

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION
N°10-101-01

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA
POLICE NATIONALE
N° 10-366-I

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA
GENDARMERIE NATIONALE
N° 38-869-GEND/IGGN

RAPPORT

SUR

LE RÔLE ET LE POSITIONNEMENT DES POLICES MUNICIPALES

Etabli par :

**Laurent CAYREL, inspecteur général de l'administration
Olivier DIEDERICHS, inspecteur général de l'administration**

Avec le concours de :

**Dominique LUDWIG, contrôleur général de la police nationale
Michel CHABALLIER, commissaire de police**

**Général Patrick LUNET
Colonel Jean-François CARRILLO
Colonel Francis LACOSTE
Lieutenant-colonel Raphaël GARREAU**

- DECEMBRE 2010 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	8
1- LE CONSTAT : DES POLICES MUNICIPALES HÉTÉROGÈNES ET QUI MONTENT EN PUISSANCE DEPUIS DIX ANS.....	10
1.1. Des services hétérogènes en augmentation sensible dans un contexte de relative professionnalisation	10
1.1.1. Des situations extrêmement variées: il convient de parler « des » polices municipales	10
1.1.2. La multiplication des services de police municipale sur le territoire et l'augmentation des effectifs.....	12
1.1.3. Une tendance croissante à la professionnalisation, notamment en milieu urbain	14
1.2. Un élargissement de leurs compétences en plusieurs étapes successives.....	16
1.2.1. La loi de 1999 et ses ajustements successifs.....	16
1.2.2. Vers une étape nouvelle : le volet police municipale du projet de LOPPSI 2	20
2. CETTE ÉVOLUTION S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE POLITIQUE SENSIBLE AUTOUR DE LA QUESTION DE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ ET DANS LE CADRE DES CONTRAINTES AUXQUELLES L'ÉTAT DOIT FAIRE FACE	22
2.1. Les conventions de coordination actuelles sont diverses dans leurs contenus et hétérogènes et dans leur pratique	22
2.1.1. Une majorité de conventions classiques	22
2.1.2. Des évolutions qui, lorsqu'elles existent, traduisent une volonté des élus.....	23
2.1.3. Une volonté d'innovation qui se traduit par une formalisation des modalités de coopération.....	24
2.2. Face à l'évolution de la demande de sécurité des citoyens et compte tenu des contraintes budgétaires croissantes, l'État encourage la coproduction de sécurité au niveau local	25
2.2.1. L'évolution de la délinquance et des attentes de la population	25
2.2.2. La nécessaire coordination des moyens amplifiée par la RGPP	26
2.2.3. Le concept de coproduction de sécurité est devenu incontournable.....	26
2.3. Le débat reste encore conflictuel en raison de conceptions divergentes de la sécurité chez les différents acteurs	30
2.3.1. Des élus locaux généralement vigilants quant à leurs prérogatives.....	30
2.3.2. Les organisations syndicales représentant les policiers municipaux expriment des positions divergentes et sont parfois en opposition avec les élus.....	31

3. LA MISSION ÉCARTE LA SOLUTION STATUTAIRE, PEU CONSENSUELLE ET INADAPTÉE AUX SITUATIONS DIVERSES SUR LE TERRAIN, ET PRIVILÉGIE LA VOIE CONSISTANT À DÉVELOPPER DE NOUVELLES COOPÉRATIONS AU NIVEAU LOCAL SUR LA BASE D'UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ ET DU VOLONTARIAT.....	34
3.1. L'autonomisation du cadre juridique visant à construire un statut des polices municipales dérogeant à celui de la fonction publique territoriale ne répondrait pas à l'hétérogénéité des situations et des enjeux	34
3.1.1. La grande diversité des polices municipales découle des choix réalisés localement par les élus et s'oppose ainsi à une refonte statutaire nationale.....	35
3.1.1.1. L'extrême hétérogénéité d'un point de vue quantitatif et qualitatif.....	35
3.1.1.2. Les choix politiques des élus expliquent ces différences.....	36
3.1.1.3. ...Qui ne sauraient être gommées par une démarche d'ordre statutaire sans toucher au principe de libre administration des collectivités locales.....	37
3.1.2. Un régime dérogeant à celui de la fonction publique territoriale ne répondrait pas aux enjeux techniques et financiers et s'inscrirait dans un contexte conflictuel.....	39
3.1.2.1. Des problématiques impossibles à résoudre en l'état actuel	39
3.1.2.2. L'absence de consensus politique.....	42
3.2. Vers une rationalisation de la coopération entre les forces de sécurité de l'État et les polices municipales : propositions pour une nouvelle pratique partenariale	43
3.2.1. Les nouveaux principes d'une démarche contractuelle de sécurité.....	44
3.2.1.1. Le volontariat	45
3.2.1.2. La sélectivité	45
3.2.1.3. Une méthode d'analyse rigoureuse	46
3.2.1.4. Des mesures d'accompagnement nécessaires	47
3.2.2. Les modalités pratiques de mise en œuvre.....	48
3.2.2.1. Le diagnostic local de sécurité.....	49
3.2.2.2. Les conséquences du diagnostic de sécurité : une clarification de la coopération opérationnelle et de la gouvernance.....	50
3.2.2.3. Les mesures d'accompagnement : les conditions de mise en œuvre	54
CONCLUSION.....	58
ANNEXES.....	61
Annexe 1 : Lettre de mission.....	62
Annexe 2 : Lettres du préfet de l'Essonne aux maires au sujet de l'emploi des ASVP	64
Annexe 3 : Auditions des syndicats de police municipale	66
Annexe 4 : Propositions du CNFPT	88
Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées.....	90

Récapitulatif des recommandations du rapport

➤ *Privilégier une approche réglementaire permettant l'émergence d'une nouvelle génération de conventions de coordination* fondée sur les principes du volontariat partagée et d'une démarche méthodologique rigoureuse dans le cadre du CLSPD :

→ Modifier le décret n°2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention-type de coordination prévue à l'article L 2212-6 du CGCT en y adjoignant une seconde catégorie de conventions de coordination permettant, pour les maires qui le souhaitent, de pousser plus loin la coopération avec les forces de sécurité de l'État en accord avec le préfet ;

→ Ne pas supprimer la génération actuelle des conventions de coordination, adaptées à la plupart des situations (environ 1 800 conventions au total à l'heure actuelle) ;

→ Limiter la durée des nouvelles conventions à trois ans (avec reconduction tacite annuelle au sein de la période), moyen terme mieux adapté à un pilotage local que cinq ans ;

→ Ne pas encadrer en termes de strates démographiques ou de nombre de policiers municipaux les sites éligibles à la nouvelle génération de conventions, mais prévoir entre 40 et 100 sites, pour la plupart des grandes agglomérations, potentiellement concernés par le nouveau dispositif.

➤ *La mission ne propose pas, conformément à son mandat, de réforme législative du statut des polices municipales* qui conduirait à un statut dérogatoire à celui de la fonction publique territoriale, solution inadaptée face à l'hétérogénéité des situations constatées sur le terrain, contraire au principe d'autonomie des collectivités territoriales et impropre à réunir un consensus entre les acteurs.

➤ *Les nouveaux principes d'une démarche contractuelle de sécurité* portés par la nouvelle génération de conventions de coordination, conventions qui pourraient s'intituler, à titre purement indicatif, « contrats opérationnels de sécurité » :

→ Le volontariat : les nouvelles conventions supposent un accord entre le maire et le préfet (avec le cas échéant l'avis du procureur) et ne seraient donc signées que par les communes volontaires pour imaginer, en harmonie avec le représentant de l'État, des formes nouvelles et plus poussées de la coopération opérationnelle entre police municipale et forces de sécurité étatiques ;

→ La sélectivité : la démarche n'a de sens que si elle répond à un besoin réel ; l'identification de celui-ci doit par conséquent résulter d'une analyse multicritères reposant sur les dominantes missionnelles des uns et des autres au regard de la

situation locale (données de la sécurité sur le territoire, cartographie de la délinquance) ainsi que sur les besoins de coopération opérationnelle qui en découlent ;

→ Une méthode d'analyse rigoureuse : à la différence de la situation actuelle où les conventions se contentent le plus souvent de répondre à des questions de procédures et d'organisation (fréquence des réunions, modalités d'information réciproques, etc.), une forme plus aboutie de convention nécessite une analyse très détaillée sur les points suivants :

- Analyse globale de la sécurité publique en y incluant tous les aspects (délinquance, ordre public, tranquillité publique, sécurité routière...) ;
- Analyse des missions incombant à chaque partie en cadrant la dominante missionnelle des uns et des autres ;
- Analyse des dispositifs de gouvernance (orientations générales, priorités d'action), de direction opérationnelle (coordination sur le terrain) et des améliorations possibles (simplification, etc.) ;
- Analyse des besoins en termes de coordination entre services et des moyens techniques pour y parvenir, y compris sur le plan des transmissions (participations aux réseaux radioélectriques) et des formations nécessaires.

➤ *Les mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre de ces principes dans la nouvelle génération de conventions :*

→ La formation : permettre une base conventionnelle locale entre forces de sécurité de l'État et polices municipales déclinant l'accord national entre le CNFPT, la DGPN et la DGGN ;

→ Le « volet social » : en fonction des contraintes et sujétions prévues par la convention de nouvelle génération, le maire et le responsable de la police municipale pourront accompagner la convention par un volet social donnant lieu à un accord local spécifique avec les syndicats concernés (NBI, heures supplémentaires, etc.) ;

→ Le conseil et l'évaluation, concernant l'application de la convention en cas de litige ou d'incertitude, par un système d'audit externe auxquels recourraient les parties et animé au niveau national par l'inspection générale de l'administration avec l'appui technique des services compétents de la DGPN et de la DGGN.

➤ *Les modalités pratiques préconisées par la mission, dont le suivi pourrait être assuré dans le cadre du bureau du CLSPD afin d'éviter la démultiplication des structures :*

→ Etablir un « diagnostic local de sécurité » sous l'autorité conjointe du préfet et du maire qui associe, le cas échéant, le procureur de la République, et qui implique la hiérarchie de la police ou de la gendarmerie nationales ; ce diagnostic englobe tous les aspects des problématiques de sécurité sur le territoire de la commune, y compris la sécurité routière ;

→ Porter une attention particulière aux thèmes suivants, déterminants pour l'amélioration de la coopération opérationnelle :

- La régulation des appels d'urgence du 17 (présence d'un policier municipal au centre compétent de la police ou de la gendarmerie, en particulier en période nocturne, qui participerait, sous réserve du respect des dominantes missionnelles,) à la régulation des appels ;
- L'amélioration de la communication opérationnelle par une intégration partielle et contrôlée de la police municipale au réseau radioélectrique de la police ou de la gendarmerie au-delà des seuls échanges téléphoniques et/ou de la présence d'un agent municipal au centre de commandement ;
- Mieux cadrer, avec le concours du procureur, les procédures de mise à disposition à l'OPJ de personnes interpellées dans les conditions de l'article 73 du CPP ;
- Privilégier les bonnes pratiques observées sur le terrain en matière de dispositifs opérationnels d'intervention, en termes d'échanges d'informations et de renseignements (fiches de renseignement-type, recrutements locaux, îlotage virtuel) ainsi que de coopération opérationnelle (plans prévisionnels d'action, répartition des tâches, plans prévisionnels de contrôle routier, articulation opérationnelle avec les unités spécialisées dans l'intervention comme les BAC ou les PSIG).

→ Améliorer le gouvernance :

- Faire du bureau du CLSPD, dont la mission a observé qu'il constituait le lieu de concertation privilégié entre élus et représentants de l'État, l'instance de pilotage de la négociation et de l'application des nouvelles conventions ;
- Mentionner dans les visas de la convention les responsables hiérarchiques de la police ou de la gendarmeries nationales afin de les impliquer pleinement dans le processus.

➤ *Les mesures à prendre en termes d'audit et d'évaluation pour expérimenter l'efficacité du nouveau dispositif :*

→ Prévoir un rapport annuel du responsable hiérarchique de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que du chef de la police municipale, adressé au préfet et au maire, pouvant faire l'objet d'une présentation au CLSPD ;

→ Confier à l'inspection générale de l'administration l'élaboration d'un rapport de suivi des nouvelles conventions (avec le concours des services compétents de la gendarmerie et de la police nationales) au terme des trois premières années d'application, rapport destiné au ministre de l'Intérieur et au président de l'AMF, rendu public le cas échéant ;

→ Développer en partenariat avec l'AMF un outil de suivi statistique de l'activité des polices municipales qui fait entièrement défaut à l'heure actuelle.

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 4 juin 2010, le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales passait commande à l'inspection générale de l'administration, avec l'appui technique des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales, d'une étude sur les polices municipales visant à analyser le rôle et le positionnement de celles-ci et à faire des propositions concrètes, notamment dans le domaine de la complémentarité opérationnelle avec la police et la gendarmerie nationales.

En effet, des évolutions structurelles et conjoncturelles ont contribué à placer le sujet des polices municipales au cœur de la réflexion en matière de sécurité publique :

- Depuis une dizaine d'années, celles-ci sont montées en puissance, tant en termes d'effectifs que de compétences, et sont devenues des acteurs incontournables de la sécurité au niveau local. Les effectifs ont ainsi beaucoup augmenté jusqu'en 2006 pour se stabiliser depuis à un niveau de 18 500 agents hors garde-champêtres et agents de surveillance de la voie publique. Parallèlement, plusieurs textes législatifs sont intervenus depuis la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales en élargissant progressivement leurs compétences, plus particulièrement dans le champ judiciaire ;
- A plus court terme, l'actualité politique et syndicale a été marquée par le décès d'Aurélié Fouquet, tuée le 20 mai 2010 à Villiers-sur-Marne. Les organisations syndicales de policiers municipaux ont multiplié les initiatives en direction des autorités politiques nationales et des élus locaux à la suite de ce tragique incident, relançant le débat au sujet du positionnement des polices municipales, de leur compétences et de leur statut, de la question de leur armement, et, plus généralement, de leur rôle dans le cadre général de la « coproduction de sécurité » esquissée ultérieurement par le président de la République lors de son discours à Grenoble le 30 juillet.

Compte tenu de ce contexte, la lettre de mission demandait explicitement à l'inspection générale de l'administration de consulter l'ensemble des organisations syndicales représentatives des policiers municipaux, soit les six syndicats membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale¹ et siégeant à l'Intersyndicale : CFDT-Interco, SNPM-CFTC, FAFPT, CGT Services Publics, FO Services Publics et Santé, UNSA-Territoriaux. Ces consultations se sont déroulées pendant le mois de septembre, à l'hôtel de l'Inspection ou au siège de ces organisations syndicales. Les deux² inspecteurs généraux de l'administration en charge de la mission, Laurent Cayrel et Olivier Diederichs, ont également assisté à la séance

¹ La mission rappelle brièvement que les policiers municipaux sont des fonctionnaires territoriaux. A ce titre, il n'existe aucune mesure de la représentativité d'un syndicat au sein d'un ou plusieurs cadres d'emploi de la FPT, les élections étant organisées globalement au sein des collectivités territoriales. Ce point constitue précisément un des problèmes afférents au statut des policiers municipaux, abordé par le rapport dans la troisième partie. Il constitue aussi une critique récurrente de la part des syndicats non représentatifs que la mission n'a pas auditionnés, mais à qui elle a proposé de lui fournir une contribution écrite présentant leurs positions respectives et leurs propositions.

² M. Patrick Subremon, inspecteur général de l'administration en service extraordinaire, avait participé au lancement de la mission mais s'est vu affecter sur une autre mission prioritaire lors du mois de septembre.

de restitution des travaux du groupe de travail ministériel animé par leur collègue Bruno Laffargue, qui avait pour rôle de recueillir les propositions des syndicats de la police nationale sur la question des polices municipales.

En termes de méthodologie, la mission s'est appuyée sur une analyse approfondie d'un échantillon de conventions de coordination, conclues entre le préfet et le maire pour organiser la coopération sur le terrain entre forces de sécurité de l'État et polices municipales, et de guider ainsi le choix des dix-sept sites significatifs qu'elle a visités durant le mois d'octobre en région parisienne et en province où elle a pu échanger avec les acteurs locaux de la sécurité, préfets, procureurs, élus municipaux, policiers et gendarmes nationaux, policiers municipaux...

Ces rencontres ont été complétées, de juillet à novembre, par les traditionnels rendez-vous en administration centrale (DGPN, DGGN, DGCL, DLPAJ, Chancellerie...) et au sein des organisations concernées (Association des Maires de France en tant que représentants des employeurs, CNFPT en tant que prestataire pour la formation des policiers municipaux).

Le présent rapport se propose, dans un premier temps, de revenir sur la place croissante prise par les polices municipales dans le paysage de la sécurité locale et d'expliquer cette évolution (1.). Il expose ensuite, dans un deuxième temps, les problèmes soulevés par celle-ci dans un contexte politique sensible autour de la notion de coproduction de sécurité, en s'attachant plus particulièrement à mettre en lumière les faiblesses des conventions de coordination, incapables d'organiser une synergie réelle sur le terrain dans les conditions actuelles. Nonobstant ce constat, la mission a identifié quelques bonnes pratiques méritant d'être diffusées sur le territoire (2.). Dans un dernier temps enfin, la mission présente ses propositions : elle suggère de ne pas procéder à un bouleversement législatif du statut des polices municipales qui présenterait trop de risques et d'inconvénients, mais de privilégier une approche locale, reposant sur le volontariat, négociée entre le représentant de l'État et les exécutifs municipaux, et consistant à développer de nouvelles coopérations sur le terrain entre les forces de l'État et les polices municipales grâce à la mise en place d'une nouvelle génération de conventions de coordination plus riches et plus cohérentes (3.).

1- LE CONSTAT : DES POLICES MUNICIPALES HÉTÉROGÈNES ET QUI MONTENT EN PUISSANCE DEPUIS DIX ANS

Ces dernières années ont été marquées par un développement des polices municipales, particulièrement dans le Sud-Est de la France, en Rhône-Alpes, et en région parisienne, avec en corolaire une professionnalisation accentuée. Néanmoins, cette montée en puissance n'est pas uniforme et la lecture des conventions de coordination, confirmée par les déplacements effectués par la mission, reflète une réalité très diversifiée qui conduit à parler « des » polices municipales plutôt que de « la » police municipale.

1.1. DES SERVICES HÉTÉROGÈNES EN AUGMENTATION SENSIBLE DANS UN CONTEXTE DE RELATIVE PROFESSIONNALISATION

1.1.1. Des situations extrêmement variées: il convient de parler « des » polices municipales

La physionomie des polices municipales semble liée à celle des communes dont elles relèvent. En effet, la taille de la commune, ses spécificités (rurale ou urbaine), conditionnent l'existence d'une police municipale plus ou moins étoffée. Les services les plus importants se trouvent majoritairement en agglomération urbaine alors que les collectivités de petite taille ont rarement une police municipale dépassant la dizaine d'agents.

Toutefois, cette constatation générale ne s'accompagne pas pour autant de situations homogènes en raison de la volonté du maire concerné qui, en la matière, est prépondérante. Celle-ci peut être à l'origine de la création d'un service de police municipale *a minima*, avec des missions relevant des compétences traditionnelles de ces services, ou au contraire par le développement d'une structure avec un fort recrutement de personnels, s'accompagnant de moyens matériels importants et d'une conception des missions plus large.

Certains services sont donc organisés sur un mode de fonctionnement assez proche des forces de sécurité étatiques (avec des brigades de jour et de nuit, une activité soutenue d'interpellation en flagrant délit, un armement de 4ème et 6ème catégorie ainsi qu'un centre de supervision urbain) alors que d'autres ne fonctionnent qu'en régime hebdomadaire de jour avec au mieux un armement de 6ème catégorie (bombe lacrymogène et/ou bâton à poignée latérale) et des missions entendues au sens le plus strict.

Ainsi, dans le premier cas, les polices municipales se positionnent sur le terrain de la lutte contre la délinquance et de la verbalisation (notamment en matière de police routière) et s'impliquent dans les missions judiciaires comme en région parisienne ou Provence-Alpes-Côte d'Azur. Dans le second cas, l'accent est mis sur la surveillance générale de l'espace public, la prévention et la dissuasion, le dialogue et l'assistance aux personnes (ce qui a pu être constaté dans deux grandes villes, l'une du nord, Lille, l'autre du sud-est, Marseille³).

3 Marseille faisant figure d'exception de ce point de vue en région PACA.

Il est donc apparu à la mission une réelle disparité en fonction des lieux visités, certaines villes à dimension et problématiques similaires n'étant pas dotées de polices municipales semblables.

La volonté municipale est la clé de voûte de l'architecture des services de police municipale, elle fixe le mode de fonctionnement, notamment les horaires et cycles de travail, la faculté d'être armé, le périmètre des missions ou bien encore le développement de la vidéo-protection.

L'absence de typologie simple à établir en matière de police municipale s'explique ainsi par les décisions locales du maire sur une multitude de points qui conditionnent le fonctionnement du service :

- nature de l'armement, notamment la question des armes à feu de 4ème catégorie ;
- présence ou non d'un service nocturne ;
- existence de brigades spécialisées (cynophile, intervention de type « BAC », moto, environnement...) ;
- politique immobilière (nature des « hôtels de police » : lieux administratifs ou véritables « commissariats », maillage territorial de la commune avec des antennes immobilières, accueil du public, coexistence avec police nationale ou gendarmerie, etc.) ;
- politique d'équipement (matériel de sécurité, automobiles, motos, matériel de type M.O. utilisé à des fins défensives,⁴ gilets pare-balles, tenues d'intervention, etc.) ;
- part accordée au judiciaire dans le fonctionnement du service (la police municipale doit-elle s'investir dans les interventions en cas de flagrant délit ou doit-elle se limiter au stationnement et aux arrêtés du maire ?) ;
- présence sur la voie publique et conception du rôle de proximité auprès de l'habitant ;
- existence d'un numéro d'appel d'urgence à la disposition des habitants⁵ ;
- importance des contractuels ASVP par rapport aux effectifs des policiers titulaires et doctrine d'emploi de ces ASVP⁶ ;
- couverture des établissements scolaires (uniquement les écoles primaires ou aussi les établissements du second degré ? Dans le deuxième cas, quelle articulation avec les forces de l'ordre en cas de menace ou de constatation de délits devant un établissement ?) ;
- organisation de patrouilles communes avec la police nationale ou la gendarmerie.

4 A Nice par exemple, la mission a pu constater que des casques et des boucliers étaient stockés dans le coffre de certains véhicules.

5 Point qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, n'est pas uniquement une problématique de services de grande taille : la police municipale intercommunale de Saint-Julien dans l'Aube, qui compte huit agents, a ainsi un numéro de portable (répercuté sur la patrouille en voiture) que les habitants peuvent appeler en cas de problème.

6 Alors que la réglementation limite en principe les missions des ASVP aux questions de stationnement, la mission a constaté que ceux-ci sont parfois employés à des tâches de sécurisation générale -patrouille sur les marchés par exemple- voire à des patrouilles conjointes avec les forces de l'ordre. Voir aussi le point 3.1.2. qui évoque les problématiques syndicales sur le rôle des ASVP.

Cette liste n'est pas exhaustive, elle vise à montrer que la latitude du maire, sous réserve de fixer ses choix dans la convention de coordination signée avec le préfet, est très élevée en matière de fonctionnement de sa police municipale. Le croisement de tous ces critères définit la doctrine d'emploi du maire et les objectifs qu'il fixe à sa police municipale.

Il n'y a donc pas une doctrine d'emploi unique car elle varie en fonction des éléments exposés, ce qui aboutit à une situation hétérogène sur le plan national. Cet état de fait se retrouve dans les conventions de coordination, signées entre le représentant de l'État dans le département et le maire, après avis du procureur de la République, et qui ont pour but de déterminer les modalités de coopération entre les forces de police régaliennes (police nationale ou gendarmerie nationale) et la police municipale.

Ces conventions peuvent varier, dans leur contenu, d'une commune à une autre. Là aussi, la volonté de l'édile dicte la physionomie de cet acte contractuel qui peut être une simple traduction de la convention type prévue par le décret du 24 mars 2000 ou dépasser ce schéma en allant plus loin dans la définition de cette coopération. A ce jour, un peu plus de 1700 conventions ont été signées, parfois même lorsque cette signature n'était pas obligatoire au regard du nombre d'agents mais découlait de la volonté du maire d'armer ses personnels ou de les faire travailler au-delà de 23 heures. La mission a également rencontré des cas où la convention de coordination n'était pas nécessaire (service inférieur à cinq agents, pas de service nocturne, pas d'armement de 4ème catégorie), mais où le préfet avait incité les élus à en signer une (Nogent-sur-Seine par exemple).

1.1.2. La multiplication des services de police municipale sur le territoire et l'augmentation des effectifs

La problématique de la sécurité étant devenu un enjeu majeur à la fois pour la population et les élus, on assiste depuis plus de vingt ans à une augmentation des services de police municipale.

L'effectif n'a cessé de progresser, de même que le nombre de communes concernées : si l'on comptait 5 600 policiers municipaux répartis dans 1 750 communes en 1984, on totalise aujourd'hui plus de 18 000 agents (environ 12 000 en zone police et 6 000 en zone gendarmerie, hors gardes-champêtres et agents de surveillance de la voie publique) pour 3 500 communes.

La forte attente de la population en matière de sécurité au quotidien ou encore le sentiment de certains élus que certaines missions ont été délaissées par la police d'État (stationnement, sorties d'école, îlotage ...) expliquent en large partie un tel développement de ces polices municipales. Parallèlement à ce mouvement, on a pu observer une diminution du nombre de garde-champêtres dont l'effectif est passé de 20 000 en 1950 à 1 800 aujourd'hui⁷. La plupart des polices municipales sont de toutes petites entités, seules 20% comptant plus de 5 agents.

7 Rapport Ambroggiani.

L'Association des Maires de France (AMF) a communiqué à la mission les premiers résultats d'une enquête menée à son initiative ayant pour but de dresser un état des lieux des polices municipales au niveau national.

Cette enquête confirme :

- une forte concentration géographique sur les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Ile-de-France (11% de l'effectif total travaille en région parisienne). Il y a une concentration moins forte dans le grand Sud-Ouest. En revanche, on observe une sous-représentation des polices municipales dans le grand Ouest ;
- une forte concentration démographique, avec deux « blocs », l'un constitué de petites communes avec des services ne comptant que quelques policiers municipaux (80% des polices municipales ont moins de 5 agents), l'autre comprenant des collectivités disposant de polices municipales dont l'effectif peut atteindre plusieurs centaines ;
- Une certaine inégalité de couverture : la région parisienne et les trois régions du sud-est regroupent 56% des policiers municipaux.

L'étude de l'AMF sur les polices municipales fait ainsi apparaître une très grande variabilité pour la strate des communes de taille moyenne inférieure (20 000 à 40 000 habitants) pour lesquelles on trouve, malgré leur relativement petite taille, presque tous les types de configuration d'une police municipale : environ 31% de ces communes disposant d'une police se sont dotées d'une brigade de nuit, 10% d'une brigade cynophile, 24% d'équipements de vidéo-protection, 26% d'une brigade moto, etc.

Cependant, même dans les toutes petites communes de moins de 5 000 habitants, on peut trouver parfois des polices municipales réunissant plusieurs de ces composantes. Il en va de même pour l'armement, sujet sensible qui a fréquemment été abordé par les interlocuteurs de la mission. Si les visites de la mission montrent à l'évidence qu'il y a une augmentation du taux d'équipement en armes à feu de 4ème catégorie (l'autorisation d'équiper les policiers municipaux de pistolets à impulsions électriques ou de fusils lanceurs de balle est trop récente -mai 2010- pour en tirer des conclusions statistiques), on ne peut parler pour autant de généralisation des armes à feu au sein des polices municipales : ainsi, selon la strate de population concernée, ce taux d'équipement varie de 26% à 55% parmi les communes disposant d'une police municipale.

Les élus, conscients des attentes de leurs administrés dans le domaine de la sécurité et notamment de la présence policière sur le terrain, ont donc contribué au développement des polices municipales. Dans certaines villes, celles-ci sont devenues des services à part entière, les maires ayant également pris acte du renforcement de la professionnalisation de ces agents relevant de la fonction publique territoriale.

1.1.3. Une tendance croissante à la professionnalisation, notamment en milieu urbain

L'arrêté du 22 septembre 1965 a permis aux communes de plus de 2 000 habitants d'être dotées de polices municipales (rappelons que l'étatisation des polices municipales des communes de plus de 10 000 habitants s'est faite d'autorité sous le régime de Vichy).

Toutefois, leur statut n'a été fixé que par un décret de 1994, remanié en profondeur en 2006, qui a défini, au sein de la fonction publique territoriale, les cadres d'emploi des agents de police municipale.

Ainsi, les fonctions de policiers municipaux ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux, leur recrutement procédant d'une filière spécifique de la fonction publique territoriale (FPT). La professionnalisation de l'ensemble de la filière est perceptible à travers l'évolution des textes et c'est dans ce sens qu'a été adoptée la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, dont les principales dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales. De même, l'élaboration d'un code de déontologie (par le décret du 1er août 2003 énonçant les devoirs, droits et modalités de contrôle) et de règles unifiant les tenues (décret du 30 janvier 2004) et le marquage des véhicules (décret du 28 avril 2005), participent de cette professionnalisation.

Par ailleurs, une importante réforme statutaire est intervenue en fin d'année 2006, modifiant profondément l'organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux. Différents textes issus de cette réforme concernent les agents de police municipale : les décrets du 17 novembre 2006 modifient les cadres d'emplois de la filière police municipale et créent un cadre d'emploi des directeurs de police municipale (catégorie A) au sein de la fonction publique territoriale, pour les communes possédant un effectif d'au moins 40 agents.

La formation des policiers municipaux concourt également à l'harmonisation des pratiques : conformément à la loi, ces fonctionnaires reçoivent une formation initiale de six mois, dont le contenu est fixé par décret, destinée entre autre à faciliter la complémentarité opérationnelle des actions des forces de sécurité étatiques et des polices municipales. Elle est assurée dans le cadre d'un protocole conclu entre le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la police et la gendarmerie nationale.⁸

Le CNFPT proposera très bientôt des formations spécialisées, ayant pour but de répondre aux besoins en formation exprimés par les collectivités territoriales en la matière, notamment pour les unités motocyclistes ainsi que pour les brigades canines ou équestres.

Dans l'attente, la mission a constaté dans certains sites visités que des accords avaient été conclus localement entre la municipalité et les forces étatiques afin que ces dernières assurent de telles formations ou mettent à disposition leurs ressources en personnels ou matériels pour des formations continues. Certaines directions départementales de la sécurité publique (DDSP) mettent en effet leur stand de tir à disposition de la police municipale de leur ville d'implantation ou assurent la formation des motards municipaux (comme c'est le cas à Strasbourg⁹). A Nice, la gendarmerie nationale a contribué à la sensibilisation des

⁸ Convention du 14 avril 2009 entre la DGPN, la DGGN et le CNFPT.

⁹ La mise à disposition du stand de tir a fait l'objet d'une convention particulière à Strasbourg.

agents de police municipaux sur la négociation avec des personnes retranchées, la police nationale ayant de son côté contribué à leur formation dans le domaine du renseignement et des interventions en milieu hostile.

Enfin, certaines conventions de coordination prévoient l'organisation de stages de découverte de la police et de la gendarmerie nationales au profit des policiers municipaux en début de cursus ainsi que des stages d'opérateurs radio au centre d'information et de commandement (CIC) de la DDSP locale (prévue dans la convention de Strasbourg et de Mandelieu-la-Napoule sans que ces exemples soient exhaustifs).

Ce besoin en formation est apparu très prégnant à la mission, tous les interlocuteurs rencontrés, à l'exception des syndicats partisans d'un statut autonome (cf. 2.), ayant insisté sur la réelle amélioration de la formation assurée par le CNFPT qui a pris en compte la diversification des unités et missions des polices municipales.

Les sites en milieu urbain visités par la mission ont mis en exergue cette accentuation de la professionnalisation, les services de police municipale étant dans la plupart des cas très développés, tant en personnels qu'en moyens matériels.

Les villes de Lyon, Nice et Strasbourg ont ainsi à leur disposition un outil de vidéo-protection très complet, fonctionnant 24h/24 et 7j/7, avec un maillage territorial permettant une visualisation des événements sur une large partie du territoire. Ces centres de supervision urbains (CSU) procèdent à un renvoi d'images vers les salles de commandement des forces étatiques avec parfois la possibilité pour celles-ci de prendre la main¹⁰ et dans tous les cas, la possibilité d'extraire des images nécessaires à l'enquête¹¹.

Le caractère urbain de la police municipale ne se traduit pas pour autant automatiquement par l'extension de ses missions ou sa mise en concurrence avec la police nationale. Les villes de Strasbourg, Lyon et Lille présentent des polices municipales aux physionomies différentes mais se rejoignent dans le souci de limiter leur champ missionnel, voire de le recentrer, sur les compétences traditionnelles dévolues à ces services¹². A Nice, bien que la police municipale soit très étoffée et active, y compris en terme d'interpellations en flagrant délit, tous les interlocuteurs rencontrés par la mission (police nationale et municipalité) ont insisté sur la complémentarité des différents services qui, en pratique, ne se traduit pas par des velléités de la police municipale d'empiéter sur le domaine de la police nationale. Pour autant, il semble que, dans certaines communes, on voit émerger une tendance

10 Un poste informatique esclave est ainsi attribué au CIC. Depuis ce poste, sur demande, les policiers nationaux peuvent prendre la main sur une caméra particulière avec un joystick pour zoomer, suivre un individu particulier, etc. Toutefois, l'encadrement policier rencontré par la mission n'est pas unanime sur l'utilité d'un tel dispositif ; à Lyon, le capitaine responsable du CIC a expliqué que dans les très gros CIC comme le sien, les opérateurs n'ont pas matériellement la possibilité de piloter une ou plusieurs caméras temporairement avec un joystick en raison de la multitude d'informations et de gestes techniques qu'ils doivent réaliser en temps réel.

11 La vidéo-protection donne lieu aussi dans certains cas à la signature d'une convention spécifique. A ce sujet, la préfecture du Val de Marne a indiqué à la mission rencontrer régulièrement des difficultés auprès des collectivités pour leur faire signer ce type de convention liée aux CSU.

12 Marseille est apparu un cas à part, avec un nombre d'agents très faible par rapport à la dimension de la ville et aux missions se limitant au strict minimum en raison de la volonté du maire. Cependant, le meurtre récent d'un jeune adolescent dans le cadre d'un règlement de comptes a conduit le maire de Marseille à annoncer qu'il allait étoffer ses services de police municipale.

à la répartition géographique des compétences : les forces de police municipale occupant le centre ville, les forces de l'Etat étant accaparées par la périphérie où se situent fréquemment les quartiers sensibles (cf. Nice).

1.2. UN ÉLARGISSEMENT DE LEURS COMPÉTENCES EN PLUSIEURS ÉTAPES SUCCESSIVES

Historiquement, la police fut d'abord une affaire municipale. Dès le XI^{ème} siècle, avec le développement des franchises communales, les maires héritèrent de la charge de la sécurité locale, jusqu'à ce que la révolution de 1789 confie aux officiers municipaux, délégués par l'État, la responsabilité du bon ordre et de la tranquillité publique. Les maires devenaient alors officiers de police judiciaire, ce qui leur conférait le droit au port de l'écharpe tricolore.

Au vingtième siècle, deux lois successives en moins d'un quart de siècle ont étatisé les polices municipales : la loi du 26 juin 1920 (villes de plus de 40 000 habitants), et surtout la loi du 23 avril 1941, qui abaissa le seuil jusqu'aux villes de plus de 10 000 habitants.

Malgré tout, la montée en puissance des polices municipales s'est poursuivie durant la seconde moitié du vingtième siècle, et accentuée ces vingt dernières années.

Plusieurs facteurs ont présidé à cette tendance :

- l'apparition de nouvelles problématiques telles celles liées à la saturation de la circulation automobile et l'occupation de la voie publique ou encore à la tranquillité et à la salubrité publiques ;
- le sentiment d'insécurité observé sur le terrain et exprimée par la scène médiatique, notamment avec les «trois V» : Villeurbanne, Vaulx en Velin, Vénissieux, ces communes du Rhône qui ont connu des émeutes urbaines en 1981 ;
- l'évolution même de la police nationale, qui regroupa ses forces en fermant nombre d'antennes et de bureaux de police trop petits, au profit des commissariats centraux ;
- le discours politique dans le cadre des élections municipales de 1983, lorsque le Front national suscita la polémique et enclencha la surenchère sur les questions de sécurité.

L'État s'adapte en permanence à l'évolution de la criminalité et de la délinquance. C'est ainsi que l'appareil législatif s'est étoffé progressivement en raison des phénomènes évoqués ci-dessus ;

1.2.1. La loi de 1999 et ses ajustements successifs

N'évoquons que pour mémoire la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 qui conférait un début de statut aux policiers municipaux.

C'est évidemment la loi du 15 avril 1999 **relative aux polices municipales** qui consacre leur véritable essor.

Codifiée au Code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L 2215-5 et suivants ainsi que R 2212-1 et suivants, elle définit précisément les missions et les compétences des agents, lesquels deviennent agents de police judiciaire adjoints à l'article 21-2 du code de procédure pénale (CPP) : APJ-A. Cette qualification judiciaire leur permet désormais de relever certaines infractions au Code de la route.

La loi a introduit au travers de plusieurs dispositifs la mise en commun d'agents de police municipale au profit de plusieurs communes ou rattachés à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).¹³

Elle institue l'obligation d'un stage de six mois avant tout agrément et crée à cet effet des filières « police » au sein des centres de formation du centre national de formation de la fonction publique territoriale.

Surtout, la loi de 1999 consacre la coopération entre les différents services de police en faisant de la **convention de coordination** l'instrument privilégié de cette complémentarité pour optimiser leur action. La signature d'une convention de coordination est obligatoire pour les services de police qui comptent au moins cinq agents, ou qui travaillent de nuit, ou sont armés. La convention est passée entre le préfet et le maire, qui la signent après avis du procureur de la République.

L'évolution législative se poursuit après la loi de 1999.

C'est ainsi que plusieurs lois contiennent des dispositions importantes pour les polices municipales :

- la loi de février 2002 sur la démocratie de proximité promeut le développement des polices municipales intercommunales, restées jusque-là embryonnaires ;
- la première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, qui permet essentiellement l'accroissement des moyens humains et matériels des services de police et de gendarmerie nationales, met en place une nouvelle architecture institutionnelle visant à assurer l'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale et à renforcer l'action des polices municipales ;
- la loi pour la sécurité intérieure de mars 2003 renforce encore les prérogatives des polices municipales en donnant à leurs agents la possibilité d'immobiliser des véhicules et à leurs chefs celui de les conduire en fourrière pour autant qu'il ne

13 Art. L2122-5 du CGCT, modifié par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 – article 119 (V) . alinéa 5 et 6 : recrutement par un EPCI d'un ou plusieurs agents de police municipale en vue de les mettre à disposition de l'ensemble des communes parties à l'EPCI. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune ;

Art. L2212-6 du CGCT, modifié par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 – article 119 (V) ; alinéa 2 : « Lorsque les agents de police municipale sont mis à disposition de plusieurs communes par un établissement public de coopération intercommunale en application de cinquième alinéa de l'article L.2212-5, une convention intercommunale de coordination peut être conclue à la demande de l'ensemble des maires concernés (...) ».

Art. L2212-10, introduit par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 – article 4 JORF du 7 mars 2007. : « Les communes de moins de 20.000 habitants formant un ensemble de moins de 50.000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en communs compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

- s'agisse pas d'un véhicule volé. Elle permet aussi l'accès -mais ne prévoit pas de dispositif technique afférent, cette lacune constituant une des revendications fortes des élus et des syndicats de policiers municipaux- aux grands fichiers nationaux, via les services de police ou de gendarmerie nationales. Enfin elle permet aux policiers municipaux de sanctionner les atteintes à la tranquillité publique (raccolage, occupation illicite de terrains, de halls d'immeubles,...) ;
- la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 donne au maire un véritable rôle pivot dans la politique de prévention. Ce texte donne obligation aux services de police et de gendarmerie nationales de lui communiquer les informations en leur possession en cas de trouble à l'ordre public et demande au préfet d'associer le maire à la définition des actions de lutte contre l'insécurité. Il instaure pour le maire la faculté d'un rappel à l'ordre pour les éléments perturbateurs. Il impose aux communes de plus de 10 000 habitants la création des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), présidés par le maire. **En renforçant ainsi sensiblement les pouvoirs du maire, la loi affermit logiquement le pouvoir de la police municipale, son bras séculier.**

Un certain nombre de décrets sont venus préciser les dispositions législatives successives. L'on retiendra notamment les textes concernant l'armement (24 mars 2000), la tenue (30 janvier 2004), la signalisation des véhicules de service (28 avril 2005), la carte professionnelle (20 novembre 2006).

Un décret du 1^{er} août 2003 porte code de déontologie des agents de police municipale.

Les dispositions de ces décrets sont à leur tour complétées par des arrêtés et des circulaires d'application.

Au total, le droit positif concernant les compétences des polices municipales n'a guère évolué s'agissant des missions de **police administrative**. L'évolution retracée a concerné essentiellement les missions de police judiciaire.

C'est l'article 2212-2 du CGCT qui précise la mission de police administrative confiée au maire : il s'agit d'assurer *«le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques»*. C'est la raison pour laquelle le maire peut avoir recours notamment, aux côtés des forces de sécurité de l'État, aux services d'une police municipale.

Aux termes de l'article 2212-5 du CGCT, les agents de celle-ci *«exécutent, dans la limite de leurs attributions 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»*. Le code de la route les habilite aussi à régler la circulation sur le territoire communal.

On peut donc dire que la mission première des agents de police municipale est la **police administrative de proximité**.

Ce sont les missions de **police judiciaire** qui ont accusé l'évolution la plus notable puisqu'au terme du processus retracé les agents de police municipale disposent de compétences non négligeables. C'est ainsi que, agents de police judiciaire adjoints, ils rendent

compte au maire et à tout officier de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, de tout crime, délit ou contravention dont ils ont connaissance. Ils adressent leurs rapports ou procès-verbaux au maire et, par l'intermédiaire des OPJ, simultanément au procureur de la République.

Leur pouvoir de constater des infractions par procès-verbal doit être expressément prévu par une disposition législative ou réglementaire. En réalité, leur pouvoir de verbalisation se limite à des infractions relevant du domaine contraventionnel. La matière délictuelle et *a fortiori* criminelle ne peut être appréhendée que par la technique du rapport.

Naturellement, et comme tout citoyen, les agents de police municipale doivent, aux termes de l'article 73 du code de procédure pénale, appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant pour le conduire sans délai devant l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Leurs pouvoirs en matière de police judiciaire peuvent être schématisés sous trois rubriques : verbalisation des contraventions aux arrêtés de police du maire, verbalisation des infractions à un certain nombre de polices spéciales, verbalisations des contraventions au code de la route.

- verbalisation des contraventions aux arrêtés de police du maire :
les agents de police municipale sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de verbaliser les contrevenants.
- verbalisation des infractions à un certain nombre de polices spéciales : les agents de police municipale sont compétents pour constater par procès-verbaux :
 - × les infractions relatives aux nuisances sonores ;
 - × les infractions à la police de la conservation du domaine public routier ;
 - × les infractions à la législation sur les chiens dangereux ;
 - × les infractions aux arrêtés préfectoraux concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement dans les cours de gares ;
 - × certaines infractions au code de l'environnement (réserves naturelles, protection de la faune et de la flore, pêche, déchets, publicités, enseignes et pré-enseignes) ;
 - × les infractions relatives à la taxe communale sur la publicité et à la taxe communale sur les véhicules publicitaires.
- verbalisation des contraventions au code de la route :
les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbal les contraventions les plus fréquentes ou qui portent le plus atteinte à la sécurité routière. Ils n'ont pas une compétence générale en matière de contraventions au code de la route : ils ne peuvent par exemple pas verbaliser sur autoroutes, ni relever le défaut d'assurance, cette infraction étant un délit. Ils peuvent donc verbaliser, parmi les contraventions les plus fréquentes :
 - × l'excès de vitesse ;
 - × le refus de priorité ;
 - × le non-respect des sens interdits, stops et feux tricolores ;
 - × l'absence de port de la ceinture de sécurité ;

- * les dépassements non autorisés ;
- * la circulation sur voies réservées ;
- * le stationnement non autorisé.

S'agissant plus particulièrement de la répression des infractions au code de la route, les agents de police municipale sont fondés à :

- * prescrire l'immobilisation des véhicules ;
- * prescrire la mise en fourrière des véhicules (pouvoirs réservés aux chefs de service de police municipale) ;
- * prescrire la présentation d'un véhicule bruyant à un service de contrôle ;
- * procéder au dépistage de l'alcoolémie en cas d'accident ou de commission par le conducteur d'infractions spécifiques tel l'excès de vitesse ; le dépistage préventif et systématique leur est interdit ; la personne contrôlée positivement est présentée à un OPJ territorialement compétent ;
- * se faire communiquer, par les services de police ou de gendarmerie territorialement compétents, les informations tirées du fichier national des immatriculations ;
- * se faire communiquer, par les services préfectoraux, des informations tirées du système national des permis de conduire.

Même s'ils ne sont qu'agents de police judiciaire adjoints et qu'ils ne disposent que de pouvoirs judiciaires bornés par un ensemble important de textes introduits progressivement ces dernières années dans le droit positif, les agents de police municipale ne sont pas démunis juridiquement dans leur contribution, aux côtés des forces de police et de gendarmerie nationale, à la lutte contre l'insécurité.

D'où l'intérêt de l'examen de la procédure parlementaire actuellement en cours, visant à étendre leurs pouvoirs.

1.2.2. Vers une étape nouvelle : le volet police municipale du projet de LOPPSI 2

Le projet de loi d'orientation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), ainsi nommé par référence aux précédentes lois relatives à la sécurité, est déposé par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 mai 2009.

Après examen en commission, il est adopté en première lecture le 16 février 2010.

Au titre de la navette parlementaire, il repart à l'Assemblée nationale le 13 septembre. Le même rapporteur que lors de la première lecture est désigné en la personne de M. Eric Ciotti, député des Alpes-maritimes.

A la fin du mois de novembre 2010, la deuxième lecture n'a pas encore eu lieu à l'Assemblée nationale.

En l'état actuel de la procédure parlementaire, les deux chambres sont d'accord pour rétablir le 3° de l'article 20 du code de procédure pénale. Ce texte prévoit que sont agents de police judiciaire :

«3° les membres du cadre d'emploi des directeurs de police municipale assurant la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de la police municipale lorsque la convention prévue à l'article L 2212-6 du code général des collectivités territoriales en dispose ainsi».

La perspective de cette disposition ne suscite guère l'enthousiasme des fonctionnaires territoriaux rencontrés par la mission, tant les directeurs de police municipale que leurs subordonnés (cf. 2.3.). Il en va de même de la perspective, un temps évoquée l'été 2010, de donner aux directeurs de police municipale la qualité d'officier de police judiciaire, abandonnée entretemps.

Augmenter la compétence judiciaire d'une catégorie d'agents conduit en effet à les amener à consacrer plus de temps à la procédure, au détriment de la présence sur la voie publique, alors que la présence sur le terrain est la raison d'être même de la police municipale.

Un tel raisonnement n'est pas sans rappeler celui qui a pu être fait pour les policiers nationaux au milieu des années 80. Ceux-ci ont en effet acquis des compétences d'agent de police judiciaire, ils ont été formés en grand nombre à l'exercice de cette qualité et le taux d'occupation de la voie publique a par voie de conséquence sensiblement décliné. Ce qui explique pour une part d'ailleurs la croissance des polices municipales à la même époque.

Bref, depuis une vingtaine d'années, les polices municipales sont devenues des acteurs importants de la sécurité au niveau local, et ce d'autant plus que l'État rationalise sa propre organisation territoriale et promeut le concept de coproduction de sécurité.

2. CETTE ÉVOLUTION S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE POLITIQUE SENSIBLE AUTOUR DE LA QUESTION DE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ ET DANS LE CADRE DES CONTRAINTES AUXQUELLES L'ÉTAT DOIT FAIRE FACE

Plus de dix ans après la loi du 15 avril 1999, les polices municipales sont devenues des acteurs de la coproduction de sécurité. La conception de leur rôle est cependant variable selon qu'il s'agisse des élus, des forces de sécurité de l'État ou des organisations syndicales qui représentent les policiers municipaux. Cette hétérogénéité des points de vue a pu être constatée par la mission tant au travers des études sur pièces, que des visites et des entretiens qu'elle a conduit. Dans un contexte dominé par les contraintes budgétaires et la volonté de rationaliser l'emploi des moyens, quelques grandes tendances ont pu cependant être dégagées qui, au-delà des divergences, sont susceptibles de servir de base à un consensus.

2.1. LES CONVENTIONS DE COORDINATION ACTUELLES SONT DIVERSES DANS LEURS CONTENUS ET HÉTÉROGÈNES ET DANS LEUR PRATIQUE

Compte tenu des délais impartis, la mission a procédé à l'analyse d'un échantillon de conventions de coordination. Elle a pu constater qu'un grand nombre d'entre elles sont tout à fait classiques. Elle a donc porté son attention sur celles qui faisaient ressortir un approfondissement des modalités de coordination ou des initiatives locales qui lui ont paru intéressantes. Ce choix a naturellement guidé les visites sur place. Liées à la perception des maires et à leur conception du rôle de leurs polices municipales, les évolutions et les innovations rencontrées ont le plus souvent été formalisées dans les conventions.

2.1.1. Une majorité de conventions classiques

Le canevas du modèle figurant à l'article L.2212-6 du code général des collectivités territoriales a servi de base à la rédaction de la plupart des conventions dans le strict respect des mentions y figurant. Les valorisations remarquées portent sur la fréquence des réunions, la désignation du représentant des forces de sécurité de l'État, la complémentarité des actions et la description précise des modalités de coordination.¹⁴ Certains ont éprouvé, en préambule, la nécessité de procéder à un rappel des conditions législatives et réglementaires qui encadrent l'emploi des polices municipales.¹⁵ D'autres ont souhaité préciser les conditions d'information mutuelle, voire d'alerte entre services, ainsi que les modalités d'enlèvement des véhicules en distinguant les cas administratifs des cas judiciaires.

La mission a observé que ces conventions ont été majoritairement signées par vagues, sous l'impulsion des autorités préfectorales, répondant en cela à une demande de formalisation de la coopération entre les forces de sécurité régaliennes et les polices municipales. Si celle-ci a permis d'asseoir réglementairement le fonctionnement courant, l'absence d'évolution au

14 Gif-sur-Yvette (91), Goussainville (95), Molsheim (67), Troyes (10), sans que ces exemples soient exhaustifs.

15 Nogent-sur-Seine (10), Lille (59).

terme des cinq premières années de vie de la convention a révélé l'absence de besoin ou de volonté d'aller au-delà, les acteurs se satisfaisant de la tacite reconduction¹⁶ à l'intérieur de la période des cinq ans.

Ces conventions, les plus courantes, sont donc assez proches dans leur rédaction de la convention-type. Elles visent à formaliser un certain nombre de points relatifs aux procédures de coordination entre la police ou la gendarmerie nationales et la police municipale concernée (fréquence et lieux des réunions, niveaux hiérarchiques impliqués, nature des informations échangées, etc.).

2.1.2. Des évolutions qui, lorsqu'elles existent, traduisent une volonté des élus

Trois cas de figure sont identifiés. Deux d'entre eux correspondent à une approche que l'on pourrait qualifier pour l'une de minimaliste et, pour l'autre, de maximaliste, le troisième s'inscrivant dans la complémentarité.

- Une volonté de limiter le périmètre d'activité de leur police municipale.

Dans ce cadre, deux tendances prédominent : d'une part, l'appréhension de ne pas maîtriser le développement de l'activité d'une police municipale, avec les conséquences que cela induit en termes de formation et de contrôle, d'autre part, la crainte de voir leurs effectifs combler, voire encourager, les éventuels déficits d'effectifs des forces de sécurité régaliennes.

- Une volonté d'accroître le domaine de compétence de leur police municipale.

Ce cas de figure se traduit par la constitution de polices municipales, parfois plus nombreuses que les forces de sécurité de l'État, avec des modes d'action diversifiés couvrant un spectre allant de la prévention à l'intervention. Bien équipées et dotées d'armes de 4ème catégorie, elles disposent de nombreux moyens tels que des équipes cynophiles, équestres, nautiques ou motocyclistes. A ce titre, le niveau d'équipement individuel des agents s'approche ou égale de plus en plus de celui des membres des forces de sécurité de l'État (gilets pare-balles, équipements de protection individuelle de type maintien de l'ordre, voire combinaisons d'intervention). Cette situation, historiquement rencontrée dans le sud-est de la France, se retrouve aujourd'hui ailleurs sur le territoire national. On observe également, au travers de la mise en place de ces moyens dans certaines communes, que de nouveaux champs se trouvent investis par les polices municipales. Il s'agit par exemple de leur implication dans des services précédant ou connexes au maintien de l'ordre, comme les services d'ordre ou la régulation en marge de manifestations. Le domaine de l'environnement est également en développement. La volonté d'établir des zones de partage missionnelles ou géographiques n'a jamais été affichée par les élus (mais la mission a constaté parfois une tendance à la répartition géographique entre police nationale et police municipale, cf. 1.1.). Toutefois, chez ceux rencontrés, les missions de proximité et de prévention ont nécessairement un volet répressif qu'ils assument pleinement.

¹⁶ Article 15 de la convention type de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat : « la présente convention est conclue pour une durée de cinq ans, renouvelable ensuite d'année en année par tacite reconduction. Elle peut être dénoncée après un préavis de six mois par l'une ou l'autre des parties. »

- Une volonté de s'inscrire dans un partenariat et une complémentarité avec les forces de sécurité de l'Etat.

Dans ce cas, la volonté des élus est de permettre la plus large coopération possible de leur police municipale avec la police et la gendarmerie nationales sans transfert de charges. Cette situation n'implique pas de renoncement du maire sur l'emploi de sa police municipale. En revanche, les modalités de coopération sont beaucoup plus abouties. Elles reposent, dans certains cas, même si cela n'est pas systématique, sur un diagnostic commun de sécurité en lien avec le contrat local de sécurité (CLS) et le conseil de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)¹⁷.

2.1.3. Une volonté d'innovation qui se traduit par une formalisation des modalités de coopération

Dans les deux derniers cas de figure cités précédemment, les volontés municipales, qu'il s'agisse d'accroître le domaine de compétence de leur police ou de rechercher une synergie accrue avec les forces de sécurité de l'État, se traduit au niveau des modalités de coopération. Ces dernières relèvent d'une formalisation dans les conventions de coordination, mais aussi de pratiques qui s'instaurent entre les différents acteurs. Ainsi peut-on observer la mise en œuvre de patrouilles mixtes (Guyane, Polynésie française, Villeneuve-Loubet), la définition de protocoles relatifs à l'échange d'informations (communication quotidienne du service par la police municipale de Meaux à la police nationale, de la main courante dématérialisée à la brigade de gendarmerie de Villeneuve-Loubet) ou aux communications radioélectriques, souvent assortis de prêts de matériels. Ceux-ci peuvent également porter sur des véhicules (Levallois-Perret) ou des moyens spécifiques (sonomètre à Troyes, jumelles laser). Une colocalisation entre services (Woippy) ou la mise à disposition d'un bureau dédié (Fréjus) sont plus rares.

Le souci de définir au mieux les modalités de coordination entre services se retrouve fréquemment dans le cadre des mises à disposition de personnes interpellées avec, en corollaire, la formalisation de la sortie de leur circonscription par les agents de police municipale armés, en vue de l'exécution de cette mission (Villeneuve-Loubet). Cette formalisation permet ainsi, sur ce cas particulier, l'information de l'autorité judiciaire et celle des maires des communes traversées.

Indépendamment du dispositif prévu par la création d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), certains élus ont souhaité aller plus loin par la mise en commun de personnels et de moyens. C'est par exemple le cas dans trois communes de l'Aube (Saint-Julien-les-Villas, Rosières près Troyes et Saint-Parres-aux-Tertres), en application de la loi du 5 mars 2007¹⁸. Il s'agit dans ce cas de polices intercommunales qui sont créées par la mutualisation des ressources entre plusieurs communes, sans dépendre d'un EPCI.

¹⁷ Lille (59), Meaux (77).

¹⁸ Article 4 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (JORF du 7 mars 2007). Décret n° 2007-1283 relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements (JORF du 30 août 2007).

La formation est souvent un domaine investi au sein de ces modalités de coopération accrue, les forces de sécurité régaliennes apportant une contribution à la formation continue des agents de police municipale (armement de 4ème catégorie à l'Isle sur la Sorgue - 84-, de 6ème catégorie à Mauguio -34, motocyclistes à Nice -06 et Strasbourg -67).

Enfin, la mission constate que la vidéo-protection, et plus encore la présence d'un centre de supervision urbain (CSU), ont un effet structurant dans la collaboration entre forces de sécurité de l'Etat et police municipale ¹⁹.

En conclusion, tant les conventions que les pratiques, telles qu'a pu les observer la mission lors de ses déplacements, traduisent une grande diversité de situations. Le contexte local et la volonté des élus sont indéniablement des éléments déterminants dans la conception du rôle des polices municipales. Si la multiplication des conventions a probablement permis une prise en compte de leur réalité, pour autant, leur caractère restreint aux strictes mentions du modèle est majoritaire. De même, le nombre limité de conventions reposant sur un contrat « diagnostic-missions-moyens » est observé. Ce constat ne doit pas obérer l'idée que la recherche de synergies et de modalités de coopération accrue existe. Dans ce cas, elle est ressentie comme un besoin. Elle reste également conditionnée par le travail en bonne intelligence des acteurs. On peut citer la rénovation des conventions de coordination en cours dans le département des Alpes maritimes.

2.2. FACE À L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE DE SÉCURITÉ DES CITOYENS ET COMPTE TENU DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES CROISSANTES, L'ÉTAT ENCOURAGE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ AU NIVEAU LOCAL

Lors de ses rencontres avec les différents acteurs, préfets, élus, hauts responsables de la police et de la gendarmerie nationales, magistrats, représentants syndicaux, acteurs locaux, la mission a pu constater que la coproduction de sécurité des polices municipales aux côtés des forces régaliennes est une réalité. Des raisons objectives qui correspondent aux attentes des citoyens, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, favorisent ce mouvement encouragé par l'État. Celui-ci a, au demeurant, souhaité lui donner une assise et un encadrement juridiques qui lui confèrent une légitimité tout en l'organisant. Si aucun des acteurs ne remet en cause le rôle des polices municipales et en manifeste une perception positive, les conceptions restent cependant variables, influencées par la diversité des situations.

2.2.1. L'évolution de la délinquance et des attentes de la population

Il est patent que la population exprime un besoin croissant de sécurité et parfois, en corollaire, au-delà de toute perception objective, manifeste un sentiment d'insécurité qui peut devenir un véritable enjeu politique local. Pour sa part, l'action des services régaliens répond à un subtil équilibre entre proximité, prévention et répression. Une variation dans l'une de ces trois composantes entraîne un déplacement de l'activité au détriment de la proximité que les polices municipales viennent naturellement combler. Ce glissement trouve, en toute logique,

¹⁹ Lyon, Strasbourg, Isle sur la Sorgue.

son prolongement dans des actions de prévention sur la voie publique mais aussi d'actions répressives dans le cadre des pouvoirs de police du maire. Au travers de ces missions et de leur présence sur la voie publique, les agents de police municipale peuvent être amenés à constater des infractions graves et à en interpeller les auteurs, dans le cadre très restrictif de l'article 73 du CPP.²⁰ Au-delà de ces activités, il y a interférence entre le rôle des polices municipales et celui des forces de sécurité régaliennes. L'intérêt porté par les procureurs de la République au contrôle strict de l'activité et du comportement des polices municipales qui s'inscrivent dans cette démarche a été particulièrement souligné lors des visites.²¹ C'est donc sur cette frange que la convention de coordination doit se montrer particulièrement précise et que les modalités de coordination doivent être détaillées.

2.2.2. La nécessaire coordination des moyens amplifiée par la RGPP

Dans le cadre d'un contexte budgétaire fortement contraint et du principe de rationalisation qui guide les décideurs publics, l'idée est, pour l'État, de mieux coordonner les acteurs en matière de sécurité. Cette approche sous-tend cependant qu'un contrôle puisse être exercé tant sur les structures et les agents qui y participent que sur leurs activités. A titre d'exemple, le préfet de l'Essonne a été conduit à rappeler le rôle des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) dans le cadre des missions de sécurité au regard de leur statut de fonctionnaire territorial, différent de celui des agents de police municipale.²²

Par ailleurs, l'équation du *bien vivre ensemble*, responsabilité de l'élu local, et la nécessité d'une réponse adaptée à la délinquance, responsabilité régalienne, devrait trouver son équilibre par la dépense nécessaire et suffisante, produit conjoint de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) et de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette dernière s'applique à l'État et a un impact sur les ressources des collectivités territoriales. C'est donc dans cette perspective que s'impose plus encore la coordination entre les forces de sécurité de l'État et les polices municipales pour assurer un service public de sécurité équilibré et efficient.

2.2.3. Le concept de coproduction de sécurité est devenu incontournable

De manière liminaire, l'idée d'une coproduction de sécurité est apparue au travers des rapports *Peyrefitte* et *Bonnemaison*.²³ C'est notamment à la suite de ce dernier rapport que les premières politiques locales de prévention de la délinquance ont été développées en s'appuyant notamment sur les conseils communaux de prévention de la délinquance, puis sur les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance créés par un décret du 17 juillet 2002.

20 Article 73 : Dans le cas de crime flagrant ou de délit flagrant, puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Mais force est de constater que, dans certains cas, la conception du flagrant délit par les acteurs locaux est assez extensive. Il arrive même que la police municipale procède à des interpellations demandées par la police nationale.

21 Nice (06), Fréjus Draguignan (83).

22 Lettre du préfet de l'Essonne au maire de Linas en date du 19 octobre 2009 ; Lettre du préfet de l'Essonne au maire de Villabé en date du 26 août 2009 (en annexe).

23 PEYREFITTE Alain, *Réponses à la violence*, Rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris : Presses Pocket, 1977 ; BONNEMAISON Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Commission des maires sur la sécurité, Rapport au Premier ministre, Paris : La Documentation française, 1982.

Ce concept a été inscrit comme principe d'action publique avec la loi n° 95-73 d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995. En effet, ce texte associe à la lutte contre l'insécurité tant les acteurs régaliens que sont la police et la gendarmerie nationales que les collectivités territoriales, les urbanistes, les propriétaires d'immeubles et les entreprises privées de sécurité.

Cette orientation a été confirmée, sinon approfondie, notamment au travers de plusieurs textes de portée législative.²⁴ Plus récemment, la tragique disparition d'Aurélié Fouquet, jeune policière municipale, tuée le 20 mai 2010 à Villiers-sur-Marne, a rappelé l'implication des polices municipales dans les missions relatives à la sécurité des personnes et des biens aux côtés de la police et de la gendarmerie nationales.²⁵

C'est donc au travers de cette mise en perspective et de cette continuité qu'il convient d'appréhender la coordination et la complémentarité des différents acteurs impliqués, à des degrés divers, dans la sécurité des personnes et des biens. C'est également dans le cadre de cette responsabilité partagée, mobilisant tous ceux qui doivent y concourir, que l'exercice de certaines missions de police administrative se prête davantage à la notion de coproduction et au développement de la relation partenariale.

Pour leur part, les positions exprimées par les représentants des deux directions générales de la police et de la gendarmerie nationales sont en rapport avec la typologie des zones géographiques sur lesquelles elles exercent leurs compétences mais aussi, et surtout, avec les problématiques rencontrées et l'organisation des deux institutions.

La police nationale, implantée en zone urbanisée voire très urbanisée, traite les problématiques de sécurité liées à ce type d'environnement. Des villes comme Lyon, Marseille, Nice, ou celles situées en petite et grande couronne parisienne, sont le théâtre de phénomènes de délinquance (comme les faits de violence urbaines) nécessitant une approche partenariale dans les réponses à apporter. La direction générale de la police nationale (DGPN) a donc pleinement associé ses services (principalement ceux relevant de la direction centrale de la sécurité publique ainsi que ceux de la préfecture de police) au développement des CLSPD et des conventions de coordination au niveau national. L'objectif recherché est à la fois une meilleure coordination opérationnelle avec les polices municipales²⁶ mais également le renforcement de la complémentarité des deux services, nationaux et municipaux.

Cette recherche doit malgré tout prendre en compte la volonté des élus qui, comme il a déjà été exposé, conditionne la physionomie de la convention de coordination.

La police nationale se retrouve donc confrontée à une hétérogénéité dans l'emploi des polices municipales en fonction des orientations définies par les maires. Ceci explique les différences observées dans les niveaux de partenariat. Au-delà du rôle traditionnel qui leur est

24 Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ; loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

25 Allocution du Président de la République à Villiers-sur-Marne le 26 mai 2010.

26 Ce que l'on retrouve dans certaines conventions de coordination, avec l'indication de la mise à disposition de postes de radio de la police municipale auprès des services de la police nationale (Fréjus, Levallois-Perret) ou la présence (ponctuelle ou permanente) d'un agent de police municipale au centre d'information et de commandement de la DDSF (Lyon, Nice, Strasbourg).

dévolu, on observe, dans un certain nombre de villes,²⁷ une participation marquée des polices municipales dans les missions de la police nationale, traduisant en cela un recouvrement du champ missionnel.²⁸ Du point de vue de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), dès lors que l'on souhaite s'inscrire dans une démarche partenariale, ressort la nécessité de répartir les missions au cas par cas, en tenant compte des circonstances locales, mais dans un cadre pré-défini. Le champ d'action privilégié de la police municipale correspond à celui de la police administrative, du domaine contraventionnel, de la prévention et de la lutte contre les incivilités. Sur ce dernier aspect, les polices municipales ont un rôle majeur à jouer en matière de tranquillité publique et de lien social. De nombreux dispositifs trouvent, dans ce cadre, le moyen de leur déclinaison opérationnelle telle les opérations *Tranquillité seniors* ou *Tranquillité vacances*. La lutte contre la délinquance, hors ses aspects préventifs, au demeurant partagés, ressortit aux forces régaliennes qui disposent des moyens juridiques, humains et matériels en matière répressive.

Aussi, la direction générale de la police nationale (DGPN) exprime un certain nombre de réserves quant à l'extension des compétences judiciaires des polices municipales. En effet, l'octroi de prérogatives supplémentaires est susceptible d'emporter deux conséquences. La première porte sur un accroissement de la charge qui pèse sur les officiers de police judiciaire (OPJ) par un effet mécanique, principalement dans les villes à fort effectif de police municipale. Ces procédures viendraient s'ajouter à celles déjà traitées habituellement, dont le nombre a au demeurant augmenté ces dernières années, avec un risque de dégradation ou de neutralisation de l'activité des OPJ. Cette réflexion rejoint en cela la crainte manifestée par certains syndicats de policiers municipaux de voir leur tâches évoluer vers la rédaction de procédures, pour le compte du directeur de police municipale qui aurait la qualité d'agent de police judiciaire (APJ 20, cf. 1.2.), au détriment de leur action sur le terrain. Ils craignent que les polices municipales soient de ce fait moins présentes sur la voie publique et perdent leur rôle de proximité et de contact avec l'habitant. La seconde est la qualité des procédures qui impose, outre le contrôle exercé par l'OPJ, la compétence des agents qui les rédigent. En ce sens, une répartition des rôles légitimerait la création d'un corps de police municipale.

Sur la base du constat précité et des conventions de coordination actuelles, la DGPN estime que des évolutions sont souhaitables. Il s'agit de la formalisation du circuit de l'information réciproque en y intégrant les outils modernes de communication, la prise en compte des moyens spécialisés de police municipale lorsqu'ils existent (équipes motocyclistes, cynophiles, équestres, nautiques) et l'établissement de protocoles pour les accès indirects aux fichiers.

Le domaine de la formation peut également faire l'objet d'améliorations. Si globalement, elle peut être considérée comme satisfaisante, on peut cependant observer qu'elle sanctionne la réussite au concours d'accès avec une obligation de suivi mais sans obligation de résultat en sortie. De même, une adaptation des objectifs de formation aux modes d'action mis en œuvre localement apparaît nécessaire. Le CNFPT a d'ailleurs annoncé à la mission la mise en place prochaine de formations spécifiques, répondant ainsi aux besoins exprimés par les collectivités en la matière.

27 Lille.

28 Cannes (06), Meaux (77), Nice (06).

Au regard de la physionomie des territoires dont elle a la responsabilité, la gendarmerie nationale inscrit sa démarche dans le cadre d'une approche globale de la sécurité. Elle intègre la notion de proximité et l'action en partenariat avec les acteurs locaux, qu'ils soient publics, privés ou associatifs, en vue d'apporter une réponse appropriée à la diversité des situations. Elle s'appuie en cela sur un ancrage territorial fort, son organisation étant fondée sur les principes de continuité et de proximité. Ces principes sont confortés par le logement de ses personnels sur leur lieu d'emploi qui favorise la connaissance du territoire et des populations. Cette approche de la sécurité publique est fondée sur une maîtrise complète du spectre missionnel²⁹ et du traitement de la délinquance sur sa zone de compétence qui lui permet d'en avoir une vision globale. Ce dispositif intégré et cohérent permet, d'une part, de répondre aux attentes des citoyens sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, garantit l'égalité d'accès de tous au service public de sécurité. C'est pourquoi, malgré les contraintes budgétaires, la gendarmerie n'envisage pas de procéder à une partition territoriale ou missionnelle avec les polices municipales. Pour sa part, la question de l'intercommunalité suscite d'autant plus de réserves qu'en termes de proximité et de prévention de la délinquance, le maire doit rester un acteur central. Il dispose par ailleurs *intuitu personae* du pouvoir de police. Cette position a également été exprimée sur le terrain. Ainsi, un responsable départemental de la gendarmerie indiquait que l'apport essentiel des polices municipales repose sur leur action au niveau communal grâce à une connaissance fine de la population qui contribue à la tranquillité publique et aux règlements des différends. Les amener à opérer sur plusieurs communes, en amenuisant cette notion de proximité, ne peut qu'affaiblir cette capacité.

Dans le cadre de cette conception, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) considère qu'il est possible, sur la base d'études ciblées et de diagnostics partagés, de renforcer tant la coopération que la coordination. A ce titre, des missions de basse intensité pourraient être dévolues prioritairement aux polices municipales telles que le traitement des incivilités, les troubles de voisinage ou le traitement de certaines infractions contraventionnelles. La situation dans les départements et territoires outre-mer fournit un exemple de pratiques diversifiées en fonction des situations locales et des circonstances où le partenariat prévaut.

Le contenu des conventions de coordination pourrait être amélioré en intégrant systématiquement une dimension logistique. Dans le domaine des transmissions, il ne semble pas qu'il y ait de difficulté de principe pour l'accès à des fréquences communes dès lors que la confidentialité judiciaire est respectée. Un canal dédié apparaît comme la solution technique la plus adaptée. A ce titre, la DGGN a porté à la connaissance du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur que le réseau Rubis est en mesure d'accueillir à compter du 1er janvier 2011 les polices municipales des communes situées en zone de compétence gendarmerie.³⁰ L'information mutuelle en matière d'engagement opérationnel peut également être renforcée y compris la nuit, cet aspect étant lié au précédent. Cependant, en l'absence de moyens radioélectriques compatibles, la mise à disposition de postes en service dans les polices municipales peut constituer un palliatif.

29 Prévention-renseignement-police judiciaire-ordre public.

30 Note n° 71699 GEND/CAB du 22 juin 2010. Ainsi, dès lors que les PM acquièrent des terminaux radio identiques à ceux de la gendarmerie, le réseau Rubis leur offrirait des services de phonie correspondant à leurs besoins. Ce dispositif, outre les communications individuelles, permet la réception de conférences ouvertes en cas d'événements graves et la possibilité de communiquer sur des canaux communs lors d'opérations communes.

Au delà de l'échange d'informations qui doit être formalisé, il s'agit d'identifier des pré-requis avant que la coopération entre les forces soit plus systématique. Sur ce point, la contractualisation des obligations de formation et leur fréquence, avec un contrôle du niveau, apporteraient une plus-value. De manière générale, la DGGN considère qu'il convient d'approfondir les diagnostics de sécurité pour améliorer la coopération fonctionnelle. C'est donc davantage dans la recherche de gisements d'efficacité, prenant en compte les atouts de chacun, que dans un déplacement du curseur, que se positionne la gendarmerie nationale.

2.3. LE DÉBAT RESTE ENCORE CONFLICTUEL EN RAISON DE CONCEPTIONS DIVERGENTES DE LA SÉCURITÉ CHEZ LES DIFFÉRENTS ACTEURS

Le rôle des polices municipales fait l'objet de perceptions variables, sinon divergentes, entre les organisations syndicales qui représentent les policiers municipaux et les donneurs d'ordres locaux que sont les maires. Chez les élus, une majorité se dégage au travers de la position exprimée par l'association des maires de France (AMF). Dans les organisations syndicales, on note également une tendance majoritaire qui peut rejoindre, sur certains points, celle des élus, quant au rôle des polices municipales, mais avec des évolutions catégorielles attendues.

2.3.1. Des élus locaux généralement vigilants quant à leurs prérogatives

L'association des maires de France (AMF) a exprimé une position correspondant au rôle traditionnel des polices municipales et s'est déclarée opposée à toute mesure qui favoriserait leur autonomisation. Pour l'AMF, le policier municipal est, et doit rester, un fonctionnaire territorial soumis à l'autorité du maire de la commune dont il relève. Dans cette conception, même s'il est impliqué dans la coproduction de sécurité, il est avant tout un agent territorial chargé de la mise en œuvre des arrêtés municipaux et de la politique du maire. Son champ d'action est celui de la communauté et du *vivre ensemble* sans qu'il puisse y avoir de confusion avec l'activité des forces de sécurité régaliennes.³¹ A ce titre, les polices municipales ne sont ni des polices supplétives, ni des polices auxiliaires. Pour l'AMF, il est essentiel que les maires conservent l'intégralité de leur autorité sur leurs services de police municipale. Chaque maire doit ainsi définir sa doctrine d'emploi, adaptée aux conditions locales et reflétant les priorités de la municipalité.³² De même, l'AMF est réservée sur la question des polices intercommunales car elle craint que cela porte atteinte aux pouvoirs de police des maires.

Le président de l'AMF a également indiqué que de nombreux maires considèrent que l'État se désengage du terrain en utilisant les polices municipales comme variable d'ajustement de ses propres effectifs (police et gendarmerie nationales). Outre cette perception, il est fait état de deux types de difficultés qui peuvent se rencontrer dans les rapports entre les élus et leurs policiers municipaux. Il peut y avoir des conflits d'autorité entre le maire et ceux-ci ou, éventuellement, dans les grandes villes, à fort effectif de police

³¹ Pour l'AMF, « les missions de la police municipale ne sont pas les missions de l'État » Jacques Pélissard, président de l'AMF. Entretien du 19 juillet 2010.

³² « Les polices municipales ne doivent pas devenir une force autonome et indépendante des pouvoirs locaux ; elles doivent rester le bras armé d'une politique municipale », *Ibid.*

municipale, la volonté de s'identifier à la police nationale, ou tout au moins à ses missions. Ceci peut conduire au développement d'une identité de corps qui débouche sur une volonté d'affranchissement des orientations de la politique municipale.

Pour ces raisons qui tiennent au rôle et à l'autorité du maire, la position de l'AMF est plus que réservée au sujet de l'extension des compétences des polices municipales. Elle est défavorable au projet visant à attribuer la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux directeurs de polices municipales,³³ *a fortiori* à des compétences plus étendues. Elle considère en effet que cela créerait des liens de subordination avec les parquets, contraires au principe d'autonomie des collectivités locales et des principes de répartition des compétences qui en découlent (cf. 3.1.). Cette *judiciarisation* des polices municipales accentuerait encore la volonté des agents d'acquérir une certaine indépendance par rapport aux maires qui sont leur autorité d'emploi et qui en assument le coût financier ; certains syndicats utilisent d'ailleurs l'argument du contrôle par l'OPJ et donc par le procureur pour justifier l'émergence d'une sorte de « domaine réservé » au sein des missions des policiers municipaux qui échapperait à l'autorité hiérarchique du maire.

La généralisation de l'armement suscite les plus grandes réserves, la raison semblant liée au rôle des polices municipales mais aussi à la formation au tir qui mériterait d'être renforcée. De même, l'AMF est défavorable, en termes de traitement, à l'instauration d'un régime dérogatoire à celui du reste de la fonction publique territoriale (cf. 3.1.)

Si la position de l'AMF reflète celle de la grande majorité de ses membres, quelques maires, principalement là où les polices municipales ont des effectifs conséquents, affichent des conceptions différentes, au moins sur certains points.

2.3.2. Les organisations syndicales représentant les policiers municipaux expriment des positions divergentes et sont parfois en opposition avec les élus

La première difficulté à laquelle sont exposés les syndicats de police municipale tient au mode de fonctionnement de la fonction publique territoriale. En effet, il n'existe pas d'unité de mesure de la représentativité *catégorielle* des policiers municipaux en l'absence d'élections spécifiques. Les élections professionnelles dans les collectivités locales ne sont pas organisées par cadre d'emploi, la représentativité des syndicats, ouvrant droit à siéger au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, est donc globale et non catégorielle ; les syndicats non représentatifs émettent d'ailleurs une critique récurrente de ce système.

Deux grandes tendances se font jour au cours de la consultation des organisations syndicales représentatives auditionnées par la mission ou ayant envoyé une contribution écrite : une majorité vers l'amélioration du *statu quo* actuel avec des polices municipales orientées vers la proximité et une minorité protéiforme qui revendique résolument une orientation « policière » des missions.

³³ Article 32 ter du projet de loi de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSI 2) qui vise à attribuer la qualité d'APJ aux directeurs de police municipale.

Quelques aspects font néanmoins l'unanimité :

- * l'intégration des gardes champêtres dans le cadre d'emploi des agents de police municipale telle que proposée dans le rapport *Ambroggiani* ;
- * le souci de ne pas créer « d'inégalité entre citoyens » dans la sécurité ;
- * la création d'un « corps » de police municipale ; dans ce domaine, si toutes les formations syndicales sont sensibles au besoin de reconnaissance des polices municipales, il y a, malgré tout, des degrés différents dans la volonté d'intégration. Le premier degré correspond, pour la majorité des syndicats, à la rédaction d'une doctrine nationale d'emploi en restant dans le cadre de la fonction publique territoriale. Au degré supérieur se situe la création d'un véritable statut avec des niveaux différents d'autonomie fonctionnelle, en particulier par rapport à l'autorité du maire ou du procureur de la République. Enfin, une minorité milite pour la création d'une véritable police « territoriale » autonome proche des deux forces de sécurité actuelles ;
- * l'utilité des conventions de coordination est mise en doute : pour une majorité, les potentialités des conventions sont sous-exploitées qui devraient plus être orientées vers la « définition de dominantes au sein de champs missionnels ». Leur rédaction « fait la part belle » aux forces régaliennes et il y a un vrai risque de dévoyer l'emploi des polices municipales comme « supplétifs » destinés à « remplir les vides » des forces de sécurité de l'État ; l'intercommunalité est un concept favorablement perçu pour afficher une nouvelle « police territoriale ». Cette maturité dans la réflexion se traduit par une volonté d'évoluer vers un statut de véritable « troisième force » de dimension nationale.

Quelques points de vue divergent :

- Le principe du port de l'arme suit deux logiques : soit l'arme répond à un besoin missionnel (circonstances, activité de nuit...) et son port doit faire l'objet d'arbitrages au cas par cas, soit la vocation de l'arme (en plus de permettre la protection de l'agent) est celle d'afficher un statut de *vrai policier* et doit donc être généralisée ;
- La formation au sein du CNFPT est globalement bien appréciée et a favorablement évolué depuis ces dix dernières années. Une minorité soutient le principe d'une formation centralisée nationale à l'instar de la police et de la gendarmerie nationales, arguant du fait que le CNFPT manquerait de savoir-faire sur les questions techniques de sécurité (gestes d'intervention, armement) parce qu'il n'aurait pas de « culture police » ;
- La très grande majorité des représentations syndicales reste circonspecte sur l'extension des compétences APJ 20 des chefs de polices municipales :
 - soit par crainte de se voir débordées par le traitement administratif de nouvelles responsabilités judiciaires ;

- soit pour ne pas risquer de perdre la capacité de présence à l'extérieur et sur la voie publique (la compétence APJ des chefs de police municipale se traduisant par un surplus d'activité par délégation pour les agents) ;
- soit par souci de ne pas devenir des auxiliaires de police auxquels on ne reconnaîtrait pas les mêmes avantages financiers pour un travail présentant les mêmes risques, confirmant ainsi le « transfert de pans entiers de compétences de la police nationale vers la police municipale »,
- soit pour ne pas créer des polices municipales à deux vitesses alors même que la volonté serait d'unifier en un seul « corps ou statut ».

Néanmoins de rares voix se prononcent pour une reconnaissance des capacités juridiques des polices municipales « premier rempart de la sécurité », se soustrayant ainsi à l'autorité directe du maire.

Au-delà de toutes les convergences ou divergences de principe sur l'emploi, le positionnement ou l'affichage, le « volet social » est unanimement sous-tendu et défendu. Ainsi, les lettres de l'intersyndicale du 16 septembre³⁴ réaffirmaient la nécessité de revaloriser les grilles salariales, d'intégrer les primes dans le calcul de la retraite ainsi que de prendre en compte la dangerosité et la pénibilité de la profession.

³⁴ Lettres à l'attention du ministre de l'Intérieur et du président de l'AMF en date du 16 septembre 2010 (CGT; CFDT Interco, SNPM-CFTC, FO Services Publics, FAFPT et UNSA Territoriaux).

3. LA MISSION ÉCARTE LA SOLUTION STATUTAIRE, PEU CONSENSUELLE ET INADAPTÉE AUX SITUATIONS DIVERSES SUR LE TERRAIN, ET PRIVILÉGIE LA VOIE CONSISTANT À DÉVELOPPER DE NOUVELLES COOPÉRATIONS AU NIVEAU LOCAL SUR LA BASE D'UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ ET DU VOLONTARIAT

Les entretiens menés avec les interlocuteurs nationaux (administrations centrales, AMF, CNFPT, syndicats) et les visites sur le terrain confortent la mission dans l'idée qu'une grande réforme statutaire des polices municipales comme elle eut lieu en 1999 n'est pas souhaitable. Un bouleversement législatif et réglementaire du cadre juridique présenterait plus d'inconvénients que d'avantages parce qu'il ne répondrait pas aux réalités très hétérogènes des polices municipales sur le territoire national et qu'il ne bénéficierait d'aucun consensus entre les différents acteurs. La mission propose par conséquent de privilégier une approche conventionnelle et partenariale, sur la base du volontariat, afin de trouver des réponses adaptées aux situations locales et reposant sur une coopération renforcée entre l'État et les élus. Seule une démarche de type contractuelle, portée localement par le préfet et le maire, articulée avec le CLSPD, est de nature à fournir des solutions aux difficultés identifiées par la mission et développées dans la deuxième partie du présent rapport.

3.1. L'AUTONOMISATION DU CADRE JURIDIQUE VISANT À CONSTRUIRE UN STATUT DES POLICES MUNICIPALES DÉROGATOIRE À CELUI DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE NE RÉPONDRAIT PAS À L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SITUATIONS ET DES ENJEUX

La mission a écarté la piste qui aurait consisté à traiter les problématiques évoquées dans la deuxième partie sous un angle exclusivement juridique en se lançant dans une refonte des textes statutaires régissant les quatre³⁵ cadres d'emploi des agents de police municipale pour aboutir à un statut des polices municipales dérogatoire au statut des fonctionnaires territoriaux, similaire à celui des sapeurs-pompiers,³⁶ revendication portée par une partie des syndicats de policiers municipaux. En effet, une telle démarche serait totalement inadaptée au regard de la diversité des situations sur le terrain qui découlent largement des choix des maires en termes de doctrine d'emploi. Par ailleurs, elle ne répondrait d'aucune manière aux enjeux techniques et financiers afférents à la question des polices municipales ; elle ne bénéficierait enfin d'aucun consensus politique.

35 Garde-champêtre, agent de police municipale, chef de service de police municipale, directeur de police municipale. Suite aux propositions du rapport Ambroggiani, le cadre d'emploi des garde-champêtre a vocation à être fusionné avec celui des agents de police municipale, mesure bénéficiant d'un très large consensus comme l'a constaté la mission, et qui ramènerait ainsi le nombre de cadres d'emploi de la filière police municipale à trois.

36 C'est-à-dire qui dérogerait en partie à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui constitue le titre III du statut général de la fonction publique relatif à la fonction publique territoriale. L'article 117 de cette loi dispose que les décrets statutaires s'appliquant aux sapeurs-pompiers peuvent déroger aux dispositions du titre III.

3.1.1. La grande diversité des polices municipales découle des choix réalisés localement par les élus et s'oppose ainsi à une refonte statutaire nationale

La mission a constaté lors de ses visites sur le terrain qu'il n'existe pas de modèle unique de « police municipale » mais des « polices municipales » correspondant à des typologies différentes (cf. 1.1.1.) qui dépendent de la politique des maires. Celles-ci impliquent des doctrines d'emploi, des logiques de mission et des choix d'équipement tellement différents qu'il serait illusoire de vouloir les unifier par un texte sans se heurter à la liberté d'administration dont bénéficient les collectivités locales.

3.1.1.1. L'extrême hétérogénéité d'un point de vue quantitatif et qualitatif

Il convient de rappeler quelques chiffres développés de façon plus exhaustive dans la première partie du rapport : hors ASVP et garde-champêtres, il y a entre 18 000 et 20 000 agents de police municipale répartis de façon très inégale sur le territoire, puisque moins de 10% des communes françaises disposent d'un service de police municipale.

Pour autant, il n'y a pas de lien proportionnel direct entre la population d'une ville et la taille de sa police municipale, à la différence des services administratifs et techniques pour lesquels il est plus évident. On peut recenser des grandes villes, comme Brest, qui ne disposent pas de police municipale. Lyon est la ville qui dispose de la police municipale la plus étoffée avec un effectif de 380 agents, mais elle est talonnée par la cinquième ville de France, Nice, qui dispose d'une police de 330 agents. A l'inverse, une petite ville comme Saint-Tropez emploie 70 agents.

De même, la répartition des polices municipales sur le territoire national est toute aussi inégale, on constate en effet des zones de concentration ponctuelle qui aboutissent à des « taux de couverture » de la population très différente selon les zones. Ainsi, c'est dans la région Ile-de-France, suivie de la région PACA que l'on trouve le plus de services de police municipale. A l'inverse, le grand Ouest en est relativement dépourvu.

Cette hétérogénéité est aussi qualitative. La nature des missions exercées par les services de police municipale, le service nocturne, l'existence d'un système de vidéo-protection ainsi que l'armement sont des critères différenciant les services d'une commune à l'autre, sans être là non plus directement corrélés à la taille de la commune. L'étude de l'AMF sur les polices municipales citée dans la première partie du rapport a ainsi montré à quel point le périmètre de ces missions pouvait être variable.

Le rappel de ces éléments quantitatifs et qualitatifs vise à mettre en garde contre une approche simplificatrice qui consisterait à établir une typologie correspondant à une dichotomie ville-campagne dans laquelle on aurait deux profils de police municipale, l'un rural, en zone gendarmerie, limité aux missions traditionnelles d'application des arrêtés de police administrative du maire, non armé, à service diurne, et l'autre urbain, en zone police, aux missions se rapprochant de celles de la police nationale,³⁷ armé, et à service nocturne.³⁸

37 En particulier la question des mises à disposition dans le cadre de l'article 73 du Code de procédure pénale.

38 Une police municipale sur vingt dans les communes de moins de 5.000 habitants dispose d'une brigade de nuit, par exemple.

3.1.1.2. *Les choix politiques des élus expliquent ces différences...*

Les différents « visages » des polices municipales rencontrées par la mission lors de ses visites ne sont à l'évidence pas le fruit du hasard, mais des choix des maires en termes de création, de doctrine d'emploi et d'équipement.

Il convient toutefois d'émettre une réserve avant de poursuivre ce raisonnement. Le profil d'une police municipale dépend également des ressources dont dispose la collectivité, or ce critère constitue probablement la plus grande inégalité entre les communes et contraint les choix du maire. Pour autant, la mission ne dispose pas de données financières suffisantes³⁹ pour estimer la part croissante jouée par la contrainte budgétaire dans la politique d'équipement des collectivités locales en matière de polices municipales. Cette contrainte limite la marge de manœuvre des élus et va s'accroître dans les années à venir en raison des tensions pesant sur les finances publiques. De ce point de vue, il y a un facteur d'inégalité dans l'accès des citoyens aux prestations locales de sécurité qui ne dépend pas directement de la politique du maire, facteur dont les syndicats de policiers municipaux sont d'ailleurs conscients.⁴⁰

Cela étant dit, les décisions du maire⁴¹ dessinent très largement les contours de « sa » police municipale. L'absence de typologie simple à établir en matière de police municipale s'explique ainsi par les décisions locales du maire sur une multitude de points qui conditionnent le fonctionnement du service, comme on l'a démontré au point 1.1.1., et qui aboutissent ainsi à définir une doctrine d'emploi pour chaque mairie.

Les différences entre ces doctrines d'emploi des maires ne sont ni entièrement individuelles, ni entièrement politiques au sens partisan du terme, à l'exception des mairies communistes qui refusent le plus souvent la création d'une police municipale.⁴² La mission a pu ainsi constater qu'il y avait à l'évidence des questions de doctrine différenciant les communes de gauche et de droite (dans une approche gauche/droite classique, la police municipale est plutôt cantonnée à des tâches de prévention et de proximité dans le premier cas, elle est plus visible sur la voie publique et participe plus à la lutte contre l'insécurité dans le deuxième cas), mais cette distinction est loin d'expliquer les situations rencontrées sur le terrain. Il semble que la ligne de partage politique passe également à l'intérieur des partis, dessinant un groupe d'élus de gauche « sécuritaires » (Lyon, Evry⁴³) par opposition à un autre groupe d'élus « traditionnels » (Lille), mais différenciant aussi un groupe d'élus de droite plus attachés à une police de la « tranquillité publique » où la police municipale joue un rôle assez

39 Si la mission a pu, dans certains cas, récolter des données budgétaires fournies par les mairies, celles-ci sont insuffisantes pour comparer les communes entre elles car leur assiette, leur mode de calcul, leur poids dans le budget général sont présentés de façon très diverse d'une commune à l'autre. En particulier, les frais de personnel ne sont pas toujours individualisés ou comptabilisés ce qui ôte toute valeur probante aux comparaisons. Ce point nécessiterait des investigations comptables et financières dépassant le cadre de cette étude.

40 Cf. entretien avec la CFDT « Interco ».

41 Les pouvoirs de police sont exercés par le maire (et non par le conseil municipal).

42 Pour les élus communistes, la sécurité doit rester exclusivement du ressort de l'État dans une logique d'égalité d'accès du citoyen à la sécurité sur tout le territoire. Les polices municipales entraînent, de par leur existence même, une entorse à ce principe d'égalité.

43 La ville d'Evry a armé d'ailleurs récemment sa police municipale et a inauguré un « hôtel de police » municipale fonctionnel (magasins sécurisés pour l'armement, CSU intégré en cours de rôdage, accueil du public, vestiaires pour le personnel, tenues d'intervention etc.).

classique (Troyes), voire effacé (Marseille), d'un groupe d'élus de droite « répressifs » où les policiers municipaux sont invités à opérer de nombreuses interpellations (Meaux et région PACA).

La multiplication de la vidéo-protection bouleverse encore plus la donne, deux villes de gauche comme Lyon ou Strasbourg, ayant énormément investi dans ce domaine avec des CSU flamboyants neufs et disposant de gros moyens. A droite, on peut citer Nice et Cannes, Nice expérimentant même un dispositif de verbalisation du stationnement gênant par vidéo entièrement automatisé. Les grands CSU visités par la mission (Strasbourg, Lyon, Nice) testent tous des logiciels d'intelligence artificielle permettant de détecter une éventuelle agression et de déclencher une alerte, traitée ensuite par la police municipale ou relayée au CIC de la police nationale, selon le cas.

Bref, en fonction de la situation locale et de leurs choix politiques, les maires disposent d'une grande latitude en ce qui concerne les missions et les moyens de leur police municipale. C'est précisément cette latitude, à laquelle les élus sont très attachés (cf. 2.3.1. et 3.1.2.), qui induit les situations très variées décrites par la mission et qui rendent inutile toute tentative d'unification statutaire.

3.1.1.3 ...Qui ne sauraient être gommées par une démarche d'ordre statutaire sans toucher au principe de libre administration des collectivités locales

Il convient de rappeler qu'il existe déjà un cadre statutaire pour les policiers municipaux : celui de la fonction publique territoriale. Une filière spécifique leur est consacrée, englobant les quatre cadres d'emploi cités précédemment.⁴⁴ Les trois principaux cadres d'emploi de cette filière (agent, chef de service et directeur) sont régis par des décrets du 16 novembre 2006 stipulant de façon assez précise la structure respective de chaque cadre d'emploi, les missions afférentes (y compris les missions à caractère judiciaire,⁴⁵ comme la référence à l'article 21 du Code de procédure pénale - la qualification d'APJ-A) et les infractions qu'ils sont en droit de relever par procès-verbal, ces dernières s'étant considérablement élargies au fil du temps au gré des textes intervenus depuis 1999. Les décrets décrivent également dans le détail le régime de l'agrément et de l'assermentation spécifique au métier de policier municipal.

Les trois cadres d'emploi prévoient des règles traditionnelles en droit de la fonction publique en termes de recrutement, d'avancement, de formation, de promotion (passages aux grades supérieurs, intégration par examen professionnel ou par avancement au choix dans le cadre d'emploi supérieur), de rémunération principale (évolution indiciaire) et accessoire. Par exemple, en ce qui concerne les rémunérations accessoires qui sont au cœur des négociations actuelles entre l'Intersyndicale, l'AMF et la DGCL au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale,⁴⁶ les cadres d'emploi de la filière prévoient déjà une dérogation au principe d'équivalence avec les corps de l'État afin de construire un régime indemnitaire qui leur soit propre.

44 Cf. supra 3.1.1.1.

45 En cours de modification par la LOPPSI 2 pour le cadre d'emploi des directeurs qui se voient conférer la qualité d'APJ 20.

46 Cf. 2.3.2.

Ainsi, le cadre d'emploi le plus nombreux, celui des agents de police municipale, lui-même structuré en trois grades, agent, brigadier, brigadier-chef principal, possède un régime indemnitaire comme suit :

- * une indemnité spéciale de fonctions ;
- * l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ; on notera que cette IAT est attribuée, par dérogation au principe de parité avec les corps d'État (au même titre que les corps de sapeurs-pompiers) aux membres du cadre d'emploi C et à ceux du cadre B dont l'indice brut ne dépasse pas 380 ;
- * des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;
- * d'autre part, les agents peuvent prétendre au bénéfice de primes ou indemnités versées en contrepartie de tâches ou de sujétions particulières, mais aussi, en raison de leurs fonctions, à une NBI.

Les quatre cadres d'emploi de la filière police municipale de la fonction publique territoriale donnent par conséquent un certain nombre d'outils statutaires aux maires, qu'il convient de valoriser dans le cadre de démarches conventionnelles locales (cf. 3.2.).

La brève description de ce contexte statutaire vise à montrer que ce dernier constitue déjà un régime particulier au sein de la fonction publique territoriale, qui se différencie des cadres d'emploi administratifs sur un certain nombre de points (agrément, assermentation, prérogatives judiciaires, régimes indemnitaires hors parité...). Il est toujours possible de négocier avec les élus et la DGCL dans ce cadre pour obtenir des améliorations, comme c'est le cas actuellement, sur les déroulements indiciaires, sur les possibilités de reclassement ou de promotion, sur le mode de calcul des rémunérations accessoires, sur l'assiette formant la base des pensions de retraite, etc., mais ce cadre statutaire n'est pas en mesure d'aplanir les différences entre services de police municipale car on toucherait là à la doctrine d'emploi de chaque maire, garantie par le principe de libre administration des collectivités locales et des pouvoirs de police du maire, sans parler des problèmes liés aux équilibres internes propres à la FPT.

En effet, les différences qui touchent à l'identité d'un service de police municipale, à la « dominante de champ »⁴⁷ structurant les missions quotidiennes du service, à une présence plus ou moins grande sur la voie publique, à la part d'activités répressives ou coercitives exercées par ses membres, à la politique d'équipement matériel et immobilier, ne sauraient être encadrées ou limitées par des décrets statutaires dont l'objectif principal est de structurer un cadre d'emplois et de définir, outre un énoncé général des missions tel qu'il existe déjà, des règles en matière de recrutement, de formation, d'avancement et de rémunération.

Un exemple de revendication, présenté à la mission par certains syndicats et parfois entendu sur le terrain lors de ses visites, est celui de la généralisation de l'armement qui illustre parfaitement ce raisonnement démontrant que le cadre statutaire n'est pas adapté à régler la question. Les décrets statutaires reprennent les dispositions législatives en renvoyant à l'existence d'une convention de coordination et à l'agrément préfectoral individuel la possibilité d'armer une police municipale. Suite au décès tragique d'Aurélié Fouquet à Villiers-sur-Marne le 20 mai 2010, quelques syndicats exigent la généralisation des armes à

47 Cf. 3.2.

feu dans les polices municipales, revendication qui fut d'ailleurs portée politiquement par un amendement à la LOPPSI 2 qui ne fut pas retenu dans le débat parlementaire. Une telle mesure ne pourrait être décidée dans le cadre réglementaire des statuts de la fonction publique territoriale parce qu'elle relèverait du domaine de la loi, voire du bloc de constitutionnalité en ce qu'elle porterait atteinte à la libre administration des collectivités locales : comment pourrait-on imposer à tous les maires disposant d'une police municipale l'armement de leurs agents ? Ceci ne serait envisageable, et à condition que la constitutionnalité de la mesure soit avérée, que par la voie législative en dérogeant au titre III du statut général des fonctionnaires et en créant, comme ce fut le cas pour les sapeurs-pompiers dans le cadre de la départementalisation, un statut particulier des policiers municipaux.

Or certaines revendications syndicales recueillies par la mission visent précisément à aller plus loin dans les dérogations aux règles de la fonction publique territoriale afin d'unifier le mode de fonctionnement des polices municipales, et donc de limiter de ce fait l'autorité du maire sur son service de police municipale, en s'inspirant de régimes particuliers déjà existants (police nationale ou sapeurs-pompiers). Cette évolution n'apparaît en aucune manière souhaitable pour la mission qui estime que les polices municipales doivent rester dans le cadre de la fonction publique territoriale et qu'il serait sage d'éviter un bouleversement juridique, aux conséquences imprévisibles, du régime qui leur est applicable.

3.1.2. Un régime dérogatoire à celui de la fonction publique territoriale ne répondrait pas aux enjeux techniques et financiers et s'inscrirait dans un contexte conflictuel

Outre le fait que les questions statutaires soient impuissantes à effacer les différences de culture et de contexte d'une commune à l'autre, un statut national des polices municipales, dérogatoire à celui de la fonction publique territoriale, ne serait pas adapté aux problèmes techniques et financiers actuels. En outre, il ne bénéficierait d'aucun consensus politique.

3.1.2.1. Des problématiques impossibles à résoudre en l'état actuel

Un des syndicats représentatifs auditionné par la mission⁴⁸ a bien résumé ses attentes en terme d'évolution statutaire : il conviendrait de définir une doctrine d'emploi au niveau national et ensuite d'harmoniser les textes régissant les polices municipales, en définissant un socle minimal qui s'imposerait au maire en termes de missions et de moyens, et, par voie de conséquence, un statut national accordant de larges prérogatives aux policiers municipaux, y compris en termes « d'autonomisation » par rapport au maire (droit de retrait, compétences judiciaires élargies, etc.). Cela inclut, pour reprendre l'exemple cité précédemment, la généralisation de l'armement. On pourrait ajouter, comme l'a fait un autre syndicat d'ailleurs,⁴⁹ l'assimilation des dénominations de chaque grade dans les trois cadres d'emploi à ceux de la police nationale, en particulier pour la catégorie B, pour lesquelles les titres (chef de service de police municipale « de classe normale », « de classe supérieure » etc.) ont une connotation trop administrative, trop « fonction publique », par opposition aux grades en usage dans les forces de sécurité de l'Etat. (lieutenant, capitaine, commandant...).

48 FAFPT

49 FO Services Publics et Santé, secteur polices municipales

Outre les difficultés juridiques décrites dans le paragraphe précédent, l'élaboration éventuelle d'un tel statut soulève plusieurs interrogations :

- *L'analogie avec la police nationale ou les sapeurs-pompiers est-elle pertinente ?*

Il y a tout d'abord une interrogation d'ordre arithmétique. Les effectifs de la police nationale, de l'ordre de 150 000 agents, sont sans commune mesure avec ceux des polices municipales, pour lesquels la fourchette oscille entre 18 000 et 20 000 agents et dont les effectifs se stabilisent depuis quelques années. Si on ajoute les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, on parvient à un ensemble comprenant environ 240 000 agents, ce qui signifie que les polices municipales représentent moins de 10% des effectifs des forces étatiques. Le concept de « coproduction de sécurité » s'applique donc à la coopération entre deux sous-ensembles de très inégale ampleur. Dans ces conditions, l'urgence d'enclencher un bouleversement juridique visant à rapprocher les uns des autres n'est pas avérée. La France n'est pas dans la situation belge, où les polices des bourgmestres fournissent les effectifs de sécurité publique les plus nombreux.

Quant aux sapeurs-pompiers, ils sont 249 000 sur le territoire, mais ils recouvrent des statuts différents, seuls les 40 100 sapeurs-pompiers professionnels non militaires⁵⁰ pourraient être comparés aux policiers municipaux. Ils ne sont donc que deux fois plus nombreux que les policiers municipaux, mais leur organisation départementale au sein des SDIS représente une particularité : il y a ainsi un effet de « masse critique » qui fait qu'un SDIS, dans un département de taille moyenne, regroupe plusieurs centaines de pompiers professionnels placés sous un même commandement, qui plus est du ressort du préfet, alors que seules quelques polices municipales de très grandes villes atteignent un effectif de 300 agents, à l'exception de Cannes. Il n'y a donc guère d'analogie possible entre la situation des pompiers et celle des polices municipales, et ce d'autant plus que la départementalisation attribue la gestion de ces pompiers au conseil général. Sauf à imaginer une départementalisation des polices municipales et une mutualisation des services gérés par un état-major au niveau du département, ce que les maires n'acceptent pas, il n'y a aucune raison de s'inspirer du statut dérogatoire des sapeurs-pompiers pour dessiner un futur statut des polices municipales.

- *L'ombre du « quatrième corps » et la question des ASVP*

Les repyramidages successifs des corps B et C de la police nationale ont engendré un vide au bas de la pyramide indiciaire, la dernière mesure dite de « l'équivalence catégorie B » pour le haut de la catégorie C des gradés et gardiens accentuant encore ce mouvement. L'élévation des niveaux de qualification et de rémunération dans la police tend ainsi, depuis quelques années, à créer un effet d'aspiration au bas de la pyramide en relançant à intervalles réguliers l'hypothèse de création d'un « quatrième corps » qu'il conviendrait de constituer au sein de la police pour les tâches d'exécution.⁵¹ La question s'était posée à plusieurs reprises dans le cadre de l'avenir professionnel des ADS : faut-il créer un nouveau corps, de catégorie C, ouvert en

50 Les militaires de la BSPP et de la BMPM sont 12 100. Le gros des effectifs est fourni par les volontaires (196 800).

51 Le PLF 2011 ayant acté le transfert de 200 ETPT du ministère de l'Intérieur vers celui de la Justice dans le cadre de l'accord sur les tâches indues éloigne néanmoins cette hypothèse.

priorité aux anciens ADS, qui aurait vocation à assurer les tâches d'exécution ? La RGPP et le contexte budgétaire ont tranché par la négative, mais la perspective d'un statut national des policiers municipaux, dérogoire de la FPT et proche de celui de la police, tend à renouveler cette interrogation : et si la catégorie C des agents de police municipale quittait le giron de la FPT pour devenir le « quatrième corps » de la police nationale ?

A cela s'ajoute le problème spécifique posé par les ASVP. Plusieurs syndicats de policiers municipaux se montrent très vigilants sur la question des modalités d'emploi, voire de l'habillement, des ASVP, et demandent que la question de leur statut soit définitivement tranchée en les différenciant sans ambiguïté des policiers municipaux. Il y a là une cohérence certaine dans l'hypothèse où une réforme statutaire de grande ampleur serait mise en chantier : les policiers municipaux seraient « aspirés » par le quatrième corps, et les ASVP obtiendraient une amélioration de leur condition professionnelle (soit en les titularisant dans la FPT, soit en modifiant les contrats sur lesquels ils sont recrutés) pour devenir à terme les nouveaux policiers municipaux, du moins pour la catégorie C.

- *Le lien entre polices municipales et procureur de la République*

La mission a constaté lors de ses visites la part croissante d'activités judiciaires exercées par les polices municipales (cf. 1.1.) en raison des évolutions successives de la réglementation et de la culture plus répressive de certains maires qui demandent à leur police de s'investir dans les interpellations en flagrant délit (art. 73 CPP). Le développement de la vidéo-protection accentue encore cette évolution. Par conséquent, les parquets sont de plus en plus impliqués dans les affaires de police municipale, à tel point qu'un procureur dans le Sud-Est du pays a explicitement proposé à la mission que la convention-type contienne une disposition affirmant explicitement les prérogatives du procureur en la matière.⁵² Un autre procureur, en région parisienne, estime qu'il n'est pas nécessaire de faire apparaître une telle disposition dans la convention-type parce que le lien d'autorité est devenu « naturel » entre parquets et polices municipales.

L'hypothèse d'un statut hors FPT irait dans ce sens car il unifierait les éléments épars de la réglementation et préciserait le rôle judiciaire que doivent jouer les policiers municipaux. Les syndicats favorables à une grande réforme statutaire ont d'ailleurs invoqué la nécessité de clarifier les compétences judiciaires, l'articulation avec l'OPJ et le procureur, ainsi que la nécessité d'échapper sur ces questions à l'autorité du maire à l'appui de leur argumentation.

- *Le risque d'une jurisprudence « Versailles » : la question des transferts de charges*

Une réforme statutaire ambitieuse soulève également des interrogations d'ordre financier. Il ne s'agit pas seulement du coût impliqué par une telle réforme (revalorisations indiciaires en cas d'alignement sur les échelles de la police nationale ou des sapeurs-pompiers, régimes indemnitaires, etc.) mais du risque, comme ce fut le

⁵² « Les missions exercées par la police municipale dans le domaine judiciaire sont accomplies sous l'autorité du procureur de la République ».

cas pour le passeport biométrique, d'un contentieux entre l'État et les collectivités locales sur l'épineuse question des transferts de charge. Pour mémoire, le décret n° 2001-185 CNIe/passeports prévoit que les dossiers sont « déposés en mairie », la préfecture assurant l'instruction et le contrôle du dossier. Elle délivre ensuite l'ordre de fabrication du titre, le préfet étant l'autorité de délivrance du titre. L'usager est enfin convoqué à la mairie pour retirer physiquement le titre acheminé par la préfecture. Cette situation a déclenché un conflit juridique et financier lorsque la ville de Versailles a attaqué le volet passeport du décret, considérant que l'État lui imposait des charges indues sans fondement légal, même si l'état civil est une compétence d'État exercée entre autres par les maires. Le Conseil d'État (compétent en premier ressort pour le contentieux relatif aux décrets) a donné raison à la commune de Versailles dans un arrêt du 5 janvier 2005. Dans les motivations de ce jugement, le Conseil d'État considère en effet qu' « aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi. »

La mission considère que l'approche statutaire soulèverait plus de difficultés qu'elle ne résoudrait de problèmes. Elle constitue de surcroît un sujet politiquement sensible.

3.1.2.2. L'absence de consensus politique

La mission a développé au point 2.3. les aspects conflictuels du débat politique et syndical autour du statut et des missions des polices municipales. Au-delà des arguments développés dans cette analyse, force est de constater qu'il serait impossible de dégager un consensus politique pour une réforme statutaire significative parce que l'on romprait un fragile équilibre entre élus, fonction publique territoriale, CNFPT et parquets.

Les élus, employeurs et autorités hiérarchiques des policiers municipaux, sont déterminés à conserver leurs prérogatives en la matière. Ils constatent que leur autorité est déjà contestée actuellement par les parquets en raison de l'augmentation des activités judiciaires des polices municipales et sont opposés à ce que cette évolution se poursuive. A l'exception de quelques maires du Sud-Est de la France, ils ne sont pas demandeurs d'un élargissement supplémentaire des compétences judiciaires des policiers municipaux, position exprimée aussi par les administrations centrales consultées par la mission (DGPN, DGGN, DLPAJ, DGCL, Chancellerie). L'AMF a exprimé une position très claire à ce sujet, alors que plusieurs syndicats espèrent précisément que le rôle croissant de l'OPJ et donc du procureur dans le contrôle des polices municipales permette à celles-ci de s'affranchir de la tutelle du maire.

La sensibilité des élus sur ce point s'étend bien entendu à des sujets comme le recrutement et la formation de leurs policiers municipaux. Le débat lancé en 1984 avec la création de la fonction publique territoriale et du CNFPT, organe de gestion de celle-ci, est toujours d'actualité : comment concilier les règles de recrutement par concours, fondement de ce recrutement, avec la liberté de choix des exécutifs locaux ? Le compromis juridique que constitue la notion de cadre d'emploi⁵³ préserve ainsi la liberté de recrutement des exécutifs, la réussite à un concours interne ou externe valant seulement vocation (liste d'aptitude) mais

53 C'est un « corps » au sens de la fonction publique, à une notable exception près : l'appartenance au cadre d'emploi ne donne pas droit à exercer un emploi correspondant à son grade. Ce fut la condition expresse posée par les élus pour accepter la création de la FPT et, par extension, du CNFPT.

pas droit à occuper un emploi de son grade. Ce principe cardinal continue à poser des problèmes⁵⁴ non négligeables au CNFPT qui est chargé d'organiser les concours. Ainsi, parmi la dernière promotion de lauréats du concours de directeur de police municipale, nouveau cadre d'emploi de catégorie A créé en 2006,⁵⁵ seuls 9 inscrits sur la liste d'aptitude sur 18 ont réussi à trouver un poste. En effet, les municipalités préfèrent, lorsque leur service atteint le nombre de 40 policiers municipaux et qu'elles doivent donc recruter un directeur de police municipale, promouvoir l'ancien chef de service par la voie du concours interne ou de la promotion au choix (c'est d'ailleurs pour cela que les dispositions transitoires lors de la création du cadre d'emploi accordent une large place aux promotions au choix).⁵⁶

Il en va de même en ce qui concerne les formations, même si les enjeux sont moins sensibles. Les périodes d'absence pour formation rémunérées posent un problème aux élus qui craignent qu'un lauréat ne vienne prendre son poste dans leur collectivité pour être rémunéré pendant sa formation et qu'il ne la quitte trop rapidement par la suite, annulant le « retour sur investissement » pour la collectivité. Depuis quelques années, le CNFPT s'engage de ce fait à organiser une partie des formations le samedi afin de diminuer le nombre de jours d'absence des fonctionnaires territoriaux bénéficiant d'un programme de formation.

Pour ces raisons, il existe un équilibre fragile entre la FPT, le CNFPT et les élus, qui requiert des négociations incessantes et des mécanismes d'arbitrage des conflits. Les élus sont à la fois les clients et les patrons du CNFPT, ce qui permet, au plan politique, au système de fonctionner. L'appartenance des policiers municipaux à la fonction publique territoriale est donc une condition nécessaire à la survie du système. Les élus, échaudés par l'exemple de la départementalisation des sapeurs-pompiers, n'accepteront pas qu'une telle expérience soit renouvelée pour les polices municipales. L'Intersyndicale l'a d'ailleurs bien compris puisque l'unanimité affichée sur la question du « volet social » (cf. 2.3.2.) évite soigneusement d'aborder cette problématique.

3.2. VERS UNE RATIONALISATION DE LA COOPÉRATION ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT ET LES POLICES MUNICIPALES : PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE PRATIQUE PARTENARIALE

Les entretiens menés, comme les observations faites sur le terrain, conduisent la mission à proposer **une approche pragmatique visant à une rationalisation de la coopération entre les services de l'État et les polices municipales.**

Les objectifs poursuivis sont d'améliorer la coordination des forces sur le terrain dans le respect de leurs compétences respectives avec un souci d'efficacité (complémentarité des

54 On se souvient, lors de la dernière décennie, des générations de lauréats externes de concours prestigieux comme celui d'administrateur territorial ne trouvant pas de poste à l'issue de leur placement sur la liste d'aptitude et perdant le bénéfice du concours après deux années. La plupart des exécutifs communaux (l'argument est moins vrai pour les départements et les régions qui offrent des postes de haut niveau à des échelons hiérarchiques moins proches du pouvoir politique et donc plus susceptibles d'être attribués à des personnes extérieures à la collectivité) préfèrent recruter des lauréats du concours interne (ou promu au choix) qu'ils connaissent et qui ont commencé leur carrière dans la commune.

55 Les directeurs de police municipale ont vocation à encadrer les services de plus de 40 agents.

56 Parmi les sites visités par la mission, c'est le cas de la ville d'Evry, par exemple.

missions), de développer les relations interservices non seulement en ce qui concerne leur action quotidienne, mais aussi pour ce qui est de leur organisation (gouvernance et information) ainsi que des moyens humains et matériels mis en œuvre (formation, communications...).

Cette proposition vise à susciter, pour les partenaires locaux qui le désireraient, **une nouvelle génération de conventions de coordination fondée sur des principes nouveaux : volontariat partagé et démarche méthodologique rigoureuse**. Ces nouvelles conventions seraient à la fois mieux adaptées aux évolutions récentes du droit et des nouvelles technologies que la première génération (cf. 2.1.), et répondraient au double souci de proximité avec les réalités locales et de simplification des procédures et dispositifs existants, comme le CLSPD notamment. A cet égard, la mission n'a pas cherché à donner un nouveau nom à ces conventions, certes d'un type nouveau, mais qui se situent dans le droit fil des dispositifs antérieurs (contrats locaux de sécurité, conventions de coordination, etc.). En fait, si l'on considère qu'il s'agit d'un contrat ayant pour objectif d'appréhender l'ensemble de la problématique de sécurité sur un territoire donné, pour y apporter des réponses adaptées en mobilisant de manière cohérente et efficace les forces de sécurité qui y interviennent sans remettre en cause la nature de leurs missions respectives, il conviendrait de retenir le terme de « contrat opérationnel de sécurité ». Au-delà de l'approche terminologique, la mission accorde une importance bien plus grande aux principes qui fondent sa proposition et à la méthode qui en résulte.

Il suffit, afin d'y parvenir, de modifier le décret n° 2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention-type de coordination prévue à l'article L 2212-6 du CGCT sans nécessiter aucune mesure législative.⁵⁷

3.2.1. Les nouveaux principes d'une démarche contractuelle de sécurité

A la différence des actuelles conventions de coordination qui sont obligatoires dans trois cas de figure,⁵⁸ et qui de ce fait sont nombreuses et souvent très formelles (cf. 2.1.), et n'ont ainsi ni réglé le problème de coordination des forces, ni conduit à une évolution relationnelle, la mission propose de retenir une démarche fondée sur quatre principes essentiels :

- ✗ un volontariat partagé (maire et représentant de l'État) et donc une sélectivité des territoires susceptibles d'être concernés ;
- ✗ une approche globale de la sécurité y compris routière ;
- ✗ une méthode rigoureuse concernant la gouvernance et la démarche opérationnelle ;
- ✗ un dispositif d'accompagnement et de suivi favorisant une reconnaissance mutuelle.

⁵⁷ Conformément au mandat imparti à la mission : « Vous proposerez les évolutions réglementaires qui vous sembleront pertinentes et évaluerez l'impact qu'elles pourraient avoir sur le mode de gouvernance des politiques publiques de sécurité ».

⁵⁸ Effectif de cinq agents ou plus, service nocturne après 23 heures, ou armement (cf. 1.1.)

3.2.1.1. Le volontariat

Il a été déjà expliqué (cf. supra 3.1.) quelle était la vigilance des élus à l'égard de toute démarche imposée par l'État et quels étaient les obstacles juridiques voire constitutionnels à ce qui pourrait être analysé comme un transfert de charges de l'État vers les collectivités locales. C'est pourquoi les préférences de la mission vont dans le sens d'une démarche contractuelle librement consentie par le maire et acceptée par le représentant local de l'État, recouvert de l'avis du procureur.

Certains des interlocuteurs de la mission se sont toutefois préoccupés de voir ainsi créée une distorsion de situation entre les communes selon le volontariat du magistrat municipal. En réponse la mission tient à faire valoir les éléments suivants :

- * Cette situation existe déjà puisque rien ne peut obliger un maire à créer une police municipale en application du principe d'autonomie des collectivités locales et il est seul (en dehors de toute intervention du conseil municipal) à décider de la doctrine d'emploi de ses services. La mission a ainsi pu observer qu'à Marseille la police municipale était cantonnée, à l'initiative du maire, aux tâches concernant le stationnement et la police de proximité au sens le plus strict du terme.
- * S'il advenait que la demande de contractualisation du maire ne corresponde à aucun besoin identifié, il est loisible au préfet de décliner sa proposition. Cette réponse serait toutefois subordonnée à l'analyse de la situation locale en terme de sécurité (cf. infra) et devra donc être motivée.
- * A l'inverse, si le maire refusait de conventionner avec l'État dans une situation où cela serait nécessaire pour améliorer l'efficacité des services, il pourrait être fait recours à une expertise externe visant à la fois à évaluer les gains de productivité espérés et les conséquences financières selon les hypothèses (on analysera ci-après les conditions de cette expertise).

S'agissant enfin d'une éventuelle rupture de l'égalité des citoyens devant le service public de sécurité, évoquée par certains partenaires syndicaux, elle ne serait constituée que dans l'hypothèse où, confrontées à des situations identiques, les réponses organisationnelles et missionnelles de l'État et des communes concernées entraîneraient un défaut de service public. Or le dispositif proposé ne revient en aucun cas à un abandon des missions mais à une réorganisation rationnelle plus économe des deniers publics et plus efficace dans ses réponses. **D'ailleurs la mission ne propose pas la disparition des conventions de coordination actuelles.** Au contraire, elles devront être maintenues et renouvelées sur les bases légales en vigueur, les nouvelles conventions ne se substituant à elles que dans des cas limités qui justifient un conventionnement plus poussé.

3.2.1.2. La sélectivité

La recherche d'une amélioration de la coopération entre les forces de sécurité de l'État et les polices municipales, qui repose sur un dispositif organisationnel lourd, suppose de répondre à un besoin réel. L'identification de celui-ci doit résulter d'une analyse multicritères faisant entrer en jeu les facteurs suivants :

- les dominantes missionnelles des services de l'État et de celles de la police municipale sur un territoire donné, confrontées à l'analyse de la sécurité locale et de la cartographie de la délinquance ;
- les besoins de coopération opérationnelle qui découlent de l'analyse situationnelle précédente.

Confrontée au critère précédent du volontariat, il est évident, aux yeux de la mission, que les cas de mise en œuvre des nouvelles conventions ne concerneront qu'un nombre limité de communes parmi celles qui avaient signé une convention de coordination de première génération. Cependant, il est à prévoir que la combinaison des conditions objectives d'éligibilité (volontariat du maire confronté à une situation difficile, analyse des besoins en matière de sécurité publique, besoin de coopération des forces sur le terrain) conduise en priorité les élus des grandes agglomérations (ou proches d'elles), confrontés à la délinquance mais aussi aux « incivilités », à contractualiser. Dès lors, le nombre de conventions passées serait limité, mais concernerait potentiellement près de 40% de policiers municipaux exerçant dans les grandes zones urbaines. Bien évidemment, ceci ne revient en aucun cas à exclure de la contractualisation les communes en zone de gendarmerie, mais la mission relève que les besoins y sont circonscrits à un nombre moins important de sites potentiels.

Sans que l'on puisse faire de statistique prévisionnelle précise, la mission estime que le nombre de conventions nouvelles à conclure serait compris dans une fourchette de 40 à 100 conventions, à comparer aux 1 800 actuellement signées.

3.2.1.3. Une méthode d'analyse rigoureuse

A partir du moment où une volonté s'est manifestée en faveur de la conclusion d'une convention de nouvelle génération, il doit être procédé à une analyse très détaillée (à l'inverse de la pratique actuelle) des points suivants :

- analyse de la sécurité publique (délinquance, ordre public), mais aussi des problèmes de tranquillité publique et de sécurité routière sur le territoire objet de la convention ;
- analyse des missions imparties à chaque service intervenant sur la zone en tenant compte des dominantes missionnelles de chacun ;
- analyse des dispositifs de gouvernance (orientations générales et définition des priorités d'action) et de direction opérationnelle (coordination de services) existants et de leur pertinence (recherche de simplification des dispositifs existants) ;
- analyse des besoins de coordination des services et des moyens en matériel (y compris la question des transmissions) et des formations à mettre en œuvre pour y parvenir.

La mission considère que cette approche méthodologique est particulièrement importante car elle doit permettre d'apporter une réponse concrète et circonstanciée, territoire par territoire, à la double problématique de gouvernance et de positionnement opérationnel des forces en présence. De plus, en précisant les missions respectives des services et leurs modalités de coopération en fonction des réalités locales, sans entraîner de nouvelles évolutions législatives ou financières lourdes, il est possible d'objectiver le débat sur les

polices municipales concernant leur positionnement opérationnel, et les conséquences à en tirer quant à leur équipement et leur organisation.

Compte tenu de l'importance de cette démarche d'analyse et des enjeux qu'elle sous-tend, le diagnostic doit être préparé, à l'instar de ce qui se fait pour le CLSPD ou de la vidéo-protection, par la police ou la gendarmerie nationales en liaison avec le directeur ou le chef de service de la police municipale. L'ensemble des études ainsi réalisées fera l'objet d'une validation par le préfet et le maire (ou l' élu habilité en cas de convention intercommunale). La mission recommande d'y associer le procureur de la République avec le double souci de contribuer, d'une part, à objectiver le débat sur l'analyse de la sécurité notamment sur les aspects statistiques, et, d'autre part, de conseiller les parties sur l'étendue et les modalités des missions à caractère judiciaire de chaque service. Sans que ce soit une obligation, comme dans la pratique actuelle, le procureur pourra, s'il le souhaite, être signataire de la convention.

Enfin, la mission pense qu'il serait utile que le responsable local de la sécurité pour l'État (chef de circonscription pour la police nationale, commandant de groupement ou de compagnie pour la gendarmerie nationale), cheville ouvrière de ce diagnostic de sécurité, figure dans les visas de la convention afin de marquer symboliquement son implication dans la démarche.

3.2.1.4. Des mesures d'accompagnement nécessaires

Les précisions apportées concernant les missions et les modalités de coopération opérationnelle des services de l'État et de la commune, ainsi que les conséquences à en tirer en termes d'organisation et de moyens, conduisent la mission à identifier des mesures d'accompagnement au vu des constats qu'elle a pu faire sur le terrain et des contacts qu'elle a eu avec les différents partenaires. Ces propositions interférant toutefois avec l'autonomie de gestion de la collectivité, la mission les fait en termes de recommandation plus que d'obligation. Trois domaines sont concernés par ces recommandations :

- La formation :

Il est recommandé de faire un point précis des besoins en formation de la police municipale et d'ouvrir la possibilité de faire coopérer dans ce domaine les forces étatiques et municipales sur une base conventionnelle locale en référence aux accords nationaux de formation passés entre le CNFPT et la Police et la Gendarmerie Nationales.⁵⁹

- Le « volet social » :

Selon les missions qui seront imparties aux polices municipales et selon les lieux et horaires auxquels elles se dérouleront, la mission estime qu'il appartiendra au maire et au responsable de la police municipale d'accompagner la convention par un volet social donnant lieu à un accord local spécifique.⁶⁰ Il s'agit bien évidemment de tenir compte du régime horaire d'emploi (heures supplémentaires et horaires de nuit), mais aussi des sujétions particulières associées à des situations spécifiques à certaines communes

59 Convention précitée entre DGP, DGGN et CNFPT.

60 Les maires disposent déjà d'une certaine latitude statutaire en termes de rémunérations accessoires, cf. 3.1.1.

(quartiers sensibles notamment). A cet égard, la mission fait sienne la préconisation du rapport Ambroggiani concernant la révision de l'échelle de la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI) dans les zones sensibles mais subordonne sa mise en œuvre à une évaluation au cas par cas des circonstances locales. Ainsi, le simple fait d'exercer dans une zone sensible ne suffit pas pour conclure à une majoration de la NBI, il faut en outre que la nature des missions qui la justifie soit mentionnée explicitement dans la convention de nouvelle génération. Bref, il ne saurait y avoir de mesures générales, mais seulement des mesures justifiées par la situation locale en fonction des missions et contraintes d'une police municipale donnée.

- Le conseil et l'évaluation :

La mission pense qu'il doit exister une possibilité de recourir à une formule d'audit et d'évaluation de la convention. Il ne s'agit ni d'évaluer l'action des forces étatiques pour lesquelles il existe des dispositifs d'inspection spécifiques, ni de faire contrôler les forces de police municipale en dérogation à leur statut de fonctionnaires territoriaux et en violation du principe de décentralisation. La préconisation porte sur une évaluation du dispositif conventionnel, afin de faire bénéficier les parties signataires de missions d'audit externes, de conseils techniques et d'une régulation des différends d'application. Ce dispositif s'inspirerait de celui existant pour les arbitrages, en ce que les parties conviendraient dans la convention du champ d'application et des modalités de cette régulation.

Bien évidemment, la convention signée pourra être assortie d'un volet financier récapitulant les obligations des parties signataires en ce domaine. La mission n'en fait toutefois pas une obligation, ni même une recommandation, afin de ne pas alourdir inutilement les finances publiques nationales ou locales, de ne pas risquer de créer des obligations susceptibles d'être interprétées comme des transferts de charge, et de ne pas interférer dans les prérogatives budgétaires des conseils municipaux.

3.2.2. Les modalités pratiques de mise en œuvre

Au-delà des principes ci-dessus énoncés, la mission, sur la base des observations qui ont été les siennes lors des visites effectuées sur des sites évalués comme innovants dans leur pratique des conventions de coordination (cf. 2.1.), a identifié quelques pistes méthodologiques et des pratiques qui gagneraient à être diffusées pour être utilisées dans les nouvelles conventions. En outre, la mission s'est attachée à recueillir l'accord de principe des différents partenaires (institutionnels et sociaux notamment) sur les évolutions qu'elle préconise. Elle a essayé de retenir les suggestions qui lui ont été faites chaque fois quelles sont apparues compatibles avec son mandat et avec les préoccupations exprimées par les différents partenaires. A cet égard, ont été écartées les propositions qui auraient conduit à un remaniement complet des missions des différentes forces (dont on a vu qu'il n'était pas souhaité par la quasi unanimité des acteurs) et donc à des modifications législatives nouvelles. De la même manière, n'ont pas été retenues les propositions qui auraient abouti à sortir de la méthodologie préconisée (missions, moyens, évaluation) en ne retenant qu'un des aspects de celle-ci et risquant de ce fait de détruire la cohérence des conséquences à en tirer.

Dès lors, les préconisations de la mission n'entraînent de manière générale que des modifications réglementaires, et au premier chef celle du décret du n° 2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention type de coordination prévue à l'article L.2212-6 du code général des collectivités territoriales. **Il s'agirait d'ouvrir une possibilité, à côté des conventions existantes, pour les collectivités qui le souhaitent, de signer des conventions d'un nouveau type avec l'État.** Compte tenu des principes développés plus haut, leur contenu pratique sera fixé par une nouvelle annexe au décret qui s'imposera aux futurs signataires et qui abordera les points suivants.

3.2.2.1. Le diagnostic local de sécurité

Réalisé sous l'autorité conjointe du préfet et du maire, il associe le procureur de la République, notamment lorsque les missions envisagées en commun le justifient, et implique l'échelon hiérarchique de la police ou de la gendarmerie nationales compétent territorialement.

Le diagnostic doit concerner l'ensemble des problématiques de sécurité et de tranquillité publiques relevant de l'action des services de l'Etat, comme ceux de la commune. Il prend en compte le territoire de la commune ou le territoire intercommunal, dans le cadre d'un des dispositifs prévu par les articles L2122-5 et L2212-10 du CGCT. Il intègre les problématiques liées à la délinquance et aux flux dans lesquelles elle s'inscrit. Y seront donc intégrées les données concernant la délinquance, mais aussi celles relatives aux compétences techniques de la police municipale locale, aussi bien en termes quantitatifs que de sensibilité et d'occurrence des événements (problèmes de certains quartiers sensibles et/ou des heures propices à certaines formes de délinquance ou d'atteinte à la tranquillité publique ou la salubrité publique).

A la différence de la pratique actuelle dominante des CLSPD, devront aussi être abordés les problèmes de sécurité routière en ce qu'ils concernent de plus en plus fréquemment à la fois des sujets de police administrative et judiciaire difficilement séparables les uns des autres dans certaines zones. Le volet sécurité routière de ces conventions de nouvelle génération devra donc évoquer une analyse des missions des différentes forces afin de coordonner l'action des polices municipales et les priorités arrêtées dans Document Général d'Orientation (DGO) au niveau départemental.

Le diagnostic s'attachera à identifier en outre les périodes et les zones qui méritent une attention particulière afin de déterminer des priorités missionnelles aux forces en présence adaptées à leurs capacités opérationnelles, que celles-ci soient d'ordre matériel ou juridique.

Consciente de l'existence déjà acquise de dispositifs du même type dans le cadre de la prévention de la délinquance (notamment le CLSPD) et de la vidéo-protection, ou dans celui de la sécurité routière, la mission préconise une synthèse actualisée de ces travaux quand cela est possible (cohérence des territoires couverts et des statistiques dans le temps).

En tout état de cause, la finesse du diagnostic global réalisé doit permettre de réguler de façon détaillée les missions imparties aux forces nationales et municipales en présence sur le même territoire.

3.2.2.2. Les conséquences du diagnostic de sécurité : une clarification de la coopération opérationnelle et de la gouvernance

Les propositions de la mission dans ce domaine sont particulièrement inspirées des observations qu'elle a pu faire et reflètent donc la pratique qu'a su générer en dehors de toute règle préétablie le partenariat local chaque fois qu'il a voulu apporter une solution pratique et efficace aux difficultés rencontrées.

1°) Quelques préconisations pour améliorer la coopération opérationnelle :

La mission a constaté que, quelles que soient les situations observées, il ne saurait exister de confusion des missions entre les forces d'État et les polices municipales. Sans préjudice de la compétence générale de la police et de la gendarmerie nationales, la notion de « dominantes » dans les missions est non seulement couramment acceptée, mais aussi revendiquée. C'est ainsi que relève sans équivoque de la compétence communale la salubrité publique par exemple.

Plus délicat est le partage des compétences en matière de tranquillité publique et de sécurité. Si le législateur est intervenu dans ces domaines pour développer la compétence du maire (chiens dangereux, etc.) et contribuer ainsi; à côté de la jurisprudence, à clarifier les compétences du maire, la mission a avant tout observé quelques domaines opérationnels très sensibles pour lesquels certains opérateurs ont trouvé des solutions intéressantes :

- Les appels d'urgence : la régulation du 17.

Les contentieux à ce sujet sont fréquents. A de nombreuses reprises, les interlocuteurs de la mission se sont plaints, soit d'un désengagement de l'État qui transférerait la réponse aux appels d'urgence à la police municipale notamment la nuit, soit d'une pratique désordonnée des polices municipales visant à une course à la réponse aux demandes d'intervention.

Pour la mission, ces pratiques reflètent une absence de régulation des forces sur le terrain à l'instar de ce que l'on a pu connaître pour les urgences médicales dans le passé. Dès lors, il pourrait être recherché par voie contractuelle en fonction des besoins locaux la création d'un dispositif de régulation inspiré de la pratique de certains SAMU, qui, pour coordonner le service de garde médicale avec les urgences, ont associé à la régulation qu'ils exercent le secteur médical libéral. Il s'agirait donc de prévoir, principalement pour la gestion des appels nocturnes, dans le centre de police ou de gendarmerie⁶¹, la présence d'un policier municipal qui participerait sous le contrôle du policier ou du gendarme à la régulation des appels d'urgence. Les appels sont reçus par les forces de police et de gendarmerie conformément à leur mission générale, et, lorsque l'appel concerne une mission de la police municipale, son représentant le prend en charge afin de mobiliser celle-ci sur les missions qui lui incombent. Selon la nature de l'appel, les forces compétentes seraient mobilisées, et, en cas d'urgence particulière, prévaudrait la rapidité de la réponse opérationnelle. Selon l'analyse du diagnostic de sécurité le dispositif serait activé en fonction des missions dominantes de chaque force de police et ne saurait donc

61 Pour cette dernière lorsque les circonstances locales s'y prêtent.

s'assimiler à un transfert de compétence, ni de charge. Au contraire, l'État et la collectivité locale y trouveraient un moyen de réguler la dépense générée par l'activité des forces opérationnelles.

Enfin, la mission a noté l'initiative très intéressante de certaines communes qui ont édité un guide du citoyen dans le cadre du CLSPD afin de rappeler le rôle opérationnel des forces en présence et de faire une régulation en amont des appels en s'adressant directement au grand public.

- La communication opérationnelle :

Quelles que soient les démarches de clarification des missions respectives, les polices municipales peuvent dans le cadre de leur activité, notamment en zones sensibles, être confrontées à des situations particulièrement dangereuses relevant de la compétence des forces étatiques (sans parler du risque de basculement dans une situation de type MO). Tous les interlocuteurs de la mission ont convenu que, dans cette situation, les polices municipales n'avaient pas vocation à intervenir et qu'elles devaient en ce cas chercher avant tout à se prémunir de tout danger. Dès lors, le point crucial devient celui de l'information mutuelle des forces présentes sur le terrain et ce sans délais.

La présence d'un fonctionnaire de la police municipale en salle opérationnelle constitue une réponse utile, mais insuffisante. En fonction du caractère plus ou moins dangereux des missions qu'elle exerce et du milieu d'intervention, les partenaires locaux devront parfaire ce dispositif par une possibilité de communication opérationnelle par radio à la différence d'un simple échange de numéros téléphoniques comme cela se fait actuellement avec des problèmes de disponibilité en raison de l'absence de régulation des appels. Cela pourrait consister en une mise à disposition au bénéfice de la police ou la gendarmerie nationales d'un accès aux fréquences de la police municipale, voire à un partage des fréquences dans la salle opérationnelle de l'État en fonction des besoins préalablement identifiés. Dans ce dernier cas se posera toutefois le problème de l'habilitation des fonctionnaires municipaux, problème qui pourrait être justement réglé par la convention de partenariat de nouvelle génération dont ce serait typiquement un des objectifs.

La mission tient à souligner qu'elle a pu observer que l'installation de la vidéo-protection sur un territoire donné et les besoins de coopération entre les partenaires locaux qu'elle entraînait rendait urgente un approfondissement de la réflexion sur la communication entre les services. Il est clair que la surveillance partagée de la voie publique générée par la vidéo-protection met la police municipale en capacité de connaître des situations parfois dans des délais plus rapides que les forces étatiques, comme l'ont démontré les visites sur des sites disposant d'un CSU (cf. supra). L'enjeu d'un partage équilibré des missions relèvera pour l'avenir de la capacité des partenaires à s'accorder sur une régulation commune et sur un accès mutualisé aux communications.

- Les pouvoirs de police judiciaire de la police municipale :

La mission a pu constater la sensibilité de ce sujet (cf. 2.3. et 3.1.) à un moment où le parlement en est saisi dans le cadre de la LOPSI 2. Sans se prononcer sur le fond de cette réforme, elle constate les réticences assez unanimes des partenaires, quels qu'ils soient, à

voir émerger une compétence judiciaire plus importante des polices municipales, même si les motivations de ces positions sont très diverses, voire contradictoires.

A ce stade, la mission se contente de relever la pratique de certaines conventions de coordination qui, au constat de l'exposition de la police municipale à des situations de flagrant délit relevant de l'article 73 du CPP, ont détaillé avec l'appui du procureur quelles en étaient les modalités d'application et les formations pratiques à mettre en œuvre au plan local.

En fonction du diagnostic territorial (analyse du risque), des dispositifs de ce type sont à prévoir dans les nouvelles conventions, d'autant plus qu'est préconisée la prise en compte de la délinquance routière.

- Les dispositifs opérationnels d'intervention :

L'analyse des conventions de coordination et les visites sur le terrain ont montré une grande variété du contenu des conventions et des pratiques, parfois même une discordance entre le texte et la pratique réelle. D'un point de vue opérationnel, cela souligne à l'évidence la forte capacité d'adaptation des services aux réalités et justifie l'approche méthodologique de la mission. Dès lors, il serait vain de vouloir faire un inventaire des diverses pratiques, et ce d'autant plus qu'elles ne sont pas forcément transposables d'un site à un autre.

La mission tient toutefois à mettre en exergue quelques pratiques opérationnelles observées qui lui ont paru digne d'intérêt pour l'avenir et concernant :

- ✱ Les échanges d'informations et le renseignement :

Certaines polices municipales ont créé des **fiches de renseignement type** de leur activité qui sont transmises quotidiennement aux forces de la police nationale (un exemplaire de ces fiches est présenté en annexe à titre d'illustration) ; des dispositifs de ce type mériteraient d'être généralisés dans les conventions de coordination nouvelles.

En ce qui concerne le renseignement local (contacts avec la population), la pratique outre-mer est de **recourir à des recrutements locaux** ayant une bonne connaissance de la culture locale. Il a paru à la mission que ce dispositif pourrait être adapté à certains quartiers et que des recrutements dans la police municipale représentatifs de la sociologie locale ouvriraient une voie à explorer, dans le respect des prérogatives municipales, dans le cadre conventionnel.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la vidéo-protection, certaines polices municipales se sont engagées dans la voie **d'un îlotage virtuel** qui consiste à territorialiser le suivi d'une ville en sites et d'y affecter en salle de surveillance un personnel dédié à chaque site qui, par sa bonne connaissance des lieux, détectera plus aisément des anomalies susceptibles d'intéresser les services de police.

De manière plus générale et quelles que soient les villes visitées, la mission a noté une réelle **volonté partagée d'échange d'information entre les partenaires opérationnels locaux**. Dans les zones les plus sensibles cela se traduit par des échanges quotidiens d'information entre les chefs de services, et dans les autres cas par au moins des réunions hebdomadaires ou plus rarement mensuelles. Cette pratique n'est pas exclusive de réunions spécifiques en cas d'événements exceptionnels.

La mission considère que dans le cadre des nouvelles conventions il faudra prendre acte de cette nouvelle pratique révélatrice du souhait majoritairement exprimé par les élus d'une bonne coopération entre les services.

× La coopération opérationnelle :

La mission a identifié certaines « bonnes pratiques » qui mériteraient d'être reprises par la convention type de nouvelle génération :

- **les plans prévisionnels d'action** consistant à prévoir la coordination des forces nationales et locales sur la base d'un plan prévisionnel événementiel ;
- une distinction plus systématique de ce qui relève de l'ordre public et de ce qui relève du service d'ordre pour **répartir les tâches** entre l'État et les polices municipales ;
- la pratique des **plans prévisionnels de contrôles routiers** en cas d'action conjointe des forces de l'État et de la police municipale supervisés le cas échéant par le procureur ;
- la clarification des rôles à l'occasion des missions de nuit et notamment **l'articulation opérationnelle avec les unités territorialisées et d'intervention (BAC, PSIG)** et liaisons directes par voie téléphonique dédiée. C'est aussi dans cette hypothèse que doivent être systématiquement analysées les conditions de travail des polices municipales et leur exposition à des risques exorbitants du droit commun en fonction des lieux et heures où elles interviennent. Cette analyse guidera ensuite la rédaction des clauses correspondantes de la convention de coordination de nouvelle génération (principe de proportionnalité de l'armement et des missions).

2°) *l'amélioration de la gouvernance* :

La mission a pu noter à plusieurs reprises que les conventions de coordination n'avaient pas tranché les problèmes de direction générale des opérations en dépit de la mention de la convention-type stipulant que les opérations conjointes étaient placées sous le commandement de l'échelon hiérarchique compétent des forces de sécurité étatiques. Souvent, les acteurs ont eu recours à des formules pragmatiques permettant de surmonter les obstacles rencontrés.

Il en va ainsi; tout d'abord, de la coexistence sur un même territoire d'institutions aux rôles très proches (CLSPD, convention de coordination, convention de vidéo-protection, plan de lutte contre l'insécurité routière, etc.). La mission a observé qu'en pratique le représentant de l'État et le maire avaient le plus souvent retenu comme espace de concertation, mensuel ou bi-mensuel, **le bureau du CLSPD**. Il est proposé de retenir cette formule qui présente

l'avantage de ne pas créer une nouvelle institution, source de complexité supplémentaire, et d'en faire l'organe exécutif de l'ensemble des politiques de sécurité concernant les relations entre l'État et les polices municipales.

Un autre débat est celui portant sur les signataires de la convention. Certaines propositions ont été faites visant à rendre le représentant local de la police ou de la gendarmerie signataires de la convention, et en parallèle le directeur ou le chef de service de la police municipale. La mission reconnaît la nécessité de tenir compte du rôle essentiel de ces deux catégories d'acteurs dans la préparation, le suivi et l'animation des conventions. Pour autant, sa préférence va à une signature du préfet et du maire et le cas échéant du procureur, mais elle recommande une mention détaillée dans la convention du rôle opérationnel des chefs de services concernés (mission, périodicité des réunions, délégations de pouvoir etc.), mention qui apparaîtrait dans **les visas de la convention**⁶² et qui impliquerait ainsi les échelons hiérarchiques concernés.

3.2.2.3. *Les mesures d'accompagnement : les conditions de mise en œuvre*

Les mesures d'accompagnement concerneront principalement **la formation, le volet social, et l'évaluation**. La mise en œuvre de ces mesures est la conséquence directe de la doctrine d'emploi des forces actée par la convention, mais elle relève de procédures distinctes en raison du nécessaire respect de l'autonomie de gestion des collectivités.

1°) La formation opérationnelle :

A la différence des formations prévues par les cadre d'emploi de la filière police municipale (formation initiale et formation continue), il s'agit d'accompagner les missions opérationnelles des polices municipales telles que prévues par la convention sur la base du diagnostic de sécurité. Ces formations seraient donc mises en œuvre « à la carte » en analysant sur le plan local les besoins en formation des policiers municipaux au regard des missions qui seront les leurs. Ce plan de formation local a été perçu de manière positive par l'ensemble des acteurs.

La mission ne saurait définir *a priori* le contenu du plan puisqu'il s'agit de dispenser localement des formations adaptées aux circonstances locales et aux missions. Toutefois, afin d'illustrer la démarche méthodologique, quelques exemples observés sur le terrain méritent d'être présentés :

- **L'armement et les formations** : la mission considère que la nature de l'armement des polices municipales doit continuer à relever de la volonté du maire, elle-même soumise à l'autorisation préfectorale. Par contre dès lors que le diagnostic de sécurité révèle que les missions de la police municipale justifient un type d'armement, il est préconisé que sa mise en œuvre s'accompagne **d'entraînements pratiques en complément des formations initiales et continues statutaires**, et ce en raison des circonstances locales de risque qui ont conduit à la décision d'armer.

62 « Vu l'avis de M. le commissaire de ou, Vu l'avis du commandant de groupement de gendarmerie départementale... Vu l'avis de M. le directeur (ou chef) de la police municipale de ... »

- Les techniques d'interpellation : il n'est pas dans la vocation prioritaire des polices municipales de procéder à des interpellations. Toutefois, et singulièrement dans les zones difficiles, en fonction de circonstances purement locales, le besoin de **connaître les techniques d'interpellation** deviendra prioritaire.
- Les transmissions et la communication : la mission a noté que les besoins en ces domaines sont des plus pressants. L'éventualité d'une mise à disposition croisée des moyens de communication exigera un **plan spécifique de formation**.

En ce qui concerne la mise en œuvre du plan local, il devra faire l'objet d'une **convention spécifique entre le maire et le CNFPT** en marge ou en annexe de la convention de coordination. La recherche d'une plus grande synergie locale entre les forces étatiques et la police municipale conduit la mission à recommander, après consultation du CNFPT et pour autant que la démarche reçoive un avis favorable des antennes régionales de cet organisme, que **la police ou la gendarmerie nationales (selon la zone) soient associées à la mise en place du plan à titre de conseil et aussi de prestataire de formation**. Cette pratique est déjà assez fréquente en zone de gendarmerie. Quant à la zone police, il s'agirait de développer les bonnes pratiques constatées par la mission : dans de nombreux sites « police nationale » visités (Nice, Fréjus, Strasbourg, Lille...), la PN participe activement à la formation des polices municipales (techniques d'interpellation à Nice et Fréjus, formation brigade canine à Lille, formation brigades motos à Strasbourg, etc...). Rappelons également que le contrôle de l'ensemble des formations à l'armement des PM au niveau national est assurée par un policier, détaché auprès du CNFPT.

Compte tenu de la sélectivité des sites éligibles la charge qui en résulte ne devrait pas être excessive et sera compensée par les gains d'efficacité entre les services.

2°) Le « volet social » :

La démarche proposée par la mission est de recommander, dans le cadre des outils statutaires actuels,⁶³ que **le maire puisse offrir un dispositif de rémunération (primes et/ou NBI, cf. infra) des sujétions spécifiques à sa police municipale** lorsque les missions qui lui sont imparties par la nouvelle convention sur la base du diagnostic local le justifient.

Pour y parvenir, le maire dispose de deux leviers d'action qui pourraient être mobilisés :

- Une majoration de la NBI en fonction des sujétions structurelles résultant de la nature des missions et des circonstances locales d'exercice (quartiers difficiles, patrouilles de nuit,...). Cette mesure était déjà envisagée dans le rapport Ambroggiani.
- Le recours normal aux heures supplémentaires en fonction de l'activité exercée.

La mission recommande d'exclure impérativement de ce dispositif les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), qui ne sauraient être employés dans les missions actées dans la convention qui ne relèvent pas de leur compétence. A cet égard, la mission tient à rappeler que quel que soit l'avantage financier pour un maire d'utiliser des ASVP pour des

⁶³ Cf. 3.1.1.

missions de sécurité, il n'est pas dans la vocation de cette catégorie d'agents de les accomplir (certains préfets, comme celui de l'Essonne, envoient des lettres de rappel aux maires sur ce sujet, cf. supra). La responsabilité du maire pourrait se trouver engagée en cas de problème. Enfin, il y a une forte sensibilité syndicale chez les policiers municipaux sur la question des ASVP.

3°. *Le conseil et l'évaluation :*

Il n'est pas dans le propos de la mission de soumettre les polices municipales à un contrôle nouveau par voie conventionnelle, ce qui serait contraire au principe de décentralisation. A l'observation, fréquemment mentionnée dans les entretiens par ses interlocuteurs, sur l'absence de contrôle des pratiques des polices municipales, la mission réplique qu'ils sont prévus soit à titre interne (procédures disciplinaires), soit à titre externe (délivrance ou retrait des agréments par le préfet ou le procureur), et même à la demande du maire ou du préfet contrôlé par les services d'inspection de la police et de la gendarmerie (faculté à laquelle les élus recourent très peu néanmoins à l'heure actuelle). Il suffit donc d'y avoir recours, tout en soulignant que la nature des missions des policiers municipaux n'offre pas la même sensibilité du point de vue de la protection des libertés publiques que celles de la police nationale ou de la gendarmerie.

La proposition de la mission est de réaliser **une évaluation externe de l'application des conventions de nouvelle génération**. La démarche procède d'un double souci :

- Harmoniser la méthodologie des conventions afin d'assurer une équivalence de traitement des sites éligibles. Il pourrait être proposé aux élus et au préfet un appui technique inter-inspections dépendant du ministère de l'Intérieur (IGA assistée par les services ou inspections désignés par les directeurs généraux de la police ou de la gendarmerie nationales selon la zone) afin de mettre au point le diagnostic de sécurité et d'assurer une relecture centralisée des projets de convention en liaison avec les directions centrales concernées. La charge de travail qui en résultera sera fonction de l'engouement que suscitera la nouvelle démarche conventionnelle, et ne saurait excéder celle en cours concernant les politiques locales de sécurité avec laquelle il conviendra de se coordonner.
- Offrir aux parties signataires de la convention une possibilité de régulation externe de l'application de la convention. Dans ses investigations, la mission a pu observer que, plus la coopération entre les services locaux de sécurité est développée, moins les tensions sont fortes dans l'application des conventions de coordination. On a déjà observé le rôle important que joue dans ce domaine la vidéo-protection. Pour autant, il paraît nécessaire dans un dispositif de complémentarité croissante des missions de prévoir une possibilité d'arbitrage qui porterait sur l'application de la convention et les problèmes d'interprétation qu'elle pourrait soulever. Au dispositif déjà cité devrait s'adjoindre une représentation des élus locaux par le canal de l'Association des Maires de France et celui du CNFPT. Ce dernier a d'ailleurs transmis à la mission fin novembre une liste des mesures qu'il souhaite être mises en œuvre (en annexe). En fonction des problèmes rencontrés le dispositif pourrait être complété par une représentation du ministère de la Justice.

La signature de la convention entraînerait l'adhésion à ce dispositif d'évaluation et d'audit qu'il conviendrait de formaliser dans une convention nationale entre les différents partenaires, sur proposition du ministère de l'Intérieur.

S'agissant des suites données aux observations faites à l'occasion de ces missions, elles pourront être de deux ordres :

- S'il s'agit d'un différent local, des observations seront envoyées au préfet et au maire afin de les mettre en œuvre, et, en cas de non application, la sanction pourrait aller jusqu'à la dénonciation de la convention avec les conséquences que cela peut entraîner du point de vue réglementaire, mais aussi du point de vue de la responsabilité contractuelle ;
- S'il s'agit d'un problème de principe dans l'application des conventions, le point fera l'objet d'un échange avec les élus locaux au titre de l'accord national de suivi des conventions.

De manière plus générale la mission préconise :

- un rapport annuel des deux représentants des forces étatiques et de police municipale, adressé au préfet et au maire et pouvant faire l'objet d'une présentation en CLSPD ; les rapports seront transmis chaque année à la même période par les préfets au secrétaire général du ministère de l'intérieur
- l'élaboration d'un rapport de suivi des conventions nouvelles par l'inspection générale de l'administration, avec le concours des services de la police et de la gendarmerie nationales sur la base des rapports des préfets et des missions d'inspection qui auront été mises en œuvre, au terme des trois premières années d'application. Il sera destiné au ministre de l'Intérieur et au président de l'AMF et le cas échéant rendu public. D'un commun accord, des suites appropriées pourront être données à ce rapport en fonction des résultats des expériences en cours.
- la mission note enfin une absence totale de suivi statistique de l'activité des polices municipales. Elle préconise une concertation à ce sujet avec l'AMF, afin de rechercher le moyen de créer cet instrument indispensable au suivi partenarial de l'évolution des missions des polices locales. Il en est attendu une objectivation du débat portant sur les missions et les charges.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la mission considère avoir tenu compte du mandat qui lui était imparti par sa lettre de mission, à savoir :

- la recherche d'une amélioration de la complémentarité opérationnelle entre les forces de sécurité étatiques et les polices municipales ;
- une méthode privilégiant le dialogue avec les représentants des collectivités locales et des syndicats représentatifs des policiers municipaux.

La mission s'est de plus attachée à réaliser des visites de terrain afin de prendre en compte les pratiques réelles que le partenariat local avait su mettre en œuvre.

Les observations qu'elle a pu ainsi faire la conduisent à émettre un double constat :

- le rôle de plus en plus important des polices municipales au fur et à mesure de l'évolution des textes législatifs et réglementaires depuis 1999, de l'augmentation du nombre de services et des effectifs, et le développement d'une coproduction de sécurité avec les forces étatiques ;
- une grande hétérogénéité des missions des polices municipales en fonction des situations locales et des réponses qu'entendent y apporter les maires.

Au final, elle relève l'extrême sensibilité des opinions émises par les partenaires rencontrés, en raison, d'une part, du nécessaire respect par l'État du principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales, et, d'autre part, du sentiment plus ou moins exacerbé des syndicats des policiers municipaux en ce qui concerne la reconnaissance de l'évolution de leurs missions.

Elle constate ainsi une demande paradoxale adressée à l'État : d'un côté, être l'arbitre des enjeux locaux liés à la sécurité notamment en ce qui concerne la reconnaissance du rôle des polices municipales, assortie d'un autre côté de la crainte qu'il soit partial en raison des intérêts régaliens qu'il aurait à défendre et des tensions financières pesant sur ses relations avec les collectivités locales.

Il est dès lors apparu à la mission que le seul moyen de trancher le débat reposait sur une analyse des pratiques locales et de leur adaptation aux besoins exprimés par les élus locaux qui pouvaient être pris en compte par les représentants de l'État. Or il n'existe aucune analyse nationale du contenu et des pratiques des conventions de coordination qui aurait pu aider la mission dans sa démarche. Le caractère formel de la plupart des conventions et l'absence de suivi de la plupart d'entre elles montre le peu d'importance que le partenariat local y accorde. Le faible taux de réponse à l'enquête de l'AMF en juin 2010 sur le sujet ne fait que confirmer ce sentiment.

La méthodologie de la mission a donc privilégié la recherche d'exemples de bonnes pratiques relatives à la coopération entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la sécurité. Elle préconise qu'elles soient reprises dans un nombre limité de conventions de

coordination d'un type nouveau, sur la base du volontariat partagé entre les partenaires locaux, et pour des durées ne dépassant pas trois ans.

Les membres de la mission n'ignorent pas que ces propositions ne seront pas perçues favorablement par une partie des institutions ou personnes qu'ils ont rencontrées. Elles ne répondent pas ainsi :

- aux attentes de certains syndicats en faveur de la création d'un corps autonome fédérant l'ensemble des policiers municipaux ;
- ni à celles de certains élus favorables au maintien de l'exclusivité de la compétence étatique en matière de sécurité et de police administrative ;
- ni aux inquiétudes de certains membres de la police ou de la gendarmerie nationales face à l'émergence de plus en plus importante d'un nouveau partenaire parfois perçu plus comme une concurrence déloyale qu'une force complémentaire.

Quelles que soient les critiques, inévitables dans un contexte délicat, la mission estime que la méthode préconisée présente plusieurs avantages :


- elle respecte le principe d'autonomie des collectivités locales qui sont libres de conventionner avec l'État et du choix des moyens qu'elles entendent mobiliser dans ce cadre ;
- elle respecte l'autorité de l'État qui conserve ses compétences régaliennes tout en favorisant une complémentarité opérationnelle des forces ;
- elle repose sur une approche territorialisée des missions respectives des forces assortie de dispositifs de régulation et de gouvernance renforçant le partenariat et la reconnaissance mutuelle, ainsi qu'une approche pragmatique des problèmes d'équipement ;
- elle conduit à une amélioration de la formation des polices municipales en fonction de besoins locaux et non d'une démarche générale forcément moins efficiente pour les collectivités locales.

Enfin, la mission attache une importance toute particulière au nécessaire suivi, tant local que national, des conventions ainsi signées.

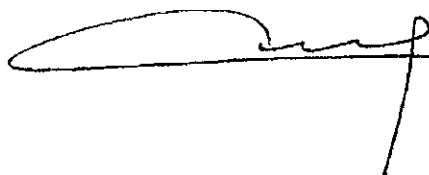
Le faible intérêt des partenaires locaux pour les conventions actuelles, conduit à recommander, dans une démarche plus sélective, une plus grande mobilisation des acteurs locaux dans le suivi et la mise en œuvre des conventions. Le suivi opérationnel de la convention doit ainsi relever de la compétence propre du maire ou de son adjoint assisté du chef ou du directeur de la police municipale, ainsi que du représentant des forces étatiques habilité à ce titre par la convention. S'agissant du bilan de la coopération locale, la mission préconise un bilan annuel que les parties pourront convenir d'examiner en bureau du CLSPD. Concernant le suivi national des nouvelles conventions, et au vu des lacunes du dispositif actuel, la mission préconise un dispositif d'appui et d'audit par l'IGA assistée par les services ou inspections désignés par les directeurs généraux de la police ou de la gendarmerie nationales selon la zone. Un suivi centralisé des conventions est en outre nécessaire eu égard à la dispersion des compétences les concernant au sein du ministère de l'Intérieur. Il doit déboucher sur un rapport au ministre au terme des trois premières années d'application

permettant de nourrir, sur des bases objectives, le débat avec les collectivités locales et les syndicats de policiers municipaux.

A terme la mission espère ainsi voir apparaître une méthode de coopération territoriale des forces plus adaptée aux situations locales que la recherche d'une doctrine d'emploi plus propice aux débats théoriques qu'à la recherche d'une amélioration de l'efficacité des forces qui est la principale aspiration des populations.

Handwritten signature of Olivier Diederichs in black ink, featuring a stylized 'D' and 'F'.

Olivier DIEDERICHS,
Inspecteur général de l'administration

Handwritten signature of Laurent Cayrel in black ink, featuring a long horizontal stroke and a vertical line extending downwards.

Laurent CAYREL,
Inspecteur général de l'administration

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LETTRES DU PRÉFET DE L'ESSONNE AUX MAIRES AU SUJET DE L'EMPLOI DES ASVP

ANNEXE 3 : AUDITIONS DES SYNDICATS DE POLICE MUNICIPALE

ANNEXE 4 : PROPOSITIONS DU CNFPT

ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 04 JUIN 2010

Réf. : CAB/JMB/BM/DR N°180

NOTE

à

**Monsieur le chef de corps de l'inspection générale de l'Administration
pour attribution**

Monsieur le Préfet, Secrétaire Général

Monsieur le Préfet de Police,

Monsieur le Préfet, Directeur Général de la Police Nationale

**Monsieur le Général d'armée, Directeur Général de la Gendarmerie
Nationale**

Monsieur le Directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale

**Monsieur le Général de corps d'armée, Chef de l'inspection générale de la
gendarmerie nationale**

**Monsieur le Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
pour information**

NOR 1101CK110114121191J

Objet : mission d'étude sur le rôle et le positionnement des polices
municipales.

La police et la gendarmerie nationales ne sont pas les seules forces engagées dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance. Bien d'autres acteurs concourent à la mission de sécurité, au premier rang desquels les polices municipales. Celles-ci interviennent, notamment, dans le champ de la sécurité de proximité, sans que pour autant l'Etat abandonne les fonctions régaliennes qu'il exerce dans ce domaine.

La nécessité s'impose aujourd'hui de déterminer le positionnement des polices municipales dans le champ de la sécurité publique, d'en préciser le rôle et d'en définir strictement les missions. En effet, s'il convient de renforcer les complémentarités avec les polices municipales, il convient, également, d'identifier les domaines où la compétence peut être encore partagée, dans un souci d'efficacité opérationnelle.

Les enjeux et les besoins en la matière sont tels que les polices municipales seront appelées, selon toute vraisemblance, à consolider leur place parmi les différents acteurs qui contribuent à garantir la sécurité.

ADRESSE POSTALE PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60 .../...
ADRESSE INTERNET www.interieur.gouv.fr

Cette évolution prévisible aura nécessairement des répercussions en termes de recrutement et de formation, en matière d'équipement et d'armement, mais également du point de vue des prérogatives susceptibles de leur être reconnues.

Il importe donc que vous vous attachiez à déterminer exactement le périmètre de compétences qui doit être imparti aux polices municipales en tenant compte des évolutions conjoncturelles et structurelles qui conduisent à repenser l'architecture générale de l'organisation des forces de sécurité, mais également des particularités locales qui font que les attentes et les besoins diffèrent selon les communes et conditionnent, de ce fait, l'étendue des missions qui leur sont confiées.

S'il ne peut y avoir confusion des missions entre la police municipale et la police nationale, encore faut-il préciser clairement ce qui les distingue afin d'organiser les complémentarités et de convenir des domaines d'intervention qui peuvent se prêter à des actions conjointes. Il conviendra également que vous appréciez de quelle manière peut évoluer la répartition des compétences qui s'opère, notamment, au travers des conventions de coordination passées entre le maire et le préfet après avis du procureur de la République. Il importe, en effet, d'identifier quelle est l'articulation qui, au plan local, permettra de mettre les forces de sécurité en situation de réelle complémentarité, voire de subsidiarité, plutôt qu'en compétition ou en opposition.

Vous conduirez cette mission en collaboration avec les deux inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales et en liaison avec la direction de la modernisation de l'administration territoriale du secrétariat général, ainsi qu'avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Vous prendrez toutes les attaches utiles, en particulier avec l'association des maires de France et les organisations syndicales représentatives des policiers municipaux.

Vous proposerez les évolutions réglementaires qui vous sembleront pertinentes et évalueriez l'impact qu'elles pourraient avoir sur le mode de gouvernance des politiques publiques de sécurité.

Vous me soumettez vos conclusions d'ici la fin du mois d'octobre 2010.


Michel BART

ANNEXE 2 : LETTRES DU PRÉFET DE L'ESSONNE AUX MAIRES AU SUJET DE L'EMPLOI DES ASVP



CABINET DU PRÉFET

Direction du Cabinet, de la Sécurité
Intérieure et de la Protection Civile
Bureau de la Sécurité Intérieure et
de la Sécurité Routière
Section Sécurité Intérieure

Evry le 26 AOUT 2009

Monsieur,

Par correspondance en date du 18 mai 2009, vous avez attiré l'attention de M. le Procureur de la République sur les missions confiées aux Agents de surveillance de la Voie Publique (ASVP) par le maire de votre commune.

Je vous informe que les ASVP mentionnés à l'article L-130-4 du code de la route sont des agents titulaires ou contractuels des communes, agréés par le Procureur de la République et assermentés qui ont en charge la verbalisation des infractions aux règles d'arrêt et de stationnement des véhicules, aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des espaces et voies publiques et à certaines dispositions contenues dans le code des assurances (défaut d'apposition du certificat d'assurance).

Les ASVP ne sont pas autorisés à remplacer les agents de police municipale dans les missions que la loi a confié à ces derniers.

Telles sont les informations que je suis en mesure de vous apporter à ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Préfet,
Le Sous-Préfet,
Directeur de Cabinet

Claude FLEUTIAUX

Monsieur Patrice BATTAGLIA
11, rue Jean JAURES
91100 VILLABE

Toutes correspondances doit être adressée de manière impersonnelle à
Monsieur le Préfet de l'Essonne - Boulevard de France 91010 EVRY Cedex
Tél. : 01.69.91.91.91 - télécopie : 01.64.97.00.23 - www.essonne.pref.gouv.fr



PREFECTURE DE L'ESSONNE

CABINET DU PREFET

Direction du Cabinet, de la Sécurité Intérieure
et de la Protection Civile
Bureau de la Sécurité Intérieure
et de la Sécurité Routière
Section Polices Générale et Spéciales

Affaire suivie par : Christine MAZAUD
téléphone : 01.69.91.92.55
télécopie : 01.69.91.97.68

EVRY, le 19 OCT. 2009

Madame Sanifio

MONSIEUR LE PREFET

A

MONSIEUR LE MAIRE DE LINAS

Objet : Demande d'avis et d'accord sur les missions de police municipale à Linas.
Réf : Article L130-4 3° du Code de la Route.

Par correspondance du 18 septembre 2009 vous avez saisi Monsieur le Procureur de la République afin d'obtenir son avis et son accord pour l'aménagement des missions menées par les agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

Afin de répondre à votre demande, je me permets de vous rappeler que les compétences des ASVP se limitent strictement à constater les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement des véhicules à l'exclusion cependant de leurs compétences la constatation des infractions en matière d'arrêt ou de stationnement dangereux, gênant ou abusif (article R.417-9 du code de la route). Ils peuvent également constater les contraventions prévues à l'article 211-21-5 du code des assurances relatives au défaut d'apposition du certificat d'assurance sur le véhicule.

En outre le dispositif des assistants temporaires des agents de police municipale ne saurait être étendu aux ASVP, au motif que ledit dispositif demeure réservé aux seules communes touristiques en vertu de l'article L.412-49-1 du code des communes. De plus, il pose en règle que les agents de police municipale quelque soit leur grade ne peuvent être que des fonctionnaire territoriaux. La loi prohibe ainsi clairement le recrutement d'agents supplétifs exerçant des missions de police municipale en dehors dudit cadre d'emploi (..)

Les ASVP étant ni des policiers municipaux, ni des policiers auxiliaires, ni des gardes champêtres, il convient de veiller à ne pas les utiliser à contre emploi.

Pour le Préfet,
le Sous-Préfet, Directeur du Cabinet

Claude FLEUTIAUX

ANNEXE 3 : AUDITIONS DES SYNDICATS DE POLICE MUNICIPALE

AVERTISSEMENT :

Les compte-rendus d'entretiens ont été rédigés par les membres de la mission. Ce sont des documents de travail de la mission et n'engagent pas officiellement les syndicats auditionnés.

Ils reflètent les entretiens que la mission a eus avec les six syndicats représentatifs de policiers municipaux siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. La mission a par ailleurs reçu des contributions écrites de trois autres syndicats, le SIPM-FPIP (Syndicat indépendant des policiers municipaux - Fédération professionnelle indépendante de la police), le SDPM (Syndicat de défense des policiers municipaux) ainsi que l'ACPM (Association des cadres des polices municipales).

**Audition du syndicat CFDT
Fédération « INTERCO »
Jeudi 2 septembre 2010**

Marie-Odile ESCH, SG de la fédé « INTERCO » CFDT ; Jean-Claude LENAY, secrétaire national ; Dominique VILLEROUX-ROBRIEUX, secrétaire fédérale ; Serge HAURE, policier municipal et Sébastien NEVEU, policier, militants de la fédération.

La fédé INTERCO regroupe, en termes de couverture sectorielle, l'ensemble de la fonction publique territoriale (elle représente donc aussi les policiers municipaux, il n'y a pas d'entité distincte pour ceux-ci) ainsi que plusieurs ministères dont celui de l'Intérieur. A ce titre, c'est donc la même organisation qui défend les intérêts des policiers municipaux et des policiers d'Etat, qui « cohabitent » donc en termes de militantisme syndical. Ainsi, INTERCO a un groupe de travail commun police nationale/police municipale. La secrétaire générale souligne que « *la proximité de ces différents champs donne un regard transversal à la CFDT* ».

La fédé INTERCO est la deuxième en termes de représentativité au sein de la fonction publique territoriale. Elle syndique environ 4% de l'ensemble des policiers municipaux, dont le taux global de syndicalisation est dans la norme générale de la fonction publique (autour de 10%). Il est vrai qu'il n'existe pas d'unité de mesure de la représentativité syndicale « catégorielle » aux policiers municipaux en l'absence d'élections spécifiques.

La CFDT insiste beaucoup sur le fait que le débat sur l'avenir des PM doit s'inscrire dans une vision globale conforme à l'intérêt général et, sur le terrain, en adéquation aux réalités locales; Il ne saurait être question de se limiter à une vision strictement statutaire ou matérielle (armement par exemple : celui-ci n'est pas une question centrale en soi → l'important, c'est de redéfinir les missions et c'est à partir de là que se pose la question de l'armement ; la décision d'armer telle ou telle PM doit correspondre à une réalité de territoire en fonction des circonstances locales).

La CFDT souligne le cadre général qui constitue le contexte actuel : selon elle, des pans entiers de compétences/missions exercées par la PN basculent du côté PM, on assiste à un mouvement de transfert de l'État vers les colloc (RGPP, LOPPSI 2 etc.)

C'est pour élever le débat à ce niveau de réflexion plus globale que la CFDT souhaitait un « Grenelle de la Sécurité ». Elle estime qu'on doit dépasser la question du partage futur des compétences/missions pour dégager une approche de la sécurité dans les territoires en respectant le principe d'égalité d'accès à la sécurité pour tous les citoyens. De ce point de vue, elle partage les propositions de la mission relatives à l'élaboration d'un diagnostic global de sécurité sur le plan local et d'une contractualisation plus poussée et « figolée » entre l'État et les colloc sur les questions de sécurité (synergie PM/PN etc.).

Concernant les grands thèmes évoqués avec la fédé INTERCO :

- Conventions de coordination

Ce sont des outils sous-exploités (analyse largement voisine de celle de la mission). La CFDT estime que la PN connaît souvent mal les dispositions de la CC et de ce fait les modes de fonctionnement de leurs correspondants PM dans la circonscription. Les CC devraient permettre d'établir une doctrine d'emploi localement des forces de PM et de leurs modes de coopération avec la PN. Mais pour devenir efficaces et servir de véritable outil, elles doivent être évaluées et réajustées le cas échéant à intervalles réguliers. OK pour associer le procureur.

- Renseignement

Le renseignement (au sens connaissance du terrain, du tissu urbain, du contact avec les familles etc.) local est une nécessité et un atout pour les PM. Elle est en première ligne pour assumer cette mission, mais afin que celle-ci soit utile à la politique locale de sécurité, les informations doivent parvenir régulièrement à la PN (et réciproquement) ; *« les renseignements locaux récoltés par la police municipale ne doivent pas bénéficier exclusivement au maire »*. Il faut donc formaliser des circuits de renseignement avec le chef de circo SP ou le commandant de brigade GN.

- Formation

La maîtrise de la chaîne de formation des PM doit rester au CNFPT et ne pas basculer vers les écoles de police ou de gendarmerie, même si on peut imaginer des partenariats, notamment dans certaines disciplines. Il y a certes l'exemple de la Suisse où la même école propose un tronc commun aux policiers municipaux, cantonaux et fédéraux, mais le modèle n'est pas transposable tel quel.

- Extensions des compétences judiciaires (LOPPSI 2)

La CFDT est hostile à l'amendement Ciotti et réservée sur l'état actuel du projet d'attribution de la qualité d'APJ 20 aux directeurs des services de PM > 40 agents. Cette réserve est moins une question de principe (le problème n'est pas philosophique, après tout, pourquoi ne pas envisager une extension du champ judiciaire dans lequel interviennent les PM à moyen terme tant qu'on ne tombe pas dans les excès affichés dans le Sud est de la France) que le fait qu'il s'agisse *« d'un transfert sauvage »*, un transfert de morceaux de compétences sans réflexion globale (cf. problématique générale en début de fiche) : APJ 20 (le même raisonnement prévaut pour l'hypothèse OPJ) pour quoi faire ? Dans quelle perspective ?

- Garde-champêtres

La CFDT exprime son accord global avec les propositions du rapport Ambroggiani (fusion des corps par exemple). La fusion des corps correspond aussi à une préoccupation plus générale de la CFDT qui attire l'attention de la mission en fin d'entretien sur l'avenir à plus long terme des PM qu'elle voit dans un contexte intercommunal :

- L'avenir des PM : les polices territoriales

Pour la fédé INTERCO, l'évolution à plus long terme va dégager une logique de sécurité dépassant le territoire de la commune, à l'exception des très grandes villes. Elle estime que l'on s'acheminera lentement vers des polices territoriales, couvrant une intercommunalité.

IGA/IGGN/IGPN	COMPTE RENDU DE REUNION EXTERNE (CGT)
Date de la réunion	Mardi 21 septembre 2010 - 10 heures
Représentants la mission	Inspecteurs généraux de l'administration Laurent Cayrel et Olivier Diederichs (IGA). Contrôleur général de la police nationale Dominique Ludwig ; commissaire Michel Chaballier (IGPN). Colonel Francis Lacoste, colonel Jean-François Carrillo (IGGN).
Personnes rencontrées	Messieurs Baptiste Talbut, Philippe Aoustin, Claude Michel, Cédric Guilbaud, représentant la CGT.
OBJET DE LA RÉUNION	Mission d'étude sur le rôle et le positionnement des polices municipales.
PIECE JOINTE	Note MIOMCT/CAB/JMB/BM/DR n° 180 du 4 juin 2010.

Propos liminaires

Outre la présentation du mandat, Monsieur Cayrel a situé la mission en cours avec celle conduite par l'inspecteur général de l'administration Bruno Laffargue. Il a également été précisé que la mission avait déjà recueilli la position de l'AMF.

Approche développée par la CGT

L'organisation syndicale considère que la police municipale doit remplir un rôle de prévention et intervenir dans le champ de la proximité (les termes de « police de proximité » et de « police de prévention » étant employés). Elle précise que ces missions ne peuvent être effectués sans la police et la gendarmerie nationales, notamment au vu de l'effectif des polices municipales (environ 20.000 fonctionnaires territoriaux). Le rôle assigné à la prévention est d'intervenir sur les causes avec comme proposition d'agir en lien avec le CLSPD dont la présidence pourrait être confiée au maire. Il est précisé que dès lors que le maire est le payeur, il doit être également le donneur d'ordres. En revanche, il est indiqué que la CGT est peu favorable aux polices municipales agissant dans le champ de l'intervention. Enfin, la problématique des moyens est prégnante, plus encore au regard des contraintes budgétaires.

<i>IGA/IGGN/IGPN</i>	COMPTE RENDU DE REUNION EXTERNE (CGT)
----------------------	--

Questions abordées

A l'issue de cette approche à caractère général, plusieurs questions thématiques ont été successivement abordées.

Conventions de coordination

De manière générale, La CGT est favorable à la complémentarité et à la coordination entre les forces régaliennes et les polices municipales, sous réserve de ne pas se substituer à elles et de jouer le rôle de supplétif, voire de combler le vide laissé par une diminution du nombre de fonctionnaires d'Etat. A la question relative à la définition du champ missionnel, la convention de coordination s'y prête. A la tentative de définition d'une dominante du champ missionnel imparti aux polices municipales avec parfois un problème de basculement du préventif au répressif, la CGT est favorable à organiser les modalités pratiques de coordination sur la base du volontariat, après analyse du CLSPD. Il est indiqué que ce type de coordination est plus facilement réalisable sur des grandes villes où les polices municipales sont généralement plus étoffées. Sont soulignées, sur la question des interventions sur tapages ou rixes, des positions variables selon les élus avec le risque de participer à des missions conjointes à caractère répressif pour lesquelles les agents ne sont pas « indemnisés ». La crainte de voir les effectifs de police municipale intégrés à des missions conjointes pour pallier des effectifs insuffisants a été exprimée avec cette conclusion : « les PM ne rempliront pas les vides ». Enfin, la question des moyens, notamment des petites communes est rappelée avec pour exemple celui du traitement des chiens dangereux.

Echange d'informations

Celui-ci apparaît naturel. Pour la CGT, la collecte d'informations dans le cadre de la police de proximité nécessite de se positionner dans le domaine de la prévention. Il est indiqué par les représentants de la centrale syndicale que l'échange d'informations doit fonctionner dans les deux sens.

Transmission

Si la nécessité de pouvoir alerter les polices municipales et corrélativement celle des moyens de communication s'imposent, les modalités techniques restent à définir. Des échanges sur ce point, il ressort que c'est le niveau de coordination au niveau local qui détermine les moyens à mettre en oeuvre, le niveau de coopération étant lui-même déterminé par la volonté des maires. Sur ce point, comme sur d'autres, on peut rien imposer qui puisse s'apparenter à un

transfert de charges. La CGT, en prolongement, souligne qu'il est illusoire de vouloir homogénéiser les polices municipales au niveau national et qu'il faut admettre leurs différences qui sont aussi leur richesse.

Armement

Pour la CGT, il convient en premier lieu de définir les missions et d'examiner dans un second temps si l'armement est nécessaire tout en rappelant que le poids de la symbolique ne peut être ignoré : « pour un policier, être armé est le reflet de sa fonction ». Au final, le port de l'arme est à apprécier au regard des missions (cas de la nuit par exemple).

LOPPSI

L'attribution de la qualité d'APJ de l'article 20 du CPP aux directeurs de police municipale de plus de 40 agents, revient pour la CGT à faire exercer cette compétence par les agents eux-mêmes, les directeurs n'en ayant pas les moyens, étant accaparés par d'autres tâches. Un avis réservé est émis sur cette évolution. *A fortiori*, la CGT est défavorable à l'amendement de Monsieur Ciotti. Elle considère que les fonctionnaires des polices municipales ayant des niveaux de rémunérations et des mesures d'ordre catégoriel en-deça de ceux consentis aux fonctionnaires de la police nationale, si de nouvelles prérogatives leurs étaient attribuées, l'intersyndicale se prononcera pour le refus de leur mise en oeuvre. Au demeurant, comme cela est rappelé au cours de l'échange, il ne peut y avoir de statut dérogatoire pour les policiers municipaux qui relèvent du statut unique de la fonction publique territoriale et qui sont, avant tout, des agents territoriaux.

Garde-champêtres

La CGT souscrit à la proposition figurant dans le rapport de Monsieur Ambrioggani quant à l'intégration des garde-champêtres aux polices municipales. Elle pose cependant la question de savoir si les compétences particulières des premiers seront transférées aux secondes.

Formation

Pour la CGT, le besoin en formation résulte d'une analyse locale ou statutaire. Elle évoque en lien avec le précédent sujet, le développement de la police de l'environnement et celui des infractions au code de l'urbanisme, domaine où les polices municipales sont très présentes. Par ailleurs, si l'uniformisation des formations est une problématique à prendre en compte, il n'en reste pas moins qu'il existe plusieurs doctrines d'emploi : il y a en effet des polices municipales d'où la nécessité de répondre aux besoins locaux. Outre un avis positif émis sur le CNFPT par la centrale syndicale, elle considère que cet organisme a une taille critique qui lui permet de couvrir les besoins.

Accès aux fichiers

La CGT rappelle que celui-ci est prévu depuis 3 ans. Elle souhaiterait que soit mis en place un accès direct sachant que se pose la question des modalités et des coûts.

Avant la conclusion de l'entretien, la CGT a abordé la question de la revalorisation des traitements en fonction de l'accroissement des compétences et des prérogatives. Ainsi, pour les brigadiers-chefs dont l'indice est à 499 brut, il est demandé que celui-ci soit porté à 529. Une équivalence avec la grille des agents de maîtrise est souhaité. L'idée exprimée est, qu'après une évolution de la formation jugée satisfaisante, « le social soit suivre ».

Audition du syndicat FAFPT
Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale
Lundi 20 septembre 2010

Antoine BREINING, président, et Jean-Charles GLATIGNY, secrétaire national (dont l'adjoint, M. Patrick CARBALLO, initialement prévu, n'a pas pu se déplacer et a été excusé).

En préalable, les interlocuteurs syndicaux précisent qu'ils estiment positive la démarche de dialogue instaurée par les pouvoirs publics à travers la mission confiée à l'IGA. Ils expliquent en début d'entretien que pour eux, il est nécessaire de combler les inégalités (« *il faut lisser les inégalités* ») entre services de police municipale sur le terrain ce qui soulève la question d'une réflexion globale sur le contenu des missions des polices municipales. La situation actuelle fait apparaître des différences trop importantes au regard des compositions, des missions, ou des moyens d'une mairie à l'autre. La plus grande partie de l'entretien portera sur ce sujet.

- **La nécessaire élaboration d'une doctrine d'emploi et d'un cadre juridique adéquat au niveau national avec des moyens qui doivent suivre.**

Selon la FAFPT, il est urgent de conduire une réflexion sur le fond de ce que « doit être » une police municipale, autour d'un axe principal qui revient à considérer que la police municipale est une police de proximité « *régulatrice de la Cité* » dont les missions peuvent incorporer un volet répressif ou judiciaire ; cette définition générale s'oppose à celle d'une police locale à caractère supplétif imitant la police ou la gendarmerie nationales. Cette définition respecte la liberté du maire de fixer, comme à tout service municipal, des priorités dans le cadre de sa politique, mais elle nécessite d'encadrer les choix légitimes du maire par un statut national de la police municipale et par une définition nationale de sa doctrine d'emploi, qui constitueraient le « socle » s'imposant aux élus sur le terrain.

Il est donc nécessaire, pour la FAFPT, de procéder à une clarification des missions. Au-delà d'un recensement de ce qui constituerait une liste de missions à dominante PM (de ce point de vue, la FAFPT n'est pas hostile au concept de « dominante de champ » et souligne qu'elle ne souhaite pas que les PM se posent en concurrentes des forces de l'ordre ; leur objectif est la complémentarité), le syndicat estime qu'il est urgent de raisonner par bloc de compétences afin de donner un minimum de cohérence à une nébuleuse de missions devenues assez vaste avec le temps mais par couches successives au gré des changements législatifs. De ce point de vue, il estime que la disposition phare de la LOPPSI 2, l'attribution de la compétence APJ 20 aux chefs des gros services de PM, illustre la mauvaise façon de procéder : cette extension, que le syndicat approuve en tant que tel, n'est pas le sujet en soi.⁶⁴ Il aurait mieux valu réfléchir aux compétences judiciaires qu'il convenait d'élargir par rapport aux missions accomplies sur le terrain (on aurait très bien pu, indépendamment de la question APJ 20 ou pas, identifier les sujets pour lesquels on a augmenté depuis 1999 les compétences des policiers municipaux et réfléchir à un pouvoir répressif –donc judiciaire- accru spécifiquement pour ce sujet – fourrières, environnement, excès de vitesse etc). Le cadre

⁶⁴ Le raisonnement est le même quant à la qualité d'OPJ (amendement Ciotti)

juridique actuel est incohérent et foisonnant, accumulant des morceaux de compétences dans des domaines très variés depuis plus de dix ans sans dégager de ligne directrice (LOPPSI 2 symptôme à nouveau de ce constat).

Cette clarification des missions rend nécessaire la définition d'un statut adapté et applicable sur tout le territoire national, qui, au besoin, pourrait être opposable au maire. Ainsi, les moyens juridiques doivent refléter la notion de « socle » dégagée par une nouvelle doctrine d'emploi. Par exemple, le statut des policiers municipaux devrait expressément interdire certaines « tâches indues » : il arrive, certes dans des communes souvent plus petites, que le maire affecte des policiers municipaux à la conduite de cars scolaires ou à des tâches de vagemestre – un futur statut des PM devrait proscrire cette utilisation à contre-emploi d'un personnel qui, depuis 1999, s'est professionnalisé, formé, et dont le niveau de diplômes est supérieur au passé. Au-delà de ces exemples, il importe qu'un futur statut des PM « *les protège* » des aléas découlant des choix du maire d'une commune à l'autre, tout en respectant une marge d'autonomie légitime, celle de l' élu qui fixe ses priorités en matière de sécurité. Mais cette marge ne saurait s'exprimer qu'à l'intérieur d'un statut rénové appliquant lui-même les principes d'une doctrine d'emploi arrêté au niveau national. Pour la FAFPT, il faut donc un texte législatif qui définisse un bloc de compétences et un statut adapté qui en découle. De ce point de vue, le syndicat s'est montré réservé à l'idée qu'il suffise de confier à des conventions de coordination rénovées le soin de définir ces principes au niveau local, un cadre national reste nécessaire ; pour autant, il n'est pas hostile à pousser plus loin le contenu des conventions (notamment sur la complémentarité avec les forces de l'ordre). La FAFPT est consciente que ces deux revendications de principe (réflexion cohérente et globale pour aboutir à une doctrine d'emploi et à un statut) constituent un point de désaccord avec les représentants des élus.

Conséquence logique des deux premiers points, les élus –et c'est là aussi un point d'achoppement avec l'AMF- doivent mobiliser des moyens matériels et humains qui permettent aux PM de faire face aux missions telles que les définiraient a minima une doctrine d'emploi et un statut nationaux. Des progrès ont certes été réalisés dans ce domaine, comme l'uniformisation de l'habillement, mais il y a de nombreux points à améliorer afin de réduire les inégalités d'une PM à l'autre. Pour la FAFPT, par exemple, l'armement devrait être généralisé face au changement du rôle du PM et aussi de la délinquance. La question de l'armement revêt aussi une dimension symbolique : la reconnaissance du statut du policier municipal et sa responsabilisation (contrepartie de la professionnalisation qui n'est pas assez reconnue par les élus). Il convient aussi de repyramider les grilles indiciaires qui ne tiennent pas assez compte de cette évolution. Les grilles actuelles offrent des marges trop étroites et celle de la catégorie A (directeurs de PM) présente des indices terminaux bien en-deçà de celle des attachés et a fortiori de celle des administrateurs. Enfin, en ce qui concerne les rémunérations accessoires, il faut harmoniser les pratiques d'une commune à l'autre.

Globalement, la FAFPT demande, notamment de la part des élus, qu'il y ait une véritable reconnaissance du métier de PM qui est devenu aujourd'hui « *un service public* ». Mais la FAFPT souligne que les PM sont complémentaires et non pas concurrentes de la police ou de la gendarmerie nationales ; à la différence d'autres syndicats reçus par la mission, la revendication de la FAFPT ne porte pas principalement sur une extension du rôle judiciaire et répressif par analogie avec les forces de sécurité de l'Etat.

- **Autres sujets abordés**

- Accès aux fichiers et communications PN/GN – PM
- PLSR : la situation a beaucoup évolué en trois ans, il y a moins de réticences, y compris de la part des élus, pour verbaliser les excès de vitesse ;
- Rapport Ambrogiani : OK pour la fusion des cadres d'emploi ;
- Formation : outre la question d'un « socle minimal » (cf. ci-dessus), il faut travailler à redéfinir des référentiels-métiers, le contenu des formations pouvant varier d'une délégation régionale CNFPT à l'autre ;
- Favorables au développement de polices intercommunales

La mission a échangé avec les représentants syndicaux sur le sujet des conventions de coordination. Sous réserve de la question de la doctrine d'emploi et du cadre juridique nationaux, la FAFPT est d'accord pour que le contenu technique des conventions aille plus loin qu'à l'heure actuelle (modalités de coopération, réflexion locale sur les missions consécutive à un diagnostic local de sécurité, transmissions, protocole de traitement des images, etc.), mais dans une perspective valorisante : « *Le partenariat doit être concret et le respect mutuel* ».

**Audition du syndicat FO
Secteur polices municipales
Lundi 20 septembre 2010**

Yves KOTTELAT, secrétaire fédéral, Hervé MALASSIS et Raphaël GOUTTIEREZ, référents nationaux PM (et chefs de service PM), Jean-Luc CHAILAN, chef de service de police municipale.

FO exprime sa satisfaction quant à l'initiative de dialogue portée par la mission de l'IGA. Le syndicat précise que la représentation des intérêts des policiers au sein de la fédération FO-Services Publics et Santé (qui couvre la FPT et la FPH) est assurée par un « secteur police municipale » avec un système de référents nationaux, eux-mêmes issus de la profession. Il n'existe pas d'Union syndicale dédiée au sein de FO, à la différence des sapeurs-pompiers et, bien sûr, de la police nationale (syndicat SGP-FO). Le syndicat est en train de monter un réseau de référents régionaux pour compléter celui des référents nationaux au plan local. FO précise qu'un groupe de coordination commun avec le SGP a été mis en place pour arrêter un certain nombre de positions, comme la question de l'armement qui ne fait pas unanimité (pas de position officielle à ce jour de FO en raison du désaccord entre SGP et le secteur police municipale).

- **Les conséquences à tirer de l'évolution très rapide de la nouvelle filière PM depuis 1999..**

FO constate que la filière PM a accéléré son évolution depuis 1999. Il y a encore une certaine réserve, voire une méconnaissance, de la part des syndicats de la PN. A contrario, les relations sont souvent plus aisées avec la gendarmerie nationale.

En particulier, il faut une dénomination des grades pour les catégories B et A similaire à celle des sapeurs-pompiers, voire de la police nationale. Notamment pour la catégorie B, l'on devrait abandonner les titres des trois grades qui ressemblent trop à ceux des filières administratives FPT afin d'avoir une lisibilité opérationnelle et de commandement : « sous-lieutenant », « lieutenant », « capitaine » [*de police municipale*]. FO, fidèle à sa culture FPT, écarte l'idée d'un statut dérogoire (titre nouveau dans la loi de 1984 sur la FPT), mais insiste sur la question de la dénomination des grades afin que ceux-ci reflètent bien une hiérarchie de commandement opérationnel.

L'autre revendication très forte de FO est celle du « volet social » porté par l'intersyndicale (cf. entretien avec la CGT et les trois points inclus dans la lettre envoyée à l'AMF par l'intersyndicale.).

- **Chaîne de sécurité : il faut une harmonisation.**

Sans aller jusqu'à réclamer (cf. entretien FASFP) un cadre juridique national renoué décrivant les compétences préventives et répressives des PM, FO soulève la question de la variabilité des situations sur le terrain dans chaque service de PM (moyens, effectifs, politique du maire, pratiques encouragées ou au contraire découragées par celui-ci...) qui débouche sur

un problème d'égalité des citoyens : « *Comment arriver à uniformiser le travail des PM au niveau local ?* » « *Comment assurer l'égalité des citoyens face à la sécurité ?* ».

Il est nécessaire, selon FO, d'engager des pistes de réflexion sur l'harmonisation des pratiques locales de sécurité alors que les PM remplissent de façon croissante un espace délaissé sur le terrain par PN/GN en raison du repli de l'Etat (RGPP, etc.). Comme les PM occupent de plus en plus les interstices laissés « vides », il est nécessaire de réfléchir aux missions des PM.

- **Police de proximité : pas de judiciarisation des PM.**

FO estime que le rôle principal des PM est d'assurer la sécurité de proximité, mais sans que l'Etat ne se désengage du régalien, en particulier du répressif. Pour cette raison, le syndicat est opposé à la judiciarisation⁶⁵ (« *nous sommes opposés au glissement vers le judiciaire* »). Ils ne sont donc pas favorables à l'extension APJ 20 et encore moins à l'amendement Ciotti au motif que cela éloigne le PM de son rôle de proximité et risque de l'enfermer dans un rôle bureaucratique (rédaction de procédures, réception de plaintes...). FO dit ne pas souhaiter pour les PM « *devenir des auxiliaires de police* ». Sur ce point, ils admettent leur accord avec les thèses de l'AMF.

- **Armement**

La position officielle de FO est en cours de négociation en raison du désaccord interne avec le SGP sur la question des armes de 4^{ème} catégorie.

- **Conventions de coordination : une négociation locale est insuffisante.**

Pour FO, les cc restent en effet fréquemment une « coquille vide ». Elles devraient impérativement contenir un volet sur les moyens radios et sur l'accès aux fichiers (même raisonnement que les autres entretiens, cf. fiches précédentes).

FO n'est pas hostile au système de négociation locale sur la base d'un diagnostic de sécurité, mais considère que cela ne résolvera pas les problèmes et ne fera pas l'économie d'un cadre national. L'un des interlocuteurs ajoute avec humour que le système imaginé par la mission « *sera un emplâtre sur une jambe de bois* ». A noter qu'en relative contradiction avec le début de l'entretien, il ajoute qu'il est nécessaire de « *légiférer pour définir les missions des PM* ».

- **Divers**

- Fusion des corps Ambroggiani : OK
- Inclure un volet statistique (conventions de coordination ?) qui retracent l'activité statistique des polices municipales (visibilité-lisibilité de l'action des PM)

⁶⁵ Toutefois, l'interlocuteur de la mission qui est chef de la PM à la Grande-Motte a par la suite de l'entretien énuméré toute une série d'exemples tirés de son activité professionnelle quotidienne dans lesquels son service pratique des interpellations, du répressif etc (art. 73, interventions de secours etc.)

- Appréciation positive sur CNFPT⁶⁶, attachés à ce que la formation y reste (NB – M. Kottelat est administrateur du CNFPT)
- OK pour évaluation externe des cc, mais souhaitent la réactivation de la commission consultative nationale des polices municipales

⁶⁶ NB –les délégations régionales PACA et Languedoc-Roussillon ont mis en place des labellisations ISO sur certaines formations.

Audition du syndicat CFTC
Syndicat National des Policiers Municipaux-CFTC
Mercredi 8 septembre 2010

Dominique MARTIN, président du SNPM-CFTC et Vianney PABIS, secrétaire général (la vice-présidente du syndicat était initialement prévue mais n'a pas pu venir depuis Nice en raison... des suites de la grève d'hier).

En préalable, les interlocuteurs syndicaux soulignent qu'ils apprécient la démarche de dialogue et d'écoute portée par la mission, mais ils notent que de nombreuses démarches similaires ont été entreprises par le passé sans aboutir à des résultats concrets pour les policiers municipaux. Ils précisent qu'ils préfèrent parler de « *la police municipale* » que « *des polices municipales* », car à leurs yeux il y a une identité de culture, de « corps » et de problématiques en dépit de la tendance naturelle des élus locaux à invoquer la pluralité des situations et donc à également utiliser le pluriel quand il s'agit de désigner les acteurs.

- **LOPPSI 2**

La discussion relative à la LOPPSI 2 a porté essentiellement sur la question de l'attribution de la qualité d'APJ 20 aux directeurs de polices municipales > 40 agents. Le SNPM-CFTC est favorable au principe, mais estime que le gouvernement est incohérent dans la façon dont il a prévu de l'appliquer.

De façon générale, les gouvernements successifs ont, depuis la loi de 1999, joué la carte de l'élargissement des compétences des policiers municipaux sans en tirer les conséquences en termes statutaires (et d'avancées sociales). Plus spécifiquement en ce qui concerne la mesure proprement dite, la CFTC estime qu'il n'est pas logique de la réserver aux directeurs des grands services. Il aurait fallu envisager de l'étendre à tous les agents disposant au moins du grade de brigadier. En effet, selon eux, les PM (en raison de la baisse des effectifs PN/GN etc.) seront de plus en plus sollicités sur le terrain et amenés à constater des infractions. Par conséquent, c'est l'unité de commandement sur le terrain, soit le brigadier (et non le directeur distant dans la chaîne hiérarchique et éloigné dans son bureau) qui devrait pouvoir gérer la procédure judiciaire.

- **Relations avec les élus**

La relation avec les maires a été largement commentée par le SNPM-CFTC qui ne cache pas son hostilité aux positions actuelles du président de l'AMF sur les sujets afférent à la police municipale. Mais au-delà de cette circonstance politique et conjoncturelle, le syndicat a clairement plaidé pour une forme d'autonomie fonctionnelle des PM par rapport à leur maire (*Nota* : c'est en effet une des craintes fondamentales du président de l'AMF concernant l'extension des compétences judiciaires qui place le PM dans l'orbite du parquet et de l'OPJ). Selon les syndicalistes, « *les maires ont tendance à méconnaître la loi* » dans la mesure où ils considèrent que leur autorité hiérarchique sur les PM s'étend aux questions judiciaires (par exemple, une ville où le maire voulait interdire à sa PM de verbaliser les infractions d'usage

du téléphone portable au volant → c'est une compétence judiciaire attribuée par la loi, le maire ne saurait par note de service interdire à ses PM de l'exercer).

Cette relative défiance par rapport aux élus et cette volonté d'autonomie fonctionnelle, en particulier sur le terrain judiciaire, conduisent la CFTC à minorer ou à relativiser les différences dans les réalités de terrain (argument avancé fréquemment par les maires et argument central de la mission quant à son idée de diagnostic local de sécurité). Si elle reconnaît, dans son principe, la nécessité de s'adapter aux situations locales, elle rappelle qu'il n'y a pas tant de différences que cela entre les petites communes rurales et les zones urbaines en termes de sécurité si l'on raisonne en termes de risques physiques pour l'agent de police :

- chiens dangereux
- gens du voyage
- verbalisations radar conflictuelles
- délinquance du « samedi soir » qui se déplace en zone rurale pour des raisons économiques (implantation des clubs et discothèques en zone rurale)

Le SNPM-CFTC a l'impression que les élus tendent à occulter cette face de la réalité pour privilégier le discours sur l'hétérogénéité et la pluralité des situations locales en matière de sécurité. En résumé, les différences réelles qui se traduisent en effet par des typologies différentes dans le domaine de la délinquance ne font pas obstacle à ce qu'il y ait des problématiques communes, notamment pour la sécurité physique des policiers municipaux.

Comme le dit de façon imagée un de nos interlocuteurs, « *on a oublié la situation du personnel de sécurité qui peut se retrouver en situation d'insécurité ; ne pas limiter la sécurité de ceux qui sont chargés d'assurer la sécurité des autres.* »

• Armement

Du constat précédent découle la position du SNPM-CFTC sur la question de l'armement : généralisation des armes de 4^{ème} catégorie à tous les PM présents sur la voie publique (la présence sur la voie publique doit entraîner automatiquement l'autorisation du port d'armes), voire même, dans certains cas, d'armes de 1^{ère} catégorie quand la situation l'exige, comme pour la PN/GN.

Toutefois, la CFTC est plus réservée sur le taser qu'elle juge inefficace et qu'elle ne considère pas comme une arme individuelle (de surcroît, elle pose une problématique particulière en termes de droit quant à la notion de légitime défense en rapport avec une arme supposée non létale).

• Accès aux fichiers

La CFTC demande un accès direct aux différents fichiers de police nécessaires selon elle à l'exercice de leurs fonctions (SIV, FVV, FPR etc.) par les PM ; exemple : les mises en fourrière qui débouchent sur des lourdeurs de procédure (obligation de consulter PN/GN) pour s'assurer que le véhicule ne figure pas au FVV.

- **Gardes-champêtres**

OK pour la fusion des corps –rapport Ambroggiani- mais à condition que cela se fasse dans le cadre exclusif du statut, et des attributs qui vont avec, de la police municipale (pas de voitures vertes pour des PM que la mairie spécialiserait dans des tâches de police environnementale par exemple).

- **Carrières-Statuts-Formation**

La CFTC constate que la mobilité professionnelle des PM augmente dans le temps, le déroulement de carrière dans la même commune est de moins en moins fréquent. C'est donc là aussi une tendance qu'il faut sanctionner par un statut national spécifique et distinct du cadre actuel FPT classique. Même raisonnement pour la formation : « *Le CNFPT n'a pas la culture 'police', mais une culture 'fonction publique territoriale'* ». Le déficit de formation initiale est particulièrement criant dans le domaine de l'armement et des gestes spécialisés (interpellation, maîtrise d'individus etc.). Le syndicat propose cinq ou six pôles nationaux de formation (conventions avec PN/GN) et que, dans l'hypothèse où le CNFPT reste maître du dispositif, celui-ci dédie des implantations géographiques distinctes avec des plateaux techniques adaptés à la formation de policier.

A terme, le SNPM-CFTC –comme la CFDT- pense qu'il faudra un statut de la police territoriale qui dépasse le cadre de la commune.

- **Evolution/Partage des missions**

Ce point a été à la fois peu et beaucoup abordé. Alors que les représentants syndicaux ne sont pas entrés dans les détails sur les nouvelles missions (ils ont assez peu réagi aux questions de la mission sur les possibilités qu'offriraient des conventions de coordination renouvelées et allant plus loin dans la synergie PM-PN/GN), ils revenaient en revanche très fréquemment sur la question de la parité en termes d'image et de symbolique par rapport à la PN (plus la PN que la GN d'ailleurs). Ils ont ainsi beaucoup insisté sur le fait que la mission de la PM est une mission de voie publique (ils ont évoqué par exemple le « *monopole de fait* » de la PM en termes de présence sur la voie publique dans certaines municipalités) mais qu'il y avait une inégalité dans le partage des rôles (les obligations réciproques arrêtées dans les conventions de coordination seraient systématiquement en faveur de la PN).

Cette question les amène paradoxalement à considérer que les tâches traditionnelles de la PM centrées autour de la proximité avec l'habitant (surveillance des écoles, voisinage, etc.) forment une sorte de bloc qui relèverait in fine plus des ASVP que des PM stricto sensu. Ils ont beaucoup insisté auprès de la mission pour que les ASVP soient cantonnés à ces tâches (par exemple, ils dénoncent la participation d'ASVP aux Opérations Tranquillité Vacances dans une ville comme Angers) et qu'on ne les confonde pas avec des « vrais » PM : ils ont spontanément cité la question de la tenue vestimentaire qui conduirait trop souvent à confondre ASVP et PM. Ils ont également cité le fait qu'il soit anormal que certains maires organisent des binômes PM/ASVP pour exercer des missions qui relèvent du PM et non de l'agent contractuel. La mission a ressenti une très forte sensibilité du syndicat sur ce sujet.

Inversement, le rôle et les missions des PM (ainsi que leur tenue vestimentaire, leur armement, leur équipement, etc.) devraient se rapprocher le plus possible de ceux de la PN.

Cette très forte demande de reconnaissance de leur métier par l'Etat (et donc par la PN/GN) est clairement leur principale revendication qui occulte les questions plus techniques afférentes par exemple à la contractualisation telle que l'envisage la mission. Les représentants du SNPM-CFTC ont admis que cette contractualisation semblait séduisante, mais qu'elle ne devait pas devenir un prétexte pour les élus pour limiter le champ d'action des PM sur le terrain ou pour raisonner au « cas par cas » sur des sujets sensibles comme l'armement.

<i>IGA/IGGN/IGPN</i>	COMPTE RENDU DE REUNION EXTERNE (UNSA)
<i>Date de la réunion</i>	Mardi 5 octobre 2010 - 14 heures 30
<i>Représentants la mission</i>	Inspecteurs généraux de l'administration Laurent Cayrel et Olivier Diederichs (IGA). Contrôleur général de la police nationale Dominique Ludwig ; commissaire Michel Chaballier (IGPN). Colonel Jean-François Carrillo, Lieutenant-colonel Raphaël Garreau (IGGN).
<i>Personnes rencontrées</i>	Jean-Michel LEVENT, secrétaire national UNSA-Territoriaux Gérard BONFILS, UNSA-Territoriaux Ange HELMRICH, secrétaire national UNSA-Territoriaux
OBJET DE LA RÉUNION	Mission d'étude sur le rôle et le positionnement des polices municipales.
PIECE JOINTE	Note MIOMCT/CAB/JMB/BM/DR n° 180 du 4 juin 2010.

Propos liminaires

Monsieur Laurent CAYREL présente le mandat confié à la mission, précise que toutes les autres organisations syndicales, ainsi que l'AMF ont été rencontrées ou ont fait part de leurs observations par écrit. Il évoque, dans un souci de transparence, la mission complémentaire conduite par l'inspecteur général de l'administration Bruno Laffargue.

Les responsables syndicaux expliquent en retour l'organisation et la jeunesse de leur syndicat, puis tiennent à manifester leur satisfaction d'être invités à s'exprimer dans le cadre de la mission.

D'emblée, ils souhaitent inscrire leur propos dans un contexte général estimé de baisse des effectifs de la gendarmerie et de la police nationales ayant pour conséquence l'augmentation des missions confiées aux polices municipales (PM).

Plusieurs thèmes sont ensuite abordés.

Conventions de coordination

Après avoir rappelé les conditions d'établissement des conventions de coordination (obligatoires à partir de 5 agents de PM...), les représentants de l'UNSA admettent que beaucoup ont été signées sans s'éloigner du cadre de la convention-type. Ils estiment que la loi peut offrir tous les moyens juridiques que l'on veut, l'efficacité de ces dernières repose avant tout sur la bonne volonté des acteurs locaux et la qualité des relations interpersonnelles. Pour autant, l'UNSA plaide pour leur généralisation, afin d'offrir un cadre et des garanties à l'action des PM (quel qu'en soit l'effectif ou le type d'équipements, de jour comme de nuit).

Spectre missionnel et moyens dévolus aux PM

Pour les représentants de l'UNSA, il s'agit de savoir jusqu'où aller pour compléter l'action des forces régaliennes sans les remplacer.

Tout agent de police municipale est exposé de la même manière qu'un gendarme ou un policier national sur la voie publique. Davantage encore qu'un simple citoyen, il est soumis à l'obligation d'intervenir en cas de flagrant délit en raison du port de l'uniforme. Il doit donc pouvoir disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission et à sa protection. S'agissant de l'armement, la décision doit dépendre de la nature de la mission et des compétences exercées par les collectivités en matière de sécurité publique. Cela doit se régler au cas par cas, mais il appartient aux collectivités territoriales de fournir ces moyens.

Sur les différences fondamentales qui permettrait de tracer une démarcation entre PM et forces régaliennes, l'UNSA cite l'interdiction de l'emploi au maintien de l'ordre, le fait que les PM soient soumises à la libre administration des collectivités territoriales et qu'elles situent davantage leur action dans le champ de la prévention, se reconnaissant une fonction de police de proximité.

Sur la question d'une évolution de la place des PM dans le spectre des missions de sécurité publique jusqu'à l'établissement des **procédures**, les représentants de l'UNSA montrent une réserve certaine. Selon eux, le risque d'éloignement de la population, reproche souvent fait aux forces régaliennes dont la capacité d'action est jugée amoindrie par les contraintes administrative et procédurale, est réel. En revanche, l'UNSA verrait d'un bon œil l'alignement de leurs prérogatives en terme de contrôle des infractions routières sur celles des gendarmes et des policiers nationaux. Il ne

- 2 -

s'agirait pas de remplacer les forces régaliennes, mais d'assurer de la sorte une plus grande complémentarité. L'UNSA appelle par ailleurs à une meilleure coordination pour éviter les doublons sur le terrain par le partage des planifications du service ou la compatibilité des moyens radios.

L'exposé des orientations possibles en matière de conventions de nouvelle génération n'appelle pas d'observation particulière des représentants de l'UNSA. Il est à noter tout de même leur souhait que les syndicats aient voix au chapitre lors de la signature.

LOPPSI 2

L'attribution de la qualification d'agent de police judiciaire selon l'article 20 du code de procédure pénale aux directeurs de PM de plus de 40 agents porte en germe l'établissement de polices municipales à deux vitesses. Cette disposition ne concernerait qu'une soixantaine de communes en France; les petites communes seraient écartées du dispositif. La solution résiderait, selon l'UNSA, dans une évolution similaire à celle qui a prévalu pour la mise en place des SDIS, pour lisser les disparités entre communes et pallier, selon eux, l'inégalité d'accès des citoyens au service public de sécurité. Cette approche revient à considérer que tout maire serait ainsi mis dans l'obligation de créer une PM alors même que la responsabilité de l'égalité d'accès des citoyens au service public, notamment régalien, relève de l'Etat.

L'UNSA appelle donc à une mutualisation des moyens opérationnels au niveau départemental, ce qui suppose un choix politique.

Le premier champ d'application dans cette marche vers la création d'une troisième force (dont on peut sentir l'attrait qu'elle exerce sur certains des représentants de ce syndicat) avec pour corollaire la mise en place d'un statut et d'une formation uniques, pourrait être celui des

agglomérations. Par ailleurs, l'UNSA met en garde contre tout transfert de compétences qui s'accompagnerait d'un transfert de charges, qu'il faudrait nécessairement compenser.

Volets social et statutaire

Les représentants de l'UNSA n'ont caché ni leur mécontentement ni leurs attentes en la matière.

Selon eux, l'augmentation des missions confiées aux PM doit s'accompagner d'une évolution sociale proportionnelle trop longtemps retardée.

Il convient de faire évoluer la condition sociale des policiers municipaux pour approcher celle des policiers nationaux. Ils récusent le discours selon lequel ils ne feraient pas le même métier que ces derniers ou les gendarmes, alors qu'ils vivent la même réalité sur le terrain.

Les plus jeunes des policiers municipaux ont par ailleurs de plus en plus de difficulté à accepter d'être recrutés à Bac + 2 et de gagner de 30% à 40% de moins qu'un policier national ou un gendarme.

L'adoption de la nouvelle grille Equivalence Catégorie B pour les gradés et gardiens de la police nationale, qui reconnaît le recrutement au niveau du baccalauréat, accentue ce décalage mal vécu par les agents de PM.

L'intégration d'anciens gendarmes et policiers dans les PM renforce encore l'incompréhension. Les jeunes agents qui espéraient bénéficier d'un avancement normal sont primés par les ex-gendarmes ou ex-policiers nationaux qui occupent d'emblée des postes d'encadrement (chefs de service après 2 années seulement).

Du point de vue indemnitaire, l'UNSA demande avec insistance la prise en compte de l'indemnité spécifique de fonction dans le calcul de la retraite des agents de PM. Cette ISF varie, selon les catégories, de 0 à 20% pour la catégorie C, de 20 à 30% pour la catégorie B.

Parallèlement, le syndicat voudrait l'intégration des primes dans le calcul de la retraite ainsi que le bénéfice de la bonification du 1/5ème afin d'éviter la décote.

Enfin, l'UNSA appelle de ses vœux l'établissement d'un statut propre aux policiers municipaux dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Fusion avec les gardes-champêtres

Comme les autres syndicats, l'UNSA considère qu'elle est logique et souhaitable. Les propositions du rapport Ambroggiani recueillent son agrément, étant précisé que l'organisation syndicale souhaite bénéficier des prérogatives des gardes-champêtres.

Formation

Le CNFPT doit demeurer le maître d'œuvre unique de la formation pour harmoniser et cadrer les pratiques. C'est une des conditions de la professionnalisation de la filière.

ASVP

Bien souvent, les maires qui ne veulent pas de policiers municipaux recrutent des ASVP. Or, l'UNSA constate un glissement. On confie à ces agents, improprement appelés, selon elle, de « surveillance de la voie publique », des missions qui excèdent le strict champ de la police du stationnement et de leurs prérogatives : surveillance des sorties d'écoles avec une dérive observée vers la police de la route aux abords, patrouilles mixtes avec des agents de PM..

La tenue des ASVP pose problème à l'UNSA qui la trouve trop proche de celle des agents de police municipale.

L'UNSA ne veut pas d'une « institutionnalisation » de cette filière, refuse l'idée qu'on pourrait y faire carrière et s'opposerait à la création d'un cadre d'emploi propre aux ASVP. Ses représentants voudraient d'ailleurs, pour éviter toute méprise quant à leur périmètre missionnel, qu'ils soient rebaptisés « Agents de stationnement ».

ANNEXE 4 : PROPOSITIONS DU CNFPT

Demandes de modifications réglementaires évoquées lors de la rencontre du 10 novembre 2010

Les policiers municipaux sont des fonctionnaires territoriaux qui jouent un rôle d'acteurs de proximité importants dans la vie quotidienne des administrés et ce, que ce soit en milieu urbain ou rural.

Le CNFPT que je préside est chargé de la mise en œuvre de leur formation obligatoire dont les contenus sont fixés par décret.

En tant qu'unique opérateur de ces formations, le CNFPT est au cœur des problématiques et des enjeux qui peuvent se poser pour la profession et à ce titre, je me permets de vous soumettre une série de propositions de modifications réglementaires qui me semblent importante.

⇒ **Instaurer la transmission aux Préfets des avis émis par l'établissement sur les stagiaires à l'issue de leur formation afin de motiver les agrémentations**

Actuellement, les avis de fin de formation des stagiaires émis par le CNFPT sont uniquement transmis aux Maires des communes et peuvent-être sans effet sur la titularisation d'agents que le comité pédagogique du CNFPT estime « inaptes » à l'emploi ». Une double transmission Maire-Préfet donnerait plus de poids cet avis. Elle permettrait principalement aux Préfets de disposer d'une aide à la décision supplémentaire pour les agrémentations qu'ils doivent délivrer.

⇒ **Créer une FCO pour les directeurs de police municipale comme pour les autres cadres d'emploi de la filière**

Actuellement, les directeurs de police municipale ne font pas l'objet contrairement à tous les autres cadres d'emploi de la filière d'une obligation de formation continue. Cette formation semble indispensable pour ces nouveaux cadres A car les directeurs comme les autres policiers ont « besoin de maintenir ou parfaire leur qualification professionnelle et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont amenés à exercer ».

⇒ **Modifier les conditions requises pour la formation au monitorat au maniement des armes**

Il est demandé au candidat souhaitant devenir moniteur de police municipale en maniement des armes, entre autres conditions, d'être « autorisé au port du tonfa et d'une arme de poing de 4ème » catégorie.

Cette double condition ne permet pas à des collectivités de pouvoir disposer de moniteur. C'est le cas, par exemple, la Ville de STRABOURG qui compte plus de 150 agents armés uniquement en armes de poing de 4 ème catégorie.

Ce point nécessiterait une modification afin que des collectivités disposant de grands services de police municipale puissent faire former des moniteurs et gérer les formations dites d'entraînement en intra.

⇒ **Mettre en place des tests préalables pour l'accès à la formation de moniteur de police municipale en maniement des armes**

Il serait important, outre les conditions administratives figurant au décret du 3 août 2007, que les agents qui souhaitent devenir moniteur de police municipale en maniement des armes voient un certain nombre de pré-requis vérifiés avant leur entrée en formation (tests psychologiques et physiques).

⇒ **Accorder au CNFPT en tant qu'établissement dispensant des formations à l'armement une autorisation de détention d'arme.**

Le CNFPT ne peut actuellement acheter aucun matériel pédagogique spécifique pour les formations à l'armement et doit systématiquement sous-traiter ces achats à la DFPN.

Au regard du développement de ces formations et de leur importance, il serait souhaitable que le CNFPT puisse acheter des munitions et des armes pédagogiques qui font l'objet d'un classement afin de les positionner sur les différents sites de formations préalables à l'armement.

⇒ **Rendre obligatoire des formations pour les unités spécialisées de police municipale (motorisées, cynotechniques et équestres)**

La plupart des brigades spécialisées sont créées dans des polices municipales sans aucune formation préalable des agents.

On constate pour les brigades équestres et motorisées un taux d'accidentologie des agents extrêmement important.

Le secteur privé présent sur ces champs offre quant à lui des formations de qualité très inégales, parfois en dehors des attributions des policiers municipaux et très onéreuses.

Il serait donc souhaitable qu'un décret, à l'instar de celui sur l'armement, impose des formations à ces spécialités en les confiant au CNFPT. L'établissement en lien avec les services de l'Etat serait à même de former ces agents selon un calendrier à définir. Une expérimentation est d'ores et déjà lancée et des formations débiteront à la fin du premier semestre pour les brigades motos et équestres.

⇒ **Permettre au CNFPT de participer à la commission consultative des polices municipales.**

Cette commission tripartite qui a vocation à étudier un certain nombre de sujets relatifs aux PM peut être amenée à évoquer des thèmes qui peuvent avoir une incidence en terme de formation. Il serait souhaitable que le CNFPT seul opérateur des formations statutaires des PM puisse de fait y participer.

Ces différentes propositions illustrent si besoin est, l'importance que le CNFPT accorde à la formation de ces agents territoriaux.

ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Liste des interlocuteurs rencontrés au cours de la mission « polices municipales IGA-IGGN-IGPN »

I / ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION :

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES :

- M. Laurent TOUVET, directeur

Direction générale des collectivités locales :

- M. Eric JALON, directeur général
- Mme Laurence MEZIN, sous-directrice

Direction générale de la police nationale :

- M. Thierry COUTURE, contrôleur général au cabinet du DGPN ;
M. Alain WINTER, commissaire divisionnaire au cabinet ;
- M. Jacques FOURNIER, directeur central de la sécurité publique ;
- Mme PARENT DE RAGUENEL, commissaire divisionnaire, chef de la division de l'aide aux victimes et de la prévention à la direction centrale de la sécurité publique ;

Direction générale de la gendarmerie nationale :

- général François ESPINASSE, chargé de mission auprès du directeur général de la gendarmerie nationale ;
- général Hervé RENAUD, sous directeur de la sécurité publique et routière ;
- général Jean-Régis VECHAMBRE, commandant de la gendarmerie de l'outre-mer ;

Mission d'exploration en direction des syndicats de policiers nationaux, dite «groupe LAFFARGUE» :

- M. Bruno LAFFARGUE, inspecteur général de l'administration ;

2 / ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE LA JUSTICE :

Direction des affaires criminelles et des grâces :

- Mme CAILLIBOTTE, directrice des affaires criminelles et des grâces ;

3 / ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE :

- M. Jacques PELISSARD, président de l'association ;
- Mme Geneviève CERF, directrice de l'administration et de la gestion communale ;
- M. Geoffroy ADAMCZYK, chargé d'études ;

4 / CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE :

- M. François DELUGA, président ;
- Mme Annick DROAL, chef de projet filière sécurité ;
- Mme Lyna QUEMEMER, directrice générale adjointe ;
- M. Jacques GOUBIN, directeur de cabinet ;
- Mme Sandrine TAUPIN, conseillère technique ;

5 / ORGANISATIONS SYNDICALES REPRESENTATIVES DU PERSONNEL :

Confédération française démocratique du travail (CFDT), fédération « Interco » :

- Mme Marie-Odile ESCH, secrétaire général de la fédération «interco»
- M. Jean-Claude LENET, secrétaire national de la fonction publique territoriale ;
- Mme Dominique VILLEROUX-ROBRIEUX, secrétaire fédérale ;
- M. Serge HAURE, policier municipal ;
- M. Sébastien NEVEU, policier municipal ;

Confédération française des travailleurs chrétiens – Syndicat National des Policiers Municipaux (SNPM-CFTC) :

- M. Dominique MARTIN, président du SNPM – CFTC ;
- M. Vianney PABIS, secrétaire général ;

Confédération générale du travail (CGT) Services Publics:

- M Baptiste TALBUT ;
- M. Philippe Aoustin ;

- M. Claude MICHEL ;
- M. Cédric GUILBAUD ;

Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FNAFPT) :

- M. Antoine BREINING, président ;
- M. Jean-Charles GLATIGNY, secrétaire national ;

Confédération générale du travail - force ouvrière (CGT-FO) Services Publics et Santé:

- M. Yves KOTTELAT, secrétaire fédéral ;
- M. Hervé MALASSIS, référent national police municipale ;
- M. Raphaël GOUTTIEREZ, référent national police municipale ;
- M. Jean-Luc CHAILAN, chef de service police municipale ;

Union syndicale des syndicats autonomes (UNSA) - Territoriaux:

- M. J.-M. LEVENT, secrétaire national UNSA territoriaux;
- M. G. BONFILS ;

6 / ENQUETES SUR LE TERRAIN :

Préfecture de police :

- M. FIAMENGI, préfet, directeur du cabinet de M. le préfet de police ;
- M. QUASTANA, directeur de la police générale ;

Site de Troyes – Nogent sur Seine:

- M. Mathieu BERNIER, commissaire divisionnaire, directeur départemental de la sécurité publique;
- M. BEAUJAN, adjoint au maire chargé de la sécurité - Mairie de Romilly-sur-Seine;
- M. Philippe DHUICQ, député;
- M. JEANNESSON, lieutenant-colonel de gendarmerie, commandant de compagnie;
- M. JEUFFROY, chef de la police municipale - Mairie de Romilly-sur-Seine;
- M. JOLIVET, chef de la police municipale de Troyes;
- M. Georges-François LECLERC, préfet de l'Aube.
- M. LERNOUT, colonel de gendarmerie, commandant de groupement;
- M. MAILLY, chef de la police municipale intercommunale (Saint-Julien, Saint-Parres aux Tertres et Rosières);
- M. MORIN, adjoint au maire de Troyes;

- M. Jean-Jacques MOULINES, sous-préfet de Nogent-sur-Seine;
- M. NOCENT, lieutenant de gendarmerie, commandant de la brigade de Romilly-sur-seine
- M. PERRIN, procureur de la république;
- M. PICARA, maire de Saint-Julien;
- M. RIGAUD, maire de Rosières;
- Mme ROTA, maire de Saint-Parres-aux-Tertres
- Mme ROUSSEAU-HERSZKOWICZ, adjointe au maire - Mairie de Romilly-sur-Seine;
- Mme Claire WANDEROILD, directrice de cabinet de la préfecture de l'Aube;

Site de Lille - Tourcoing :

- M. Éric BEDOS, Procureur adjoint ;
- M. Jean-Michel BERARD, préfet de la région Nord-Pas de Calais, préfet du Nord ;
- M. Marc CHAPPUIS, directeur de cabinet du préfet de région
- M. Michel-François DELANNOYE, maire de Tourcoing ;
- M. Olivier DIMPRE, commissaire principal, chef de la division de Tourcoing ;
- M. Bernard EECKMANN, directeur de la police municipale de Lille ;
- M. Vincent HENRY, chef du service de la police municipale de Tourcoing ;
- M. Jean-Claude MENAULT, inspecteur général, directeur départemental de la sécurité publique du Nord ;
- M. Roger VICOT, maire-adjoint délégué à la sécurité et à la prévention de la délinquance à la mairie de Lille ;

Site de Nice - Villeneuve Loubet-Fréjus :

- M. BAUTTI, chargé de mission pour la sécurité à la mairie de Fréjus ;
- M. Jean-Michel CAILLIAU, Procureur de la république de Grasse ;
- M. Richard CAMOU, maire de Villeneuve-Loubet ;
- Mme Sylvie CASANOVA, responsable de la police municipale de Nice ;
- M. José-Pierre CASTELDACCIA, commissaire divisionnaire, chef d'état major à la DDSP 06 ;
- M. CHAMINADAS, adjoint au maire, chargé de la sécurité ;
- M. Patrick CHAUDET, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique des Alpes-Maritimes ;
- Mme DROUY-AYRAL, procureur de la république de Draguignan ;
- M. Fabien GIRAUD, lieutenant-colonel de Gendarmerie, commandant de compagnie ;
- M. Benoit KANDEL, premier adjoint au maire de Nice, chargé de la sécurité ;
- M. Francis LAMY, préfet des Alpes-Maritimes ;
- M. François-Xavier LAUCH, directeur de cabinet du préfet du Var ;
- M. Jean-Michel LOPEZ, directeur départemental de la sécurité publique du Var ;
- M. Christophe MARX, sous-préfet, directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes;

- M. Gérard MORENA, commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de Fréjus ;
- M. André PETILLOT, colonel de gendarmerie, commandant de groupement 06 ;
- M. Claude SERRA, sous-préfet de Grasse ;
- M. TARDIF, adjoint chargé de la sécurité à la mairie de Fréjus ;
- M. TOSI, 1er adjoint au sénateur-maire de Fréjus ;

Site de Strasbourg :

- M. Pierre-Etienne BISCH, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin ;
- M. Olivier BITZ, adjoint au maire de Strasbourg, chargé de la tranquillité publique, de la prévention, de la sécurité et des cultes ;
- Mme BOCHENEK-PUREN, sous-préfète de Molsheim ;
- M. Thierry DEVIMEUX, directeur de cabinet de M. le préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin ;
- M. Laurent FURST, maire de Molsheim ;
- M. Thierry HARTMANN, directeur départemental adjoint de la sécurité publique du Bas-Rhin ;
- M. Francis JAECKI, directeur général en charge du pôle sécurité, prévention et réglementation à la mairie de Strasbourg ;
- M. KAMINSKE, chef de la police municipale de Molsheim ;
- M. René KIRSCH, chef de la police municipale de Strasbourg ;
- M. Joseph MULLER, coordonnateur de la police municipale de Strasbourg ;
- M. TOURON, colonel de gendarmerie, commandant de groupement ;

Site de Meaux :

- Mme Chantal BACCANINI, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique de Seine et Marne ;
- M. Jean-Pierre CAZENAVE-LACROUTS, sous-préfet de Meaux ;
- M. Marc FERAL, conseiller municipal, chargé de la sécurité à la mairie de Meaux ;
- M. Christian GIRARD, procureur de la république de Meaux ;
- M. Dominique LEMULLOIS, directeur de la police municipale de Meaux ;
- M. Philippe TIRELOQUE, commissaire divisionnaire, chef du district de Meaux ;

Site de Marseille – l'Isle sur la Sorgue:

- M. Charles BOURILLON, colonel commandant le groupement de gendarmerie du Vaucluse ;
-
- M. François BURDEYRON, préfet du Vaucluse ;
- M. Yannick CANIVET, capitaine commandant la compagnie de gendarmerie d'Avignon ;
- Mme Simone DELEGUE, chef de service à la police municipale de Marseille ;

- M. Pierre GONZALVEZ, maire de l'Isle sur la Sorgue ;
- M. LALLE, Inspecteur général, directeur départemental de la sécurité publique des Bouches du Rhône ;
- Mme LANFRANCHI, commissaire divisionnaire, directrice du cabinet de M. le Préfet délégué à la sécurité et à la défense ;
- M. Claude MORENO, chef de la police municipale de l'Isle sur la Sorgue ;
- M. PERRET et Mme BOUCHER, chef de service ;
- Mme POZMENTIER, adjointe au Maire de MARSEILLE, déléguée au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, à la police municipale et à la police administrative .
- M. RAFFIN, Procureur-adjoint près le TGI de MARSEILLE ;
- M. Jean-Pierre SOLA, DDSP du Vaucluse ;
- M. Jean-Marc SOTTY, directeur de la gestion urbaine de proximité de la ville de Marseille ;

Site de Lyon :

- M. DESERT, Procureur de la République près le TGI de LYON ;
- Mme. FERNANDEZ, directrice générale adjointe, directrice de la police municipale ;
- M. Laurent HYP, cabinet du préfet délégué
- M. LOPEZ, directeur départemental adjoint de la sécurité publique du Rhône ;
- M. Olivier MAGNAVAL, Préfet délégué pour la sécurité et la défense ;
- Mme MERCIER, directrice générale adjointe des services de la ville de LYON ;
- M. TOURAINE, adjoint au Maire en charge de la sécurité, député du Rhône ;

Site de Levallois-Perret :

- M. Patrick BALKANY, Maire de Levallois-Perret, Député des Hauts de Seine ;
- Mme Théodora BOONE, directeur de la sécurité publique ;
- M. Philippe COURROYE, Procureur de la République près le TGI de NANTERRE ;
- M. François LEGER, adjoint au directeur territorial de la sécurité de proximité des Hauts de Seine ;
- M. Bertrand MAYER, adjoint au Maire en charge de la sécurité ;
- M. Patrick STRZODA, Préfet des Hauts de Seine ;

Site de Bry-sur-Marne :

- M. Philippe CAMUX, préfet du Val-de-Marne ;
- M. Patrick DALLENNES, directeur du cabinet.

Site d'Evry :

- M. Gilles CHARBONNIER, procureur de la République adjoint ;
- M. Claude FLEUTIAUX, directeur de cabinet ;
- M. Christophe GRAVEL, directeur de cabinet du maire d'Evry
- M. Philippe REILLER, préfet de l'Essone ;
- Mme Sandrine MAZEAU, cabinet du préfet ;
- Mme Catherine MONTIEL, directeur départemental adjoint de la sécurité publique ;
- M. Philippe POUPARD, chef de la police municipale d'Evry
- Colonel Bernard THIBAUD, commandant le groupement de gendarmerie départementale ;

