2.2 Mutualisation durable des services de police municipale

Actuellement, deux formes de mutualisation durable sont à disposition des communes : la police pluricommunale (mutualisation couvrant un territoire constitué de plusieurs communes), la police municipale intercommunale (mutualisation couvrant l'ensemble ou une partie du territoire des communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre).

La police pluricommunale a été créée par la loi du 05 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (article L512-1 CSI, anciennement codifié à l'article L2212-10 CGCT). Cette mutualisation s'opère directement et exclusivement entre communes, après délibération des conseils municipaux, par voie de convention, transmise au représentant de l'Etat dans le département. Les policiers pluricommunaux sont, de plein droit, mis à disposition des communes parties à la convention, par arrêté du maire après avis de la commission administrative paritaire. Les policiers pluricommunaux relèvent du maire de la commune d'emploi en qualité d'autorité gestionnaire et du maire de la commune d'exercice des fonctions en qualité d'autorité opérationnelle (dualité d'autorité pour les policiers pluricommunaux).

La police municipale intercommunale a été créée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article L512-2 CSI, anciennement codifié à l'article L2212-5 CGCT). Cette mutualisation des services de police municipale s'opère entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, après délibération des conseils municipaux. Les policiers municipaux intercommunaux exercent les compétences mentionnées à l'article L511-1 CSI, sans préjudice des compétences de police judiciaire dévolues par le CPP et les lois pénales spéciales. Ils sont mis à disposition par l'EPCI aux communes membres. Les policiers municipaux intercommunaux relèvent du président de l'EPCI à fiscalité propre en qualité d'autorité gestionnaire et du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils exercent leur mission en qualité d'autorité opérationnelle (dualité d'autorités).



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

2.2.3 Projet de création des polices territoriales et mutualisation durable

Le projet de création des polices territoriales ne fait pas état de ces deux formes de mutualisation durable. Est-ce un choix de parler de "coopération" (article L512-3 CSI qui reste maintenue tout en évoluant) et de ne pas développer la mutualisation (articles L512-1 et L512-2 CSI) ? Est-ce la marque d'une évolution tendant à supprimer ces deux formes de mutualisation pour tendre vers la création d'une police intercommunale stricto sensu (président de l'EPCI à fiscalité propre, à la fois autorité gestionnaire et autorité opérationnelle des policiers intercommunaux) ? Il ne s'agirait effectivement pas d'une police territoriale puisque les policiers intercommunaux seraient sous l'autorité du président de l'EPCI à fiscalité propre. Le rapport Pillet-Vandierendonck (note 9) interrogeait sur le transfert des pouvoirs de police spéciale du maire au président d'EPCI. Il notait que "la mutualisation du pouvoir de police lui-même, ou du moins de certains de ses éléments, ne semble pas souhaitée par une majorité des acteurs. (...). Pourtant, il semble qu'un transfert de pouvoirs de police spéciale dans certains domaines précis seraient de nature à renforcer l'intercommunalité en donnant aux présidents des compétences leur permettant de mettre en oeuvre une réelle politique de sécurité au niveau de l'agglomération". Ce même rapport soulevait la question du transfert de certains éléments du pouvoir de police générale du maire au président d'EPCI, notamment les arrêtés pris dans le domaine de la police de la tranquillité et de la sécurité publique (interdisant la mendicité, l'errance des mineurs au cours de la nuit...) "qui seraient sans doute plus efficaces s'ils étaient pris à l'échelle d'une agglomération plutôt qu'à celle d'une commune". Les rapporteurs évoquaient toutefois les risques de perdre la dimension de proximité de la police municipale.

2.2.4 Projet de création des polices territoriales et rôle du conseil régional

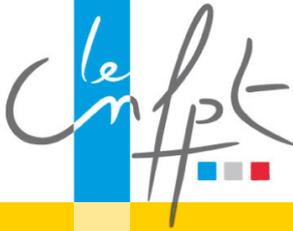
Si le projet de création des polices territoriales n'évoque pas les formes actuelles de mutualisation durable des services de police municipale, il propose, en matière de coopération entre les polices territoriales, d'octroyer un rôle aux conseils régionaux. Ils seraient "un pourvoyeur de moyens (véhicules, radios), notamment pour les secteurs ruraux". En se fondant sur le fait que la région est une "collectivité en devenir" et qu'elle "est déjà largement responsabilisée dans d'autres pays européens", le projet de création des polices territoriales suggère de permettre au conseil régional d'assister "les communes dans leurs démarches en facilitant la concrétisation de projets". En outre, il propose que le conseil régional serve "de collectivité de recrutement pour des policiers territoriaux qui seraient ensuite mis à disposition des collectivités les plus petites".

Ce choix marque une évolution importante : les policiers territoriaux seraient recrutés soit par le maire (avec un champ d'intervention limité à la commune, ou, en application de l'article L512-3 CSI, à plusieurs communes à titre temporaire), soit par le président du conseil régional (avec un champ d'intervention couvrant la région et ces policiers territoriaux seraient mis à disposition des communes, notamment les plus petites). Les policiers territoriaux, recrutés par le président du conseil régional, seront sous son autorité de gestion mais, l'autorité opérationnelle sera le maire de la commune dans laquelle ils interviendront par voie de mise à disposition.

En 2010, Valérie Pécresse (présidente du groupe UMP au conseil régional d'Ile-de-France) proposait "un pacte de sécurité Etat-régions" : "la région, c'est la bonne échelle pour définir une vraie politique de sécurité", "elle a les moyens de le faire" et "pourrait aussi aider les communes qui le souhaitent à créer une police municipale (...) à la condition que ces forces de police s'intègrent dans une vraie stratégie régionale de sécurité, une stratégie qui devrait être coordonnée par la région en partenariat avec l'Etat" (note 17).

Quant à Europe Écologie-Les Verts (EELV), il soulignait le caractère trop limité de l'intercommunalité. Il préconisait la création d'une police territorialisée au niveau régional, regroupant les forces de sécurité étatiques, les polices municipales et les dispositifs de sécurité privée ainsi que la création d'une Haute autorité régionale de la sécurité. En définitive, à ce stade, quel impact du projet de création des polices territoriales en terme de doctrine d'emploi des policiers territoriaux : un nouveau cadre statutaire des policiers territoriaux, une nouvelle structure pour la formation des policiers territoriaux (Ecole nationale des polices territoriales, placée sous l'autorité du CNFPT et sous la tutelle du ministère de l'Intérieur), un nouveau code de déontologie des polices territoriales "adapté à l'ensemble des personnels concourant aux missions de sécurité au sein de la filière sécurité de la fonction publique territoriale", un nouveau système de contrôle et d'inspection des polices territoriales (création d'une inspection générale des polices territoriales rattachée au ministère de l'Intérieur), la création d'un poste de délégué ministériel aux polices territoriales chargé de coordonner les polices en matière de police territoriale, une nouvelle organisation et systématisation de la collaboration des polices territoriales avec les services de la police et de la gendarmerie nationales.

Au final, en vertu du principe de libre administration, ne restera-t-il pas toujours une part de la doctrine d'emploi des policiers territoriaux soumise au libre choix du maire en matière d'ordre public municipal ? Les travaux relatifs à la création d'une police territoriale se poursuivent et devraient aboutir courant 2014. Parallèlement,



Notions-Cles - Doctrine d'emploi des policiers municipaux (ou territoriaux) et libre administration des collectivités territoriales

les débats parlementaires relatifs à l'Acte III de la décentralisation auront une importance particulière (note 18). La gouvernance de l'ordre public reste une question complexe, impactant fortement les doctrines d'emploi des différents acteurs intervenant en la matière. Le renforcement de la région dans le domaine de la sécurité semble un axe aujourd'hui important et la "privatisation rampante de la sécurité" (note 19) interroge.

Notes

1. Projet de création des polices territoriales (Observatoire national des polices municipales. Rencontre avec Jean-Louis Blanchou, 07 février 2013) / Police territoriale : l'idée fait son chemin (Localtis.info du 01 mars 2013).
2. Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
3. Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
4. Décret n°2006-1391 du 17 novembre 2006 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale / Décret n°2011-444 du 21 avril 2011 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale. / Décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.
5. CGCT : Livre II. Administration et services communaux. Titre 1er. Police (articles L2211-1 à L2216-2 CGCT). Police municipale (article L2212-1 à L2212-5-1 CGCT) / Code de la sécurité intérieure : Livre V. Polices municipales. Titre 1er. Agent de police municipale (articles L511-1 CSI à L515-1 CSI). Titre II. Gardes champêtres (articles L521_1 à L523-2 CSI).
6. Décret n°2003-735 du 1er août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale / Article L515-1 code de la sécurité intérieure.
7. Loi n°2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.
8. La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? Louis Favoreu, André Roux (Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 mai 2002) / Le principe constitutionnel de libre administration. Constantin Bacoyannis (Economica, 1999)
9. De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique. François Pillet, René Vandierendonck (Sénat. Rapport d'information n°782-2011/2012 du 26/09/ 2012).
10. Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes. Jacqueline Montain-Domenach (Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 mai 2002).
11. Daniel Goulet. Sénat, séance du 17 janvier 2006.
12. Pour l'histoire des polices en France, voir notamment : Revue Pouvoirs n° 102, 2002. Les polices en France.
13. Décret n°2012-2 du 02 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale / Circulaire du 30 janvier 2013 relative au décret du 02 janvier 2012 / Conventions types de coordination en matière de police municipale. Jean-Marie Pontier (La Semaine juridique. Edition administrations et collectivités territoriales n°12-13 du 18 mars 2013).
14. Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative. Alain Lambert, Jean-Claude Boulard (Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, 26 mars 2013).
15. Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance. Approche méthodologique (Comité interministériel de prévention de la délinquance, CIPD, mars 2012) / Le livret de prévention du maire (3ème édition actualisée, octobre 2012. Comité interministériel de prévention de la délinquance, CIPD).
16. Compétence "dispositifs locaux de prévention de la délinquance (voir note 15).
17. Sécurité : Valérie Pécresse propose que les régions contribuent davantage à la politique de sécurité (www.lagazette.fr, 01 octobre 2010 / www.lelabodesidees.fr
18. Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale / Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires / Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (www.legifrance.fr)
19. Jean-Vincent Placé. Débat sur la police municipale au Sénat du 24 janvier 2013 (www.senat.fr) / La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe (Livre blanc de la Confédération européenne des services de sécurité et de l'Institut national des hautes études de sécurité, 2008) / Le contrôle des entreprises de sécurité privées (Rapport de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale de la police nationale, de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, mai 2010 (dit "Rapport Blot") / Décret n°2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée / Décret n°2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité et modifiant certains décrets portant application de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 / La formation aux métiers de la sécurité privée (Rapport du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Éducation nationale, du ministère des Affaires sociales et de la santé. Juillet 2012).



**Notions-Cles - Doctrine d'emploi
des policiers municipaux (ou
territoriaux) et libre administration
des collectivités territoriales**