



Livre blanc de la Sécurité intérieure

Postulats et attentes de l'AMF

Après en avoir débattu lors de sa réunion de Bureau du 5 février 2020, l'AMF rappelle ses postulats (I) et ses attentes (II) en matière de sécurité intérieure.

I/ Les postulats

- **L'État assume sa prééminence dans le domaine de la sécurité publique, les maires se concentrent sur la tranquillité publique ;**
- **Aucun transfert de charges n'est admissible, au détriment des communes, afin de pallier le désengagement des forces de sécurité de l'État ;**
- **La coproduction de sécurité ou gouvernance locale de sécurité partagée doit demeurer une relation partenariale librement consentie dans son principe et ses modalités, clairement définie dans ses attendus et ses moyens dédiés, entre les maires et l'État.**

Dans cette interrelation avec l'État, dont le cadre et le contenu peuvent déjà être formalisés par une instance (conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance) ou contractualisés (conventions de coordination entre forces d'État et polices municipales), **le maire:**

- co-diagnostique ;
 - co-établit les priorités sécuritaires locales et leur hiérarchie ;
 - co-définit les effets sécuritaires locaux recherchés ;
 - concourt librement, à la mesure des moyens communaux ou intercommunaux, à la coproduction d'effets sécuritaires (protéger, prévenir, détecter et alerter, maintenir ou rétablir l'ordre public, contrôler, enquêter) ;
 - co-évalue, afin de reconduire ou réorienter l'action sécuritaire locale.
- **La déclinaison sécuritaire du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales** est quant à elle illustrée par :

- le libre choix de créer une police municipale ou intercommunale puis d'en décider le format, les missions, l'équipement en moyens de force intermédiaire ou en armement légal ;
- le libre choix de se doter de systèmes de vidéoprotection, de caméras mobiles ou de toute autre capacité, puis d'en déterminer l'envergure et les spécificités ;
- le libre choix de mutualiser les investissements ou les moyens sécuritaires à travers les intercommunalités ou avec d'autres acteurs publics ou privés.

Ces choix sont incités, facilités ou accompagnés par l'Etat et non pas dictés par celui-ci.

- **Les maires ou les présidents d'intercommunalité doivent demeurer au centre du dispositif des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité ou de prévention de la délinquance, quelles que soient leurs configurations ou modalités.**

II/ Les attentes

- **La restauration de l'autorité du maire à travers le renforcement de ses pouvoirs de police** pour, concrètement et effectivement, prévenir, constater et faire cesser, sanctionner et réparer, les nuisances et « incivilités » du quotidien, pour ne plus offrir, avec l'État dont il est agent, l'image de l'impuissance publique face à celles-ci. A cet effet, les dispositions allant dans ce sens, contenues dans la loi « Engagement et Proximité », devront être évaluées et analysées par l'État et l'AMF.
- **La clarification du « qui fait quoi ? » sécuritaire entre l'Etat et les communes,** leurs intercommunalités, les autres collectivités territoriales, le reste des acteurs publics et privés, à l'aune du postulat : l'État assume sa prééminence dans le domaine de la sécurité publique, les maires se concentrent sur la tranquillité publique. En commençant par lever les ambiguïtés légales.

En effet, interroger la loi en 2019 revient à compiler des textes remontant pour certains à 1884 ou 1941, insérés dans deux codes.

D'une part, le premier article, L111-1, du **code de la sécurité intérieure**, ouvrant un chapitre intitulé « sécurité publique », définit la notion de sécurité publique et assigne à l'État le rôle principal, mais pas exclusif, en la matière :

L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les EPCI (...). »

L'article L132-1 du même code évoque le rôle du maire :

« Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance (...). »

D'autre part, l'article L2212-2 du **code général des collectivités territoriales**, issu de la loi municipale de 1884, détermine l'objet de la police municipale, dont le maire est chargé, ainsi que de l'exécution des actes qui y sont relatifs : assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment (...) le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique.

Ces dernières ne sont pas définies comme la sécurité publique dans le code de la sécurité intérieure, mais illustrées par des exemples dont les réalités diffèrent, c'est le moins que l'on puisse dire, entre la France de 1884 et celle de 2020, tels les « rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique ».

Ce que le code pénal définirait en 2020, a minima, comme des violences volontaires aggravées commises en réunion et avec armes, ne serait qu'une simple atteinte à la tranquillité publique relevant du maire.

Deux solutions y remédieraient :

- **(Re)définir par la loi**

Des pistes : lister les compétences exclusives de l'État et des maires (par exemple, rétablissement de l'ordre pour l'un, « incivilités » et nuisances pour les autres) ou partagées entre l'un et les autres ;
Définir la « tranquillité publique » (à l'instar de la proposition de loi portée par le député Bernard Reynès dans laquelle les contraventions des 4 premières classes, certaines de 5^{ème} classe et des « délits mineurs » contraventionnalisés relèvent du pouvoir de police générale du maire, « autorité de proximité garante de la tranquillité publique », et des prérogatives des agents de police municipale).

Cette définition, applicable partout et pour tous, par conséquent éminemment républicaine et régaliennne, serait aussi un « prêt-à-porter » sécuritaire pouvant s'avérer mal taillé pour la diversité des maires et des situations.

- **Définir par la contractualisation entre les maires et l'État**, en concertant localement ce qui relève de la sécurité ou de la tranquillité publiques, l'organisation ad hoc et les moyens dédiés par chaque acteur, sur l'exemple des conventions de coordination entre polices municipales et forces d'État. Ces dernières devant désormais mentionner la « doctrine d'emploi » du service de police municipale.

Ces définitions locales, « à la carte et sur mesure », s'inscriraient au plus près des populations et des élus tout en permettant expérimentation et différenciation.

Elles pourraient néanmoins accélérer une sécurité à plusieurs vitesses et creuser de grands écarts, au gré des volontés et des moyens variables des protagonistes, sources d'inégalités ou de fractures sécuritaires.

Par ailleurs, dans les communes où la police est étatisée, le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique incombe à l'État seul (article L2214-4 du CGCT).

Autrement dit, la Police nationale est chargée de l'exécution des arrêtés de police municipale, de la sécurité et de la tranquillité publiques, précisément dans les communes qui, pour bon nombre d'entre elles, se sont dotées de services de police municipale.

Enfin, la juxtaposition par l'État des cartographies sécuritaires (zones de sécurité prioritaires, quartiers de reconquête républicaine) dessert la compréhension du sens de l'action publique.

➤ **Faire évoluer ou compléter le droit applicable, notamment :**

- **Fusionner les cadres d'emplois** des policiers municipaux et des gardes champêtres en « alignant par le haut » leurs prérogatives ; et en maintenant les pouvoirs des gardes –champêtres en matière environnementale, ce que l'AMF demande depuis des années

- **Adopter ou adapter les cadres et doctrines d'emploi des moyens de captation, conservation, exploitation et transmission des données sécuritaires** (images, sons, flux, ...) dont pourraient (ou pas) se doter les communes et leurs intercommunalités : drones, lecture automatisée de plaques d'immatriculation, analyses comportementale et prédictive, algorithmes, « intelligence artificielle », applications de smartphones, « territoires sûrs et intelligents, territoires de confiance », ...
Dans tous les cas en anticipant les modalités de co-financement et de gouvernance concertée de la donnée sécuritaire avec l'État.
- **Adopter des cadres et des doctrines d'emploi ainsi que des référentiels de formation pour les capacités spécialisées des polices municipales**, à commencer par les brigades cynophiles qui existent, « hors la loi » depuis des années, malgré des travaux déjà entrepris au sein de la CCPM
- **Allonger, pour la rendre cohérente, la liste limitative des contraventions de voie publique pouvant être constatées par les agents de police municipale tout en forfaitisant les procédures.** Rappelons qu'en l'état du droit ceux-ci peuvent relever des infractions à la législation sur le tabac mais pas les ivresses publiques et manifestes (et que le non-respect d'un arrêté de police du maire constitue seulement une contravention de 1^{ère} classe, encore constatée par procès-verbal)
- **Assurer un accès direct des policiers municipaux**, sous conditions, à tout ou partie des fichiers des personnes recherchées (FPR) et des objets et véhicules signalés (FOVeS) ;
- **Permettre à un policier municipal** effectuant une mutation de ne pas avoir à renouveler son agrément préfectoral ;
- **Consulter préalablement les maires des communes concernées par un redéploiement des forces de police et de gendarmerie et ses conséquences** (en particulier en termes d'effectifs, de capacités et de modes d'action locaux).
Abroger l'automaticité légale du basculement en zone police nationale en cas de création d'une commune nouvelle (article L2214-2 du CGCT), ou de toute autre réorganisation territoriale, en faisant de l'exception réglementaire permettant le statu quo (article R431-3 du CSI) la règle à laquelle le ministère de l'Intérieur pourrait déroger, en opportunité, à la demande ou après consultation des maires des communes concernées.

Enfin, après avoir dénoncé l'attitude de plus en plus répandue qui consiste à reprocher aux maires de ne pas vouloir se substituer à l'État, en endossant sa responsabilité en termes de sécurité publique et en recrutant des policiers municipaux pour pallier les effectifs insuffisants des forces de l'ordre, l'AMF insiste également sur la nécessité d'un suivi dans la chaîne pénale.