

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES POLICES MUNICIPALES

Rapport public thématique

Octobre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I L'essor des polices municipales	27
I - Des polices municipales plus répandues et aux effectifs plus importants	27
A - La croissance des effectifs des forces municipales de sécurité	27
B - La répartition territoriale des polices municipales	30
C - La diversité des choix opérés par les élus locaux en matière de création d'une police municipale	34
D - La lente émergence des polices intercommunales	37
E - Le cas de Paris	44
II - L'accroissement des prérogatives des polices municipales	47
A - Le développement des prérogatives dévolues aux agents de police municipale	47
B - Un accès encore trop limité aux fichiers de police au regard des exigences opérationnelles des services de police municipale	52
III - Une banalisation de l'armement, une diffusion de l'armement légal	54
A - Plus de la moitié des policiers municipaux sont désormais équipés d'une arme à feu	54
B - Des conditions d'armement des policiers municipaux récemment assouplies en contrepartie d'un renforcement de leur professionnalisation	57
C - Un armement conditionné par la demande du maire	58
D - L'usage des armes par les policiers municipaux : un cadre juridique élargi	60
E - Un coût de l'armement essentiellement dû à la formation	61
IV - Un usage croissant de la vidéoprotection : de nouvelles technologies qui font débat	62
A - Le développement des caméras de surveillance de la voie publique	64
B - Parc et implantation des caméras : une connaissance qui reste approximative	65
C - La vidéoprotection et les caméras-piétons : des dispositifs coûteux	66
D - Une efficacité de la vidéoprotection insuffisamment mesurée	69
E - Des nouvelles technologies qui se développent à la faveur d'un vide juridique persistant	72

Chapitre II Les missions : des polices de proximité, de prévention ou d'intervention ?	79
I - Par-delà la diversité des doctrines d'emploi des polices municipales, une activité accrue et davantage tournée vers l'intervention.....	79
A - La diversité des doctrines d'emploi, un constat toujours d'actualité	79
B - Une augmentation du volume d'activité des polices municipales et un développement des doctrines axées sur l'intervention.....	82
II - Une coordination reposant autant sur des outils formalisés que sur des contacts réguliers désormais banalisés	83
A - Des conventions de coordination banalisées et enrichies.....	83
B - Une coordination reposant sur la fréquence des contacts et sur le partage d'outils opérationnels de communication.....	85
III - Des polices municipales devenues les principales forces de tranquillité publique	88
A - Des effectifs des forces de sécurité de l'État et des polices municipales aux évolutions divergentes	88
B - Sur le plan des missions, un effet de substitution constaté dans les communes dotées d'une police municipale étoffée et interventionniste	90
C - Au-delà de la tranquillité publique, une évolution de l'activité de certaines polices municipales vers les missions des forces de sécurité de l'État	94
IV - La nécessité d'une politique plus active de l'État vis-à-vis des polices municipales	99
Chapitre III La gestion et le fonctionnement des polices municipales	105
I - Une concertation nationale limitée, principalement assurée au sein de la commission consultative des polices municipales.....	105
A - Un suivi des polices municipales réparti entre différentes directions du ministère de l'intérieur.....	106
B - Une commission consultative qui ne remplit qu'imparfaitement son rôle.....	106
II - Un effort financier des communes mal connu, qui correspond principalement à des coûts salariaux.....	108
A - La masse salariale.....	109
B - Les coûts de la formation.....	111
III - La gestion des ressources humaines et les problèmes de la filière d'emploi	112
A - Des cadres d'emplois à rénover.....	113
B - Personnel d'exploitation des images : un métier territorial insuffisamment encadré.....	117
C - Un dispositif de formation qui a favorisé la professionnalisation de la filière mais qui peut être mieux organisé.....	118

IV - L'évaluation de l'activité et de la performance des polices municipales, un « angle mort » pour l'État	122
V - Un contrôle externe à renforcer	124
A - Le dispositif de contrôle	124
B - Un risque déontologique faible, mais non nul.....	126
C - Un renforcement des contrôles externes opportun et qui fait consensus.....	127
Conclusion générale	133
Liste des abréviations	135
Annexes	137
Réponses des administrations et organismes concernés à la date du 13 octobre 2020	173

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été pilotée par une **formation inter-juridictions**. Elle a **associé la Cour des comptes et sept chambres régionales des comptes** : Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion, Normandie, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'échantillon territorial était constitué de polices municipales de communes et d'intercommunalités, réparties sur le territoire métropolitain et à La Réunion, en milieu urbain comme rural, et présentant des caractéristiques variées.

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau tant national que local, les associations nationales d'élus locaux du « bloc communal », en leur qualité d'employeurs, ainsi que des membres d'organisations représentatives des personnels municipaux. Les travaux se sont poursuivis pendant la période de confinement résultant de l'état d'urgence sanitaire et des questionnaires complémentaires ont été envoyés aux principaux acteurs concernés.

L'enquête de terrain a été complétée par des comparaisons sur les polices locales ou municipales en Europe et sur le déploiement de la vidéoprotection.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 16 juin 2020, par la formation interjuridictions, présidée par M. Andréani, président de chambre, et composée de MM. Martin, Lair, Mme Démier, M. Michaut, conseillers maîtres, de Mme Courcol, M. Launay, présidents de section et de M. Bailly, premier conseiller, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Ortiz, conseiller maître, en tant que rapporteurs, M. Sciacaluga, conseiller maître, Mme Thin, auditrice, MM. Genève et Fouque, premiers conseillers, assistés de Mme Schapira, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Vught, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 8 juillet 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis. La rapporteure générale du comité, Mme Pappalardo, empêchée, était remplacée par son adjoint, M. Hauptmann.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé *Les polices municipales*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux organismes et aux collectivités locales concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des exemplaires ont été adressés, pour information, au Garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'intérieur, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi qu'au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue en activité, Mme Darragon, MM. Lefebvre, Guédon, Guéroult, Mme Bouygard, MM. Viola, Clément, Dahan, Glimet, de Nicolay, Miller, Chatelain, Fulachier, Soubeyran, Appia, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mmes Riou-Canals, MM. Bichot, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Cordet, Bouvier, Richier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Andréani président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Démier, conseillère maître, vice-présidente de la formation interjuridictions, M. Sciacaluga conseiller maître, Mme Thin, auditrice, rapporteurs de la chambre chargée de le préparer, et de M. Vught, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale et Mme Roche avocate générale.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 13 octobre 2020.

Synthèse

Historiquement, la police figure parmi les pouvoirs les plus anciens des maires et l'État ne s'est affirmé que progressivement comme garant de la sécurité des citoyens. L'organisation des services de sécurité publique mise en place par la loi du 6 avril 1884, qui a réparti les pouvoirs de police entre les maires et les préfets selon la population des communes, n'a subi que peu d'évolutions jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle. La multiplication des services de police municipale et leur professionnalisation sont toutefois des phénomènes plus récents, initiés par la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales¹ qui reconnaît leur contribution et favorise leur développement.

Par rapport à ses voisins européens, la France se situe aux côtés de l'Italie et de l'Espagne parmi les pays de catégorie intermédiaire où la police municipale intervient en complément des forces nationales. Dans les pays où il n'existe pas de police municipale (Royaume-Uni), la police nationale est en revanche très déconcentrée. Dans les États fédéraux (Allemagne), ce sont les forces locales qui assurent l'essentiel des missions de sécurité.

Dans une enquête portant sur *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique* publiée en 2011², la Cour faisait le constat d'une forte progression des polices municipales sur la décennie 2000-2010 et d'une carence de l'action régulatrice de l'État. La période se caractérisait également par l'essor de la vidéoprotection, qui bénéficiait d'un soutien politique et financier. La Cour avait émis des recommandations relatives à la formation et au contrôle des polices municipales, ainsi qu'en faveur d'un meilleur encadrement de la vidéoprotection. Les recommandations ayant trait à la formation des policiers municipaux et des opérateurs de vidéoprotection ont été mises en œuvre. D'autres, relatives au contrôle externe des polices municipales, à la connaissance du parc de caméras ou à l'évaluation de son efficacité, sont restées sans suite.

¹ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

² Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans le cadre d'une enquête achevée en juin 2020, la Cour a actualisé l'analyse réalisée en 2011. Elle observe que le développement des polices municipales qui se poursuit concerne moins les effectifs que les compétences et les équipements. Surtout, leur existence même ne fait plus guère l'objet de débats de principe et les polices municipales se trouvent durablement installées comme une composante utile, voire indispensable, de la sécurité publique.

Par ailleurs, leurs missions et leurs capacités d'agir se sont élargies. Le constat selon lequel les polices municipales les plus interventionnistes tendaient à se substituer aux forces nationales est plus accusé aujourd'hui qu'en 2011. Il en résulte un besoin de coordination accrue entre les deux types de forces de police. La gestion des polices municipales s'est globalement améliorée. Elle doit cependant encore être accompagnée d'un renforcement du contrôle externe et d'une évaluation de l'activité.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité de ceux réalisés par la Cour sur les autres acteurs du « *continuum* de sécurité », notamment les entreprises de sécurité privée³.

Un essor des polices municipales plus qualitatif que quantitatif

En dix ans, la place des polices municipales dans le dispositif de sécurité publique s'est encore renforcée. En réponse à la demande de sécurité, les effectifs ont augmenté, quoiqu'à un rythme moindre que celui constaté sur la décennie précédente. Entre 2010 et 2018, le nombre de policiers municipaux a crû de 18 %, contre 35 % entre 2002 et 2010. Cette évolution est plus rapide que celle des effectifs de police et de gendarmerie nationale (+ 3 % depuis 2010). Certains services de police municipale sont aujourd'hui presque à parité d'effectifs avec la police nationale, comme à Cannes, par exemple.

Les services de police municipale se sont multipliés et leurs effectifs ont crû, mais leur répartition géographique n'est pas homogène. C'est en effet avant tout un phénomène urbain, particulièrement prononcé en Île-de-France et sur l'arc méditerranéen. Si ces dominantes géographiques traditionnelles se confirment, des polices municipales ont été créées dans des régions dans lesquelles elles étaient quasiment absentes il y a dix ans, comme la Normandie, la Bretagne ou les Hauts-de-France. Les villes refusant de se doter d'une police municipale se font de plus en plus rares. Le cas de la ville de Paris, qui ambitionne de se doter d'un service de 3 400 agents à fin 2020, est particulièrement illustratif à cet égard.

³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*. La Documentation française, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le déploiement des polices intercommunales, qui permettrait un accès plus large aux polices municipales pour des populations qui n'en bénéficient pas à ce jour, est freiné par les réticences des maires à mutualiser cet instrument essentiel, marque d'une autorité de police qui est la leur et qu'ils ne peuvent déléguer. Les modalités de mise en commun d'agents de police municipale entre communes ou au sein d'un établissement public de coopération intercommunale pourraient être assouplies, notamment par la révision – voire la suppression – de certains seuils contraignants.

Car la police municipale est surtout l'expression d'un choix politique, qui ne dépend pas nécessairement du niveau de délinquance constaté localement. Dans l'Oise, par exemple, les effectifs de police municipale à Beauvais (45) sont nettement supérieurs à ceux de Creil (15) alors que le taux de criminalité y est inférieur (6,85 pour 100 habitants contre 15,22 à Creil en 2018). Les communes sont, en effet, libres de créer ou non une police municipale et d'en définir la taille, l'équipement et la doctrine d'emploi, dans la limite des compétences que la loi leur accorde.

Ces choix se traduisent notamment dans la décision d'armer ou non les agents de police municipale. Depuis dix ans, à la suite des attentats, sous la pression des organisations syndicales et de la demande de l'opinion, l'armement s'est banalisé et l'armement légal est devenu majoritaire. En 2018, 81 % des policiers municipaux disposent d'armes et, pour la première fois, plus de la moitié d'entre eux (53 %) sont dotés d'une arme à feu.

Des nouvelles technologies de vidéoprotection sans cadre juridique adapté

De la même manière, la vidéoprotection ne fait plus guère l'objet de débats dans son principe et est devenue un instrument quotidien et banalisé des services de police municipale. Les centres de supervision urbains, dans lesquels les images filmées par les caméras sont visionnées en direct par des agents municipaux, se sont multipliés.

En revanche, des débats importants ont désormais trait à l'encadrement des innovations technologiques comme les drones ou la reconnaissance faciale, qui se développent à la faveur d'un vide juridique persistant. Or, comme l'ont montré les dispositifs de surveillance mis en place lors du confinement du printemps 2020, ce vide juridique conduit à des usages non encadrés de moyens techniques dont les forces – tant nationales que municipales – ont fait l'acquisition et dont elles comptent bien se servir. Il importe désormais de le combler en faisant leur juste part à l'innovation et à la protection des droits fondamentaux.

Une gouvernance nationale à réformer

Dans le même temps, les missions des polices municipales et les prérogatives des policiers municipaux ont été élargies. Ceux-ci peuvent désormais accéder directement à certains fichiers de police et procéder à des dépistages d'alcoolémie dans le cadre d'un contrôle routier.

Ces évolutions sont parfois inabouties : il importerait par exemple que les policiers municipaux puissent avoir un accès direct au fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS), en lien avec leurs compétences en matière routière. Elles se sont surtout faites au coup par coup, sans réflexion stratégique d'ensemble sur le positionnement des polices municipales dans ce qu'il convient désormais d'appeler le « *continuum* de sécurité » entre les différentes forces qui concourent à la sécurité publique.

Cette lacune tient pour partie à la faiblesse des instances nationales de concertation et de gouvernance, dont la principale est la commission consultative des polices municipales. Cette commission est en effet trop peu souvent convoquée et ses réunions sont accaparées par les questions statutaires, au détriment des sujets stratégiques. Elle s'explique surtout par les réticences de l'État à définir un champ d'intervention clair des polices municipales et une complémentarité assumée avec la police nationale, à défaut d'une doctrine d'emploi unifiée.

Des polices de proximité dont certaines tendent à s'assimiler aux forces nationales

S'agissant des missions confiées aux polices municipales, le constat qui ressort de l'enquête de la Cour est celui d'un positionnement très différencié, sur un curseur qui va d'activités de présence et de prévention à l'intervention active en vue de déceler et de réprimer la délinquance.

Toutes les polices municipales, y compris les plus étoffées, ont la responsabilité de la surveillance générale, de la tranquillité et de la salubrité publiques. Elles sont cependant de plus en plus nombreuses à intervenir activement dans la lutte contre la délinquance avec un équipement et des modalités visibles et très proches de celles de la police nationale. En témoigne, par exemple, la très forte augmentation des interpellations en flagrance réalisées par les policiers municipaux, pour des motifs extérieurs à leur cœur de mission, comme le trafic de stupéfiants.

Ce faisant, ces polices municipales tendent à s'assimiler aux unités de voie publique de la police nationale, au-delà du partage des tâches initialement prévu par les conventions de coordination qui sont censées organiser leurs relations. Il est difficile de savoir si ce phénomène est l'effet de l'occupation, par les polices municipales, du vide créé par un moindre

engagement des policiers nationaux, ou bien d'une moindre implication de la police nationale faisant suite à la montée en puissance des moyens municipaux.

Les données disponibles ne permettent en effet pas de conclure définitivement, mais l'on constate une baisse des interventions de la police nationale dans les communes dotées d'une police municipale étoffée. Cet effet de substitution est par exemple particulièrement notable pour les interventions pour tapage nocturne : dans des communes comme Nice ou Hyères, le nombre d'interventions de la police nationale baisse d'année en année alors que les interventions de la police municipale se multiplient et finissent par dépasser celles des forces nationales.

Des polices municipales dont l'évaluation et le contrôle doivent être renforcés

L'investissement dans les missions de sécurité est coûteux pour les communes, à la fois en masse salariale, en achat d'équipement et en investissement dans les dispositifs de vidéoprotection.

Ce coût reste cependant mal connu, faute de nomenclature comptable permettant d'isoler la composante « police municipale » au sein des budgets locaux. La maîtrise de la masse salariale, estimée à 1,26 Mds€ pour l'ensemble des communes concernées, est le principal enjeu budgétaire pour ces dernières, en raison notamment de la concurrence qu'elles se livrent pour attirer des agents d'une filière professionnelle de la sécurité qui est globalement sous tension. À ce titre, il conviendrait d'envisager la restructuration du cadre d'emploi des directeurs de police municipale et un encadrement plus poussé du métier de vidéo-visionneur.

D'une façon générale, la police municipale s'est professionnalisée au cours des dix dernières années, notamment grâce à une formation reconnue, dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Des améliorations peuvent encore être apportées, notamment pour optimiser les départs en formation qui immobilisent les agents sur de longues périodes.

De véritables dispositifs d'évaluation de la performance des polices municipales restent à construire. Le contrôle externe, aujourd'hui lacunaire car soumis à l'aval de la commission consultative, doit être renforcé.

*

**

Tout porte à croire que la croissance des polices municipales se poursuivra. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les agents de police municipale ont également été fortement sollicités pour sanctionner les infractions aux règles de sécurité sanitaire.

À terme, ce mouvement risque d'alimenter la dépendance – déjà existante – des forces de sécurité de l'État envers des services dont ils ne maîtrisent ni la création, ni l'activité. Il souligne aussi, en creux, la situation à laquelle sont confrontées les forces de sécurité nationale, et en particulier la police nationale, qui se trouve en difficulté pour accomplir seule l'ensemble des tâches qui lui incombent. C'est notamment le cas dans l'agglomération parisienne, comme la Cour l'a montré dans son rapport sur la préfecture de police de Paris⁴. En réponse à l'appel des maires de grandes villes sur ce sujet, le Premier ministre, lors d'un déplacement à Toulouse le 9 octobre 2020, a lancé le premier « contrat de sécurité intégrée » avec la ville, partenariat qui se traduira par l'affectation de policiers nationaux supplémentaires en échange d'une « aide concrète » pour les accueillir, et d'un renforcement des polices municipales et de la vidéoprotection.

En définitive, ces constats invitent l'État à clarifier la place qu'il souhaite accorder à l'échelon local dans le « *continuum* de sécurité ».

D'autres pays européens, tels que le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas, se sont engagés dans une voie comparable avec une prise en compte forte de la doctrine du « *community policing* », qui donne une place prédominante aux missions de police de proximité (cf. annexe n° 4). À cet égard, le cas de la Belgique est particulièrement emblématique : après une grave crise du secteur de la sécurité au cours des années 1990, la Belgique a restructuré ses diverses forces de police, dont la gendarmerie royale, en les intégrant prioritairement dans des services de police à l'échelon communal, les forces de police fédérales ne conservant que des missions résiduelles.

La Cour, au terme de ses travaux, formule plusieurs recommandations, dont la principale vise à mieux organiser la complémentarité dans le cadre des conventions locales de sécurité et à faciliter le travail en commun entre la police nationale et les polices municipales (recommandation n° 6).

Si, comme tout le donne à penser, les polices municipales sont appelées à investir de plus en plus le champ de la tranquillité et de la sécurité publiques, que la police nationale est de plus en plus réticente à occuper, une politique plus volontariste de l'État va devenir nécessaire, qui devrait consister à encourager, tout en l'encadrant, le développement des polices municipales. Cette politique devra porter une attention renforcée à la formation des policiers municipaux, ainsi qu'au contrôle externe de leurs activités.

⁴ Cour des comptes, Rapport public thématique, *La Préfecture de police de Paris*. La Documentation française, décembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Récapitulatif des recommandations

1. Encourager la mutualisation des moyens humains et matériels des polices municipales au niveau des intercommunalités, en promouvant la dualité d'autorité (gestionnaire/fonctionnelle) (*SGMI, DGCL*).
2. Encourager la conclusion de contrats d'objectifs locaux de sûreté avec les autorités organisatrices de la mobilité et leurs exploitants et formaliser des engagements de coordination des forces, notamment municipales, en fonction des territoires (*SGMI, DCS, DACG*).
3. Modifier l'arrêté portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel aux fins de permettre un accès direct au fichier FOVeS à des agents de police municipale habilités (*SGMI, DCS*).
4. Établir une cartographie précise du déploiement des systèmes de vidéoprotection par les collectivités territoriales (*SGMI, DCS*).
5. Engager une évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique, notamment dans l'élucidation des crimes et délits, avec le concours de chercheurs et d'experts (*SGMI, DCS, DACG*).
6. Dans le cadre des travaux relatifs à une future loi sur la sécurité, définir une politique plus active de soutien et de clarification des missions vis-à-vis des polices municipales, s'appuyant sur une contractualisation et, le cas échéant, un financement adéquat permettant de mieux assurer la complémentarité entre polices nationale et municipale dans le cadre du « continuum de sécurité » (*SGMI, DCS*).
7. Recentrer la commission consultative des polices municipales sur les enjeux stratégiques et opérationnels pour les polices municipales, en réservant les questions statutaires au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (*SGMI*).
8. Encadrer, par voie réglementaire, la formation opérationnelle, juridique et déontologique ainsi que les activités des personnels affectés en centre de supervision urbain (*SGMI, DGCL, CSFPT, CNFPT*).

9. Améliorer la qualité de la formation continue obligatoire et inclure dans la formation initiale la formation préalable à l'armement pour les armes de catégorie D (*SGMI, DCS, CNFPT*).
10. Inciter les communes et les intercommunalités à évaluer l'activité et l'efficacité des services de police municipale sur leur territoire (*SGMI, DCS*).
11. Organiser le contrôle externe des polices municipales selon des modalités adaptées (*SGMI, DCS*).

Introduction

La sécurité publique, une compétence partagée entre l'État et les communes

La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) a mis en place des préfets de département, des commissaires de police dans les villes de plus de cinq mille habitants et une préfecture de police à Paris. Pourtant, l'État ne s'est affirmé que progressivement comme le garant de la sécurité des citoyens. Ainsi la loi municipale du 5 avril 1884 a réparti les pouvoirs de police entre les maires et les préfets selon la population⁵. Cette organisation a subi peu d'évolutions jusqu'à la seconde guerre mondiale même si de grandes villes ont connu une étatisation de leur police.

Instituée en 1941, la présence d'une police d'État dans les communes de plus de dix mille habitants⁶ a été maintenue à la Libération. Parallèlement, la gendarmerie nationale, héritière de la maréchaussée, s'est enracinée dans les campagnes au XIX^{ème} siècle, puis a été chargée de la sécurité publique hors des villes placées en zone de police d'État.

Si « *l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, (...) au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* », il associe d'autres acteurs à la politique de sécurité⁷ : les collectivités territoriales et les représentants des professions⁸, des services et des associations œuvrant dans les domaines de la prévention de la délinquance, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

⁵ Articles 97 et 99 de la loi du 5 avril 1884.

⁶ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France (cf. annexe n° 8 relative au régime dit de la « police d'État »).

⁷ Article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure.

⁸ Cf. Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*, Rapport public annuel 2018, tome I, pp. 171-196. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

La pluralité des forces de sécurité publique se retrouve dans de nombreux pays européens, y compris certains de ceux qui n'ont pas une organisation fédérale, notamment l'Espagne et l'Italie. Les missions de sécurité publique y sont assurées par un ensemble de services relevant d'autorités nationales ou locales⁹.

L'importance des enjeux organisationnels et financiers

La police et la gendarmerie nationales, rattachées au ministère de l'intérieur, se partagent le territoire en deux zones de compétence exclusives¹⁰, avec des modes d'organisation différents.

En milieu urbain, les missions de sécurité publique mobilisent plus de la moitié des effectifs de la police nationale dans les services de la direction centrale de la sécurité publique¹¹ et au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne¹² de la préfecture de police de Paris¹³.

Dans les espaces ruraux et périurbains et sur les voies de circulation¹⁴, les missions de sécurité publique sont assurées par les effectifs régionaux et départementaux de la gendarmerie nationale, soit 100 681 personnels, qui exercent aussi des activités de police judiciaire, de maintien de l'ordre, de renseignement ou de soutien des unités, sans qu'il soit possible de pondérer le partage en raison du principe de polyvalence qui régit l'organisation de la gendarmerie.

⁹ Cf. annexe n° 4 : Les polices locales ou municipales en Europe.

¹⁰ La police nationale est présente sur 5 % du territoire où sont concentrés 50 % de la population.

¹¹ La DCSP dispose de plus de 60 000 agents, effectif le plus important des directions opérationnelles de la direction générale de la police nationale.

¹² La DSPAP, service de 20 000 agents, a absorbé les services de sécurité publique des départements de la petite couronne lors de la création de la police de l'agglomération parisienne en 2009.

¹³ Cour des comptes, *La Préfecture de police de Paris : Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*, rapport public thématique. La Documentation française, décembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴ Article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*¹⁵ ». Si tous les maires en sont chargés sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, 10 % des communes se sont dotées de services composés de policiers municipaux et d'autres personnels territoriaux. Leurs effectifs, très variables sur le territoire, s'élevaient au total à près de 33 000 agents fin 2019¹⁶, en croissance de 20 % entre 2012 et 2018.

Les communes et leurs établissements de coopération intercommunale n'ont cessé d'étendre leurs interventions dans le champ de la sécurité publique au moyen d'actions de prévention de la délinquance¹⁷ et de l'installation de systèmes de vidéoprotection¹⁸ sur la voie publique. Considérées par les effectifs et leurs attributions comme la « troisième force de sécurité publique du pays »¹⁹, les polices municipales ont vocation à travailler en complémentarité avec les forces de sécurité de l'État²⁰.

Les précédentes observations de la Cour

En 2011, la Cour avait constaté que les polices municipales s'étaient, au cours des années 2000, fortement développées²¹. Si beaucoup d'entre elles étaient restées cantonnées dans des missions de police administrative au titre de la tranquillité publique, d'autres intervenaient désormais, en « *rôle d'appoint voire parfois de substitution* » de la police nationale, dans le champ de la lutte contre la délinquance²². Dans les aires urbaines, les policiers municipaux représentaient en moyenne 25 % des effectifs des services de sécurité publique et affichaient une présence plus marquée sur la voie publique.

¹⁵ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Source DLP AJ

¹⁷ Cf. loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

¹⁸ Dans les textes législatifs et réglementaires, le mot « vidéoprotection » remplace depuis 2011 celui de « vidéosurveillance » (cf. article 17 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

¹⁹ Assemblée nationale, M. J.-M. Fauvergue et Mme A. Thourot, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, rapport de la mission parlementaire, 2018.

²⁰ Leurs règles d'emploi sont définies au livre V du code de la sécurité intérieure.

²¹ Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, précité. Ce rapport comprend un chapitre V intitulé *Le rôle grandissant des polices municipales* et un chapitre VI consacré au développement de la vidéosurveillance.

²² Rapport précité, p. 111.

Ce développement avait engendré des inégalités de situation entre villes ou territoires. Au moyen de conventions de coordination conclues par les communes, les polices municipales remplissaient des missions plus ou moins étendues, de la simple application des arrêtés du maire à l'interpellation des délinquants sur la voie publique. Les conditions de mise en œuvre des politiques de sécurité de l'État pouvaient donc varier en fonction des doctrines d'emploi et des degrés de professionnalisation des polices municipales. La Cour notait que « *l'État paraît s'accommoder de cette situation au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales mais surtout faute de moyens pour exercer une action régulatrice* »²³.

La période se caractérisait également par l'essor de la vidéoprotection, encouragé par une forte incitation de l'État, notamment financière au moyen du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). La Cour constatait sa répartition géographique inégale et d'ailleurs mal connue par les services de l'État. Elle soulignait que l'absence, en France, de toute évaluation rigoureuse de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique était une lacune dommageable, notamment au regard du montant des dépenses publiques engagées.

Trois recommandations de la Cour portaient sur la formation des policiers municipaux et le contrôle des polices municipales par le ministère de l'intérieur. Sept recommandations relatives à la vidéoprotection visaient pour l'essentiel son encadrement²⁴.

L'évolution du contexte

Depuis lors, les maires ont reçu des compétences nouvelles à l'égard des auteurs des faits portant atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, comme par exemple le rappel à l'ordre²⁵.

Les attributions des policiers municipaux ont été étendues par une série de textes successifs, notamment en matière de coordination entre forces de sécurité²⁶, de conditions d'armement des policiers municipaux²⁷, de prérogatives de contrôle telles que palpations de sécurité et inspections des bagages²⁸ ou d'accès à certains fichiers du ministère de l'intérieur²⁹.

²³ Rapport précité, p. 124.

²⁴ Cf. annexe n° 2.

²⁵ Cf. ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012.

²⁶ Cf. décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

²⁷ Cf. décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016.

²⁸ Cf. loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

²⁹ Cf. décrets n° 2017-1523 du 3 novembre 2017 et n° 2018-387 du 24 mai 2018.

Les impératifs de la lutte contre la délinquance, puis à compter de 2015, la prise en compte de la menace terroriste ont conduit à solliciter davantage les polices municipales, en complément voire en substitution des forces de la police nationale, pour assurer la surveillance générale de la voie publique et la garde des bâtiments, notamment des écoles.

En zone de police, le dispositif de coordination a entériné une forme de recul des missions de surveillance générale de la voie publique assurées par les services de l'État. Cette situation semble paradoxale, alors que selon les termes de l'article L. 111-2 du code de la sécurité intérieure, constitue une orientation permanente de la politique de sécurité publique « *l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité* ».

Au début de l'année 2018, le déploiement de « la police de sécurité du quotidien » (PSQ) a été engagé sur le territoire. Cette PSQ vise notamment à accroître les contacts avec la population et à promouvoir le partenariat local comme mode de résolution des problèmes d'insécurité du quotidien. En parallèle, des « quartiers de reconquête républicaine » (QRR) ont bénéficié du renfort d'effectifs et/ou de moyens.

La présente enquête

La Cour a porté son attention sur les politiques locales de sécurité, sur la cohérence des doctrines d'emploi et sur l'efficacité opérationnelle de l'ensemble des acteurs de la sécurité. Cette optique large l'a conduite à examiner l'articulation des polices municipales avec les forces de sécurité de l'État, la mise en œuvre du concept de « *continuum* de sécurité » et à préconiser la définition d'une ligne de conduite de l'État à cet égard.

Le *continuum* de sécurité

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a fait de la coopération entre l'État, les communes et les acteurs privés un des principes fondamentaux de la sécurité intérieure. Depuis, la nécessité de faire coopérer ces trois catégories d'intervenants a conduit à évoquer de plus en plus fréquemment les concepts de « *continuum* de sécurité » et de « coproduction de sécurité » pour définir la contribution conjointe et complémentaire des trois grands acteurs que sont les forces régaliennes (police et gendarmerie nationales), les polices municipales et les sociétés de sécurité privée.

Le Président de la République a fait référence au « *continuum* de sécurité » dans son discours du 18 octobre 2017 devant les forces de sécurité intérieure. L'expression a été reprise dans la lettre de mission du 19 mars 2018 que le Premier ministre a adressée aux députés Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue. Pour éclairer les conditions de cette « coproduction », la mission parlementaire a examiné le périmètre d'action de chacun des acteurs de la sécurité. Son rapport « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* »³⁰, remis au Premier ministre en septembre 2018, dresse l'état des lieux de la sécurité en France et liste une série de propositions pour renforcer la coopération entre acteurs. En janvier 2020, une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale³¹ a repris plusieurs mesures préconisées dans ce rapport.

Toutefois, le concept de « *continuum* de sécurité » n'a pas encore fait l'objet d'une définition précise et d'une déclinaison concrète par type de forces (forces de sécurité intérieure, polices municipales, agents privés de sécurité).

L'enquête, réalisée sur pièces et sur place, répond à une logique de contrôle de suivi des observations antérieures de la Cour. Il s'agit d'actualiser, à la lumière des évolutions récentes, les constats et observations formulés en 2011.

Pilotés par une formation interjuridictions, les travaux ont été menés dans les ressorts des chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion, Normandie, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le champ de l'enquête s'étend aux polices municipales implantées en zones de police (ZPN) et de gendarmerie (ZGN). L'échantillon territorial comprend une majorité de villes grandes et moyennes : à celui de la précédente enquête ont été ajoutées les villes de Marseille et de Paris. Il est composé également de communes dotées de polices municipales à faible effectif et aux missions peu étendues et de communes non dotées d'un service de police municipale. L'observation de la diversité des doctrines d'emploi constitue, en effet, l'un des enjeux de l'enquête. L'échantillon correspond à 15 % de la population nationale et à près de 20 % des agents de police municipale (cf. annexe n° 1).

³⁰ Cf. rapport Fauvergue-Thourot précité.

³¹ Assemblée nationale, document n° 2573, proposition de loi *Vers une sécurité globale*, 14 janvier 2020.

Le rapport ne traite pas de l'ensemble des responsabilités communales en matière de prévention de la délinquance. Ont été cependant abordées la participation des polices municipales aux dispositifs communaux de prévention de la délinquance et la collaboration avec les procureurs de la République et les services territoriaux de police et de gendarmerie.

Les juridictions financières ont utilisé les données collectées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). Les données nationales ont été actualisées jusqu'en 2019, en revanche les données des communes n'ont pu l'être que jusqu'à 2018.

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau territorial, des représentants des associations nationales d'élus des collectivités du « bloc communal », en leur qualité d'employeurs, ainsi que des membres d'organisations représentatives des policiers municipaux.

L'enquête a été complétée par des comparaisons avec d'autres pays européens qui recourent aux polices locales ou municipales en Europe³² et à la vidéoprotection de la voie publique³³. La comparaison a permis notamment de caractériser les singularités de l'organisation française par rapport à d'autres pays.

*

**

Vingt ans après la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, le présent rapport dresse un état du développement des services de police municipale depuis 2014, continu mais inégal sur le plan territorial (chapitre I). Il examine, ensuite, la diversité de leur action et des doctrines d'emploi (chapitre II). Enfin, il analyse la gestion et le fonctionnement des forces de police municipale (chapitre III).

³² Annexe n° 4.

³³ Annexe n° 5.

Chapitre I

L'essor des polices municipales

Depuis 2014, la croissance des polices municipales s'est maintenue, quoiqu'à un rythme modéré. Les disparités géographiques demeurent mais la couverture du territoire se poursuit. L'équipement des policiers municipaux, dont la moitié sont dotés d'une arme à feu et qui s'appuient sur des dispositifs de vidéoprotection de plus en plus étoffés, a progressé.

I - Des polices municipales plus répandues et aux effectifs plus importants

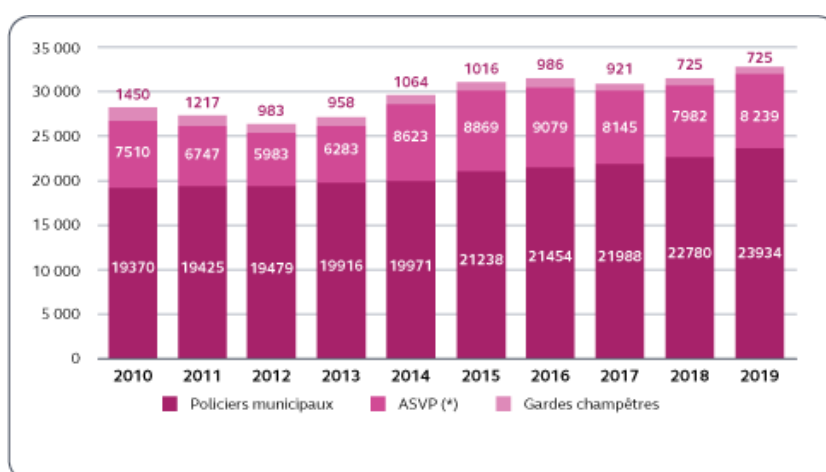
A - La croissance des effectifs des forces municipales de sécurité

La sécurité publique est un enjeu majeur à la fois pour la population³⁴ et les élus, se traduisant notamment, depuis plus de vingt ans, par une augmentation des effectifs des services de police municipale. La forte attente de la population en matière de sécurité au quotidien ou encore le sentiment des élus que certaines missions ont été délaissées par les forces de sécurité de l'État (stationnement, sorties d'école, îlotage, etc.) expliquent un tel développement, avec des effets variables selon les catégories de personnels concernés.

³⁴ Voir notamment le baromètre des territoires, sondage *Odoxa-CGI* pour *France Info*, *France Bleu* et la presse en région, réalisé par internet du 27 novembre au 3 décembre 2019, auprès d'un échantillon de 3 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, publié le 16 décembre 2019 : la sécurité est la priorité que les Français veulent voir traitée par leur maire après les élections municipales.

La croissance des effectifs de policiers municipaux tend à se maintenir, mais à un rythme moindre (2002-2010 : augmentation de 35 % ; 2010-2019 : augmentation de 24 %). Les policiers municipaux représentent aujourd'hui près de 10 % des forces de sécurité intérieure. À ceux-ci, il convient d'ajouter les agents de surveillance de la voie publique dits « ASVP³⁵ » (8 239) et les gardes-champêtres³⁶ (725), ce qui porte le total des effectifs à 32 898 agents pour l'année 2019. L'ensemble de cette force de police locale a crû de 11 % de 2014 à 2019. En 2020, à titre de comparaison, les effectifs des policiers sont de 149 058 policiers et de 100 681 gendarmes³⁷.

Graphique n° 1 : évolution des effectifs des forces de sécurité municipale (2010-2019)



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques), site data.gouv.fr,
*ASVP et ASP pour Paris

Les policiers municipaux ont la charge d'exécuter les tâches relevant de la compétence du maire en matière de prévention et de sauvegarde de l'ordre public, d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions auxdits arrêtés. Enfin, en leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA), ils peuvent constater

³⁵ Sur le statut et les attributions des agents de surveillance de la voie publique, voir annexe n° 6.

³⁶ Cf. annexe n° 7.

³⁷ Données du projet annuel de performance pour 2020 de la mission « Sécurités ».

un certain nombre de contraventions, dont celles relatives au code de la route³⁸.

Si l'on comptait 5 600 policiers municipaux répartis dans 1 750 communes en 1984, on en totalisait plus de 18 000 en 2010 pour 3 500 communes et près de 23 934 en 2019 pour le même nombre de communes. De 2010 à 2019, la croissance des effectifs est due en particulier à un pic de recrutement en 2015 causé par le contexte sécuritaire (la croissance moyenne annuelle des effectifs était de 3 % par an avec un effet post-attentats de 6 % en 2015).

Les agents de surveillance de la voie publique, agents communaux assermentés, complètent les effectifs de policiers municipaux mais ont des compétences réduites. Ils ont connu une croissance très forte de 2010 à 2016 (+21 %), puis leur effectif a décliné de 9 % pour atteindre 8 239 en 2019, en raison, notamment, du choix des communes d'embaucher des policiers municipaux aux compétences plus étendues.

Parallèlement à ce mouvement, le nombre de gardes-champêtres³⁹ diminue : leur effectif est passé de 1 450 en 2010 à 725 aujourd'hui, soit une réduction de moitié⁴⁰.

L'effectif des forces municipales doit également prendre en compte les agents de la filière administrative et technique affectés au sein de ces services, notamment dans les centres de supervision urbains (CSU), mais qui ne sont pas recensés. Leur place n'est pas négligeable : ainsi, au Havre, à côté d'un service de 118 policiers municipaux et ASVP, la ville a recruté 17 agents de la filière technique, soit une proportion de 14,4 %, qui sont affectés au centre de vidéoprotection. L'échantillon retenu pour l'enquête a montré qu'en moyenne on compte quatre agents de la filière administrative et technique par CSU. Le ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques - DLPAJ) ayant dénombré 903 centres, ce sont donc 3 298 agents qui viendraient compléter les forces de police municipale ; ils représenteraient 10 % des effectifs de polices municipales, portant l'ensemble des effectifs affectés à la sécurité à 36 000 agents, tous statuts confondus.

La diversité des statuts se retrouve en outre-mer, comme l'illustre la situation du département de La Réunion.

³⁸ Cf. annexe n° 3 Le cadre juridique des polices municipales.

³⁹ Sur le statut et les attributions des gardes-champêtres, voir annexe n° 7.

⁴⁰ Dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, la loi impose au moins un garde-champêtre par commune (article L. 523-1 du CSI).

L'évolution différenciée des effectifs des polices municipales à la Réunion

Dans les 24 communes de l'île, la police municipale *lato sensu* a globalement augmenté ses effectifs sur la dernière mandature grâce au recours aux agents de surveillance de la voie publique (ASVP) dont les missions et le traitement sont plus avantageux pour les finances communales. En 2014, selon les données statistiques du ministère de l'intérieur, La Réunion comptait 221 policiers municipaux, 62 ASVP et deux gardes-champêtres (Saint-Leu, Saint-Louis) et en 2018, 280 policiers municipaux, 77 ASVP et un unique garde-champêtre exerçant encore à Saint-Louis.

En 2018 comme en 2014, Saint-Denis (145 000 habitants), chef-lieu⁴¹, est la commune qui disposait de l'effectif le plus important (54), devant Saint-Paul (53), Saint-Pierre (44), Saint-André (26), Le Tampon (25) et Sainte-Marie (21). Mais à la fin de la période sous revue, la répartition des forces est différente entre agents de police et agents de surveillance. Saint-Paul, deuxième commune de l'île par la population (105 500 habitants) et capitale jusqu'en 1738, Saint-Pierre (82 000 habitants) ont recruté respectivement 16 et 18 personnels supplémentaires, mais dans cette dernière commune, aucun ASVP ne vient renforcer l'équipe de police municipale. Ainsi, on constate des choix différents selon le maire en fonction. Saint-Paul emploie davantage d'ASVP (27) que d'agents de police (26) alors qu'en métropole, le rapport est plutôt d'un ASVP pour trois policiers municipaux.

B - La répartition territoriale des polices municipales

Le nombre de services de police municipale sur le territoire national s'élève à 3 640 fin 2019, contre 3 494 en 2010, soit une progression de 2 % en huit ans⁴². Cette augmentation d'un niveau modeste fait suite à une hausse de 15 % entre 1998 et 2010.

⁴¹ Saint-Denis, 19^{ème} ville de France par la population (145 000 habitants), se classe en effectif d'agents de police (38) 88^{ème} sur les 100 premières polices municipales.

⁴² Cette évolution doit être considérée avec prudence : l'enquête statistique annuelle n'a pris en compte les polices municipales de Guyane et de Polynésie qu'à partir de 2014 et de 2018 ; le département de la Creuse ne disposerait d'aucun effectif de policier municipal, garde-champêtre ou ASVP, ce qui ne correspond pas à la réalité (cf. Argenton-sur-Creuse).

Cet état des lieux confirme une forte concentration géographique, relevée lors de la précédente enquête de la Cour, sur les régions Île-de-France (17 % des policiers municipaux et 32 % des ASVP travaillent en région parisienne) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (19 % des policiers municipaux) ainsi que dans l'ancienne région Rhône-Alpes (9 % des policiers municipaux). La région parisienne et ces deux régions du Sud-Est regroupent 45 % des policiers municipaux tandis que les sept départements de l'arc méditerranéen⁴³ comptent 26 % des policiers municipaux, alors qu'ils ne représentent que 9 % de la population française métropolitaine. La présence est moins forte dans le Sud-Ouest et dans la région Hauts-de-France (7 % des policiers municipaux). On observe une sous-représentation des polices municipales dans le grand Ouest (seuls 3 % des policiers municipaux sont affectés en Bretagne). Enfin, en zone gendarmerie, ces polices sont dotées en majorité d'effectifs très modestes, en moyenne trois agents.

Les villes du Sud de la France dominent le classement des quinze communes comptant le plus de policiers en 2018 (cf. tableau n° 1). Si on rapporte le nombre de policiers municipaux au nombre d'habitants, la ville de Saint-Tropez (Var) est la mieux dotée avec 7,81 policiers municipaux pour 1 000 habitants. Ce ratio⁴⁴ peut s'expliquer par les fortes variations de la population estivale⁴⁵. À titre de comparaison, La Grande-Motte, station balnéaire de la côte languedocienne, dispose de 27 policiers municipaux et recourt à un renfort de 33 assistants temporaires de police municipale pour répondre aux effets de la croissance de la population estivale (passage de 9 000 habitants l'hiver à 130 000 l'été)⁴⁶. Perpignan est, au 31 décembre 2018, la commune de plus de 100 000 habitants qui compte le plus de policiers municipaux par résident⁴⁷ ; elle devance les villes de Nîmes, Nice, Saint-Étienne et Aix-en-Provence et compte plus de policiers municipaux que Strasbourg, pourtant deux fois plus peuplée.

⁴³ Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône, Var et Alpes-Maritimes. En 2018, l'Insee y recense 5,8 millions d'habitants pour une population française métropolitaine de 64 millions.

⁴⁴ Ce ratio ne prend pas cependant en compte la centaine de vigiles qui d'avril à octobre participent au renforcement de la sécurité sur le territoire communal, complétés par 21 ASVP saisonniers.

⁴⁵ Selon la mairie de Saint-Tropez, la population estivale de la ville passe de 4 441 habitants à quelques 40 000 personnes.

⁴⁶ Source : <https://www.lagrandemotte.fr/services/securite/police-municipale/>.

⁴⁷ À Perpignan, la totalité des policiers municipaux sont armés.

Tableau n° 1 : taux d'effort et effectifs des 15 communes comptant le plus de policiers municipaux (2018)

Position	Commune (département)	Effectif	Nombre
			de policiers/1 000 habitants
1	Cannes (06)	191	2,58
2	Perpignan (66)	147	1,19
3	Nîmes (30)	154	1,15
4	Nice (06)	428	1,14
5	Saint-Étienne (42)	163	1,13
6	Aix-en-Provence (13)	122	0,85
7	Toulouse (31)	330	0,7
8	Montpellier (34)	183	0,67
9	Lyon (69)	326	0,63
10	Reims (51)	108	0,59
11	Bordeaux (33)	130	0,51
12	Marseille (13)	439	0,5
13	Strasbourg (67)	141	0,5
14	Lille (59)	115	0,49
15	Nantes (44)	115	0,37

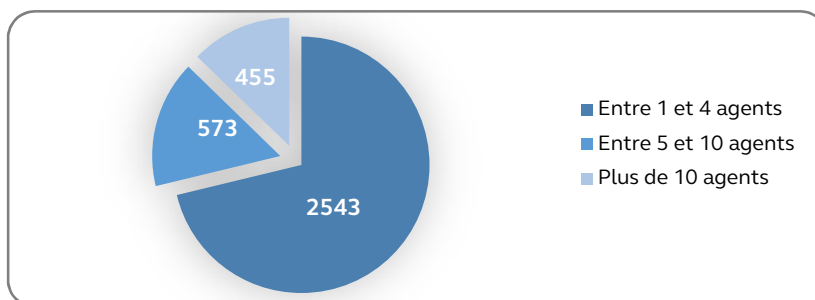
Source : collectivités territoriales pour les communes de l'échantillon et data.gouv.fr pour les autres communes

Parmi les villes de plus de 100 000 habitants, seules celles de Brest et de Paris ne sont pas dotées d'un service de police municipale et n'ont pas recruté de policiers municipaux ; à Paris, ville où les responsabilités de police du maire sont particulières, cette situation pourrait évoluer à court terme (cf. Ch. I, § I-E). Tous les chefs-lieux de département, à l'exception de cinq d'entre eux⁴⁹, disposent d'un tel service. Depuis le précédent rapport de la Cour, trois communes ont créé un service de police municipale (Le Mans, Nanterre et Saint-Nazaire).

À l'autre extrémité du spectre, parmi les 19 800 communes de moins de 500 habitants, seules 15 elles disposent de policiers municipaux, avec des effectifs d'un, voire deux agents.

⁴⁹ En 2018, il s'agissait de Quimper (dont le nouveau maire annonce la création d'une police municipale) Chaumont, Créteil (qui dispose néanmoins de 55 ASVP au sein du service de Prévention-sécurité), Tulle et Guéret (source : data.gouv.fr), en sus de Paris.

Graphique n° 2 : répartition des services de police municipale selon la taille de l'effectif



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (DLP AJ)

On constate une forte concentration des effectifs : 70 % des polices municipales ont moins de cinq agents, et les plus grandes villes disposent de polices municipales dont l'effectif peut atteindre plusieurs centaines d'agents. La taille moyenne d'un service est de huit agents, tous statuts confondus. La montée en puissance des polices municipales est donc un phénomène essentiellement urbain, les territoires ruraux étant globalement démunis de moyens dans ce domaine.

C - La diversité des choix opérés par les élus locaux en matière de création d'une police municipale

Des collectivités font le choix de ne pas avoir une police municipale. Tel est le cas de Brest (Finistère) dont la population municipale atteint près de 140 000 habitants et qui, à cet égard, apparaît comme une exception. D'autres communes privilégient une politique de prévention et de sécurité publique, sans police municipale ni vidéoprotection dans les rues. Ainsi, la commune d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) se démarque dans un département où 30 communes sur 36 ont une police municipale et des caméras de vidéoprotection.

L'approche sociétale de la prévention-sécurité : l'exemple de la commune d'Issy-les-Moulineaux

Depuis la signature en 1998 du premier contrat local de sécurité d'Île-de-France, la commune (près de 70 000 habitants) se distingue par son approche sociétale de la prévention-sécurité, l'originalité et la spécificité de ses dispositifs⁵⁰. Elle multiplie les actions de médiation de terrain et refuse de mettre en place un service de police municipale et de recourir à une couverture vidéo de l'espace public, en dehors d'une expérimentation en cours dont le retour d'expérience est attendu. Cette politique de prévention globale, qui ne se limite pas à la délinquance mais met en œuvre une prévention précoce et éducative *via* l'organisation du temps périscolaire et le planning familial ou organise des actions de prévention, représente un coût de 12,6 M€. Au sein de ce budget, les actions que la collectivité qualifie de prévention-sécurité constituent un poste de dépense de 0,66 M€.

Ce type d'approche nécessite non seulement une collaboration étroite entre la municipalité et la direction prévention-sécurité de la ville, la police nationale, la justice, l'éducation nationale, le département, les partenaires associatifs, mais également une forte implication des acteurs de la société civile (résidents, gardiens d'immeubles, bailleurs et syndicats, entreprises, etc.) et des instances de démocratie participative⁵¹.

D'autres collectivités considèrent que la sécurité publique est une mission exclusivement régalienne. Ainsi, le maire d'Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne, 60 000 habitants) affirme que « *notre municipalité a fait le choix de ne pas avoir de police municipale considérant que les questions de sécurité strictement relevaient de la police nationale* »⁵². La commune privilégie une action pour la défense et le développement de son commissariat de police. Elle a cependant créé au 1^{er} janvier 2019 un « service de prévention et de lutte contre les incivilités », a renforcé la lutte contre les dépôts sauvages et expérimente l'installation de pièges photographiques afin de prouver la flagrance⁵³.

⁵⁰ À côté des structures de proximité (maisons de quartier, etc.), œuvrent trois types d'équipes (médiation sociale urbaine, action éducative de rue, éducation spécialisée).

⁵¹ Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), créé en novembre 2002, se réunit une fois par an en séance plénière et deux fois par an en séances restreintes sur le suivi des actions mises en œuvre. Des instances partenariales opérationnelles viennent compléter ce dispositif.

⁵² Lettre du maire d'Ivry-sur-Seine adressée à la Cour, dans le cadre de l'instruction, le 8 juillet 2019.

⁵³ Des panneaux d'information sont apposés en entrées et sorties des rues où sont installés ces dispositifs.

Dans le même département, après un débat public et une consultation locale en 2003, Vitry-sur-Seine (92 000 habitants) s'est finalement dotée d'une police municipale⁵⁴. En 2019, elle a commencé à déployer des caméras de vidéoprotection, à titre expérimental, dans l'objectif de lutter prioritairement contre les dépôts sauvages⁵⁵, comme c'est, par exemple, le cas à Molenbeek-Saint-Jean, en Belgique (cf. annexe n° 1).

D'autres collectivités font évoluer leurs agents de surveillance de la voie publique en décidant de créer une police municipale. C'est le choix fait en 2019 par la commune de Chevilly-Larue⁵⁶ (Val-de-Marne, 19 000 habitants) dans une circonscription de police où les effectifs de policiers nationaux sont passés de plus de 400 dans les années 1990 à moins de 160 aujourd'hui. Après avoir mis en place une mission d'évaluation et de préconisation en matière de tranquillité et de sécurité publique, la ville a décidé de faire évoluer une partie de son équipe d'ASVP en police municipale (cinq agents sur dix) et de lancer le recrutement d'un chef de police municipale. La collectivité estime que le fait de passer en statut de policier municipal permet aux agents d'effectuer d'autres actions, comme, par exemple, intervenir sur des véhicules en circulation⁵⁷. Pour autant, leurs missions restent celles d'îlotiers, dans l'esprit de l'ancienne police de proximité, en collaboration avec le commissariat de L'Haÿ-les-Roses pour partager les informations des autres polices municipales de la circonscription⁵⁸.

⁵⁴ L'effectif de cette police municipale est de 25 agents au 31 décembre 2018. Sa mission est centrée sur la tranquillité publique.

⁵⁵ La ville a implanté six caméras dans le premier des trois secteurs expérimentaux qu'elle doit équiper et mettre en service, dès la fin de la période de confinement liée à la covid 19, un centre de supervision situé au sein de l'hôtel de ville dont l'équipement est d'ores et déjà achevé.

⁵⁶ Cf. le site www.chevillylarue.fr, rubrique Police municipale.

⁵⁷ Les policiers municipaux de Chevilly-Larue ont un rôle de prévention et de sensibilisation auprès des publics spécifiques comme les élèves (dangers de la route) ou les personnes âgées (lutte contre le démarchage abusif, les escroqueries). Leurs missions consistent dans l'encadrement des manifestations organisées sur le territoire, le respect des arrêtés municipaux et règles sanitaires ainsi que la lutte contre les incivilités, les dépôts sauvages, les infractions routières et les nuisances sonores.

⁵⁸ Les communes voisines de L'Haÿ-les-Roses (31 000 habitants) et de Thiais (29 000 habitants) disposent respectivement de 18 policiers et de cinq agents administratifs et de 29 agents municipaux.

D - La lente émergence des polices intercommunales

1 - La mise en commun difficile des agents de police municipale

Le code de la sécurité intérieure ouvre quatre possibilités en la matière, ce qui complexifie la compréhension de mécanismes par ailleurs peu connus des élus locaux.

La mise en commun des agents de police municipale

Le code de la sécurité intérieure (CSI) permet, à des degrés divers, de mutualiser des polices municipales, au travers de :

- la mise en commun d'agents de police municipale entre les communes formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 80 000 habitants (article L. 512-1 du CSI) ;
- le recrutement d'agents de police municipale par un établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre⁵⁹, en vue de les mettre à disposition (article L. 512-2 du CSI) ;
- l'utilisation en commun de policiers municipaux entre communes limitrophes, ou appartenant à une même agglomération, lors d'une manifestation exceptionnelle, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle (article L. 512-3 du CSI) ;
- l'affectation d'agents de police municipale à des missions de maintien du bon ordre dans les transports en commun sur le territoire des communes contiguës desservies par le réseau de transport (article L. 512-1-1 du CSI).

Dans le premier cas de figure, la mise en commun des policiers municipaux s'effectue dans un cadre conventionnel. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune, l'affectation s'effectuant le plus souvent par roulement entre les communes impliquées.

Dans le deuxième cas de figure, le président de l'EPCI recrute et affecte les policiers municipaux par commune. Ceux-ci sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils exercent leurs fonctions. En tout état de cause, il n'y a jamais de délégation du pouvoir de police générale des maires.

⁵⁹ Ce qui exclut les syndicats de communes.

Selon la délégation aux coopérations de sécurité du ministère de l'intérieur, une quarantaine de dispositifs de mutualisation existait en 2018, principalement dans le cadre des deux premières possibilités mentionnées ci-dessus.

Sur les 51 villes interrogées en 2018 par l'association *Villes de France* sur leurs projets de mutualisation de la police municipale, à une échelle intercommunale, seules deux ont précisé s'être engagées dans une telle démarche, soit à peine 4 % de l'échantillon⁶⁰. Les pouvoirs de police dont le transfert est envisagé recouvrent le plus souvent la police de l'environnement, les transports publics ou l'encadrement des grandes manifestations. Les maires, qui craignent une perte de proximité de l'intervention, redoutent, plus que des coûts supplémentaires, de perdre leur pouvoir de police générale, c'est-à-dire une part très symbolique de leur mandat – frein déjà identifié dans la première enquête nationale sur les polices intercommunales publiée en 2013 par l'Assemblée des communautés de France et confirmé par une nouvelle enquête en 2018⁶¹. C'est pourquoi le dispositif de mutualisation entre communes (hors EPCI) semble davantage intéresser les élus.

Les exemples de polices municipales dites « intercommunales » sont rares, ce que confirme la consultation de la base nationale sur l'intercommunalité (*banatic.interieur.gouv.fr*). L'une des plus notables se trouve en Île-de-France dans la communauté d'agglomération de Plaine Vallée (Val-d'Oise), qui appartenait déjà à l'échantillon retenu dans le rapport public thématique de 2011.

En Seine-Maritime, Caux Seine Agglo⁶² (80 000 habitants, 50 communes, 450 agents intercommunaux dont 35 policiers municipaux, 27 communes couvertes par les gardes-champêtres) s'est vu déléguer, au titre de sa compétence facultative « sécurité publique », la surveillance générale et la tranquillité publique dans les 35 communes adhérentes à la police municipale intercommunale relevant du pôle « mobilité, accompagnement et prévention ».

⁶⁰ Villes de France, *Panorama de la police municipale*, novembre 2018.

⁶¹ Enquête en ligne conduite entre mars et avril 2018 en partenariat avec *La Gazette des communes*.

⁶² Cf. le site www.cauxseine.fr, rubrique Police/sécurité.

La police intercommunale de Caux Seine Agglo

La police municipale intercommunale vient renforcer l'action des pouvoirs publics dans des domaines tels que la sécurité routière, la capture d'animaux errants, la police de proximité ou encore la prévention spécialisée (sécurité routière dans toutes les écoles et prévention adaptée à toutes les tranches d'âge). Ses grandes actions portent sur la mise en œuvre du programme du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (cellules de veille pluri-communale et absentéisme scolaire).

Les principaux faits marquants sont relatifs à des procédures de rappel à l'ordre en partenariat avec le procureur de la République à la suite de fausses déclarations d'enlèvement. Ces dernières ont été résolues grâce aux 208 caméras de vidéoprotection mises en place dans le cadre d'un groupement de commande, avec report des images aux postes de police.

2 - Des polices municipales intercommunales et métropolitaines des transports en faible nombre

Certaines polices municipales possèdent une compétence de sécurisation des transports au sein de leur ville ou de leur intercommunalité. Assurer la sécurité dans les transports est, en effet, l'une des missions des maires. Les membres de ce type de police municipale sont des policiers intercommunaux. Ils sont donc recrutés et gérés d'un point de vue administratif par l'EPCI dans lequel ils travaillent et qui les met à disposition des maires.

Il existe encore peu de polices intercommunales des transports. Celle d'Orléans, créée en 2004, est la plus souvent citée. Orléans Métropole, en tant qu'autorité organisatrice des mobilités, est chargée de l'élaboration du plan de déplacements urbains pour le territoire. Compétente pour l'organisation de la mobilité, elle dispose d'un observatoire des déplacements urbains.

La police des transports d'Orléans Métropole

La police municipale intercommunale des transports (PMIT) d'Orléans⁶³, communauté d'agglomération en 2002 puis communauté urbaine début 2017, devenue métropole depuis le 1^{er} mai 2017 (283 000 habitants, 22 communes), compte une quinzaine d'agents dont la mission est la surveillance du réseau « TAO ». Ils réalisent des interventions sur toute la métropole, excepté la commune de Saran.

⁶³Cf. le site <http://www.orleans-metropole.fr/1642/securite-tranquillite>

Organisée en trois vacations (matin, après-midi, nuit), cette brigade mène des opérations conjointement avec la police nationale, l'exploitant *Keolis* pour six ans depuis le 1^{er} janvier 2019, et la gendarmerie. Les policiers de la PMIT sont presque tous équipés d'armes à feu (18 des 19 communes adhérentes au contrat local de sécurité ont donné en 2017 leur accord)⁶⁴. Ils travaillent en liaison directe avec le poste de contrôle de l'exploitant ainsi que le Centre de sécurité orléanais.

Celle de Nantes Métropole a été instituée en décembre 2019 (cf. encadré ci-après).

La police des transports de Nantes Métropole

Face à l'augmentation constante des incivilités enregistrées ces dernières années sur le réseau géré par la société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (SEMITAN), Nantes Métropole⁶⁵ (640 000 habitants, 24 communes, territoire organisé en sept pôles de proximité rassemblant de 34 000 à 72 000 habitants) a décidé, lors de la séance de conseil communautaire du 13 décembre 2019, de se doter d'une « police métropolitaine des transports ». Elle est constituée, à sa création, de 32 agents assermentés ayant le statut de policiers municipaux (délibération du conseil métropolitain du 14 février 2020).

Ces policiers seront déployés dès l'automne 2020 sur le réseau structurant⁶⁶ (trois lignes de tramway, ligne 4 *busway* et neuf lignes de *chronobus*), non seulement dans les véhicules, mais également aux arrêts et pôles d'échange, entre 11 heures et 1 heure du matin, période durant laquelle les incivilités sont les plus fréquentes. Cette force de police travaillera en complémentarité avec les personnels de l'exploitant, qui ont en pratique un rôle de médiation, ainsi qu'avec les polices municipales, la gendarmerie nationale et la police, tout particulièrement la « brigade de surveillance des transports en commun ». Le budget annuel de fonctionnement de cette police est de 1,7 M€.

La collectivité dispose d'un centre de supervision urbain métropolitain qui couvre notamment treize stations de bus et de tramway sous vidéosurveillance.

⁶⁴ En cas d'incidents sur la commune d'Ingré, le maire considère que la police nationale, qui est armée, interviendra.

⁶⁵ Cf. le site www.nantesmetropole.fr.

⁶⁶ Des actions ponctuelles seront également possibles sur le réseau non structurant.

A cette occasion, les 24 maires de la métropole ont rappelé que la sécurité est d'abord une compétence de l'État. Ils demandent que la brigade de la police nationale dédiée aux transports en commun soit renforcée et que la présence de la gendarmerie, dans les zones qui la concernent, soit également confortée⁶⁷.

3 - Les avantages financiers et opérationnels de la mutualisation

Outre le fait que la délinquance ne s'arrête pas aux limites communales et que beaucoup de petites communes n'ont pas les moyens d'avoir une police municipale, ce qui pose la question de l'équité de traitement des administrés sur un même bassin de vie, le choix de mutualiser permet un gain financier et un surcroît d'efficacité opérationnelle, comme en témoigne l'exemple de la communauté d'agglomération Plaine Vallée.

Mutualiser pour alléger les coûts

EPCI à fiscalité propre créé fin 2015 après l'intervention de la loi NOTRÉ⁶⁸, la communauté d'agglomération Plaine Vallée (184 000 habitants, 12 postes de police municipale, deux centres de supervision urbains gérés par l'agglomération et fonctionnant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24) assume une compétence « sécurité » non obligatoire. Elle dispose d'une police intercommunale qui compte actuellement 107 agents, dont 90 policiers municipaux répartis sur huit des 18 communes. Ce sont des agents de l'agglomération qui, en tant qu'autorité statutaire, les recrute et gère leur carrière ; ils sont mis à la disposition fonctionnelle des maires qui sont seuls détenteurs du pouvoir de police générale et qui, notamment, décident ou non de les armer.

Les agents de police transférés à Plaine Vallée ont une compétence partagée, municipale lorsqu'ils travaillent sur la commune pour laquelle ils ont été affectés et intercommunale lorsqu'ils sont regroupés pour des opérations de portée communautaire, notamment lors des manifestations et événements organisés sur l'agglomération. En outre, un coordinateur supervise depuis le siège de l'agglomération les renforts communautaires et gère la mutualisation des moyens.

⁶⁷ Sur les effets de substitution, voir la deuxième partie du rapport.

⁶⁸ Cf. loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRÉ », promulguée le 7 août 2015.

La mutualisation s'étend à une unité cynotechnique, à l'habillement, aux véhicules, aux assurances, au système de radiocommunication numérique unifié, à l'outil de géolocalisation des agents et des véhicules en cas de besoin ou bien encore aux logiciels de cartographie des faits de délinquance et de traitement des procédures judiciaires.

Selon l'EPCI, les coûts d'assurance de son parc automobile de 45 véhicules ont baissé de 25 % depuis la mutualisation. Lorsque la police intercommunale a remplacé 18 de ses véhicules (coût : 335 700 €), l'établissement public a obtenu une remise de 23 %. Lors du renouvellement des tenues, la remise obtenue a été de 30 %.

Lorsqu'un EPCI exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, il peut décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, d'acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéoprotection. Il peut mettre à disposition de la ou des communes intéressées du personnel pour visionner des images⁶⁹.

La conception et l'installation d'un système intercommunal de vidéoprotection peut conduire à une économie lors de l'investissement et dans le fonctionnement du dispositif. La coopération intercommunale augmente, en outre, la continuité de l'espace vidéo protégé et présente ainsi un intérêt opérationnel.

La possibilité de mutualiser des équipements existant actuellement au niveau des EPCI pourrait être étendue à des syndicats mixtes fermés, dès lors que ceux-ci ne comprennent que des EPCI compétents en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Cet assouplissement offrirait ainsi une solution aux communes membres des EPCI les plus petits, pour lesquels les coûts d'acquisition d'un tel système de vidéoprotection peuvent s'avérer dissuasifs.

Par ailleurs, des conventions de mutualisation entre communes⁷⁰ sont signées par des maires⁷¹. La mutualisation de la gestion budgétaire et des ressources humaines est de nature à conduire, à terme, à une convergence sur le plan de la stratégie de sécurité des membres et à une augmentation de l'offre de sécurité.

⁶⁹ Cf. article L. 132-14 du CSI.

⁷⁰ Par exemple, les maires de Plouguerneau et de Lannilis ont signé en juillet 2019 une convention de mutualisation pour développer la coopération entre les deux communes du Nord-Finistère.

⁷¹ L'article L. 512-1 du code de sécurité intérieure prévoit la transmission de ces conventions au préfet.

Pour autant, le développement de la coopération se trouve limité par l'impossibilité de déléguer à l'autorité intercommunale le pouvoir de police générale du maire⁷² : en l'état du droit, les maires peuvent seulement transférer au président de l'EPCI certains pouvoirs de police spéciale⁷³ ; en pareil cas, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a modifié l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit désormais que les arrêtés sont pris par le seul président de l'EPCI qui en informe les maires concernés dans les meilleurs délais. En revanche, le législateur n'a pas souhaité dessaisir les maires de leur pouvoir de police générale.

Une évolution législative dans ce sens pourrait présenter un avantage en vue de créer une force police intégrée à l'échelle d'un bassin de vie, mais une telle réforme rencontre l'opposition des associations d'élus et des services de l'État interrogés sur ce sujet. La direction générale des collectivités locales considère ainsi que « *le maire est le mieux à même d'exercer les pouvoirs de police administrative générale compte tenu de sa proximité avec ses administrés et de l'impact important sur la vie de ces derniers que peuvent avoir les mesures de police dans des domaines extrêmement variés* ».

La DLPAJ estime en outre qu'une évolution n'est pas d'actualité car « *le maire demeure en effet un acteur fondamental et de confiance, compte tenu de sa proximité avec ses administrés, sur la vie desquels il est le plus à même de mesurer l'impact des mesures de police qu'il édicte* ». À ce titre, le président de la commission consultative des polices municipales (CCPM) réaffirme la singularité du lien qui unit le maire à sa police municipale et le rôle particulier accordé au maire en matière de sécurité publique.

⁷² Certains transferts (hors pouvoirs de police générale) sont facultatifs, d'autres automatiques, en préservant toujours un droit d'opposition du maire dans un délai de six mois à compter de la prise de la compétence correspondante par l'EPCI, ou de l'élection du président de l'EPCI. Si un ou plusieurs maires se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président peut renoncer au transfert des pouvoirs de police potentiellement concernés dans un délai d'un mois suivant la fin de la période pendant laquelle les maires étaient susceptibles de faire valoir leur opposition.

⁷³ Cf. article L. 5211-9-2 du CGCT concernant l'assainissement, le logement, les gens du voyage, la circulation et le stationnement, etc. Par ailleurs, la loi n° 2020-15 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a ajouté un nouveau cas dans lequel le maire peut transférer ses pouvoirs de police au président de l'EPCI, en matière de répression des dépôts sauvages de déchets. La Cour avait préconisé le transfert de la police du stationnement au niveau intercommunal (voir rapports publics annuels 2015 et 2017). Pour ce qui concerne le stationnement payant, la réforme conduisant à sa décentralisation et à sa dépénalisation, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, permet désormais à l'organe délibérant d'un EPCI ou d'un syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité d'instituer une redevance de stationnement, de fixer le barème tarifaire ainsi que le tarif du forfait de post-stationnement, afin de mener une politique plus active en la matière.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, portée par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a assoupli les conditions de mutualisation des agents de police municipale (article 61) et des gardes-champêtres (article 63) au niveau intercommunal en confiant aux présidents de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagé avec les maires pour le recrutement d'agents de police municipale au niveau intercommunal.

Une campagne de communication et d'information à l'égard des élus permettrait de mettre en lumière les avantages induits par la mutualisation. Par ailleurs, afin d'apporter à des communes limitrophes une solution leur permettant de couvrir un territoire pertinent et de répondre à des problématiques similaires en matière de sécurité, les modalités de mise en commun d'agents de police municipale entre communes ou au sein d'un EPCI à fiscalité propre pourraient être assouplies, notamment par la révision – voire la suppression – de certains seuils contraignants⁷⁴.

En ce qui concerne la mutualisation de matériels ou de biens immobiliers, les dispositions du code général des collectivités territoriales pourraient être précisées afin de permettre explicitement la création d'un service commun (article L. 5211-4-2 du CGCT) entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Une évolution législative pourrait permettre à un tel établissement public de se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres pour les opérations d'investissement relatives à la mise en place d'une police municipale.

E - Le cas de Paris

1 - Des pouvoirs de police progressivement accrus

La loi du 31 décembre 1975 a réformé le statut de la capitale pour le rapprocher du droit commun, en prévoyant notamment l'élection d'un maire à Paris⁷⁵ auquel ont pu être transférées certaines compétences exercées par le préfet de police⁷⁶. Le maire de Paris a vu ses prérogatives

⁷⁴ Par exemple, celui de 80 000 habitants, fixé par l'article L. 512-1 CSI, au-delà duquel une mise en commun entre communes par voie conventionnelle n'est pas possible.

⁷⁵ Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975.

⁷⁶ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 dite « loi PLM », loi n° 86-1308 du 29 septembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris, loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

se renforcer depuis une vingtaine d'années⁷⁷. Il est devenu compétent en matière de salubrité sur la voie publique, bon ordre dans les foires et marchés, circulation et stationnement⁷⁸, sous réserve des prérogatives spécifiques du préfet de police pour protéger les lieux sensibles comme les institutions de la République.

La loi du 28 février 2017⁷⁹ a constitué une nouvelle étape dans l'extension des compétences du maire initiée par les lois précédentes : elle confère au maire de Paris les pouvoirs de police en matière de verbalisation du stationnement payant et gênant, organisation des manifestations festives, sportives et culturelles non itinérantes, gestion des fourrières et salubrité des bâtiments.

Une conséquence importante de la loi a été de transférer à la Ville la pleine responsabilité sur les 1 600 agents de surveillance de Paris (ASP) précédemment affectés à la police du stationnement sous l'autorité du préfet de police⁸⁰. Par ailleurs, selon une convention signée le 14 mars 2018, « *la Préfecture de police est responsable du contrôle du respect de la politique de circulation à Paris* », avec un appui des services municipaux « *en cas d'accident ou d'événement d'ampleur* » et dans le cadre des plans de crise.

Le Conseil d'État, dans son avis du 15 juillet 2019 sur le projet de loi « Engagement et proximité », rappelle que « *la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris (...) concilie de manière satisfaisante, d'une part, l'objectif de rapprochement du régime juridique applicable à Paris en matière de police municipale avec le droit commun et, d'autre part, la prise en compte des contraintes d'ordre et de sécurité publiques inhérentes à la capitale en n'incluant pas dans les attributions de police municipale du maire de Paris les compétences de maintien du bon ordre et de répression des atteintes à la tranquillité publique que l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales accorde à l'ensemble des polices municipales* ».

⁷⁷ Cf. article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁸ Cf. décret n° 2002-810 du 2 mai 2002 fixant les voies mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 2512-14 du CGCT et les conditions d'application du même alinéa, relatif à l'exercice des pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement à Paris.

⁷⁹ Cf. Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁸⁰ Cf. Cour des comptes, *La Préfecture de police de Paris : Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*, rapport public thématique, décembre 2019.

Ce partage de compétences constitue cependant un équilibre provisoire qui devrait évoluer alors que la ville de Paris s'apprête à constituer une police municipale⁸¹.

2 - La création d'une police municipale parisienne

La police municipale parisienne, annoncée fin janvier 2019 par la maire de Paris, devrait devenir la plus importante force municipale du territoire national. La mairie de Paris a regroupé, en effet, des agents de plusieurs services municipaux en créant en 2016 la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP) qui a succédé à la direction de la prévention et de la protection constituée en 1996. La nouvelle direction contribue, par des actions de prévention, de médiation, de dissuasion et, si nécessaire, de verbalisation, à la régulation de l'espace public et à la tranquillité des parisiens. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la Ville a intégré dans ses effectifs les agents transférés de la préfecture de police. L'effectif total de la DPSP devrait atteindre 3 400 agents⁸², par création ou par transfert.

Selon le projet annoncé par la maire de Paris, les missions de la future police municipale seraient de trois ordres : lutter contre les incivilités dans l'espace public, veiller à la tranquillité publique au « plus près du citoyen » avec un fort enjeu de visibilité, assurer la régulation des déplacements et la protection des piétons et des cyclistes. Elle travaillerait en complémentarité avec les agents de la préfecture de police, sans s'y substituer, et les agents parisiens seraient équipés de gaz lacrymogènes et de bâtons de défense dits « tonfa », à l'instar de leurs collègues de Lille et de Bordeaux. La Ville a investi 1,5 M€ pour l'achat d'équipements (gilets tactiques, gazeuses, sonomètres, etc.) dont une partie est déjà affectée aux agents de surveillance et aux inspecteurs de sécurité.

La Ville souhaite doter l'ensemble des agents de la DPSP de pouvoirs identiques à ceux des agents transférés de la préfecture de police, qui ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints en vertu de l'article 21 du code de procédure pénale, et les soumettre aux mêmes obligations que les agents de police municipale de droit commun (nomination, agrément, déontologie, etc.), tout en respectant les dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes. Il faudra préciser leurs conditions de formation, la capitale ne

⁸¹ La « police municipale » a fait l'objet d'une communication et d'un débat au Conseil de Paris des 4 et 5 février 2019.

⁸² Dont une centaine de « médiateurs » et près de 700 agents d'accueil et de surveillance des parcs et jardins.

relevant pas du Centre national de la fonction publique territoriale. Cette réforme devrait être intégrée dans la proposition de loi des députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot « Vers une sécurité globale »⁸³.

II - L'accroissement des prérogatives des polices municipales

Le cadre juridique des polices municipales (statut, missions, compétences) est présenté en annexe n° 3.

A - Le développement des prérogatives dévolues aux agents de police municipale

1 - Un foisonnement de dispositions nouvelles lié à l'évolution du contexte sécuritaire

Durant la période sous revue, plusieurs textes de référence sont venus accroître les compétences des agents des polices municipales, dont certains se distinguent particulièrement. Outre les textes présentés ci-après, le décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016 a fait évoluer le régime d'armement des agents de police municipale (cf. § III). La loi d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 n'est pas examinée dans la mesure où la prérogative de verbalisation reconnue à ce titre aux forces locales (agents de police municipale, etc.) en cas de non-respect du confinement est, par définition, temporaire. Pour autant, cette extension dérogatoire de compétence dans un champ d'attribution propre à l'État est révélatrice du positionnement ambivalent des polices municipales dans l'exécution des missions de sécurité publique.

La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016⁸⁴ prévoit que, dès la constatation de toute infraction au code de la route, les agents de police municipale peuvent, sous le contrôle des officiers de police judiciaire territorialement compétents, procéder aux épreuves de dépistage d'alcoolémie et de stupéfiants⁸⁵.

⁸³ Communiqué du ministre de l'intérieur du 15 septembre 2020.

⁸⁴ Cf. loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

⁸⁵ Cf. articles L. 234-3 et L. 234-4 du code de la route.

La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016⁸⁶ offre la possibilité aux communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics de conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs, afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent.

En matière de relevé d'identité⁸⁷, la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique prévoit que si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, les agents de police municipale en rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent qui peut leur ordonner de le retenir pendant le temps nécessaire à son arrivée.

Affectés par le maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, les agents de police municipale peuvent également, en application de l'article L. 511-1 du même code tel que modifié par la loi du 28 février 2017, procéder à des palpations de sécurité⁸⁸.

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017⁸⁹ permet au préfet d'instaurer des périmètres de protection aux abords d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme, à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation⁹⁰. Après accord du maire⁹¹, l'arrêté de

⁸⁶ Cf. loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

⁸⁷ Le relevé d'identité prévu par l'article 78-6 du code de procédure pénale constitue le corollaire des pouvoirs de verbalisation étendus des agents de police municipale, notamment en matière de contraventions au code de la route et aux arrêtés de police du maire. La loi du 28 février 2017 a complété l'article 78-6 CPP pour préciser que « *pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition d'un agent mentionné au même premier alinéa. La violation de cette obligation est punie de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende* ».

⁸⁸ En application de l'article L. 511-1, alinéa 6, ils peuvent également procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.

⁸⁹ Cf. loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁹⁰ Cf. article L. 226-1 du CSI, issu de l'article 1^{er} de la loi du 30 octobre 2017.

⁹¹ Le principe de la participation d'agents de police municipale aux opérations de vérification dans le cadre d'un périmètre de protection peut être inscrit dans la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, sans préjudice de la nécessité de rechercher l'accord du maire pour chaque périmètre de protection édicté.

périmètre de protection peut autoriser les agents de police municipale à participer, au sein de ce périmètre dans lequel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, aux opérations de palpations de sécurité, d'inspection visuelle et de fouilles des bagages, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

La loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique a encadré l'utilisation des « caméras-piétons » chez les policiers. Des policiers municipaux ont pu expérimenter des caméras individuelles, lors de leurs interventions jusqu'au 3 juin 2018. Les rapports que certaines communes ont envoyés au ministère de l'intérieur ont permis d'en savoir plus sur l'utilisation de cet outil et son efficacité déclarée en matière de prévention. Moins d'un mois après la parution du décret n° 2019-140 du 27 février 2019, le ministre de l'intérieur a publié la circulaire du 14 mars 2019 sur les modalités de mise en œuvre de l'usage de caméras individuelles par les policiers municipaux et des traitements de données à caractère personnel provenant de ces caméras⁹².

Les polices municipales s'équipent de caméras-piétons

La ville de Toulouse a décidé d'équiper ses 300 agents de terrain d'une caméra de petite taille, légère, qui s'accroche au gilet pare-balles de l'agent, et qui peut filmer à hauteur d'homme. La caméra est déclenchée par l'agent ; elle n'est pas reliée au PC sécurité de la police municipale. Dès octobre 2019, 80 caméras ont été disponibles – une par patrouille de deux ou trois agents.

L'efficacité du dispositif est louée pour désamorcer un échange tendu. L'agent doit respecter une procédure stricte avant de mettre en marche sa caméra et prévenir la personne qu'il souhaite filmer. Le modèle de caméra qui a été choisi permet de remonter dans le temps et de récupérer l'enregistrement deux minutes avant le déclenchement par l'agent et deux minutes après. Cela permet de bien situer le contexte de l'intervention. Après enregistrement, la bande est transférée sur clé et conservée pendant trente jours et ne sera utilisée que sur réquisition judiciaire.

⁹² La circulaire détaille notamment les modalités d'autorisation d'emploi des caméras : demande d'autorisation, engagement de conformité, information du public, etc. Elle précise les caractéristiques des éléments complémentaires à l'analyse d'impact devant être effectués par les communes utilisatrices et fournit, en outre, un modèle d'arrêté préfectoral.

2 - Des dispositions parfois non mises en œuvre

Si les dispositions nouvelles intervenues dans un contexte sécuritaire évolutif sont nombreuses, force est de constater que certaines n'ont pas encore reçu d'application. Ainsi, dans la mise en œuvre de la loi du 22 mars 2016, les préfets ne se sont pas saisi de la possibilité de conclure des contrats d'objectifs locaux de sûreté avec les autorités organisatrices de transport – désormais dénommées autorités organisatrices de la mobilité⁹³ - et leurs exploitants.

Ces contrats départementaux, créés par l'article 12 de la loi précitée, visent à réaliser un diagnostic de la sûreté dans les transports et seraient de nature à accroître la couverture policière dans les transports en commun. Ils permettent aux préfets et aux autorités organisatrices de convenir d'un minimum de cahier des charges à mettre en œuvre par les exploitants et sont aujourd'hui facultatifs ; ils doivent également formaliser des engagements de coordination des forces et décrire des procédures d'intervention particulières en cas de crise.

Il conviendrait de promouvoir cet outil partenarial et souple, à décliner en fonction des territoires, voire à le rendre obligatoire par la loi, et d'associer le procureur de la République lors des échanges relatifs aux engagements de coordination des forces et aux procédures d'intervention particulières en situation de crise.

3 - Le flou juridique persistant en matière d'unités canines des polices municipales

Un dispositif semble avoir échappé à la nécessité d'un encadrement juridique pour permettre aux agents de police municipale de mener à bien leurs missions : des brigades cynophiles se sont développées à Nice et à Cannes, mais aussi dans d'autres collectivités en métropole et en outre-mer⁹⁴. En pratique, on constate une grande variété de situations, qu'il s'agisse de la propriété de l'animal (le conducteur du chien ou la collectivité employeur) ou de son entretien (par le propriétaire ou dans le cadre d'un chenil municipal) voire des missions confiées à ces unités.

⁹³ Cf. loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

⁹⁴ 178 communes ou EPCI dotés d'une brigade canine en 2019.

La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ne contient pas de disposition relative à l'usage des chiens par les agents de police municipale. Toutefois, deux décrets intervenus ultérieurement y font référence⁹⁵.

Dans le silence des textes, le ministère de l'intérieur et certains maires considèrent que la constitution des brigades canines dans les polices municipales relève de la libre appréciation des élus locaux en application du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Toutefois, compte tenu de règles d'ordre pénal et civil en vigueur, les précautions d'emploi des chiens par les polices municipales pourraient être définies.

Les maires employeurs de conducteurs de chiens ont, même sans texte, le devoir de proposer à leurs agents une formation appropriée pour que ceux-ci conservent, en toutes circonstances, la maîtrise de l'animal employé⁹⁶. Aucun bilan national ne semble avoir été établi en ce qui concerne la formation des équipes cynophiles intervenue par le passé avec divers centres cynophiles de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou bien encore de l'armée de terre.

Enfin, se pose la question des chiens dressés à la recherche d'infractions en matière de produits stupéfiants détenus par certaines polices municipales (Brive⁹⁷, Clamart), alors que cette activité ne relève pas des attributions des agents de police municipale strictement régies par les termes de l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales.

Si la place du binôme constitué de l'animal et du maître-chien semble admise dans les polices municipales, la clarification et l'encadrement des missions qui sont susceptibles de leur être confiées devient nécessaire. C'est d'autant plus opportun que les commissariats de police nationale recourent parfois aux brigades cynophiles des polices municipales (cf. Ch. II, § III-C).

⁹⁵ D'une part, le décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale prévoit dans ses annexes une tenue d'uniforme pour les agents œuvrant dans la spécialité des brigades cynophiles. D'autre part, le décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions-types de coordination en matière de police municipale évoque ces brigades comme l'une des unités spécialisées susceptibles d'être utilisées par un maire pour renforcer l'action de sa police municipale.

⁹⁶ À ce titre, le maire de Cannes indique avoir recruté des agents titulaires du certificat de capacité pour le dressage des chiens au mordant, qui sont en charge de la formation des brigadiers canins en interne.

⁹⁷ *La Montagne* du 26 mars 2018.

B - Un accès encore trop limité aux fichiers de police au regard des exigences opérationnelles des services de police municipale

Les traitements de données à caractère personnel sont encadrés par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés⁹⁸, sous le contrôle de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et du juge administratif. Dans sa décision⁹⁹ sur la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée* ». Une personne ne peut donc légalement consulter un fichier que si cette consultation est nécessaire et proportionnée compte tenu de ses attributions.

Il en résulte que l'accès direct des agents de police municipale à des informations contenues dans des fichiers du ministère de l'intérieur exige que cet accès soit justifié au regard des attributions confiées à ces agents. Dès lors que les policiers municipaux ne disposent pas de la possibilité de réaliser des actes d'enquête, le ministère de l'intérieur considère qu'il n'est pas nécessaire de leur donner un accès direct aux fichiers sur lesquels ces actes pourraient notamment se fonder. Dans le cadre de leur action quotidienne, les agents de police municipale peuvent cependant demander aux services de la police et de la gendarmerie nationales la transmission des données issues des traitements dont ils sont désignés destinataires.

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure avait ouvert aux agents de police municipale un accès indirect à une partie des données contenues dans les fichiers des permis de conduire (SNPC) et des immatriculations de véhicules (SIV). Depuis le décret du 24 mai 2018¹⁰⁰, les policiers municipaux peuvent accéder directement aux fichiers « SNPC » et « SIV ». La généralisation du dispositif n'est intervenue que

⁹⁸ Cf. l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi du 6 janvier 1978. Pris en application du règlement (UE) 2016/679 et de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, le texte, qui a modifié les règles relatives à la protection des données personnelles et à la CNIL, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2019.

⁹⁹ Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012.

¹⁰⁰ Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules. Ce texte a pour objet de déterminer les catégories de personnes autorisées à accéder directement aux données du SNPC et du SIV ou à en être destinataires par l'intermédiaire d'un agent de l'État.

le 1^{er} juillet 2019. Cet accès direct était attendu de longue date par les agents de police municipale, qui ne devraient donc plus être tributaires des forces de sécurité de l'État dans le champ de la sécurité routière. Six mois après la publication du décret précité, la mise en œuvre de ce dispositif a été transformée en une phase d'expérimentation, annoncée par le ministre en décembre 2018 « afin d'identifier et de résoudre les éventuelles difficultés techniques ». Onze communes ont été sélectionnées. L'expérimentation a commencé le 6 janvier 2019 à La Grande-Motte (Hérault).

Même s'il permet de gagner du temps, cet accès direct pourrait ne pas être développé par un certain nombre de polices municipales, en raison de son coût d'une part, par manque d'agents d'autre part. Pour pouvoir accéder au fichier SNPC, les collectivités doivent en effet acquérir un certificat numérique sécurisé individuel pour chacun des agents identifiés. Le ministre de l'intérieur avait par ailleurs précisé que dix agents pouvaient être habilités pour accéder au SNPC et un pour le SIV. À La Grande-Motte, qui compte 27 policiers municipaux, la commune s'est limitée à habiliter trois agents, ce qui lui permet de contenir les coûts d'acquisition des certificats numériques individuels.

Par ailleurs, s'agissant du SIV, selon l'expérimentation menée à Marseille, les informations consultables par l'agent de police municipale restent insuffisantes (nom, prénom, adresse, immatriculation, marque et modèle du véhicule) ; dans le cadre des prérogatives de ces agents et au regard de leurs missions sur le terrain, il serait souhaitable qu'ils puissent accéder également aux informations relatives au contrôle technique, au transfert de certificat d'immatriculation ou aux immobilisations de véhicules.

Le nombre des policiers municipaux habilités à accéder à ces traitements *via* le service « Portail Police Municipale » croît de manière régulière. Pour rendre leur action opérationnelle, plus efficace, la DGGN souhaiterait que l'accès en mode nomade aux fichiers SIV et FNPC soit facilité.

En revanche, un accès direct des policiers municipaux au fichier des objets et des véhicules signalés (« FOVeS ») n'est pas prévu par l'arrêté du 7 juillet 2017 encadrant la mise en œuvre de ce traitement¹⁰¹. Ce fichier a « *pour finalités de faciliter les recherches et les contrôles de la police, de la gendarmerie et des douanes dans le cadre de leurs attributions respectives pour la découverte et la restitution des véhicules volés, la découverte et la restitution des objets perdus ou volés et la surveillance des véhicules et objets*

¹⁰¹ Cf. article 4-II -3° de l'arrêté du 7 juillet 2017 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Fichier des objets et des véhicules signalés* » (FOVeS).

signalés ». Les agents de police municipale disposent d'un accès indirect au fichier « *et dans les limites du besoin d'en connaître* ». Pour le ministère de l'intérieur, ces modalités semblent adaptées au regard des missions dévolues aux policiers municipaux et il ne serait donc pas nécessaire de leur permettre un accès direct à ce fichier¹⁰².

De son côté, le président de la CCPM plaide pour un accès beaucoup plus large à un très grand nombre de fichiers, dont celui des personnes recherchées et le fichier de surveillance des personnes radicalisées au motif de terrorisme « *fichés S* ». L'exploitation des informations contenues dans ces fichiers est toutefois en décalage avec le cœur des missions des polices municipales ; aussi cette extension n'est-elle pas souhaitable.

Pour autant, en première ligne sur le terrain, les agents de police municipale pourraient, tout en respectant les attributions qui sont les leurs, apporter un soutien plus fort à leurs collègues de la police et de la gendarmerie nationales si certains d'entre eux étaient habilités à disposer d'un accès direct au FOVeS, justifié au regard de leur compétence en matière de contrôle routier. Cette extension d'accès permettrait en effet une meilleure efficacité des procédures et une réactivité plus forte de la réponse à apporter à certaines situations qu'ils rencontrent¹⁰³ (cas, par exemple, des « véhicules ventouses » manifestement abandonnés et suivis au titre des objets volés).

III - Une banalisation de l'armement, une diffusion de l'armement légal

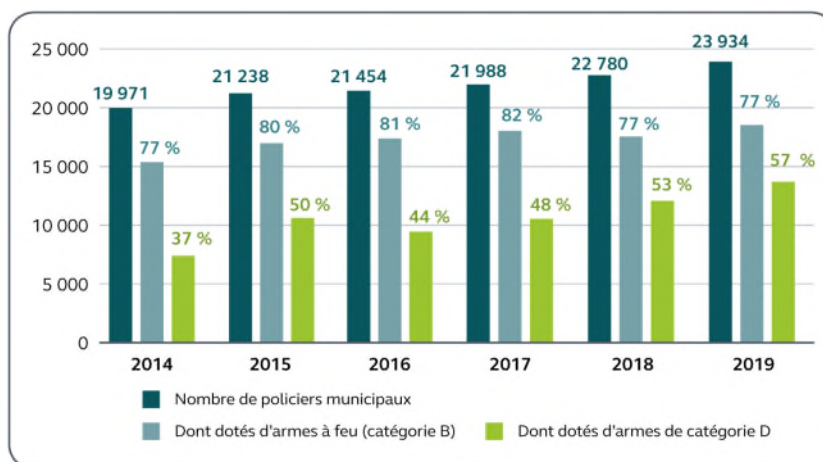
A - Plus de la moitié des policiers municipaux sont désormais équipés d'une arme à feu

Les policiers municipaux sont de plus en plus armés. L'enquête annuelle de la DLPAJ précitée relève qu'en 2019, 81 % des policiers municipaux disposent d'armes et pour la première fois, plus de la moitié d'entre eux (57 %) sont dotés d'une arme à feu.

¹⁰² Cf. Question écrite de M. Jean-Claude Bouchet n° 13571, J.O. de l'Assemblée nationale du 24 septembre et réponse du ministère de l'intérieur publiée le 24 octobre 2019.

¹⁰³ Cf. Question écrite de Mme Patricia Mirallès n° 14185 publiée au Journal officiel du 13 novembre 2018.

Graphique n° 3 : évolution de l'armement des policiers municipaux (2014-2019)



Source : Cour des comptes et ministère de l'intérieur (DLPAJ)

En 2010, la Cour relevait qu'en zone police 39 % des policiers disposaient d'armes de 4^{ème} catégorie (pistolet de calibre 7,65 mm ou revolvers 38 spécial) ; aujourd'hui, plus de la moitié des policiers sont dotés, à titre individuel, d'armes de poing de catégorie B.

Armes susceptibles d'être autorisées

(article R. 511-12 du CSI)

- **pour la catégorie B**¹⁰⁴ : armes de poing : revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial, pistolets chambrés pour le calibre 7,65 mm ou pour le calibre 9×19 ; lanceurs de balles de défense : armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, dont le calibre est au moins égal à 44 mm ; pistolets à impulsions électriques (PIE, qualifiés de « Taser ») ; générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes de grande capacité ;
- **pour la catégorie C** : armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques dont le calibre est au moins égal à 44 mm (qualifiés de « flashball ») ;

¹⁰⁴ Les armes sont classées en 4 catégories (article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure) :

- arme à feu et matériel de guerre de catégorie A : interdiction ;
- arme de catégorie B (soumise à autorisation) : armes de poing, armes de défense et certaines armes semi-automatiques ;
- arme de catégorie C (soumise à déclaration) : armes de chasse et armes de tir ;
- arme de catégorie D (acquisition et détention libres) : armes de collection et toutes armes ne relevant pas d'une précédente catégorie (couteau, bombes aérosols de moins de 100 ml, armes à air comprimé, etc.).

- **pour la catégorie D** : matraques de type « bâton de défense » ou « *tonfa* », matraques ou « *tonfas* » télescopiques ; générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes de moins de 100 ml ; projecteurs hypodermiques.

Les communes urbaines ayant fait le choix d'armer leur police municipale se situent dans l'arc méditerranéen, en Auvergne-Rhône-Alpes et dans les Hauts-de-France. Les départements ruraux comptent très peu d'agents armés (moins de 20 agents dans les départements de l'Ariège, du Cantal, de la Creuse ou du Gers), tandis que les sept départements méditerranéens ont armé 90 % de leurs policiers municipaux.

Les maires faisant le choix d'armer leur police municipale optent majoritairement pour un armement de catégorie D, qui dote près de 77 % des policiers municipaux armés en 2019, tandis que l'armement de catégorie B n'en équipe que 57 %. Déjà, en 2013, sur les 19 925 policiers municipaux, 16 078 portaient une arme de catégorie D, soit environ 80 %.

La répartition géographique des armes de catégorie D est plus homogène que celle des armes de catégorie B, qui sont majoritairement présentes dans les zones urbaines, tandis que les premières constituent un équipement devenu courant quel que soit le lieu d'exercice.

Missions pouvant justifier le port d'armes
(articles R. 511-14 à R. 511-17 du CSI)

Trois types de missions peuvent justifier le port d'armes : la surveillance générale des voies publiques, des voies privées ouvertes au public et des lieux ouverts au public, la surveillance dans les services de transports publics de personnes et les gardes statiques des bâtiments communaux. Le code opère néanmoins une distinction selon que ces missions sont opérées le jour ou la nuit. En journée, et plus précisément entre 6 heures et 23 heures, le port d'armes est autorisé en cas d'exposition à un risque d'insécurité ou, s'agissant des transports publics de personnes, lorsque l'exploitant en a fait la demande au maire, conditions qui ne sont pas exigées la nuit. Enfin, les policiers municipaux peuvent être autorisés à porter une arme, de jour comme de nuit, lors d'interventions sur appel d'un tiers ou à la demande des services de la police ou de la gendarmerie nationales, sur les lieux où se produisent des troubles à la tranquillité publique.

Le débat actuel concerne le port d'armes à feu, plus particulièrement d'armes de poing, les armes d'épaule étant prohibées (pour autant, certaines communes, telles que Clamart et Marseille, expriment le besoin d'équiper d'armes d'épaule leurs policiers). Le principe même d'armer les policiers municipaux n'est plus remis en cause.

B - Des conditions d'armement des policiers municipaux récemment assouplies en contrepartie d'un renforcement de leur professionnalisation

Dès 2015, six mois après les attentats de Paris, une circulaire du ministre de l'intérieur¹⁰⁵ recommandait aux préfets de répondre favorablement aux demandes d'armement et donnait accès au prêt de revolvers de la police nationale. Puis la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de l'état d'urgence a supprimé la condition de l'examen des circonstances et de la nature des interventions des policiers municipaux préalablement à la délivrance des autorisations de port d'armes par le préfet. Dès lors que le maire en fait la demande à ce dernier et que la commune a signé une convention de coordination avec les forces de sécurité de l'État compétentes localement, l'autorisation d'armement est délivrée à l'agent, sous réserve qu'il remplisse les conditions individuelles d'aptitude et d'honorabilité (art. L. 511-2 du CSI).

L'obligation de convention préalablement à l'armement n'a pas seulement un caractère formel, elle permet surtout de clarifier le choix opérationnel qui justifie le niveau d'armement.

L'armement des policiers municipaux de Beaucaire

À Beaucaire, la convention de coordination entre services de police nationale et municipale est arrivée à échéance en 2016. Elle n'a été renouvelée que le 21 août 2019, après que sa caducité a été relevée par la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur. Durant ces trois années, la collaboration entre les polices s'est organisée en dehors de tout cadre juridique et la police municipale a conservé son armement. Or, aux termes de l'article L. 515-5 du CSI et de l'article 4 du décret n° 2000-276 du 24 mars 2000, ceux-ci auraient dû être désarmés¹⁰⁶ et les missions de police municipale ne pouvaient s'exercer que de jour, entre 6 heures et 23 heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune.

¹⁰⁵ Circulaire NOR INTC1512488J du ministre de l'intérieur du 29 mai 2015 relative à la remise d'armes temporaire de l'État aux collectivités territoriales. L'expérimentation mise en place par le décret n° 2015-496 du 29 avril 2015 a été reconduite jusqu'au 31 décembre 2020 (décret n° 2020-511 du 2 mai 2020).

¹⁰⁶ Les policiers municipaux de Beaucaire détiennent, en particulier, à titre individuel, des revolvers 38 sp et des pistolets automatiques 9 mm (armes de catégorie B), en sus d'une dotation collective d'un LBD de 44 mm et de bombes lacrymogènes.

Le préfet du Gard n'a pas remis en cause cet armement au motif qu'il fallait préserver la continuité du service public de la police municipale, tout en rappelant régulièrement au maire de Beaucaire la nécessité de finaliser la convention. Le 12 octobre 2018, l'autorisation de l'armement de la police municipale a même été renouvelée en dépit de l'absence de signature de la nouvelle convention.

Avec ce cadre volontariste, aucun obstacle substantiel n'empêche désormais les maires de prendre la décision d'armer leur police municipale s'ils estiment que cet équipement est indispensable au bon accomplissement des missions et à la sécurité de leurs agents.

La gamme d'armement prévue à l'article R. 511-12 du CSI a été étendue aux pistolets de calibre 9 mm par le décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016, alignant ainsi l'armement individuel des policiers municipaux sur celui des policiers nationaux et des gendarmes.

La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a élargi les conditions d'usage des armes (cf. Ch. I, § III-D). Enfin, la formation a été renforcée (cf. Ch. III, § III-C).

C - Un armement conditionné par la demande du maire

L'armement des policiers municipaux est aujourd'hui facultatif. C'est uniquement si le maire en fait la demande qu'il peut ensuite être autorisé par le préfet, qu'il s'agisse d'une arme de catégorie B, D ou C.

Depuis 2015, plusieurs organisations syndicales demandent régulièrement au ministre de l'intérieur de rendre obligatoire l'armement des policiers municipaux.

Selon celles-ci et le président de la CCPM, les policiers municipaux doivent pouvoir faire face en permanence, dans l'exercice de leurs missions, à une situation imprévisible de légitime défense, ce qui imposerait de les équiper obligatoirement d'armes létales. Certains maires ne partagent pas ce point de vue. Par exemple, si la ville de Trappes compte un quartier de reconquête républicaine, sa police municipale n'est pas pour autant dotée d'armes à feu, alors qu'elle pourrait justifier un tel niveau d'équipement.

Cette proposition, reprise par le rapport précité des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue¹⁰⁷, ne s'est pas concrétisée. En effet,

¹⁰⁷ *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, députés, septembre 2018.

pour certaines associations d'élus, l'armement obligatoire des policiers municipaux constituerait une limitation significative du pouvoir d'appréciation des circonstances locales par le maire, lequel serait conduit à devoir justifier les raisons pour lesquelles il s'oppose à l'armement. Ce régime reviendrait, en outre, à considérer que les missions des polices municipales justifient d'une manière générale leur armement, comme c'est le cas pour les policiers nationaux et les gendarmes, alors que leurs missions sont distinctes. Un tel renversement pourrait, ainsi, introduire un risque de confusion entre les différentes forces.

Aujourd'hui, aucun obstacle substantiel n'empêchent les maires de prendre la décision d'armer la police municipale s'ils estiment que cet équipement est indispensable au bon accomplissement des missions et à la sécurité de leurs agents. La Cour considère qu'il n'y a donc pas lieu d'imposer un armement obligatoire des policiers municipaux comme cela a pu être suggéré dans le rapport parlementaire précité.

D'aucuns s'inquiètent aussi du coût qu'une telle mesure représenterait pour les collectivités. Des élus préfèrent opter pour le renforcement de la protection des agents dans l'exercice de leur fonctions, avec une dotation de gilets pare-balles et de moyens pour mieux communiquer avec la police et la gendarmerie nationales.

Certains élus locaux souhaiteraient qu'à l'instar des policiers nationaux et des gendarmes, les policiers municipaux puissent conserver et porter leur arme hors service, là encore en raison du contexte de menace terroriste et de la nécessité de leur donner la faculté de se protéger et d'intervenir en cas de menace imminente. Or, la situation des forces de sécurité intérieure est différente. A ce titre, les fonctionnaires actifs de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale sont responsables de la sécurité publique sur l'ensemble du territoire national ; à ce titre, ils disposent d'une compétence générale et sont soumis à des obligations de nature déontologique les conduisant à devoir intervenir pour mettre un terme à certaines situations lorsqu'ils ne sont pas en service.

Une telle évolution conduirait à la multiplication du nombre de personnes autorisées à être armées, qui nécessiterait au préalable qu'elles aient été formées pour le port en tenue civile et que cet armement soit subordonné à des missions précisément définies, qui s'exercent d'ailleurs dans le seul ressort de la commune employeur.

Les maires sont soumis à une forte demande de leurs policiers pour être dotés d'armes de catégorie B au motif implicite qu'ils considèrent cet équipement comme un élément de valorisation de leur fonction. Certains tentent de résister et peuvent proposer, à titre palliatif, une dotation individuelle de pistolets à impulsions électriques (PIE). Ce choix, qui n'est

pas forcément cohérent au regard des règles d'emploi du PIE tendant à le considérer comme une arme de dotation collective¹⁰⁸, a été retenu au Havre et à Beauvais. Il n'a pas empêché les agents de ces deux polices de maintenir leur demande d'armes à feu et de tout faire pour en obtenir la dotation, malgré, notamment, une consultation locale défavorable à Beauvais.

D - L'usage des armes par les policiers municipaux : un cadre juridique élargi

Le cadre juridique de l'usage des armes, létales ou non, par les policiers municipaux leur impose, en premier lieu, de respecter les règles de sécurité de base au quotidien, comme tout dépositaire de la force publique.

Par ailleurs, ils ne peuvent porter et utiliser leur arme que dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils sont revêtus de leur uniforme et uniquement (art. L. 511-4 du CSI), lorsque des menaces ou des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique, c'est-à-dire dans les cas de la légitime défense pour eux-mêmes ou pour autrui (article 122-5 du code pénal¹⁰⁹). Enfin, en cas de riposte armée, ils sont tenus de respecter deux conditions essentielles posées par la loi : la simultanéité et la proportionnalité de la riposte

L'article L. 435-1 du CSI, créé par l'article 1^{er} de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017, a en outre posé de nouvelles règles d'usage des armes communes aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie. Promulgué après les attaques du *Bataclan*, il offre aux forces de l'ordre un cadre juridique élargi. Son premier alinéa s'applique également aux policiers municipaux. En effet, selon le nouvel article L. 511-5-1 du même code, « *les agents de police municipale autorisés à porter une arme selon les modalités définies à l'article L. 511-5 peuvent faire usage de leurs armes dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa et dans les cas prévus au 1^o du même article L. 435-1* ».

¹⁰⁸ Cf. circulaire du secrétaire général du 11 juin 2010 « *pour la sécurité de l'intervention, tenant notamment à la maîtrise de la ou des personnes menaçantes dont la maîtrise s'avère nécessaire, le PIE ne doit pas être confié à un policier municipal travaillant seul* » et circulaire DGGN/DGPN 2014-5334 du 2 septembre 2014 sur l'usage du PIE.

¹⁰⁹ Article 122-5 du code pénal : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte...* ».

Toutefois, ce dernier texte, qui paraît élargir aussi les possibilités d'intervention des policiers municipaux, est susceptible d'entraîner des difficultés d'interprétation dans la mesure où il fait référence à l'article L. 211-9 du CSI (« opérations de maintien de l'ordre » qui restent, en principe, hors du champ de compétence des polices municipales, ce qui pourrait créer une ambiguïté). De plus, l'usage des armes ne doit intervenir qu'en « cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée ».

Dans l'attente des premières décisions des tribunaux et d'une jurisprudence propre aux policiers municipaux, la question se pose de savoir si le policier municipal sera cantonné à ce qui existait précédemment, c'est-à-dire à la légitime défense prévue par le code pénal et interprétée de manière souple pour les forces de l'ordre. L'interprétation du nouvel article L. 511-5-1 du CSI fait débat, notamment dans les formations préalables à l'armement.

E - Un coût de l'armement essentiellement dû à la formation

Le coût de l'armement semble peu significatif, d'autant plus que l'État a mis à la disposition des communes 4 000 revolvers qui ne sont plus en service dans la police nationale. À ce sujet, en sus des 15 armes qui lui ont été confiées par le SGAMI de Lille¹¹⁰, la ville d'Hénin-Beaumont a procédé à l'acquisition de cinq pistolets automatiques en 2017 entraînant une dépense de 3 164 €, soit 0,02 % du budget total de sa police municipale, puis en a acquis cinq autres l'année suivante. En 2018, Antibes a décidé d'équiper les 81 policiers municipaux de pistolets automatiques, en remplacement de revolvers *38 special*, pour une dépense de 42 177 € pour les armes et de 3 946 € pour les munitions, soit 0,9 % du budget de ce service. Les policiers étant déjà formés aux armes à feu, la ville n'a pas dû s'engager dans un programme de qualification initiale, onéreux et chronophage.

Dans ce domaine, le principal poste de dépense est lié aux entraînements (stage CNFPT d'une part, coût des moniteurs en charge du maniement des armes – MMA –, d'autre part) et à la formation. Pour la ville d'Hénin-Beaumont, le passage à une police municipale armée lui a imposé

¹¹⁰ Par application de la décision ministérielle du 29 mai 2015 concernant la remise temporaire d'armes de l'État aux collectivités pour une durée de cinq ans, la commune a perçu 15 revolvers calibre 375 magnum. Ces pistolets sont progressivement remplacés à partir de 2017 par des pistolets automatiques, la municipalité prévoyant de reverser les revolvers au terme de ce rééquipement.

de prévoir un budget pour la formation préalable à l'armement (art. L. 511-5 du CSI) et aux entraînements de ses 23 agents qui a représenté 46 954 € sur les années 2016 à 2018. Il en est de même pour la ville de La Ciotat qui a armé ses 45 agents en les dotant de revolvers mis à sa disposition par l'État. Le coût de la formation et des entraînements s'est élevé à 41 859 €, réparti sur les années 2016 à 2018.

IV - Un usage croissant de la vidéoprotection : de nouvelles technologies qui font débat

Il y a recours à la vidéoprotection toutes les fois que sont mis en œuvre au moins une caméra et un moniteur, c'est-à-dire un écran permettant la visualisation des images¹¹¹. Les caméras, fixes ou mobiles, fonctionnant de manière permanente ou non, prennent des images, éventuellement de manière séquentielle ou aléatoire. Ces images peuvent être visionnées, en temps réel ou en différé, sur place ou dans un lieu distant¹¹².

Tout dispositif de vidéoprotection doit respecter les articles L. 251-1 à L. 255-1 du CSI. Une circulaire du Premier ministre du 14 septembre 2011 rappelle les régimes d'autorisation applicables, d'une part, pour les systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public et, d'autre part, ceux installés dans des lieux non ouverts au public. S'agissant des premiers systèmes, seuls examinés dans le cadre de la présente enquête, l'installation est soumise à l'obtention d'une autorisation préfectorale, après avis de la commission départementale de la vidéoprotection, présidée par un magistrat judiciaire.

Les systèmes permettant d'utiliser les images afin d'identifier les personnes physiques, *via* des fonctionnalités spécifiques, sont soumis à la CNIL qui veille au respect de la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel. De sa propre initiative ou à la demande de tiers, celle-ci peut, par ailleurs, s'assurer que les dispositifs installés sont conformes aux règles en vigueur (cf ; Ch. III § V-C). En cette matière, le dispositif en vigueur en Belgique faisant intervenir l'Organe de

¹¹¹ Un système de vidéoprotection est en général composé de cinq éléments : une caméra vidéo, un enregistreur des flux vidéo, un système de visualisation pour observer le flux vidéo, des liaisons entre les différents éléments et, en option, des logiciels d'analyse et de traitement d'images.

¹¹² Cf. Notice d'information relative au formulaire CERFA n° 13806*03 et 14095*02 – demande d'autorisation d'un système de vidéoprotection (ministère de l'intérieur).

contrôle de l'information policière et le procureur du Roi apparaît comme particulièrement protecteur (cf. annexe n° 5).

Compte tenu des enjeux particuliers attachés au déploiement de dispositifs de vidéoprotection, la CNIL procède à la publication de documents sur son site internet afin de pouvoir accompagner les différents responsables de traitement dans leur démarche de mise en conformité. Elle a apporté, ainsi, des précisions sur le cadre juridique applicable à la suite des évolutions résultant de l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la transposition, en droit français, des dispositions de la directive n° 2016/680 dite « Police-Justice »¹¹³. Quel que soit le régime juridique dont il relève, tout système de vidéoprotection, qu'il enregistre ou qu'il ne permette qu'une consultation des données à caractère personnel, doit faire l'objet d'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD). En effet, dès lors que ce type de traitement, expressément mentionné à l'article 35.1 du RGPD, conduit à « *la surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public* », il est susceptible de présenter « *un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques* ».

Les systèmes de vidéoprotection urbaine sont installés et exploités aux frais des communes. Ils sont le plus souvent gérés par le service de police municipale dont ils constituent un outil d'intervention même si les données enregistrées peuvent être confiées, en tant que de besoin, aux services d'enquête judiciaire de la police et de la gendarmerie.

La période couverte par le rapport que la Cour a publié en 2011 avait été marquée par l'essor rapide de la vidéoprotection, encouragé par une forte incitation financière de l'État qui avait alors fixé des objectifs quantitatifs ambitieux (nombre de communes équipées, nombre de caméras). La nouvelle enquête permet, de nouveau, d'analyser cette politique d'équipement financée sur fonds publics ainsi que les suites données aux recommandations de la Cour.

¹¹³ Les systèmes de vidéoprotection visés par l'article L. 251-2 du CSI, qui filment la voie publique et les lieux ouverts au public (espaces d'entrée et de sortie du public, zones marchandes, comptoirs, caisses, etc.) peuvent relever de l'un ou l'autre régime juridique, selon leur finalité et le fait que le responsable de traitement peut être considéré comme une « autorité compétente » au sens de l'article 3 de la directive précitée (Cf. la fiche « Vidéoprotection : quelles sont les dispositions applicables ? » publiée sur le site internet de la CNIL).

A - Le développement des caméras de surveillance de la voie publique

La Cour estimait en 2011 à près de 10 000 le nombre de caméras de surveillance de la voie publique fin 2010. En avril 2018, la direction générale de la police nationale dénombrait 819 communes dotées de dispositifs de vidéoprotection, représentant 37 757 caméras (hors Paris et la petite couronne, dont les caméras sont comptabilisées par la préfecture de police de Paris). De son côté, dans sa zone de compétence, la DGGN avançait le nombre de 3 200 communes équipées, soit 38 700 caméras.

De son côté, la DLPAJ dénombrait 60 674 caméras installées au 31 décembre 2018, soit 16 000 caméras de moins que celles comptabilisées par les forces de sécurité, sans que cette différence statistique ait pu recevoir une explication.

Pour les 58 communes qui composent l'échantillon de la présente enquête, on décompte 8 783 caméras installées sur la voie publique (hors Paris), avec de fortes disparités : aucune caméra dans quatre communes¹¹⁴, 2 232 à Nice. Si la donnée est rapportée au nombre d'habitants, le ratio pour Nice (1/153 habitants) est toutefois plus faible que celui pour Cannes (1/118 habitants). La commune qui possède le plus fort ratio de caméras par habitant, 1/99 habitants, est Berre-l'Étang¹¹⁵ (Bouches-du-Rhône).

La poursuite de ce déploiement au cours de la période (2014-2018) s'observe également au regard de l'évolution du nombre des centres de supervision urbains (CSU).

Les centres de supervision urbains

Lorsqu'une commune désire visionner en temps réel les images transmises par les caméras de vidéoprotection ou lorsqu'elle veut réunir en un même lieu les nouvelles technologies mises à disposition de son service de police municipale, elle crée un CSU dans lequel les opérateurs et agents pourront réagir de façon appropriée.

En règle générale, un tel centre est divisé en deux unités :

- une unité radio qui réceptionne les appels téléphoniques, déclenche les interventions des équipes municipales et fait le lien avec les différents partenaires ;
- une unité de vidéoprotection qui visionne en temps réel les secteurs vidéoprotégés et en exploite les images.

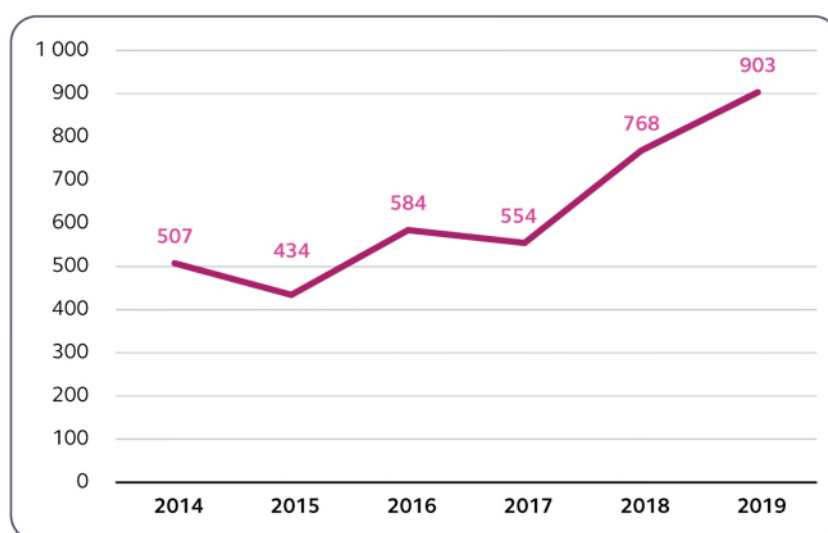
¹¹⁴ Colombelles et Vitry-sur-Seine (qui en ont installées en 2019), Cormelles-le-Royal, Feyzin.

¹¹⁵ Berre l'Étang a installé 137 caméras pour une population de 13 572 habitants.

En avril 2018, en zone police (hors Paris et la petite couronne), 287 communes disposaient d'un CSU, contre 121 en septembre 2010 sur le même territoire (source DGPN). La gendarmerie nationale avance, par ailleurs, un nombre de 200 CSU en 2018 dans sa zone de compétence.

Comme pour les caméras, le recensement réalisé par les forces de police et de gendarmerie n'est pas corrélé avec les statistiques publiées par d'autres organismes : ainsi le nombre de CSU serait de 768¹¹⁶ selon le site *data.gouv.fr* (cf. ci-après graphique n° 4) et de 423 selon le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) à fin 2018.

Graphique n° 4 : évolution du nombre de centres de supervision urbains (2014-2019)



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (DLPAJ)

B - Parc et implantation des caméras : une connaissance qui reste approximative

Le ministère de l'intérieur recense les autorisations préalables délivrées par les préfets de départements¹¹⁷. Ce dispositif de suivi fournit des données statistiques relatives aux autorisations délivrées par types de

¹¹⁶ En 2019, la DLPAJ recense 903 CSU.

¹¹⁷ Articles L. 514-1 et R.514-1 du CSI.

caméras (intérieures, extérieures, de voie publique, etc.) ou encore par catégories de bénéficiaires (collectivités locales, personnes morales publiques ou privées, etc.). Il ne permet toutefois pas, en l'état, de corrélérer précisément ces données.

Les confusions sont en effet possibles entre caméras de surveillance de la voie publique et caméras installées sur des bâtiments communaux qui, pour la plupart, surveillent des accès à des équipements culturels ou sportifs et ne sont pas reliées à un centre de supervision. En outre, lorsqu'une autorisation préalable est délivrée, celle-ci n'emporte pas l'obligation pour son bénéficiaire de procéder ensuite à l'installation effective du dispositif correspondant. Il arrive donc, dans la pratique, que la mise en œuvre de certains projets s'inscrive dans la durée, voire qu'elle ne se concrétise finalement pas.

Par ailleurs, les préfets ont la faculté, en application du décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009, d'autoriser des périmètres vidéoprotégés : cette disposition permet en effet d'apporter une réponse globale, par zone de surveillance, aux problématiques de sécurité affectant des lieux publics à la configuration très complexe (centres villes et quartiers piétonniers, grands ensembles immobiliers et commerciaux, gares et interconnexions, etc.). Dans ce cadre, le nombre et l'implantation des caméras ne sont pas déterminés *ab initio* et restent évolutifs au gré des besoins du maître d'ouvrage.

La connaissance du nombre de caméras effectivement installées reste donc approximative, comme le signalait déjà la Cour en 2011, qui recommandait au ministère de l'intérieur de se doter des moyens d'une meilleure connaissance du déploiement des systèmes par les collectivités territoriales. Cette connaissance est un outil d'aide à la décision tant pour les collectivités territoriales que pour les forces de sécurité de l'État ; en outre, elle constitue un préalable à toute évaluation des dispositifs de vidéoprotection. La Cour réitère donc sa recommandation en la matière : l'outil de suivi des parcs et des implantations de caméras doit être amélioré.

C - La vidéoprotection et les caméras-piétons : des dispositifs coûteux

Ce matériel est onéreux et le coût moyen de l'installation peut varier ; la différence vient notamment du choix du type de réseau de transmission : en zone urbaine, en règle générale, sont privilégiés les réseaux filaires, tandis qu'en zone rurale on utilise des réseaux radio pour des raisons de distance. Si le prix des caméras tend à baisser, la collectivité semble miser sur la qualité (bonne définition et maîtrise des contre-jours, vision nocturne, angle à 360°) plutôt que sur la quantité.

Le questionnaire que la Cour a adressé à l'échantillon de communes retenu pour la présente enquête visait à évaluer les coûts liés à l'installation, à la maintenance et à l'exploitation des systèmes de vidéoprotection et à obtenir un coût total¹¹⁸ par commune, pour la période sous revue. Le coût d'exploitation correspond au coût lié à l'analyse en temps réel des images par les personnels.

À titre indicatif, le ministère de l'intérieur estime qu'un opérateur vidéo peut regarder environ quatre écrans à la fois (sans dépasser une durée de deux à trois heures d'affilée). De son côté, lors de la mise en place d'un CSU, la collectivité prévoit en général un opérateur pour une douzaine de caméras (soit un coût annuel évalué par le ministère à 3 000 € par caméra).

Peu de communes sont en mesure de tracer le coût d'exploitation, certaines ne précisant que certains coûts, d'autres indiquant un coût nul pour l'exploitation, alors même qu'il existe un CSU (par exemple, à Bandol). D'autres communes encore, comme Argenteuil¹¹⁹, ont indiqué qu'elles n'opéraient pas de ventilation budgétaire ou n'indiquaient aucun coût d'exploitation au motif que celle-ci est internalisée.

Les coûts d'installation sont eux aussi difficilement exploitables car, les marchés n'ayant pas toujours été mis à la disposition de la Cour au moment de l'enquête, il n'est pas possible de savoir si l'installation inclut la maintenance. Le coût d'installation par caméra est compris dans une fourchette allant du simple au quintuple, cette amplitude s'expliquant en partie par la diversité des matériels déployés.

Tableau n° 2 : exemples de coûts d'installation d'une caméra par commune

Commune	Coût d'installation de la caméra
Clamart (92)	25 918 €
Hénin-Beaumont (62)	12 202 €
Toussieu (69)	5 833 €
Le Teil (07)	5 521 €

Source : Cour des comptes à partir des données des communes

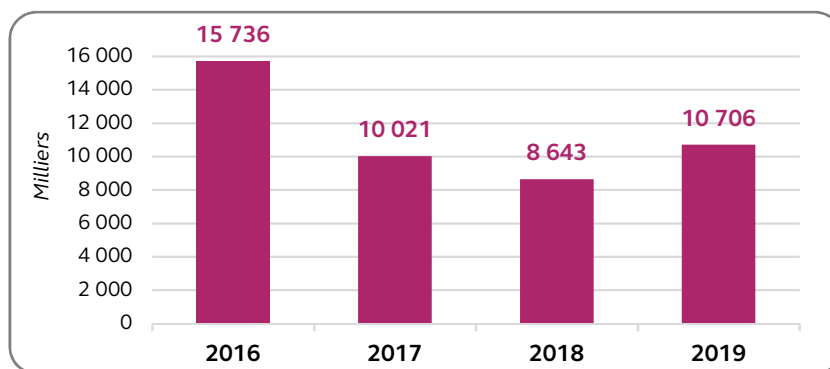
¹¹⁸ Le coût total, avec les restrictions mentionnées *supra*, prend, par ailleurs, en compte soit la totalité des caméras, soit uniquement celles installées sur l'exercice, sans que cela soit précisé.

¹¹⁹ Dans sa réponse à la Cour, la mairie d'Argenteuil annonce un « coût annuel du CSU d'Argenteuil » de 965 408€.

Des communes bénéficient d'aides de l'État *via* le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), la vidéoprotection s'inscrivant dans le programme d'actions visant à améliorer la tranquillité publique. Le fonds est un dispositif d'amorce.

Le graphique qui suit dresse un état des sommes versées par l'État depuis 2016. En 2018, le versement le plus important a été fait à la ville de Nanterre (339 305 €).

Graphique n° 5 : aides à l'installation de caméras de vidéoprotection au titre du FIPD (2016-2019)



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (Comité interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation – CIPDR)

Dans de nombreuses communes, il n'y a pas de report automatique d'images vers les forces nationales qui, en tout état de cause, sont les principales bénéficiaires puisqu'elles sont plus légitimes que les polices municipales à interpellier en flagrance. A ce sujet, la maire de Marseille constate que ce sont « *des outils sur lesquels s'appuie beaucoup la DDSP pour effectuer des missions de police, il est anormal que sa charge financière continue à peser uniquement sur la ville* ». C'est pourquoi la Cour considère que tout soutien financier dans ce domaine devrait être conditionné à la possibilité d'un déport d'images.

Par ailleurs, dans la mesure où la couverture du territoire en caméras semble bien entamée, cette aide de l'État pourrait être davantage orientée vers le soutien des services de police municipale (achat d'équipement, etc.) que vers la vidéoprotection (cf. chapitre II § IV).

Les communes peuvent également bénéficier d'aides de la région (Argenteuil, Clamart, Décines, Vanves, Villefranche-sur-Saône) ou du département (Beauvais, Berre l'Étang, Boulogne, Cagnes, Clamart, La Seyne-sur-Mer, Marseille, Saint-Rémy de Provence, Villefranche-sur-Saône). Le département de l'Oise, notamment, a financé un réseau de

caméras dans quelques petites communes, sans que sa compétence en la matière ne soit parfaitement assurée. Le conseil départemental justifie par la fonction de « chef de file » et la « solidarité des territoires » (article L. 1111-9-III du CGCT) le versement de subventions d'investissement aux communes en vue du déploiement de caméras de vidéoprotection. Ce cas ne semble pas être un cas isolé et soulève des interrogations de principe, en l'absence de compétence des régions et des départements en matière de sécurité ou de tranquillité publique. La Cour considère qu'il revient au représentant de l'État d'assurer l'exercice du contrôle de légalité.

Le coût unitaire des caméras-piétons n'est pas du même ordre de grandeur que pour la vidéoprotection. À Toulouse¹²⁰, quatre-vingts caméras, à 240 € l'unité et 12 heures d'autonomie, sont en fonction depuis octobre 2019. Le budget total de cet équipement avoisine les 40 000 €, pris en charge en totalité par la mairie.

D - Une efficacité de la vidéoprotection insuffisamment mesurée

La vidéoprotection est devenue un outil commun de sécurité intérieure. Loin du contrôle social chinois et de ses 600 millions de caméras publiques, les différents pays d'Europe accueillent différemment, mais de façon généralement prudente, les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies en matière de sécurité municipale¹²¹. Le plus souvent, c'est à la suite d'événements marquant l'opinion, tels que les attentats à Londres ou en Allemagne, ou en vue d'événements à risques, que ces technologies sont mobilisées.

Faute d'études statistiques et d'évaluations indépendantes, l'efficacité de ces politiques a longtemps fait débat en France. Aujourd'hui, selon ses partisans, la vidéoprotection permet de contrôler les conditions de respect de la sécurité, de la sûreté ou de l'exécution d'une procédure particulière, tout particulièrement s'agissant des systèmes installés dans les réseaux de transport. La police et la gendarmerie nationale soulignent l'intérêt de ces dispositifs, soit en soutien aux opérations de services d'ordre et de maintien de l'ordre, soit à des fins d'investigation judiciaire, et déclarent inciter les maires à se doter de tels dispositifs. Selon ses détracteurs, la vidéoprotection ne réduirait pas la petite délinquance, mais la déplacerait vers des zones non surveillées, phénomène dénommé « effet plumeau ».

¹²⁰ Cf. le site www.toulouse.fr et *La dépêche du Midi* du 8 octobre 2019.

¹²¹ Cf. annexe n° 5 *Le déploiement de la vidéoprotection en Europe*.

Au vu des constats locaux résultant de l'analyse de l'échantillon de la présente enquête, aucune corrélation globale n'a été relevée entre l'existence de dispositifs de vidéoprotection et le niveau de la délinquance commise sur la voie publique, ou encore les taux d'élucidation¹²².

La vidéoprotection peut être parfois l'objet de recours contentieux. C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Nantes¹²³ a confirmé l'annulation de l'arrêté préfectoral de 2016 autorisant l'augmentation de 21 à 40 caméras de vidéoprotection dans la commune de Ploërmel (Morbihan). Pour les juges, la vidéoprotection est justifiée dans certains lieux comme les gares dans la mesure où elle répond « *aux finalités de protection des bâtiments publics et de leurs abords ou de régulation des flux de circulation* ». En revanche, les juges précisent que d'autres lieux, notamment les abords des écoles ou la proximité de commerces ou d'établissements recevant du public, ne justifient pas l'installation de caméras car aucune statistique ne démontre que « *ces lieux seraient particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafics de stupéfiants* » ; l'augmentation du nombre de caméras est jugée « *disproportionnée au regard des nécessités de l'ordre public* ». Pour sa part, la CNIL rappelle régulièrement qu'une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif envisagé, au regard des finalités poursuivies, doit être opérée avant son implantation.

Aussi, la mesure de l'efficacité de la vidéoprotection, complexe, représente-t-elle un enjeu important pour la politique de sécurité publique¹²⁴. La Cour avait formulé en 2011 une recommandation visant à améliorer l'évaluation des résultats produits par la vidéoprotection, en relevant que peu de municipalités s'engageaient dans une telle démarche (suivi d'indicateurs d'activités liées à la vidéoprotection ou générées par celle-ci, indicateurs de perception et d'impact, indicateurs de délinquance, etc.). Des progrès ont été constatés en ce sens ; c'est ainsi qu'à Lille, un comité de suivi et d'évaluation a été mis en place dès l'installation du dispositif de vidéoprotection.

¹²² cf. annexe n° 9 Statistiques de la délinquance, service statistique ministériel de la sécurité intérieure.

¹²³ CAA de Nantes, 13 novembre 2018, aff. N° 17NT02743.

¹²⁴ INHESJ, *Les politiques publiques de vidéoprotection, l'heure des bilans*, février 2015.

Bilan qualitatif de l'action réalisée à Lille (mai 2017)

Le comité de suivi et d'évaluation du dispositif de vidéoprotection est composé de la directrice générale adjointe, du cabinet du maire, de la police municipale, de la mairie de quartier, du CLSPD, de la direction de la gestion de l'espace public et de la police nationale. Il suit le fonctionnement du dispositif et son efficacité. En 2016, 47 demandes de visionnage ont été adressées par les services de police nationale à la police municipale de Lille ; 20 ont été classées sans suite et 27 ont donné lieu à une extraction. Au 1^{er} mars 2017, 5 demandes de relecture avaient été enregistrées, sans suite. D'après les services de police, en 2016, depuis l'installation des caméras, une trentaine d'interpellations sur le secteur vidéo-surveillé ont été réalisées grâce à la vidéo. En janvier 2017, 13 interpellations ont été réalisées, dont un tiers était lié au dispositif.

Le visionnage direct des images à l'hôtel de police est également utilisé, depuis 2017, pour des relevés de plaques d'immatriculation et le suivi de certains véhicules dans le cadre d'enquêtes en cours. Les caméras accueillies positivement par les riverains et les commerçants du secteur contribuent à lutter contre le sentiment d'insécurité et d'abandon qu'ils exprimaient.

Source : ville de Lille

Cependant, la recommandation de la Cour demeure d'actualité. L'ampleur des sommes engagées depuis plus de dix ans impose en effet une appréciation objective de l'efficacité de la vidéoprotection. Le fait que le sujet soit sensible justifie d'autant plus un traitement scientifique transparent fondé sur des données statistiques partagées.

Si l'on peut admettre que la contribution de la vidéoprotection à la prévention de la délinquance soit difficilement mesurable, son apport en matière d'élucidation judiciaire, largement souligné par les services d'enquête, se prête davantage à l'évaluation, sous réserve que les statistiques des parquets identifient les procédures pour lesquelles la vidéoprotection a été utilisée. L'évaluation pourrait donc dans un premier temps se concentrer sur cet usage spécifique et son impact local sur les taux d'élucidation. Une telle évaluation permettrait en outre de répondre en partie au grief avancé par les centres de surveillance selon lequel ils ne sont jamais informés des suites réservées aux extractions judiciaires qu'ils effectuent, alors que ces extractions sont consommatrices de ressources.

E - Des nouvelles technologies qui se développent à la faveur d'un vide juridique persistant

Les nouvelles technologies pouvant concourir à la sécurité de la voie publique peuvent être classées en trois catégories : les logiciels d'alerte, les outils de surveillance mobiles et les technologies avancées.

Les dispositifs d'alerte ne collectent pas de données biométriques. Ils visent à rendre la surveillance de l'espace public moins aléatoire et davantage ciblée sur des signaux objectifs d'anormalité. La clarification de leur usage et de leurs règles d'emploi serait souhaitable. Ainsi, début 2019, la ville de Saint-Étienne a initialement décidé de s'engager dans la pose expérimentale de dispositifs de captations et d'analyse de sons de la voie publique associés à des caméras¹²⁵. Après une audition dans le cadre d'une procédure de contrôle, la CNIL¹²⁶ a estimé, fin octobre 2019, que l'atteinte susceptible d'être portée à la vie privée en raison de l'enregistrement constant et indifférencié sur la voie publique des voix et conversations privées, et notamment de données sensibles (opinions politiques, données concernant la santé, etc.), qui constituent des données à caractère personnel, nécessitait un encadrement juridique spécifique, autre que la loi « Informatique et libertés » ou le pouvoir réglementaire de la collectivité. La collectivité n'a finalement pas déployé ce dispositif dans l'espace public.

L'emploi de caméras embarquées sur véhicules progresse au sein des polices municipales qui sécurisent ainsi leurs interventions, sous couvert d'un régime général originellement conçu pour des dispositifs fixes. À l'instar de ce qui a été fait pour les caméras-piétons, il serait nécessaire de définir un cadre d'emploi pour ces moyens à l'utilité opérationnelle avérée.

Si le drone reste encore peu utilisé, le développement de son usage nécessite l'élaboration d'un cadre relatif à l'exploitation des images collectées ainsi qu'aux scénarios d'emploi. Son utilisation pour des missions de surveillance quotidiennes est sujette à caution en raison de son caractère intrusif.

¹²⁵ Le prestataire assure avoir mis au point un algorithme permettant la reconnaissance de dix sons, à l'exclusion de tous les autres. Sont concernés les accidents de véhicules, les bris de verre, les coups de feu, mais aussi les klaxons ou l'usage de bombes aérosols.

¹²⁶ Lettre de la présidente de la CNIL au président de Saint-Etienne Métropole le 25 octobre 2019.

L'utilisation de drones équipés de caméras

L'utilisation de drones est encadrée par un arrêté du 17 décembre 2015¹²⁷. Dans les dispositifs de maintien de l'ordre, les expériences d'usage de drones à Paris ont été prometteuses.

Une nouvelle étape a été franchie en mars 2020 avec le déploiement de drones pour contrôler le respect du confinement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid 19, utilisés par la préfecture de police à Paris et par quelques polices municipales. L'utilisation d'un drone par la police municipale, couplé aux caméras, a été autorisée par une préfecture pour rappeler, depuis le centre de vidéoprotection, les consignes de confinement aux habitants, la fermeture des plages, la suppression des marchés en plein air et l'interdiction aux piétons de se rendre sur des promenades. Le drone d'une police municipale a pu également sécuriser les opérations de contrôles.

Le Conseil d'État a toutefois ordonné à l'État de cesser sans délai la surveillance par drone du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement¹²⁸, tant qu'un texte réglementaire n'aura pas été pris après avis de la CNIL, ou tant que les drones utilisés par la préfecture de police ne seront pas dotés de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées.

Les technologies avancées, qui intègrent des données à caractère biométrique (ou de signature informatique) peuvent fournir des solutions dans des domaines très divers¹²⁹. Des collectivités souhaitent y recourir – en particulier la reconnaissance faciale et le traçage des personnes – à des fins de sécurité notamment lors de grands événements ou pour renforcer le filtrage des personnes à l'entrée d'espaces réservés.

¹²⁷ La réglementation est destinée principalement à garantir la sécurité des vols : interdiction de vol à plus de 150 mètres du sol, interdiction de survol de tierces personnes, usage en agglomération restreint dans un périmètre de sécurité préalablement défini, utilisation pour surveiller un événement particulier soumise à déclaration en préfecture, à l'attestation de la qualification de l'opérateur et à l'information des personnes se trouvant dans le lieu survolé, etc. À des fins de sûreté publique, le décret n° 2019-1114 du 30 octobre 2019 est venu renforcer la sécurité de leur usage par un dispositif de signalement électronique ou numérique et par un dispositif de signalement lumineux.

¹²⁸ Cf. Conseil d'État, ordonnance du 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et Ligue des droits de l'homme* (rendue en appel d'une décision de rejet du 5 mai 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Paris).

¹²⁹ Cf. Sénat, MM. Mézard et Mouiller, rapport d'information n° 509 du 19 avril 2017 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

La reconnaissance faciale

Un système de reconnaissance faciale est une application logicielle visant à reconnaître une personne grâce à son visage de manière automatique. Dans le domaine de la sécurité, le système s'assure que l'utilisateur est bien un utilisateur valide avant de lui autoriser l'accès à un lieu (par exemple, pour autoriser l'accès à un pays, comme cela est fait dans plusieurs aéroports français au moyen de PARAFE, utilisé pour vérifier l'identité des citoyens avec un passeport biométrique).

Chacune des méthodes comporte trois phases : la détection qui repère un visage, l'analyse du visage qui donne un résultat numérique, la reconnaissance qui compare ce résultat avec la base de données de visages enregistrés.

Cette technologie évolue rapidement et les industriels cherchent à développer de nombreux cas d'usage (paiement, sécurité, assistance à l'utilisateur). Depuis fin 2018, les annonces de ces usages se multiplient, faisant entrer progressivement la reconnaissance faciale dans le quotidien. De tels dispositifs sont sur le point d'être déployés au Royaume-Uni en matière de sécurité publique. En France, le prélèvement, la sauvegarde et l'exploitation des données produites par cette technologie continuent de susciter des débats.

Pendant le carnaval, en février 2019, la ville de Nice a utilisé un système de reconnaissance faciale par ses caméras de vidéoprotection sur la voie publique. La CNIL a rappelé le caractère expérimental du projet et a imposé la pose de panneaux d'information à destination du public. Le maire de Nice a transmis en juin 2019 à la commission les résultats de l'expérimentation, en soulignant la réussite du test. La CNIL a demandé en juillet 2019 à la municipalité des éléments d'information relatifs « aux conditions de fonctionnement du dispositif technique, ainsi qu'aux résultats obtenus ».

Par ailleurs, la CNIL s'est opposée à l'installation de portiques biométriques dans deux lycées en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, destinés à filtrer à l'entrée les élèves. Elle a estimé que le dispositif envisagé était contraire aux principes de proportionnalité et de minimisation des données, garantis par les textes européens. Elle a souligné le caractère sensible des données biométriques lorsqu'elles sont utilisées à

des fins de contrôle ou de surveillance, d'autant plus sensibles qu'elles étaient, en la matière, celles d'élèves mineurs¹³⁰.

Les questions que pose la reconnaissance faciale se font plus prégnantes. En effet, un nombre croissant d'acteurs suggère de permettre une utilisation plus large de cette technologie¹³¹. Le secrétaire d'État chargé du numérique a pris position en faveur de retours d'expérience en matière de reconnaissance faciale en temps réel sur l'espace public en 2020. La CNIL a, de son côté, publié le 15 novembre 2019 un document dans lequel elle détaille ce qu'elle estime être les règles du jeu du débat public à venir autour de cette technologie. Depuis 2018, la commission appelle en effet à un débat sur le sujet ainsi que sur les nouveaux usages de la vidéo, soulignant que la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à préserver les libertés individuelles et particulièrement le droit à la vie privée.

Ce débat – nécessaire – renvoie à la question du cadre juridique dans lequel devra s'inscrire tout usage, même expérimental, des technologies innovantes. Ce cadre juridique fait aujourd'hui défaut, tant pour les dispositifs d'alerte que pour les moyens de surveillance mobile et les technologies avancées. Or, comme l'ont montré les dispositifs de surveillance mis en place lors du confinement du printemps 2020, ce vide juridique conduit à des usages non encadrés de moyens techniques dont les forces – tant nationales que municipales – ont fait l'acquisition et dont elles comptent bien se servir.

L'évolution nécessaire du régime juridique de la vidéoprotection fait actuellement l'objet d'une réflexion au sein du ministère de l'intérieur, prolongée dans le cadre des travaux du Livre blanc sur la sécurité intérieure. Ils portent notamment sur la création d'un cadre juridique relatif à l'utilisation de technologie de reconnaissance faciale par des autorités publiques compétentes pour mettre en œuvre un dispositif de vidéoprotection.

¹³⁰ TA Marseille, 27 février 2020, *La Quadrature du net et autres* : le tribunal administratif de Marseille a annulé la délibération du conseil régional de PACA du 14 décembre 2018 en tant qu'elle a lancé l'expérimentation d'un dispositif de contrôle d'accès dans les lycées Ampère (Marseille) et Les Eucalyptus (Nice).

¹³¹ Cf. *L'Opinion* du 24 décembre 2019, tribune des maires de Nice et de Gravelines, respectivement président et président délégué de la Mission pour l'économie numérique.

Comme l'y invite le Conseil d'État dans son ordonnance du 18 mai 2020, le ministère de l'intérieur doit combler rapidement ce vide juridique et élaborer un cadre équilibré entre innovation et protection des droits fondamentaux¹³².

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours de la période sous revue, les polices municipales ont poursuivi la croissance de leurs effectifs, relevée lors de la précédente enquête de la Cour, avec un pic en 2016 en raison du contexte de sécurité. Aujourd'hui, les effectifs de la filière sécurité sont estimés à plus de 36000 personnels, regroupant majoritairement des policiers municipaux mais aussi des agents de surveillance de la voie publique (ASVP), des gardes-champêtres et des agents territoriaux de la filière administrative et technique essentiellement affectés dans les centres de supervision urbains.

Les polices municipales les plus importantes se concentrent dans les villes, en zone police ; elles sont moins présentes dans les campagnes, dans les petites villes et dans l'Ouest de la France. Les départements du littoral méditerranéen regroupent le quart des policiers municipaux, alors que 9 % de la population française y réside, et plus de la moitié sont en poste en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans l'ex-région Rhône-Alpes.

Les attributions des polices municipales se sont développées au cours des dernières années, de même que les possibilités de création de polices intercommunales, notamment en matière de sécurité des réseaux de transport, sans pour autant remettre en cause le pouvoir de police générale du maire.

Avec une plus forte professionnalisation, la moitié des policiers municipaux disposent désormais d'une arme à feu individuelle. Ce phénomène est dû à l'évolution des doctrines d'emploi, qui sont plus interventionnistes, à une incitation de l'État et aux effets des attentats qui ont identifié les policiers municipaux comme des cibles potentielles.

Alors que la vidéoprotection est devenue un outil commun de sécurité intérieure, il est peu concevable qu'aucune réflexion ne soit engagée quant à son efficacité. Le vide juridique qui caractérise l'emploi des nouvelles technologies est, par ailleurs, préoccupant et doit être comblé.

¹³² À l'occasion de la publication de son rapport d'activité 2018, la CNIL a fait un premier bilan de l'entrée en application du RGPD.

In fine, la montée en puissance des polices municipales sur les dix dernières années aura été davantage qualitative que quantitative. La forte augmentation de leurs effectifs, qui aurait pu être anticipée au vu des dynamiques à l'œuvre en matière de sécurité depuis les années 2010, n'a pas eu lieu et on constate davantage une croissance modérée, mais continue et mieux répartie sur le territoire. Ce sont davantage les nouvelles attributions dont elles bénéficient ainsi que la reconnaissance dont elles font désormais l'objet qui contribuent à les implanter durablement dans le paysage de la sécurité publique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. encourager la mutualisation des moyens humains et matériels des polices municipales au niveau des intercommunalités, en promouvant la dualité d'autorité (gestionnaire/fonctionnelle) (SGMI, DGCL) ;*
- 2. encourager la conclusion de contrats d'objectifs locaux de sûreté avec les autorités organisatrices de la mobilité et leurs exploitants et formaliser des engagements de coordination des forces, notamment municipales, en fonction des territoires (SGMI, DCS, DACG) ;*
- 3. modifier l'arrêté portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel aux fins de permettre un accès direct au fichier FOVeS à des agents de police municipale habilités (SGMI, DCS) ;*
- 4. établir une cartographie précise du déploiement des systèmes de vidéoprotection par les collectivités territoriales (SGMI, DCS).*

La recommandation 5, qui figurait dans le précédent rapport, demeure d'actualité. Aussi la Cour est-elle conduite à la formuler à nouveau.

- 5. engager une évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique, notamment dans l'élucidation des crimes et délits, avec le concours de chercheurs et d'experts (SGMI, DCS, DACG).*

Chapitre II

Les missions : des polices de proximité, de prévention ou d'intervention ?

Si l'essor quantitatif des polices municipales a été modéré pendant la période sous revue, de nombreux maires ont désormais fait le choix d'un positionnement plus volontariste de leur service. Dans les villes où une doctrine d'emploi interventionniste est revendiquée, l'effet de substitution avec les forces nationales est notable. La coordination entre forces paraît néanmoins effective, grâce aux conventions de coordination ainsi qu'à des moyens techniques qui se développent.

I - Par-delà la diversité des doctrines d'emploi des polices municipales, une activité accrue et davantage tournée vers l'intervention

A - La diversité des doctrines d'emploi, un constat toujours d'actualité

Le rapport public thématique de 2011 indiquait que « *les communes n'utilisent pas toutes de la même manière la large palette des missions autorisées par la loi* »¹³³. Ce constat avait conduit la Cour à classer les polices municipales selon une typologie tripartite distinguant les polices de proximité et de prévention, les polices de proximité et de répression et les polices de type intermédiaire.

¹³³ Rapport public thématique préc., p.111.

La diversité des polices municipales : la typologie retenue par la Cour en 2011

Les polices de proximité et de prévention restent cantonnées à la surveillance de l'espace public, la verbalisation du stationnement, la police de la route, le dialogue et l'assistance aux personnes. L'ilotage a uniquement des visées préventives et ne conduit pas à l'interpellation. Ces polices ne sont pas armées ou bien sont dotées d'armement de catégorie D. Elles ne travaillent pas la nuit.

À l'opposé du spectre, les polices de proximité et de répression obéissent à une doctrine d'emploi axée davantage sur l'intervention et la lutte contre la délinquance, dans un partenariat davantage assumé avec la police nationale. Elles travaillent la nuit en complémentarité de la brigade anti-criminalité et utilisent leurs moyens à des fins d'interpellation. Elles sont équipées d'armes à feu.

Les polices intermédiaires sont chargées d'occuper le terrain de manière visible, ce qui peut les amener à réaliser des interpellations en flagrant délit. Elles ne travaillent pas la nuit et leurs activités répressives visent principalement à lutter contre les incivilités et la petite délinquance routière.

L'analyse des conventions de coordination comme des documents internes formalisant les doctrines d'emploi des différentes polices municipales étudiées incite à formuler un constat similaire en 2019.

À titre d'exemple, le *Récapitulatif des missions de la police municipale de Chuses* daté d'octobre 2019 établit la liste exhaustive des tâches susceptibles d'être prises en charge par ses agents. Ces tâches se limitent à la surveillance de la voie publique et des bâtiments communaux, la régulation de la circulation, le contrôle des chiens de 1^{ère} et 2^{ème} catégories, des débits de boissons, des nuisances sonores et la verbalisation des infractions aux arrêtés municipaux.

Ce document tranche avec le *Projet de service* de la police municipale d'Hénin-Beaumont (octobre 2014), qui entérine la création d'une brigade cynophile, d'un centre de supervision urbain et une extension des horaires de la police municipale jusqu'à une présence en continu 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

De même, la convention de coordination de la commune de Toussieu limite l'intervention de sa police municipale à la garde statique des bâtiments communaux, à la surveillance des écoles, aux points de ramassage scolaires et des foires et marchés, ainsi qu'à la régulation de la circulation et du stationnement sur un périmètre délimité.

À l'autre extrémité du spectre, la convention liant la police municipale de Cannes à la police nationale prévoit explicitement que cette dernière puisse « *solliciter l'engagement des patrouilles de police municipale sur des événements particuliers de leur compétence ou en renfort des unités de police* » et que les policiers municipaux soient « *immédiatement informé[s] de la mise en place de plans particuliers de recherches de malfaiteurs* ».

Entre ces deux extrêmes, la convention de la police municipale de Bailly-Romainvilliers ajoute aux attributions classiques le traitement des ivresses publiques et prévoit son intervention en cas d'occupation de halls d'immeubles.

Cette diversité reflète l'inégalité des territoires face à la délinquance et aux enjeux de sécurité publique. Elle est aussi la traduction des différents positionnements politiques des exécutifs locaux sur la question, indépendamment du contexte sécuritaire (cf. *supra* §1.1.3). À titre d'exemple, la police municipale de Lille intervient peu en matière de lutte contre la délinquance alors que le taux de criminalité s'élève à 23,5 pour 100 habitants, là où la police municipale de Saint-Étienne, où le taux de criminalité est de 9,75 pour 100 habitants en 2018, est nettement plus interventionniste. De tels contrastes prévalent parfois au sein d'un même département, comme par exemple dans l'Oise où les effectifs de police municipale à Beauvais (45) sont nettement supérieurs à ceux de Creil (15) alors que le taux de criminalité y est très inférieur (6,85 pour 100 habitants contre 15,22 à Creil en 2018¹³⁴).

La diversité des doctrines d'emploi est enfin à relativiser dans la mesure où elle se manifeste au-delà d'un socle minimal d'attributions propres à la tranquillité publique et commun à l'ensemble des polices municipales, qui inclut la sécurisation des manifestations, la police de la route et du stationnement et la surveillance des bâtiments privés *via* les « opérations tranquillité vacances ». Ce constat prévaut, y compris pour les polices jugées les plus interventionnistes, comme à Marseille où 94 % de l'activité contraventionnelle municipale concerne la circulation et le stationnement, ou à Hyères où près de la moitié des interventions hors verbalisation du stationnement sont motivées par la surveillance de manifestations, le contrôle des terrasses, les tapages, les objets trouvés, les incivilités, les animaux errants et les véhicules abandonnés.

¹³⁴ Données issues du fichier *Crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie depuis 2012*, disponible sur data.gouv.fr.

B - Une augmentation du volume d'activité des polices municipales et un développement des doctrines axées sur l'intervention

L'intensification de l'activité des polices municipales de l'échantillon peut se mesurer au moyen de plusieurs indicateurs. En matière de salubrité publique (dépôts sauvages, déjections canines, affichage sauvage, etc.), la verbalisation déclarée par les communes a crû de 170 %. Cette évolution est liée à l'accroissement des effectifs, mais elle lui est toutefois très supérieure. Dans la commune de Beauvais, par exemple, le nombre de procès-verbaux et de contraventions dressées par les services de police municipale en matière de propreté est passé de 48 en 2014 à 349 en 2018, soit une hausse de 627 % pour une relative stabilité des effectifs (- 2 %). Le constat est similaire pour la commune de Rueil-Malmaison (de 4 à 50 infractions relevées soit une hausse de + 614 % des verbalisations contre - 2 % du nombre de policiers municipaux). Si la verbalisation en matière de salubrité, fluctuante d'une année à l'autre, a décliné dans certaines communes pendant cette période, comme à Lille (- 76 %) ou à Saint-Étienne (- 45 %), ce retrait est compensé par l'augmentation des procès-verbaux émis pour infractions aux arrêtés municipaux relatifs au bon ordre et à la tranquillité publique (+ 194 % à Saint-Étienne) ou en matière de circulation et de stationnement (+ 37 % à Lille).

Si la typologie établie en 2011 reste pertinente, de nombreuses communes, parfois à la faveur d'une alternance politique mais souvent aussi sans changement de majorité, figurent désormais dans la catégorie supérieure. Les villes de Boulogne-Billancourt, de Rueil-Malmaison, d'Argenteuil, de La Ciotat et de Fontaine, citées en 2011 parmi celles dotées de polices municipales de proximité et de prévention, ont entre-temps toutes doté leurs agents d'armes létales, créé des brigades de nuit et développé les interpellations avec mises à disposition, ce qui justifie leur appartenance à la catégorie intermédiaire. Les polices municipales de Corbeil-Essonnes, de Hyères, de Lyon et de Saint-Étienne, qualifiées d'intermédiaires en 2011, mettent en œuvre des doctrines d'emploi qui impliquent une forte imbrication avec la police nationale et rejoignent désormais les villes de Nice, de Cannes et d'Aix-en-Provence parmi les polices plus interventionnistes.

Si elles n'étaient pas citées dans le rapport de 2011, les missions des polices municipales de Clamart et de Hénin-Beaumont ont été largement réorientées pour devenir plus nettement répressives, à la suite d'une alternance politique intervenue lors du scrutin municipal de 2014. Ainsi, les interpellations en flagrance suivies de mises à disposition auprès d'un officier de police judiciaire sont passées de 10 à 255 entre 2014 et 2018 à Clamart (+ 2 450 %) et de 3 à 198 à Hénin-Beaumont (+ 6 500 % ; cf. tableau n° 3, § III-C).

Seul cas d'évolution en sens inverse dans la classification, la police municipale de Feyzin, dans la banlieue lyonnaise, a baissé ses effectifs et assume, selon la réponse de la Ville, un « *recentrage sur des missions de proximité* ».

II - Une coordination reposant autant sur des outils formalisés que sur des contacts réguliers désormais banalisés

A - Des conventions de coordination banalisées et enrichies

La coopération entre polices municipales et forces de sécurité de l'État repose sur des conventions de coordination, dont la signature est obligatoire dès que le service de police municipale comporte au moins cinq agents (seuil abaissé à trois agents, par l'article 58 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019¹³⁵), si ceux-ci sont armés, en cas de travail de nuit ou de port de caméras-piétons¹³⁶.

Le modèle de convention a été renouvelé par le décret du 2 janvier 2012, qui impose la réalisation d'un diagnostic préalable de sécurité et d'un bilan annuel et réduit la durée de la convention de cinq à trois ans. Les cas de manquement à l'obligation de conventionnement sont rares : 3 313 conventions de coordination ont été recensées en 2019, couvrant 91 % des services de police municipale.

Dans l'échantillon retenu par la Cour, seule la police de Beaucaire est restée sans convention entre 2016 et 2019, alors qu'elle est armée et travaille de nuit (cf. encadré ci-dessus). La commune du Teil, qui compte pourtant moins de cinq agents, a élaboré une convention avec la communauté de brigades de gendarmerie du Teil.

Si certaines conventions, principalement dans les petites communes, reprennent les termes de la convention-type en les adaptant à la marge (cas de Saint-Rémy de Provence), la plupart font l'objet d'une réelle

¹³⁵ L'article 58 de la loi du 27 décembre 2019 étend également la liste des signataires des conventions de coordination au procureur de la République dont le rôle se limitait jusque-là à donner un avis. De plus, la définition des missions judiciaires des agents de police municipale et leur doctrine d'emploi devront être inscrites dans les conventions de coordination.

¹³⁶ Article L. 512-4 du CSI.

appropriation par les parties prenantes, qui n'hésitent pas à s'éloigner du modèle pour faire prévaloir les préoccupations locales. C'est le cas, par exemple, de la ville de Marseille, qui prévoit la participation de sa police à la lutte contre les vols à main armée. La convention du Havre confie à sa police municipale la capture des animaux errants au moyen de matériel spécifique ; à Antibes, il est prévu des dispositions spécifiques de prévention de la délinquance estivale.

Ces conventions sont désormais enrichies des nouvelles modalités de coopération opérationnelles entre forces : ainsi, la convention de Boulogne-Billancourt comprend un article consacré à la vidéoprotection qui mentionne l'existence du centre de supervision urbain et détermine les conditions de déport et d'extractions d'images. À Aulnay-sous-Bois, la convention encadre l'accueil de la police municipale sur la fréquence radio dite « conférence n° 30 » de la police nationale.

Ces conventions semblent être effectivement appliquées. La fréquence des réunions pratiquées dans la ville de Clamart, soit une fois par mois alternativement en mairie et au commissariat, correspond aux modalités prévues dans la convention. Un avenant à la convention de la commune de Bondy prévoit un renforcement des actions conjointes en matière de lutte contre les cambriolages, qui se traduit sur le terrain par des réunions de sensibilisation à destination des personnes vulnérables retracées dans le bilan d'activité de la police municipale.

Enfin, des conventions ont évolué au gré des changements de majorité : le repositionnement des polices municipales de Clamart et d'Hénin-Beaumont a donné lieu à la signature de nouvelles conventions de coordination entérinant l'évolution de leur doctrine d'emploi.

Si un bilan positif peut être tiré de la procédure de conventionnement, toutes les exigences posées par le décret du 2 janvier 2012 ne sont, en revanche, pas systématiquement respectées. D'une part, toutes les conventions ne sont pas précédées d'un diagnostic de sécurité actualisé ; les guides pratiques élaborés en ce sens par certaines préfectures pourraient être généralisés. D'autre part, rares sont les communes qui en font un bilan annuel d'évaluation ; la mise en œuvre des conventions pourrait donner lieu à ce bilan au niveau de chaque département. Des campagnes d'audits de l'inspection générale de l'administration pourraient également être envisagées.

B - Une coordination reposant sur la fréquence des contacts et sur le partage d'outils opérationnels de communication

Toutes les communes font état de réunions au moins mensuelles – si ce n'est hebdomadaires – entre états-majors, en présence parfois d'élus ou de représentants de l'État. À ces rendez-vous s'ajoutent des réunions ponctuelles en amont de manifestations afin d'en organiser le dispositif de sécurité. Les forces se côtoient aussi au sein de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et de leurs déclinaisons opérationnelles (cellules de veilles, thématiques ou par quartier), auxquelles la police municipale est systématiquement associée. À Vitry-sur-Seine, le chef de la police municipale est consulté pour l'élaboration de l'ordre du jour des réunions du CLSPD. Dans les communes dotées de polices plus étoffées (Lyon, Nice, Aix-en-Provence), la fluidité des échanges est assurée par la présence permanente d'un agent de police municipale au centre d'information et de commandement (CIC) de la police nationale.

Les opérations conjointes sont plus ou moins développées selon le degré de disponibilité et d'implication de chacune des forces. Il s'agit le plus souvent de contrôles routiers (Albertville), d'association au sein des structures légères d'intervention coordonnée (Saint-Fons, Corbeil-Essonnes), ou d'interventions sur des occupations de halls d'immeubles (Lyon, Fontaine). La sécurisation des manifestations municipales relève cependant avant tout des polices municipales seules, le cas échéant en ayant recours à des sociétés de sécurité privée¹³⁷.

Certaines communes constituent des patrouilles mixtes, comme à Hyères où le rapport d'activité 2018 en recense 1 477. La ville de Fontaine conserve un registre de ces patrouilles organisées chaque semaine (25 de janvier à août 2019). Les polices municipales sont aussi associées à la gestion de crise, que ce soit en conditions d'exercice, comme à Berre-l'Étang qui a pris sa part dans l'exercice « tuerie de masse » organisé par la gendarmerie en novembre 2018, ou en conditions réelles : ainsi, à Saint-Étienne, les polices municipale et nationale se sont réunies dans un poste de commandement opérationnel pendant 26 semaines d'affilée lors du mouvement des gilets jaunes à l'hiver 2018.

¹³⁷ Sur la sécurité privée, voir *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Certaines communes déplorent à l'inverse le défaut d'activités conjointes. C'est le cas à Feyzin par exemple, où la police municipale souhaiterait mutualiser davantage les contrôles de vitesse.

La communication opérationnelle a été facilitée par l'interopérabilité radio, dont l'expérimentation, autorisée en 2012¹³⁸, prévoit une aide du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour l'acquisition du matériel radio adéquat. L'expérimentation a été généralisée en 2015¹³⁹. Si la circulaire du 9 novembre 2018 en tire un bilan en demi-teinte, l'interopérabilité semble s'être développée parmi les communes de l'échantillon retenues pour l'enquête de la Cour. Nombreuses sont celles qui l'ont adoptée, de manière permanente (Lille) ou ponctuellement dans le cadre d'opérations communes (Bailly-Romainvilliers). Marseille a eu recours à un dispositif original passant par une interface entre le réseau de radio de la ville et le programme Acropol (cf. *infra*). Pour d'autres, le sujet est à l'étude ou en cours de mise en œuvre (Bron, Argenteuil).

Les communes qui n'ont pas fait le choix de l'interopérabilité en estiment le coût trop élevé pour des gains faibles du fait d'un accès aux échanges seulement à sens unique (la police nationale peut écouter l'ensemble des communications de la police municipale alors que cette dernière n'est destinataire que des messages qui lui sont adressés). L'alternative consiste le plus souvent en un prêt de radios municipales au poste de police ou de gendarmerie (cas de Villefranche-sur-Saône par exemple).

Les réseaux Rubis et Acropol

Le programme Acropol (automatisation des communications radio opérationnelles de police) de déploiement d'un réseau numérique sécurisé de télécommunications au profit de la police nationale a été lancé en 1995. La gendarmerie nationale dispose pour sa part du réseau Rubis, qui a été déployé de 1994 à 2000 dans l'ensemble des départements métropolitains.

¹³⁸ Note de service DCSP/SD-RHL/UAT n°00028 du 14/12/2012 relative au prêt de moyens radio ACROPOL aux partenaires institutionnels de la police.

¹³⁹ Circulaire INTK1504903J du 14 avril 2015 relative à la généralisation de l'expérimentation des dispositifs d'interopérabilité des réseaux de radiocommunication.

L'accès à ces réseaux par les polices municipales a été généralisé à l'issue d'une expérimentation engagée en 2013. Les policiers municipaux peuvent avoir accès à une « communication de groupe » (fréquence ou canal leur permettant de communiquer entre eux), pour pouvoir, d'une part, d'émettre un appel d'urgence et, d'autre part, d'être informés d'événements importants par la police ou la gendarmerie nationale. Pour ce faire, les communes doivent effectuer une demande auprès du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²) du ministère de l'intérieur, qui réalise une étude de faisabilité technique prenant en compte les disponibilités des équipements, de l'infrastructure du réseau et du spectre fréquentiel.

Les communes ont à leur charge une redevance annuelle due pour chaque terminal inscrit au réseau, ainsi que l'achat des terminaux portatifs et mobiles. Le Fonds de prévention de la délinquance peut financer l'acquisition de terminaux portatifs à hauteur de 30 % par poste, avec un plafond unitaire de 420 €.

Enfin, les relations bilatérales entre forces de l'État et polices municipales sont marquées par des prêts réciproques de matériel et une mutualisation de moyens qui peut aller jusqu'à l'installation dans des locaux communs. Le commissariat central de Nice prête des gilets lourds aux policiers municipaux exposés à un risque majeur. Toujours à Nice, le projet d'hôtel des polices, qui regroupera police municipale et direction départementale de la sécurité publique dans un même bâtiment, a été lancé en 2018.

Le projet d'hôtel des polices de Nice

Fin 2018, une convention d'engagement politique et financier a été conclue entre la ville de Nice et le ministère de l'intérieur en vue de l'aménagement d'un hôtel de police conjoint.

La ville de Nice a proposé en 2015 à la préfecture des Alpes-Maritimes l'utilisation commune du site de l'ancien hôpital Saint-Roch, situé en centre-ville, pour l'installation de l'ensemble des effectifs de la police nationale présents sur le territoire de la commune, soit 1 116 agents, conjointement avec l'ensemble des policiers municipaux (833 agents). Ce projet représente une opportunité pour la police nationale, abritée actuellement dans des locaux vétustes et peu fonctionnels. De nombreux espaces seraient mutualisés : accueil, restauration, parking, armurerie et stand de tir.

Le coût du projet est estimé à 155 M€ hors foncier, cofinancé par la ville et la métropole Nice-Côte d'Azur et par l'État à hauteur de la proportion des surfaces utilisées par la police nationale.

En définitive, il apparaît que l'acculturation réciproque entre polices municipales et forces de l'État se développe. Les stages effectués par les policiers municipaux au sein de commissariats ou de brigades de gendarmerie, ainsi que la présence fréquente d'anciens policiers et gendarmes parmi les cadres municipaux facilitent la connaissance mutuelle et favorisent la fluidité de la relation. Si chaque force conserve son champ d'intervention propre, la coopération est devenue naturelle. L'enjeu consiste désormais à préserver cet acquis dans la mesure où, avec la montée en puissance des polices municipales, la surface de contact avec les forces nationales devient de plus en plus étendue.

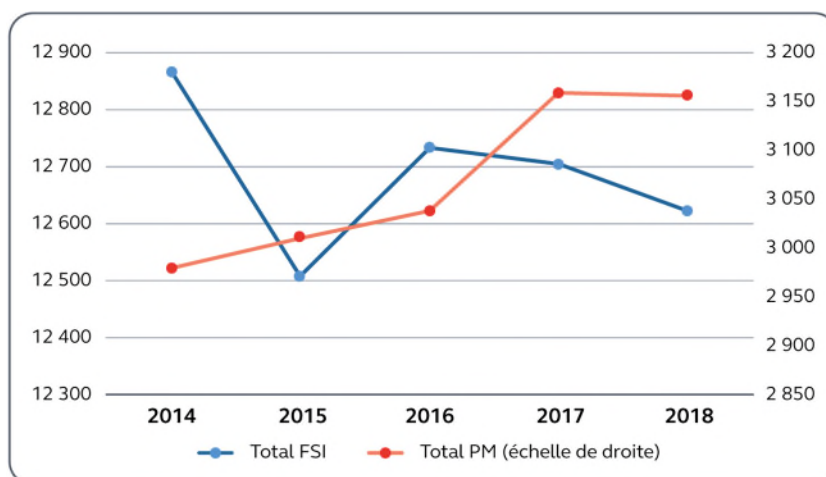
III - Des polices municipales devenues les principales forces de tranquillité publique

A - Des effectifs des forces de sécurité de l'État et des polices municipales aux évolutions divergentes

Dans l'ensemble des communes de l'échantillon de la Cour, les effectifs de police municipale ont augmenté de 6 % entre 2014 et 2018, là où les effectifs affectés à la sécurité publique dans les commissariats et brigades dont dépendent ces communes ont baissé de 2 %¹⁴⁰ (cf. annexe n° 10).

¹⁴⁰ Pour parvenir à ces chiffres, la Cour a retenu d'une part l'ensemble des policiers municipaux (hors ASVP et gardes champêtres) déclarés par les communes et, d'autre part, les effectifs des corps actifs (CEA, CC et CCD) ainsi que les adjoints de sécurité des commissariats de police implantés sur chaque commune de l'échantillon ou, à défaut, dans les communes limitrophes. En zone gendarmerie, les effectifs comptabilisés sont ceux des officiers, sous-officiers et volontaires des communautés de brigades et des brigades territoriales de proximité implantées sur la commune ou dont relève la commune.

Graphique n° 6 : évolution comparée des effectifs nationaux et municipaux dans les communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (FSI : forces de sécurité intérieure)

Par comparaison, à l'échelle nationale, l'ensemble des effectifs des corps actifs de la police (adjoints de sécurité et hauts fonctionnaires compris) et de la gendarmerie nationales a crû de 2 % sur la période (+ 4 260 ETPT)¹⁴¹.

À l'échelle d'une commune, il ne semble pas y avoir de corrélation immédiate entre hausse des effectifs municipaux et baisse des effectifs nationaux. Les communes où les polices municipales enregistrent les plus fortes augmentations (Clamart : + 123 %, La Ciotat : + 61 %, Hénin-Beaumont : + 44 %), ne sont pas celles où les effectifs nationaux baissent le plus. Certaines de ces communes bénéficient même de renforts d'effectifs nationaux sur la période (Clamart : + 4 %, La Ciotat : + 3 %).

En revanche, dans les communes où les effectifs nationaux subissent la plus forte baisse, notamment dans les plus importantes de ces communes (Marseille : - 13 % et Toulon : - 13 %), la police municipale croît de manière quasi-continue durant la période (+ 1 % d'évolution moyenne annuelle à Marseille, + 2 % à Toulon). La comparaison est moins pertinente pour les communes moyennes dotées de petites polices municipales. À Trappes, où les agents de police nationale sont passés de 77 à 55 (- 29 %), l'effectif de police municipale est passé de sept à huit.

Ces baisses d'effectifs de la police nationale sont constatées par les communes concernées. La ville de Marseille indique qu'« une baisse des effectifs

¹⁴¹ Données du rapport annuel de performance (RAP) de la mission « Sécurités ».

de terrain est régulièrement constatée de jour comme de nuit, conduisant à une augmentation des missions dévolues à la police municipale ». À Vanves, il est noté une « diminution constante du nombre d'agents affectés au commissariat de Vanves Malakoff », en conséquence de quoi il n'y a « pas d'équipage police-secours toutes les nuits selon les périodes ».

À l'inverse, des communes comme Argenteuil et Corbeil-Essonnes, qui bénéficient de renforts importants d'effectifs nationaux (respectivement + 26 % et + 20 %), figurent parmi celles où les effectifs municipaux se réduisent (respectivement - 35 % soit - 14 agents, - 19 % soit – cinq agents) ou bien restent stables (cas de Bailly-Romainvilliers : + 20 % de policiers nationaux pour un effectif municipal inchangé). La Ville d'Ivry-sur-Seine, qui n'a pas de police municipale, a accueilli 19 nouveaux policiers nationaux (+ 19 %) alors que l'effectif affecté à Issy-les-Moulineaux, qui n'a pas de police municipale, est passé de 94 à 89 (- 5 %).

Dans les communes de l'échantillon en zone gendarmerie, les effectifs militaires sont en hausse de 2 % et les policiers municipaux de 3 %.

B - Sur le plan des missions, un effet de substitution constaté dans les communes dotées d'une police municipale étoffée et interventionniste

La comparaison des données d'activité des polices municipale et nationale de l'échantillon se heurte à différentes difficultés. D'une part, il n'existe pas de standard statistique commun entre polices municipales, *a fortiori* harmonisé avec les standards de la police et de la gendarmerie. D'autre part, il n'y a pas systématiquement de cohérence géographique entre une commune et la circonscription de sécurité publique (CSP) – et encore moins la brigade de gendarmerie – à laquelle elle appartient ; or, les données d'activité sont réalisées à l'échelle des CSP. Enfin, les communes n'effectuent pas toujours un suivi annuel de l'activité de leur police.

Pour autant, on constate une baisse importante du nombre d'interventions police-secours¹⁴² durant la période dans les CSP de l'échantillon (- 13 %). Les évolutions annuelles moyennes ne sont en hausse que dans sept CSP sur 44 (Grenoble, Villefranche-sur-Saône, Aix-les-Bains, Chessy, Sanary-sur-Mer, Aulnay-sous-Bois et Boulogne-Billancourt). Les CSP dans lesquelles ce type d'intervention diminue le plus sont Vanves (- 57 %), Clamart (- 51 %) et Marseille (- 31 %). Sur ces trois communes, deux (Marseille et Clamart) bénéficient de polices municipales importantes et actives. Le cas de Clamart, dont la doctrine d'emploi a été profondément revue, générant un surcroît d'activité municipale, illustre cette évolution. La baisse de l'activité de Vanves peut, en revanche, s'expliquer par la perte d'effectifs subie par le commissariat (- 17 %).

¹⁴² La police-secours couvre les interventions à la suite d'un appel 17 ou effectuées par les brigades patrouillant sur la voie publique.

Les interventions pour tapages nocturnes

L'analyse des données d'interventions de la police nationale pour tapages nocturnes fait ressortir une réduction du nombre de ces interventions (- 12 %) parallèle à la baisse des interventions police-secours, la part des tapages dans l'ensemble des interventions police-secours restant stable (autour de 3 %).

Les retraits les plus marqués concernent là encore les CSP de Clamart (- 77 %), Nîmes (- 74 %), les circonscriptions du pourtour méditerranéen (Aix-en-Provence : - 64 %, Marseille : - 61 %, Nice : - 61 %) ainsi que la CSP de Vanves (- 59 %).

Le croisement des données d'activité de la police nationale et des polices municipales permet de constater que ce retrait est très largement concomitant à une augmentation des interventions de la police municipale, comme en témoignent les cas de Nice et d'Hyères, deux des rares communes qui isolent ce type d'intervention dans leur outil statistique¹⁴³ (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 3 : interventions pour tapage nocturne

		2014	2015	2016	2017	2018	Variation
<i>Nice</i>	Interventions tapages PN	180	77	86	94	71	- 17 %
	Interventions tapages PM	31	57	70	128	442	+ 531 %
<i>Hyères</i>	Interventions tapages PN	209	272	263	162	151	- 43 %
	Interventions tapages PM	161	313	281	290	358	+ 122 %

Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur

À Hyères, les tapages nocturnes représentent 11 % de l'activité de la police municipale (hors verbalisation du stationnement et patrouilles mixtes) contre 3 % des interventions police-secours de la circonscription de sécurité publique.

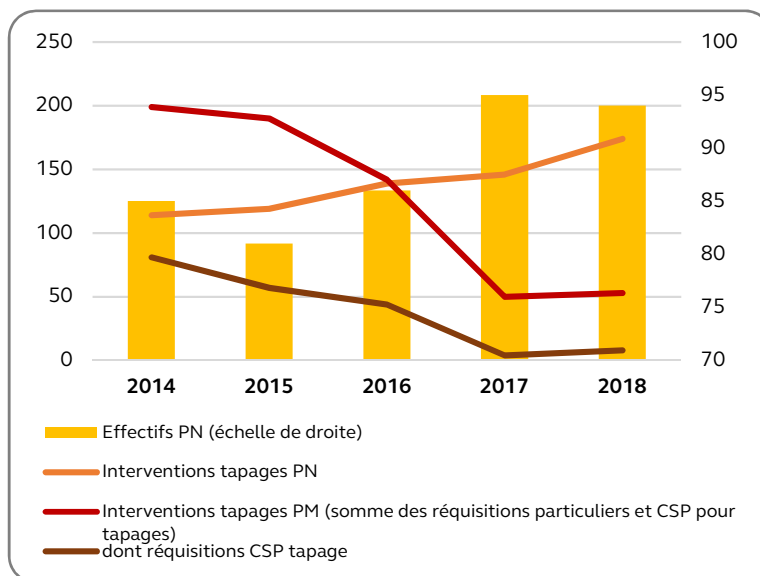
À l'inverse, une augmentation des effectifs actifs d'un commissariat peut conduire à un accroissement des interventions pour tapages, conduisant à un retrait de la police municipale sur cette mission. En témoigne l'exemple de Villefranche-sur-Saône, qui illustre particulièrement ces effets de vases communicants entre polices municipale et nationale.

¹⁴³ La comparaison est pertinente dans la mesure où les CSP de Nice et d'Hyères couvrent chacune deux communes, dont la commune-centre. Les autres communes couvertes sont Villefranche-sur-Mer (5 000 habitants) pour Nice et Carqueiranne (10 000 habitants) pour Hyères.

Entre 2014 et 2018, le commissariat de Villefranche s'est renforcé par l'arrivée de neuf fonctionnaires, soit 11 % de son effectif. Les effectifs municipaux sont restés parfaitement stables (21 agents). Sur la même période, les interventions police-secours ont augmenté de 15 % sur la circonscription – qui couvre aussi les communes d'Arnas (3 600 habitants), Gleizé (7 000 habitants) et Limas (5 000 habitants) et le nombre d'interventions pour tapages a augmenté de façon continue pour passer de 114 à 174.

Dans le même temps, les interventions de la police municipale pour tapages ont fortement diminué, de 199 en 2014 à 53 en 2018, en raison du resserrement des horaires d'activité du service. En conséquence, le nombre de réquisitions du commissariat vers la police municipale pour traiter les tapages a chuté, de 81 en 2014 à 8 en 2018, faisant porter la part des réquisitions de particuliers dans les interventions municipales pour tapages de 59 % à 85 %.

Graphique n° 7 : évolution comparée des interventions pour tapage nocturne, CSP de Villefranche-sur-Saône et police municipale de Villefranche-sur-Saône



Source : Cour des comptes à partir de données commune et ministère de l'intérieur

S'agissant des missions, l'effet de substitution semble se vérifier partout où la police municipale compte un effectif nombreux et fonctionne selon une doctrine d'emploi privilégiant l'intervention. Cette substitution va au-delà de la répartition des tâches prévue dans la convention de coordination puisque, par exemple, aucune convention ne mentionne les tapages nocturnes. Elle est la conséquence de l'augmentation des effectifs municipaux et d'un positionnement plus offensif appuyé par la mise en place de numéros dédiés qui s'ajoutent au numéro 17. Les polices municipales ne sont, en revanche, pas la seule explication de la baisse des interventions de voie publique de la police nationale, comme l'illustre le cas de Vanves où la baisse d'activité est le résultat de la baisse des effectifs.

Les forces de l'État considèrent en réalité les missions de tranquillité du quotidien comme l'apanage de la police municipale qu'elles délèguent volontiers lorsque leurs moyens font défaut.

Interrogée par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police, la commissaire d'Issy-les-Moulineaux a recensé les tâches que ses agents considèrent comme « indues » du fait de l'absence de police municipale. Parmi ces missions figurent la gestion des objets trouvés (400 objets par an, trois heures 39 en 2018 sans compter le temps plein de l'agent d'accueil)¹⁴⁴, la gestion des opérations tranquillité vacances (75 heures fonctionnaires), la gestion des enlèvements et les mises en fourrière (326 heures), les services d'ordre lors de manifestations locales (246 heures) et la gestion de troubles à l'ordre public et des nuisances (301 heures dont 109 heures pour l'éviction d'indésirables et 53 heures pour des tapages). La DGPN estime, quant à elle, que la gestion totale des fourrières ainsi que la sécurisation des événements sans risque par les policiers municipaux « *ont généré de véritables marges de manœuvre pour la police nationale qui a pu se replacer sur son cœur de métier* ».

Le constat semble moins avéré dans les zones relevant de la gendarmerie nationale, qui couvrent un champ géographique plus étendu et dont les problématiques de délinquance sont différentes de celles des zones urbaines. Les gendarmes sont, par ailleurs, davantage sensibilisés aux enjeux de la relation de proximité, théorisés dans la « fonction contact » qui s'est matérialisée par la création en 2017 de brigades de contact, chargées prioritairement des relations avec les élus, de la surveillance du territoire et de la prévention de la délinquance.

¹⁴⁴ S'agissant des objets trouvés, les policiers nationaux considèrent la gestion des objets trouvés comme périphérique à leurs missions puisque la loi du 21 janvier 1995 en a confié la responsabilité aux maires.

C - Au-delà de la tranquillité publique, une évolution de l'activité de certaines polices municipales vers les missions des forces de sécurité de l'État

Pour montrer l'existence d'un glissement de l'activité des polices municipales vers les missions traditionnelles de la police et de la gendarmerie, encore faut-il délimiter précisément leur périmètre d'intervention et établir une frontière avec ce qui constituerait par nature un cœur de métier des forces de l'État.

En l'absence de définition univoque du « bon ordre » public¹⁴⁵ qui relève de la responsabilité du maire, et en raison de la liberté dont jouit ce dernier pour définir la doctrine d'emploi de sa police, il est difficile de délimiter précisément le périmètre d'intervention des polices municipales et de tracer une frontière avec ce qui constituerait par nature les missions traditionnelles et le cœur de métier des forces de l'État.

Il reste possible de confronter à la réalité l'hypothèse d'une distinction entre forces municipales et nationales reposant tout à la fois sur les modes d'intervention et sur les champs d'activité.

Ainsi, l'intervention en urgence, sur réquisitions dans des situations de danger imminent, relève des forces de l'État alors que la surveillance générale dans une optique préventive est historiquement l'apanage des polices municipales. Le fait que les conventions de coordination confient systématiquement les missions de surveillance générale à la police municipale en témoigne.

S'agissant du champ d'intervention, celui des polices municipales peut être considéré comme se limitant au domaine contraventionnel, toute matière confondue (sécurité routière, salubrité, etc.), le reste relevant traditionnellement des forces de l'État. Cette distinction est cohérente avec les pouvoirs dont sont dotés les policiers municipaux, uniquement habilités à constater les contraventions.

Sur le fondement de cette distinction, le développement des doctrines axées sur l'intervention constitue un facteur majeur d'assimilation des polices municipales concernées à la police nationale. S'agissant des modes d'intervention, le travail de nuit, voire le travail 24 heures sur 24, s'est banalisé et a favorisé la constitution d'unités spécifiques qui rappellent les brigades anti-criminalité (BAC).

¹⁴⁵ Article L. 2212-2 du CGCT.

C'est le cas à Lyon par exemple, dont le groupement opérationnel mobile (GOM), créé en 2006, patrouille exclusivement la nuit à partir de 22h et jusqu'à 2h30 du matin en période estivale. Ses agents peuvent être mobilisés sur des tapages ou sur des rixes de sorties de bar ou de boîtes de nuit.

La mise en place de modalités de contact ou d'alerte propres à la police municipale, sur le modèle de l'appel au numéro 17, est un indicateur fort de l'évolution de l'activité d'une police municipale vers des modalités d'intervention. La ville de Saint-Étienne, par exemple, a mis en place un numéro dédié, disponible 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Ce numéro a reçu plus de 46 000 appels en 2019 donnant lieu à plus de 13 000 interventions hors problèmes de stationnement.

Certaines municipalités ont même placé leur police municipale en situation d'être primo-intervenante en cas d'attentat. C'est le cas à Clamart, où tous les établissements scolaires de la ville ont été dotés d'un système d'alerte attentat relié directement à la police municipale.

Enfin, la très forte croissance des interpellations en flagrance suivies de mises à disposition à un officier de police judiciaire (cf. tableau ci-après) est un indice supplémentaire de la pénétration des polices municipales dans le champ de la lutte contre la délinquance.

Les communes qui fournissent le détail des motifs d'interpellation indiquent qu'il s'agit, toutefois, avant tout de délits routiers – soit une mission relevant du champ d'intervention naturel des policiers municipaux. À Marseille, sur les 350 interpellations réalisées en 2014, 108 étaient dues à un défaut de permis de conduire. La police municipale de La Seyne-sur-Mer justifie l'augmentation du nombre d'interpellations par *« un développement de l'initiative au sein même du service, à une augmentation d'infractions à la circulation routière et aux comportements des conducteurs qui, suivant l'infraction initiale, débouche sur un délit routier dû à défaut de permis, d'assurance, etc. »*.

**Tableau n° 4 : nombre d'interpellations suivies de mises
à disposition, 2014-2018**

<i>Commune</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Antibes</i>	113	128	155	150	192
<i>Cannes</i>	971	938	902	954	872
<i>Hénin-Beaumont</i>	3	15	47	45	275
<i>Argenteuil</i>	-	-	-	10	52
<i>Nice</i>	2104	2831	2714	2360	2998
<i>Hyères</i>	172	131	200	220	241
<i>Lyon</i>	491	445	469	550	459
<i>Clamart</i>	10	86	187	223	255
<i>La Seyne-sur-Mer</i>	27	48	80	148	125
<i>Saint-Fons</i>	-	31	39	45	247
<i>Marseille</i>	350	823	1400	1204	1198

Source : Cour des comptes à partir de données des communes de l'échantillon

Concernant le périmètre d'activité, de nombreux rapports d'activité annuels font état d'interventions de la police municipale en matière de lutte contre la délinquance (atteintes aux biens, atteintes aux personnes, stupéfiants), soit pour des infractions d'ordre délictuel. À Bondy, 146 interventions étaient justifiées par des atteintes aux biens, vols et cambriolages en 2017 et 196 l'année précédente. À Hyères, la police a été confrontée à 130 cas d'atteintes aux personnes (agressions, altercations, rixes, différends de voisinage ou familiaux). Enfin, à Lyon en 2018, 67 interpellations étaient motivées par des infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS). Le rapport d'activité 2018 de la Ville d'Aulnay-sous-Bois retrace la saisie de 526 grammes de résine, 20 grammes d'herbe et 8,3 grammes de cocaïne par le groupe de soutien et d'intervention de la police municipale. Le constat est le même en zone gendarmerie : la police municipale de Berre-l'Étang est intervenue à 26 reprises pour ILS.

Le rapprochement avec les forces nationales touche aussi désormais les missions de maintien de l'ordre, pourtant exclues du champ de compétence des polices municipales. Lors des manifestations du mouvement des gilets jaunes, nombreuses sont les polices municipales qui ont été sollicitées pour réguler la circulation et sécuriser le passage des cortèges, se retrouvant parfois mêlée indistinctement à la police

nationale¹⁴⁶. Afin de protéger leurs effectifs, des communes ont investi dans des équipements de maintien de l'ordre (casques, boucliers) et leur ont fait bénéficier de formations organisées localement par les commissariats nationaux (cas de Villefranche-sur-Saône).

Le maintien de l'ordre mis à part, ces interventions ne sont ni illégales, notamment lorsqu'elles se font sur le fondement de l'article 73 du code pénal¹⁴⁷, ni infondées lorsqu'elles découlent de l'application de la doctrine d'emploi décidée par le maire, comme c'est le cas à Saint-Étienne où le règlement intérieur prévoit que « *la police municipale s'attache à rechercher et à remettre les auteurs d'infractions aux forces de sécurité étatiques afin qu'ils soient présentés à la justice* ». Elles participent néanmoins à l'appropriation par les polices municipales concernées de pratiques et de préoccupations jusque-là réservées aux forces de l'État.

Cette assimilation cesse, toutefois, là où s'arrêtent les compétences juridiques des policiers municipaux, comme c'est le cas en matière d'enquête judiciaire. De même, les interventions des polices municipales dans les quartiers sensibles ne sont pas toujours équivalentes à celles qu'elles effectuent en centre-ville. Au sein des zones de sécurité prioritaires marseillaises, par exemple, la police municipale est uniquement chargée, selon la Ville, « *de la répression du stationnement abusif* » et « *du respect du code de la route et de la fluidification des axes empruntés par les transports en commun* ».

Les facteurs sous-jacents à ce phénomène peuvent être multiples : accroissement de la demande de sécurité émanant de la population, volonté des maires d'y répondre, renforcement des moyens de protection (armement notamment) qui justifie des interventions plus risquées. Que de nombreux policiers et gendarmes en détachement soient à la tête des services de police municipale, notamment les plus étoffés (cas de Nice), alimente peut-être une tendance au mimétisme. Enfin, le développement de la vidéoprotection pour traquer la délinquance urbaine peut être également un facteur déterminant.

Il n'en demeure pas moins que le développement des polices municipales conduit les forces de l'État – et principalement la police nationale en zone urbaine – à les utiliser comme force d'appui, au risque de créer une relation de dépendance. Cette dépendance peut exister à

¹⁴⁶ Par exemple à Reims, cas rapporté par la presse (*La police municipale de Reims était-elle déployée illégalement lors d'une manifestation de gilets jaunes ?* Libération, 2 juin 2019). La contribution, même indirecte, de policiers municipaux au maintien de l'ordre a fait réagir les organisations syndicales qui ont écrit au ministre de l'intérieur pour s'en plaindre (cf. § 3.5.1) ;

¹⁴⁷ « *Dans les 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* ».

l'égard des moyens matériels que les communes mettent à disposition de l'État : c'est le cas à Hyères, par exemple, où la police municipale prête ses casques et boucliers de protection à la police nationale, ainsi que des moyens nautiques permettant de relier les îles relevant du territoire communal. À Beauvais, la police nationale fait appel à la brigade canine de la police municipale lorsqu'elle a besoin de moyens cynophiles. À Clamart, la police municipale tient à la disposition des forces d'État du matériel d'effraction (bélier) pour opérer des ouvertures de porte. À Cannes, les demandes d'images au CSU dans le cadre de réquisitions mobilisent quasiment un agent à temps plein.

Les moyens humains, et notamment les équipages de nuit, sont aussi un confort pour les forces nationales qui n'hésitent pas à les solliciter pour les demandes, y compris hors tranquillité publique, qu'elles ne peuvent pas traiter – alimentant de ce fait l'effet d'assimilation. Les commissariats ne parviennent, en effet, pas toujours à déployer chaque nuit un véhicule sur l'ensemble des communes de la circonscription. Les cellules d'information et de commandement incitent donc à rabattre vers les équipages municipaux travaillant de nuit. Cette situation prévaut aussi en zone gendarmerie, comme le précise le rapport d'activité de Berre-l'Étang selon lequel « *en ce qui concerne les interventions entre 01h00 et 06h00, la majorité d'entre elles sont demandées par la gendarmerie* ».

Les forces de l'État tendent ainsi à être de plus en plus dépendantes de moyens qu'elles ne maîtrisent pas et dont le dimensionnement et l'emploi peuvent varier sur simple décision du maire ou en cas d'alternance politique.

En définitive, l'assimilation de certaines polices municipales aux forces nationales est préjudiciable pour les communes, qui exposent leurs agents à des risques auxquels ils ne sont pas formés à faire face, et pour l'État, dont la mission régaliennne de sécurité repose sur des moyens extérieurs.

Le président de l'AMF rejoint la Cour dans son constat que le champ de la tranquillité et de la salubrité publiques est désormais surtout occupé par la police municipale. Il partage le souhait que les policiers municipaux ne soient pas conduits à réaliser des missions relevant normalement des forces de sécurité intérieure, dont il observe aussi la fragilité et la dépendance aux moyens locaux.

Le constat de cette dépendance devrait conduire l'État à sortir de sa relative neutralité vis-à-vis des polices municipales et à définir une politique plus active de soutien et de clarification des interventions de chacune des forces.

IV - La nécessité d'une politique plus active de l'État vis-à-vis des polices municipales

À ce jour, l'État s'est abstenu de définir une véritable politique vis-à-vis des polices municipales. Invoquant le libre choix des maires et l'adaptation aux réalités locales, le ministère de l'intérieur reste dans une position de relative neutralité. Les politiques de soutien se sont résumées à des prêts d'armes à feu et à des aides financières à l'équipement en gilets pare-balles ou en caméras-piétons. En témoigne l'extension, au coup par coup et sans vision d'ensemble, des attributions des policiers municipaux en fonction de l'évolution du contexte sécuritaire. Le ministère de l'intérieur fait valoir qu'il s'est agi de faciliter l'accomplissement des missions des policiers municipaux, centrées sur la réalisation de patrouilles et visant à assurer le bon ordre et la tranquillité publique.

Or, l'État est directement concerné par les évolutions des polices municipales, surtout s'il a vocation à devenir le « garant de la coproduction de sécurité », comme le suggère le rapport Fauvergue-Thourot¹⁴⁸.

Il ne s'agit pas d'examiner les possibilités pour l'État d'élaborer une doctrine unifiée en matière de police municipale. Cette démarche n'aurait pas de sens aujourd'hui : la France est une République décentralisée et chaque maire fixe librement, dans les limites de la loi, la doctrine d'emploi de la police municipale lorsque celle-ci est créée au sein des services communaux¹⁴⁹.

Il s'agit plutôt de concevoir une politique plus active, à la fois de soutien des polices municipales et de clarification de leurs missions vis-à-vis des forces nationales.

En effet, la problématique est double. D'une part, le ministère de l'intérieur refuse d'assumer le retrait des forces de sécurité intérieure du champ de la tranquillité publique, au motif que, selon le DGPN, « *cette mission [est] au cœur de la doctrine de la police de sécurité du quotidien qui constitue un axe stratégique fort de l'action de la police nationale* ». Toutefois, la police de sécurité du quotidien ne se traduit pas dans les faits, comme en témoigne la baisse des taux d'occupation de la voie publique, notamment dans

¹⁴⁸ Rapport sur le « continuum de sécurité » précité.

¹⁴⁹ Au demeurant, Villes de France réclame dans sa réponse une « clarification de la doctrine d'emploi des polices » dans la mesure où beaucoup de maires « restent attachés à la distinction entre sécurité et ordre public qui relèvent de l'État, et tranquillité publique qui relève du seul maire ».

l'agglomération parisienne où le désinvestissement des missions de présence sur la voie publique est patente de la part de la police nationale¹⁵⁰.

Or, là où il existe une police municipale, ce retrait ne pose pas de difficultés puisqu'un service équivalent est rendu à la population par des forces locales équipées et compétentes. Il est donc vain, pour la police et pour la gendarmerie nationales, de chercher à regagner un terrain qu'elles ont perdu et qui est efficacement occupé par les polices municipales. L'État a d'ailleurs accueilli favorablement la perspective de voir se créer une police municipale à Paris.

Dans le même temps, les forces nationales remplissent imparfaitement leur mission de lutte contre la délinquance. Faute de moyens, elles se reposent de plus en plus sur des équipages municipaux qu'elles incitent à sortir de leur cœur de mission, favorisant une montée en puissance des polices municipales qui alimente à son tour la dépendance de la sécurité nationale aux moyens communaux.

L'État, face à cette dynamique, doit donc adopter une politique explicite vis-à-vis des polices municipales.

L'objectif de cette politique serait de renforcer l'offre de sécurité et notamment de sécurité de proximité. Cela suppose, d'une part, d'entériner le retrait des forces nationales du champ de la tranquillité et de la salubrité publiques et, d'autre part, de circonscrire les interventions de policiers municipaux hors du champ d'activité qui est le leur. Concrètement, cette politique se déclinerait selon trois dimensions.

Il s'agirait dans un premier temps d'enrichir les conventions de coordination, qui restent le principal levier de politique de l'État vis-à-vis des polices municipales et qui permettent de calibrer la réponse selon la réalité locale. Si ces conventions ont gagné en contenu, elles apparaissent en décalage avec la réalité des rapports quotidiens. À titre d'exemple, aucune de celles examinées par la Cour n'évoque les tapages nocturnes, pour lesquels les policiers municipaux sont pourtant régulièrement sollicités.

Ces conventions devraient clarifier la répartition des rôles et la coopération entre les forces. Ainsi, il s'agirait d'identifier précisément les types de faits pour lesquels la police nationale est susceptible de requérir la police municipale et ceux pour lesquels elle doit intervenir seule : par exemple, les appels pour violences avec arme, les interventions pour trafic de stupéfiants ou encore les vols avec violences.

¹⁵⁰ Cour des comptes, Rapport public thématique *La Préfecture de police de Paris* précité, p.107.

Dans les conventions, le champ d'exercice privilégié de la police municipale est aujourd'hui très réduit (surveillance des marchés, des bâtiments communaux, etc.). Il serait à élargir. Des domaines pourraient être favorisés : en matière de tranquillité publique, les tapages nocturnes, les débits de boissons, les ivresses publiques manifestes ; en matière de salubrité publique, les dépôts sauvages.

Les conventions de coordination ne pourront pas prévoir toutes les situations. L'ambition n'est pas non plus d'aboutir à une répartition étanche des tâches entre forces, qui serait aussi peu réaliste qu'inopportune. La coordination au quotidien repose *in fine* sur la qualité du dialogue et la fréquence des échanges. Toutefois, l'objectif de cette démarche de clarification est bien de conforter chaque force dans son cœur de métier afin de lui permettre de mieux remplir ses missions.

Dans un second temps, et dès lors que l'État a un intérêt à voir se développer les polices municipales, il semble nécessaire de soutenir leur création. Ce soutien pourrait passer par un appui juridique et technique prodigué par les préfetures dans les départements où les polices municipales sont encore peu présentes. Il pourrait se doubler d'une réallocation des crédits du FIPD de la vidéoprotection vers l'équipement et la formation des policiers municipaux, notamment la formation préalable à l'armement qui n'est pas incluse dans la cotisation CNFPT (cf. § III-C du chap III ci-après). En effet, si le FIPD finance déjà aujourd'hui l'achat de gilets pare-balles et de caméras-piétons par les communes¹⁵¹, il reste prioritairement ciblé sur les caméras de vidéoprotection, dont le parc a pourtant atteint une certaine maturité après le lancement du renforcement de la vidéoprotection il y a plus de dix ans¹⁵².

L'objectif est moins d'accroître les moyens de polices municipales existantes déjà bien dotées, que d'aider les maires qui souhaiteraient s'engager dans la création de tels services, dans l'optique d'accroître la couverture du territoire.

En dernier lieu, il conviendrait pour la police et la gendarmerie de réinvestir leur mission d'intervention en matière de lutte contre la délinquance, en contrepartie du déploiement des dispositifs locaux de sécurité de tranquillité et de salubrité publique. L'ambition principale devrait être de contenir la dépendance à l'égard des moyens humains et matériels des équipes de police municipale – notamment la nuit – afin de ne pas exposer ces dernières à des

¹⁵¹ Cf. circulaire INTA2006736C du ministère de l'intérieur du 5 mars 2020.

¹⁵² Le 24 novembre 2009, à Gagny, le Président de la République avait lancé un plan pluriannuel de renforcement de la vidéoprotection, prévoyant notamment 60 000 caméras ainsi qu'un financement *ad hoc via* des subventions versées par le FIPD aux communes qui s'engagent volontairement dans cette voie.

situations qu'elles ne sauraient pas forcément gérer ni soumettre les forces nationales à un risque de carence opérationnelle si d'aventure le maire choisissait de réduire sa police municipale. À cette fin, les conventions de coordination pourraient contenir des engagements entre maire et préfet de maintien des effectifs nationaux localement en contrepartie de la création ou du développement de la police municipale.

Cette politique davantage proactive à l'égard du développement des polices municipales devrait faire partie intégrante de la réflexion conduite dans le cadre du Livre blanc de la sécurité intérieure, lancée au mois d'octobre 2019 et dont les travaux tardent à aboutir.

Elle semble le corollaire naturel du désengagement de l'État du champ de la tranquillité et de la salubrité publiques. Alors que la nécessité du « *continuum* de sécurité » est sans cesse rappelée, l'effectivité de celui-ci pour le citoyen dépend de plus en plus de l'aptitude des communes à assumer ce champ de plus en plus délaissé par la police nationale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La diversité des doctrines d'emploi, reflet de l'ambition politique du maire pour sa police municipale, reste d'actualité mais la question se pose désormais davantage en matière de positionnement sur un spectre allant de la prévention et de la tranquillité à l'intervention à des fins répressives. Si tous les services de police municipale ont principalement la charge de la tranquillité et de la salubrité publiques, certains cherchent à lutter plus activement contre la délinquance en développant leurs capacités d'intervention.

Le besoin de coordination avec les forces de sécurité intérieure s'en fait d'autant plus ressentir. Cette coordination est aujourd'hui entrée dans les habitudes, grâce à des conventions qui ont fait l'objet d'une appropriation politique et de moyens opérationnels dont la diffusion a été encouragée.

Là où elles existent, les polices municipales occupent désormais pleinement le champ de la tranquillité publique, que les forces de sécurité nationales leur délèguent volontiers lorsque leurs moyens font défaut. Au-delà, un nombre croissant de services municipaux mettent en œuvre des doctrines d'intervention qui contribuent à les assimiler à la police et – dans une moindre mesure – à la gendarmerie nationale. Pour certaines infractions comme les tapages nocturnes, ces polices municipales se substituent aux forces nationales. Pour d'autres, comme les infractions liées aux stupéfiants, elles s'y ajoutent.

Cette situation révèle les fragilités des forces étatiques, qui se retrouvent de plus en plus en situation de dépendance vis-à-vis de moyens dont elles n'ont pas la maîtrise. La légitimité de l'intervention des forces municipales dans ce qui peut être considéré comme le « cœur de métier » des forces de l'État n'est en outre pas totalement assurée, alors leur formation n'est pas du même niveau et le contrôle dont elles font l'objet reste faible.

La Cour formule la recommandation suivante :

6. *dans le cadre des travaux relatifs à une future loi sur la sécurité, définir une politique plus active de soutien et de clarification des missions vis-à-vis des polices municipales, s'appuyant sur une contractualisation et, le cas échéant, un financement adéquat permettant de mieux assurer la complémentarité entre polices nationale et municipale dans le cadre du « continuum de sécurité » (SGMI, DCS).*
-

Chapitre III

La gestion et le fonctionnement des polices municipales

Le cadre juridique de la gestion des polices municipales est défini au niveau national. Les représentants des policiers municipaux et les élus locaux y sont associés *via* une commission consultative qui remplit imparfaitement son rôle. Les enjeux budgétaires et de gestion des ressources humaines sont pourtant importants, alors que la filière est en tension et que les communes sont en concurrence pour attirer les agents déjà formés. Le dispositif de contrôle externe doit, quant à lui, être à la hauteur de la place qu'occupent désormais les polices municipales en matière de sécurité publique.

I - Une concertation nationale limitée, principalement assurée au sein de la commission consultative des polices municipales

Si l'organisation interne des services de police municipale relève exclusivement du maire, l'encadrement de leurs moyens et de leurs prérogatives suppose une intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire au terme d'un processus mené par le ministère de l'intérieur. Or, la conduite d'une réflexion stratégique sur le rôle et l'avenir des polices municipales, par le biais d'un dialogue régulier entre l'État et les représentants des élus et de la profession, est d'autant plus nécessaire que ces dernières sont désormais parties prenantes du « *continuum* de sécurité » et ont été identifiées comme partenaires privilégiés dans le cadre de la police de sécurité du quotidien.

A - Un suivi des polices municipales réparti entre différentes directions du ministère de l'intérieur

Les services du ministère de l'intérieur concourent au suivi et à l'élaboration des textes applicables aux polices municipales. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) est la direction cheffe de file pour la définition du cadre juridique relatif aux moyens et aux pouvoirs des polices municipales. Elle s'appuie pour ce faire sur les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, qui évaluent les projets de modifications législatives ou réglementaires à la lumière des règles applicables aux forces de sécurité nationales et de l'impératif de coordination. Ces deux directions effectuent par ailleurs des recensements d'effectifs des agents municipaux dans leurs zones de compétence respectives.

La direction générale des collectivités locales (DGCL), relevant du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, est associée à l'élaboration des textes touchant aux polices municipales portés par le ministère de l'intérieur en ce qui concerne les compétences des agents de police municipale, notamment en matière de police judiciaire, et par les autres ministères pour ce qui intéresse les pouvoirs de police administrative des maires. Elle est en outre chargée de l'élaboration des décrets statutaires s'appliquant aux différentes catégories de personnel de la filière sécurité et police municipale, dans la mesure où ces agents relèvent de la fonction publique territoriale. Elle associe le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour les dispositions relatives à la formation.

La délégation aux coopérations de sécurité (DCS) assure la coordination de l'ensemble au moyen de comités de pilotage réguliers qui permettent de suivre l'état d'avancement des différents travaux touchant les polices municipales. Elle est aussi chargée du dialogue avec les organisations syndicales de la profession.

B - Une commission consultative qui ne remplit qu'imparfaitement son rôle

La commission consultative des polices municipales (CCPM), créée par la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales et composée de 24 membres, est constituée à égalité des représentants des maires de communes dotées de polices municipales – désignés par l'Association des

maires des France (AMF)¹⁵³, des représentants des organisations syndicales et de l'État. Elle est présidée par un maire pour un mandat de six ans¹⁵⁴. Elle est obligatoirement consultée sur les caractéristiques de la carte professionnelle, de la tenue et des équipements¹⁵⁵, sur le code de déontologie des polices municipales¹⁵⁶ et en amont de toute procédure d'inspection diligentée par le ministre de l'intérieur¹⁵⁷.

Les réunions de la commission conduisent habituellement à la constitution de deux groupes de travail – un statutaire et un opérationnel – chargés de faire des propositions sur les sujets identifiés lors des séances plénières.

La dernière réunion de la CCPM a eu lieu le 9 juillet 2019, dans l'objectif de débattre des propositions issues du rapport Fauvergue-Thourot relatives aux polices municipales.

Ce mode de fonctionnement a permis d'acter des évolutions non négligeables. À titre d'exemple, les conclusions de la réunion plénière du 7 juillet 2015 ont abouti, entre autres, à l'autorisation de l'emploi de caméras-piétons par les policiers municipaux ou à l'instauration d'une obligation de formation pour le port d'armes de catégorie D.

Mais la CCPM se réunit trop rarement et ses réunions sont accaparées par des sujets qui relèveraient légitimement d'autres instances (cf. *infra*). Alors qu'elle est le seul organe de dialogue entre État, maires et représentants syndicaux, la CCPM n'est réunie qu'une fois par an¹⁵⁸. L'article 8 de son règlement intérieur prévoit pourtant que se tiennent au moins deux séances plénières par an. Son président regrette que les délais de notification des assemblées générales ne permettent pas un travail en profondeur au préalable.

En outre, les évolutions les plus récemment intervenues dans le champ de prérogatives des polices municipales ont été introduites sans intervention de la commission. Ce fut le cas par exemple des dispositions contenues dans la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017, qui autorisent les policiers municipaux à procéder à des palpations de sécurité et au filtrage de l'accès aux périmètres de protection.

¹⁵³ Article L. 514-1 et R. 514-1 du CSI.

¹⁵⁴ Le président de la commission est le maire de Nice, qui avait déjà exercé ces fonctions jusqu'en novembre 2016.

¹⁵⁵ Article L.511-4 du CSI.

¹⁵⁶ Article L. 515-1 du CSI.

¹⁵⁷ Article L.513-1 du CSI.

¹⁵⁸ Durant la période sous revue, la CCPM s'est réunie le 13 février 2014, le 7 juillet 2015, le 23 février 2016 et le 11 juin 2018. Elle ne s'est pas réunie en 2017.

La commission est particulièrement investie par les organisations syndicales, qui y voient une instance privilégiée d'expression des attentes de la profession vis-à-vis du collègue employeur. Ses séances plénières sont, ainsi, accaparées par les questions statutaires, au détriment des sujets opérationnels et de la réflexion stratégique. Or, il n'est pas rare que les questions statutaires abordées en CCPM le soient également au sein du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), parfois par les mêmes personnes lorsque les organisations syndicales y ont délégué les mêmes représentants. Les groupes de travail statutaires de la CCPM font parfois doublon avec les travaux du conseil supérieur, dans la limite des problématiques métier sur lesquelles ce dernier n'est pas compétent.

Le président de la CCPM ne souhaite pas écarter de l'ordre du jour les questions statutaires et relatives à la formation et réclame plus largement une « émancipation » de la commission vis-à-vis du ministère de l'intérieur. Celle-ci n'est toutefois pas envisageable dès lors que ce dernier est le garant du « *continuum* de sécurité ».

Par ailleurs, les élus interrogés dans le cadre de l'enquête de la Cour dénoncent le défaut de communication sur les travaux de la commission, l'irrégularité de ses réunions et son inefficacité au vu de la lenteur des avancées qu'elle permet.

Les organisations syndicales et l'AMF sont attachées à la CCPM en ce qu'elle constitue une instance consultative. Il est légitime et nécessaire que le ministère de l'intérieur dispose d'une instance de concertation partenariale permettant d'anticiper les perspectives d'évolution du métier. Il conviendrait, cependant, d'en recentrer les travaux sur les seules questions opérationnelles, laissant au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) la conduite du dialogue social avec les policiers municipaux. Le format de la CCPM pourrait aussi être réduit – les réunions plénières peuvent compter jusqu'à 35 personnes actuellement – afin de permettre des réunions plus régulières.

II - Un effort financier des communes mal connu, qui correspond principalement à des coûts salariaux

Les financements alloués par les collectivités à la sécurité publique augmentent, ce qui illustre l'affirmation de leur rôle dans un secteur qui, par principe, relève de l'État. Mais l'engagement financier des collectivités territoriales dans le champ de la sécurité ne fait l'objet d'aucune évaluation globale.

En 2018, l'association Villes de France évaluait le budget moyen annuel (charges de personnel incluses) d'une police municipale à 880 000 € ; il s'élève varie de 100 000 € à 2 à 3 M€ dans les villes aux services les plus étoffés (plus de 50 agents). Dans les grandes collectivités, les budgets sont nettement plus importants. La ville de Marseille, qui possède l'effectif le plus important (438 agents), a inscrit 24 M€ dans son budget 2019.

Les dépenses de fonctionnement se situent en moyenne à 92 000 €, selon l'association précitée.

Les polices municipales constituent essentiellement une « activité de main d'œuvre » : les dépenses sont essentiellement dues à la masse salariale des policiers municipaux, des ASVP, des gardes-champêtres et des autres agents affectés dans ces services. Les autres postes de dépenses ont une part résiduelle. Ainsi, à Lille, pour un budget global de 6,1 M€, les dépenses d'équipement en représentent 5 %. À La Ciotat, les dépenses d'équipement varient de 3,4 % du budget total en 2015 à 13 % en 2018, hausse due aux dépenses liées à l'acquisition d'un système de communication pour un montant de 338 000 €.

En dehors de dépenses ponctuelles concernant l'acquisition de gros équipements ou de projets immobiliers particuliers (par exemple, la ville de Toulouse se doterait d'un stand de tir, dont le coût de construction serait de 1,2 M€, et la ville de Troyes investirait 60 000 € pour mettre à niveau un stand de tir, partagé avec un club et avec d'autres polices municipales), les dépenses d'équipement sont faibles.

A - La masse salariale

Les outils informatiques ne permettent pas d'obtenir les coûts exacts relatifs à la masse salariale des policiers municipaux car la nomenclature utilisée par les communes (M14) n'offre pas la possibilité d'isoler une fonction « *police municipale* ».

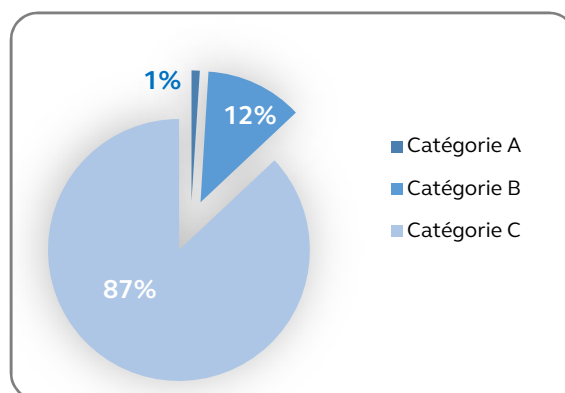
Ces coûts peuvent toutefois être estimés par le Système d'information sur les agents des services publics (SIASP)¹⁵⁹, à hauteur de 776 M€ pour l'exercice 2017, hors cotisations sociales patronales (M€). Le coût chargé approcherait donc les 1,20 Md€, constitué à 87 % par la rémunération des catégories C (cf. graphique ci-après).

¹⁵⁹ Outil statistique de l'Insee. Ces données ont été transmises par la DGCL.

Pour estimer un coût approchant de la masse salariale des policiers municipaux, la méthodologie utilisée par la Cour a consisté à rapporter la masse salariale déclarée par les communes¹⁶⁰ de l'échantillon à l'effectif total de policiers municipaux sur le territoire national. Le chiffre ainsi obtenu est toutefois à relativiser dans la mesure où un certain nombre de communes de l'échantillon comptent un taux d'encadrement important et où certaines ont pu également inclure dans ces dépenses les rémunérations des personnels des CSU, qui sont la plupart du temps des agents techniques et administratifs.

Malgré ces réserves, le chiffre ainsi obtenu s'élève à 1,26 Md€ et est cohérent avec le coût estimé par le SIASP. Pour autant, l'effort budgétaire réel que représente un effectif de police municipale est différent selon la taille de la commune. Ainsi, pour la commune de Clamart, cet effort représente 5,3 % de la masse salariale globale ; il est de 2,9 % pour la ville de Lille¹⁶¹. Même si ce ratio ne prend pas en compte l'ensemble de la situation sécuritaire, il montre que l'effort budgétaire est plus important pour une petite ou moyenne ville que pour une métropole.

Graphique n° 8 : répartition de la masse salariale par catégories d'agents



Source : Cour des comptes à partir de données communes et DGCL. Ces données n'incluent pas la rémunération des directeurs généraux adjoints chargés de la sécurité qui sont, dans les plus grandes collectivités, les véritables responsables des polices municipales (cf. infra §3.3.1)

¹⁶⁰ Les communes étaient interrogées sur les dépenses de personnel, chapitre 012 de la nomenclature M14, qui comprend les personnels extérieurs, les rémunérations et les charges ainsi que les impôts et taxes sur rémunération.

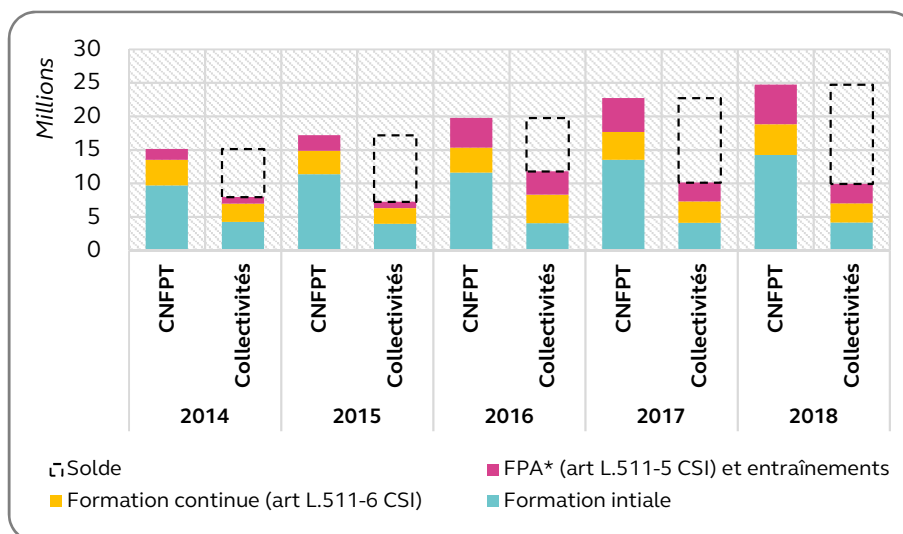
¹⁶¹ Ces ratios bruts ne prennent pas en compte les effets du mode de gestion des communes et des transferts au niveau intercommunal sur la structure du compte administratif.

Ce graphique fait apparaître le faible taux d'encadrement des agents de police municipale (cf. § III-A).

B - Les coûts de la formation

La formation des policiers municipaux est assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (cf. *infra* § III-C) et financée par les collectivités territoriales qui lui versent 0,9 % de leur masse salariale¹⁶² afin d'assurer la formation initiale, ainsi qu'une redevance journalière¹⁶³ de 125 € par stagiaire au titre de la formation continue obligatoire. Concernant les formations à l'armement, une tarification modulaire a été mise en place pour prendre en compte les situations locales et les ressources existantes (moniteurs en maniement des armes dans une collectivité, proximité d'un stand de tir aux normes, effectifs suffisants pour constituer un groupe).

Graphique n° 9 : coût de la formation pour les communes/intercommunalités et le CNFPT



Source : Cour des comptes à partir de données communes du CNFPT

¹⁶² Plus précisément : en 2014 et 2015, 1 % pour les titulaires et les contractuels, 0,5 % pour les emplois d'avenir ; en 2016, 0,9 % pour les titulaires et les contractuels, 0,5 % pour les emplois d'avenir ; et depuis 2016 : 0,9 % pour les titulaires et les contractuels, 0,5 % pour tous les emplois aidés. Les frais annexes liés aux déplacements, à l'hébergement et à la restauration du soir sont à la charge du CNFPT *via* la cotisation versée par les collectivités..

¹⁶³ Délibération du conseil d'administration du CNFPT ref. 2016/DEC/009.

Ces formations ont représenté 24,7 M€ pour le CNFPT en 2018, qui a vu croître ce poste de dépenses (+ 63 %) du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 64 % de présents aux différentes formations entre 2014 et 2018) et de la progression de la formation préalable à l'armement qui a pratiquement triplé sur la période sous revue, pour connaître un pic en 2016, à la suite des attentats. Si les policiers municipaux représentent 1 % des effectifs formés par le CNFPT, leur formation est à l'origine de 6,3 % de son budget annuel. Les coûts unitaires sont en croissance (+ 19 %) et les recettes ne permettent pas de faire face à l'augmentation des coûts, générant un déficit croissant sur l'activité polices municipales (14 M€ en 2018).

Le CNFPT verse une rémunération annuelle à la DGPN (445 230 € en 2018) ainsi qu'à la DGGN (23 626 € en 2018) au titre des actions de formation des moniteurs du centre. Ces rémunérations sont incluses dans les dépenses du CNFPT.

À ces dépenses s'ajoutent des dépenses non comptabilisées, puisque certaines formations sont dispensées par les communes, en interne. Ainsi, à Nice ou dans l'agglomération Plaine Vallée par exemple, dont le chef de la police municipale assurait la formation préalable à l'armement, avant l'entrée en vigueur du décret¹⁶⁴ modifiant les conditions de formation. Des formations d'opérateurs vidéo peuvent également être dispensées en interne.

III - La gestion des ressources humaines et les problèmes de la filière d'emploi

Depuis leur publication au *Journal officiel* le 18 novembre 2006, les « décrets Hortefeux »¹⁶⁵ sont venus réformer le statut de la police municipale. Le principal changement réside dans la création du grade de directeur de police municipale. Cette réforme fait suite aux accords de professionnalisation signés par une minorité d'organisations syndicales et le Gouvernement afin d'apporter aux polices municipales un meilleur encadrement. Ainsi, près de 65 ans ont été nécessaires pour que l'État donne un véritable cadre d'emploi aux policiers municipaux.

¹⁶⁴ Décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016.

¹⁶⁵ Décrets n° 2006-1390, 1391 et 1392 du 17 novembre 2006.

Les cadres d'emploi de la filière

La filière sécurité de la fonction publique territoriale comprend trois cadres d'emploi pour les policiers municipaux :

- les agents de police municipale, classés en catégorie « C », régis par le décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006, qui appartiennent aux grades de gardien-brigadier ou de brigadier-chef principal ;
- les chefs de service de police municipale, classés en catégorie « B », régis par le décret n° 2011-444 du 21 avril 2011, qui appartiennent aux grades de chef de service, de chef de service principal de 2^{ème} classe ou de chef de service principal de 1^{ère} classe ;
- enfin, les directeurs de police municipale, classés en catégorie « A », régis par le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006, qui appartiennent aux grades de directeur de police municipale ou de directeur principal de police municipale.

A - Des cadres d'emplois à rénover

Aucune exigence constitutionnelle n'impose que tous les emplois participant à l'exercice de fonctions régaliennes soient occupés par des fonctionnaires¹⁶⁶. Mais le juge administratif peut censurer l'illégalité du recours au contrat dès lors que les missions confiées à l'intéressé relèvent très majoritairement des missions qui, en vertu des dispositions statutaires applicables, doivent être exercées par des fonctionnaires territoriaux¹⁶⁷.

Ainsi, par un arrêt en date du 27 octobre 2017, la cour administrative d'appel de Marseille s'est prononcée sur le recrutement par voie contractuelle d'un directeur au sein de la police municipale de la ville de Nice. L'intérêt de la décision tient notamment au fait que la commune, en défense, soutenait que les attributions du directeur recruté étaient « *plus larges* » que celles d'un directeur de police municipale et comportaient « *une dimension transversale et politique* ».

¹⁶⁶ Voir en ce sens Conseil constitutionnel, décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019, loi de transformation de la fonction publique, § 36.

¹⁶⁷ Cf. CAA Marseille, 7^e ch. ; 27 octobre 2017, *Commune de Nice*, AJFP mai/juin 2018.

Arrêt CAA Marseille, 27 octobre 2017, commune de Nice (extraits)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure : « Les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. (...) » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 17 novembre 2006 susvisé : « Les directeurs de police municipale constituent un cadre d'emplois de catégorie A au sens de l'article 5 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée. Ce cadre d'emplois comprend le grade de directeur de police municipale. » ; qu'aux termes de l'article 2 du même décret : « (...) Ils assurent la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de la police municipale (...) » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, particulièrement de la fiche de missions du poste de « directeur de la sécurité et de protection » sur lequel a été recruté M. B..., que les attributions de celui-ci relèvent très majoritairement des missions dévolues aux directeurs de police municipale telles que définies à l'article 2 du décret du 17 novembre 2006 ; que si la commune soutient que ces attributions sont plus larges, comportent une dimension transversale et politique, M. B. s'est néanmoins vu confier des missions opérationnelles (...) ; qu'ainsi, c'est à bon droit que le tribunal s'est fondé, pour annuler le contrat du 16 août 2013, sur le fait que les attributions de cet emploi relevaient de celles dévolues aux fonctionnaires du cadre d'emploi des directeurs de police municipale et que le recrutement de M. B... méconnaissait les dispositions du décret précité ».

Si elles ont des points communs, les structures hiérarchiques et le taux d'encadrement des polices nationale et municipale se caractérisent par des formes d'organisation et d'encadrement distinctes. Ainsi, au sein de la police municipale, 90 % des policiers municipaux appartiennent au cadre d'emplois qui relève de la catégorie C, tandis que moins de 1 % sont des fonctionnaires de catégorie A¹⁶⁸. Au sein de la police nationale, les gradés et les gardiens de la paix, qui constituent 70 % des personnels de la police nationale, sont des fonctionnaires de catégorie B.

Les candidats au concours pour accéder au grade de gardien-brigadier, premier grade du cadre d'emplois des agents de police municipale, doivent posséder un diplôme de niveau V (certificat d'aptitude professionnelle, brevet d'études professionnelles, etc.). Les candidats au concours externe pour entrer dans le corps d'encadrement et d'application (CEA) de la police nationale, constitué des gardiens de la paix, des brigadiers de police, des brigadiers-chefs de police et des majors de police, doivent détenir un diplôme de niveau IV (baccalauréat ou équivalent).

¹⁶⁸ 156 agents en 2017.

Au sein de la fonction publique territoriale, la structure et la grille indiciaire des cadres d'emplois des différentes filières d'une même catégorie hiérarchique ne sont pas identiques. Il a été tenu compte en effet, lors de leur élaboration, notamment du niveau de recrutement, de la technicité requise, du niveau des responsabilités, de la nature et de l'étendue des missions ainsi que des modalités de leur mise en place. À cet égard, les directeurs de police municipale voient, en pratique, leur carrière bloquée en dessous de celle des filières administrative ou technique de la fonction publique territoriale.

À la création du cadre d'emplois des directeurs de police municipale en 2006, des agents sont passés de catégorie B en catégorie A, par la voie de concours, d'examens professionnels ou du fait de leur ancienneté. La carrière de ces agents a été revalorisée par les deux décrets de 2014 précités avec la création du grade d'avancement de directeur principal de police municipale, dont le dernier échelon culmine à l'indice brut 821, ce qui permet un détachement dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux.

La carrière des directeurs de police municipale a été revalorisée par deux décrets du 23 décembre 2014¹⁶⁹ avec la création du grade d'avancement de directeur principal de police municipale dont le dernier échelon culminait à l'indice brut 810 au 1^{er} janvier 2017. Il faut huit ans d'ancienneté à l'agent soumis à quota, c'est-à-dire qu'il devra commander directement un directeur de police municipale, dès lors que la commune compte au moins 20 agents de police municipale.

S'agissant de l'emploi fonctionnel, il est possible de créer un emploi de directeur général adjoint des services chargé de la sécurité pouvant être occupé par un directeur de police municipale, agent de catégorie A, dans les communes jusqu'à 150 000 habitants. Ainsi, à Marseille, la délégation générale adjointe à la sécurité regroupe quatre directions, dont celle de la police municipale, la première de France en effectifs. Cependant, dans ce cadre, ces directeurs généraux adjoints perdent toutes leurs attributions judiciaires ainsi que leurs qualifications à porter ou manipuler l'armement. Ils ne peuvent plus, non plus, signer les transmissions des procès-verbaux des agents placés sous leur responsabilité. Cette situation, qui résulte de l'article L. 511-2 du CSI sauf à prendre le risque d'un recours contentieux, peut conduire, à terme, l'autorité territoriale d'emploi à les remplacer dans le cadre de cette fonction par un agent d'un cadre d'emploi de la police municipale ou à recruter un agent supplémentaire.

¹⁶⁹ Décrets n° 2014-1597 et n° 2014-1598.

Dans le cadre de leur mission déjà évoquée, les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue ont consulté des élus, des associations d'élus, des acteurs des collectivités territoriales et des représentants des personnels de police municipale. Les propositions de ce rapport, notamment celles sur la revalorisation des titres et des grades de la police municipale¹⁷⁰, feront l'objet d'une concertation.

Un groupe de travail au sein du conseil supérieur de la fonction publique territoriale pourrait réaliser un état des lieux des cadres d'emplois de la police municipale, à l'instar du rapport qu'il a réalisé sur la filière sapeurs-pompier¹⁷¹, et évaluer le coût des mesures (prise en compte de l'effet glissement-vieillesse-technicité, base des effectifs de 2019, etc.) susceptibles d'être prises, en étalant son application sur plusieurs années.

Quoi qu'il en soit, une réflexion semble devoir être engagée sur le cadre d'emploi des directeurs de police municipale afin d'y intégrer les cadres de haut niveau, souvent embauchés par les plus grandes communes pour diriger leur police municipale sans pour autant qu'ils ne relèvent du statut d'agent de police municipale. D'un point de vue du contrôle externe, notamment exercé par le procureur de la République (cf. *infra* § III-E), cette situation est problématique.

Les collectivités rencontrent, par ailleurs, des difficultés de recrutement¹⁷² qui entraînent, ensuite, des problèmes de fidélisation des agents. Une concurrence entre collectivités s'est installée, alimentée notamment par la disparité des régimes indemnitaires. Il n'est, ainsi, pas rare qu'une commune mette plus de six mois avant de pouvoir recruter un agent de police municipale. Cette situation de pénurie est aggravée par la durée de la formation initiale des agents de police municipale stagiaires (cf. *infra*). Cette formation spécifique est indispensable à l'exercice des missions de police municipale. Cependant la formation initiale actuelle d'un agent de police municipale, d'une durée de 120 jours sur une année, représente plus de six mois d'absence une fois le recrutement réalisé.

¹⁷⁰ Par exemple, l'appellation de chef de service de la police municipale pourrait être revue.

¹⁷¹ Cf. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *Rapport sur l'état des lieux de la filière sapeurs-pompier*, octobre 2018.

¹⁷² Ainsi, à la fin de l'année 2018, la police municipale de Vanves avait budgété sept postes mais ne disposait que de trois agents en poste, en raison des difficultés de recrutement de policiers municipaux et particulièrement en Île-de-France.

B - Personnel d'exploitation des images : un métier territorial insuffisamment encadré

Les policiers municipaux ne sont pas les seuls agents travaillant dans les services communaux de sécurité. Si l'enquête parvient à dénombrer les agents de surveillance de la voie publique, il n'est pas aisé de chiffrer précisément les autres personnels rattachés aux services de police municipale.

Tel est le cas des vidéo-opérateurs et des vidéo-visionneurs. La part des agents non-titulaires en est significativement élevée. Confrontés à des contrats précaires, à un positionnement institutionnel ambigu et à une absence de perspective de carrière, ces personnels, bien qu'employés municipaux, ne bénéficient d'aucun cadre clairement défini. Ainsi que le relevait dès 2010 Mme Virginie Malochet¹⁷³, chercheuse associée au CESDIP/CNRS, « *l'encadrement des pratiques, la formation et le cadre déontologique, les conditions de pérennisation et de valorisation de la fonction sont des enjeux majeurs pour [ce métier territorial émergent]* ». Ce constat a également été opéré par l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) en juillet 2008¹⁷⁴.

En 2011, la Cour observait que le métier d'opérateur de vidéoprotection requiert des compétences techniques et un respect d'obligations déontologiques particulières. Elle soulignait que, dans la pratique, les agents chargés de visionner les images ne sont pas assermentés quand ils ne sont pas des policiers municipaux, ce qui est fréquent car ces derniers ont pour mission première d'être présents sur la voie publique.

Actuellement, le code de la sécurité intérieure n'impose aucune exigence quant au statut, à la formation et à l'activité des personnes chargées de visionner les images. Leur activité pourrait être soumise à la délivrance d'un agrément préalable, le maire de Troyes soulignant le besoin de mener une réflexion sur « *la reconnaissance de l'expertise de ces agents* ». Des conditions d'agrément ou d'assermentation devraient permettre de garantir leur probité, compte tenu des enjeux liés à ces missions de surveillance générale de la voie publique. L'objectif est avant tout d'assurer le respect de règles déontologiques.

¹⁷³ Cf. Virginie Malochet, *Les « nouveaux » acteurs locaux de la tranquillité publique*, Association Après-demain, 2010/4 n° 16, pp. 25-27.

¹⁷⁴ Cf. INHES, *La vidéoprotection, conditions d'efficacité et critères d'évaluation*, 2008, pp. 27-36. Le rapport préconisait alors de mettre en avant l'avis d'un expert en sécurité lors du recrutement, de rendre nécessaire une formation et d'élargir les partenariats entre les centres de supervision, la police municipale et la police nationale.

Il est souhaitable, plus largement, que le CSFPT apporte son expertise à l'examen de ce type de besoin des collectivités territoriales ayant recours à un système de vidéoprotection. Cette étude devrait porter une attention particulière aux conditions d'exploitation des caméras de vidéoprotection.

La vocation d'un cadre d'emplois dans la fonction publique territoriale est, par nature, de couvrir un ensemble de missions, de fonctions et d'emplois. Aussi la création d'un tel cadre spécialisé pour les opérateurs vidéo ne semble pas pertinente. Des mesures de même nature que celles adoptées pour les ASVP seraient plus adaptées, à savoir recruter ces agents au sein des cadres d'emplois administratifs ou techniques de la fonction publique territoriale. Pourrait, ainsi, être étudiée la possibilité d'une spécialité dans un corps technique¹⁷⁵. L'option de l'externalisation pourrait, en revanche, être considérée comme inappropriée eu égard aux constats opérés au cours de l'enquête de la Cour dans les CSU visités.

C - Un dispositif de formation qui a favorisé la professionnalisation de la filière mais qui peut être mieux organisé

1 - Des obligations légales de formation initiale et continue récemment renforcées

La formation des policiers municipaux est destinée tant aux agents recrutés sur une liste d'aptitude à l'issue d'un concours¹⁷⁶ qu'à ceux recrutés par la voie du détachement. Les gardiens-brigadiers bénéficient d'une formation initiale de six mois¹⁷⁷ organisée par le CNFPT¹⁷⁸ ; cette durée est de neuf mois pour les cadres d'emplois de chef de service¹⁷⁹ et des directeurs de police municipale¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Par exemple, les trois concours d'adjoints techniques territoriaux sont ouverts dans l'une ou plusieurs spécialités (cf. décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006, article 7).

¹⁷⁶ Les lauréats des concours se voient inscrits sur une liste d'aptitude qui leur permet de postuler aux emplois vacants des collectivités territoriales.

¹⁷⁷ Elle est composée de 76 jours de sessions d'enseignement théorique, 24 jours de stages pratiques d'application en collectivité et de 20 jours de stages pratiques d'observation au sein de structures partenaires (gendarmerie nationale, police nationale, administration des douanes, administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, services sociaux, tribunal de police, maison de justice, etc.).

¹⁷⁸ Par comparaison, les gardiens de la paix de la police nationale suivent une formation dans une école de police durant un an.

¹⁷⁹ La formation initiale obligatoire s'adresse aux lauréats des concours ou examens professionnels de chef de service de police municipale, ainsi qu'à ceux relevant de la promotion interne et aux fonctionnaires détachés dans le cadre d'emplois de chef de service de police municipale.

¹⁸⁰ La formation initiale s'adresse aux lauréats des concours et examens professionnels de directeur de police nationale ainsi qu'aux agents détachés dans le cadre d'emploi de directeur de police municipale. Les titulaires d'un concours ou détachés dans le cadre d'emploi sont nommés directeur de police municipale stagiaire pour une durée d'un an.

Leur formation initiale doit permettre à ces agents, y compris ceux bénéficiant d'une expérience dans la police ou la gendarmerie nationales¹⁸¹, d'appréhender leur nouvel environnement professionnel¹⁸² et les missions spécifiques de cette filière. En effet, les compétences confiées aux policiers municipaux en matière de police diffèrent sensiblement de celles exercées par la police et la gendarmerie nationales¹⁸³.

Pendant, l'article L. 511-7 du CSI, introduit par l'article 60 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, prévoit désormais une dispense totale ou partielle de formation obligatoire pour les policiers et les gendarmes intégrant la police municipale. Celle-ci permet aux agents nommés dans le cadre d'emplois de policier municipal « *d'être dispensés de tout ou partie, de cette formation [initiale] à raison de la reconnaissance de leurs expériences professionnelles antérieures* ».

Cette mesure concerne en particulier les policiers nationaux et les militaires de la gendarmerie nationale intégrés par voie de détachement dans la police municipale qui, en dépit de leurs formations acquises au cours de leur carrière, étaient jusque-là « *astreints à suivre une formation initiale, le CNFPT n'étant pas en mesure, faute de cadre réglementaire, de les en dispenser ou, à tout le moins, d'en réduire la durée* ». Elle nécessite un examen attentif du référentiel des compétences des corps et cadres d'emplois concernés, afin d'apprécier ce qui peut faire l'objet ou non d'une dispense au titre de la formation initiale des policiers municipaux, actuellement réalisé par un groupe de travail piloté par la DGCL. Ces travaux devraient être traduits sur le plan réglementaire avant la fin de 2020¹⁸⁴.

¹⁸¹ Sur les 1 400 agents de police municipale recrutés annuellement, 70 % sont d'anciens gendarmes ou policiers nationaux.

¹⁸² Le but de la formation initiale obligatoire est notamment de s'intégrer dans la fonction publique territoriale et dans sa collectivité employeur.

¹⁸³ Les missions des policiers municipaux s'inscrivent dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale confiées aux maires par l'article L. 2122-24 du code général des collectivités territoriales (sécurité, tranquillité et salubrité publiques) ou spéciale (police des funérailles par exemple).

¹⁸⁴ Deux projets de décrets permettant de modifier la formation des agents issus de la police ou de la gendarmerie nationale ont été rejetés le 1^{er} juillet 2020 par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Les syndicats de police municipale critiquent une mobilité à sens unique. La DGCL s'est engagée à réaliser un bilan d'ici la fin de l'année 2021 pour étudier les impacts, les difficultés rencontrées et les conséquences sur les fonctionnaires déjà en poste.

Outre la formation initiale dont ils bénéficient en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les policiers municipaux reçoivent une formation continue. Sa durée est actuellement de dix jours tous les trois ans pour les agents de catégories A et B et de dix jours par période de cinq ans pour les agents de catégorie C. Elle est plus longue que celle des autres cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Cette formation est organisée et assurée par le CNFPT qui peut à cet effet passer convention avec les administrations et établissements publics de l'État chargés de la formation des fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationales¹⁸⁵.

La formation continue est composée d'un tronc commun et de stages de spécialités. Le tronc commun a été réformé en 2015 par le CNFPT. Les modules de spécialités prennent en compte la diversité des missions des policiers municipaux au travers de stages spécifiques regroupant plus de soixante thèmes différents.

L'obligation de formation continue des directeurs de police municipale a été instituée en 2014¹⁸⁶ en réponse à une recommandation de la Cour figurant au rapport public de 2011. Le CNFPT en tire un bilan positif, estimant qu'elle « favorise les échanges de pratiques entre pairs, les retours d'expérience (...) » et qu'elle permet « d'apporter une actualisation des connaissances ».

Deux mesures seraient de nature à améliorer la formation continue : la mise en place d'un enseignement à distance ; et la différenciation de niveaux de formation (débutant/perfectionnement/expert) sur des thématiques précises (moniteur d'intervention professionnelle, prévention de la délinquance, filière « systèmes d'information et de communication », etc.).

2 - La formation dispensée par le CNFPT a accompagné la professionnalisation et l'armement des policiers municipaux sans pour autant donner entièrement satisfaction

Les forces de sécurité de l'État considèrent que, sauf à de rares exceptions, les polices municipales sont compétentes et constituent des partenaires fiables. La DGPN indique que « le professionnalisme des agents de police municipale est croissant ».

¹⁸⁵ La gendarmerie nationale contribue actuellement à la formation de formateurs en maniement des armes, à la formation des unités motocyclistes et équestres.

¹⁸⁶ Décret n° 2013-112 du 4 décembre 2013.

Avec l'appui de l'État, le CNFPT a largement contribué à cette professionnalisation. La majorité des exécutifs municipaux se dit satisfaite de l'offre de formation, qui répond dans l'ensemble à leurs attentes. Depuis 2015, le nombre de journées de formation relatives au maniement des armes a augmenté de plus de 138 %.

Cependant, les communes déplorent que les policiers et gendarmes soient surreprésentés parmi les formateurs, là où il serait plus adéquat de recourir à des policiers municipaux, même si le CNFPT s'efforce depuis 2013 de diversifier le profil des intervenants¹⁸⁷. Les questions liées au risque terroriste semblent par ailleurs être insuffisamment prises en compte.

Les délais de départ en formation ainsi que leur durée font aussi l'objet d'insatisfactions majeures. Les employeurs critiquent notamment le fait qu'un agent nouvellement recruté ne puisse être opérationnel avant au minimum un an, soit au terme de la formation initiale et de la formation préalable à l'armement si l'agent est armé, pour laquelle l'attente peut être longue. Sur ce point, le CNFPT s'est engagé à proposer une place en formation initiale dans un délai de quatre mois après réception de l'arrêté de nomination et dans un délai de deux mois après réception de la demande de port d'arme s'agissant des formations à l'armement. Les absences dues aux formations sont importantes : à titre d'exemple, elles s'élèvent à 345 jours en 2018 pour la police municipale d'Aix-en-Provence, dotée de 122 agents.

3 - En l'absence de consensus sur la création d'une école nationale des polices municipales, l'organisation de la formation pourrait être ajustée

Dans leur rapport, les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue préconisaient la création d'une école nationale des polices municipales, indépendante du CNFPT, qui favoriserait l'homogénéisation de la formation. Cette proposition n'est pas soutenue par toutes les communes, qui restent attachées au CNFPT. Les organisations syndicales, quant à elles, craignent une confusion avec les forces de sécurité nationales.

¹⁸⁷ Pour l'année 2019, 1 352 personnes sont intervenues pour les formations « police municipale » ; plus de 74 % d'entre elles étaient des fonctionnaires de la fonction publique territoriale dont plus de 850 appartenaient à la filière police municipale.

À défaut d'une telle école, le CNFPT doit poursuivre la professionnalisation de son offre de formation et mieux contrôler la qualité de ses intervenants. Parallèlement, la formation préalable à l'armement pourrait être incluse d'office dans la formation initiale, à charge pour les communes dont les polices ne sont pas armées d'en dispenser leurs agents¹⁸⁸. Le ministère de l'intérieur remarque « *qu'une telle réforme pourrait être mise en œuvre s'il était décidé de rendre l'armement obligatoire pour les policiers municipaux* ». La Cour constate, toutefois, que plus de 80 % des agents sont aujourd'hui dotés d'une arme de catégorie D. Le fait d'avoir effectué la formation considérée même sans avoir été agréé serait un atout pour la prise de fonction et pour la mobilité des policiers municipaux.

IV - L'évaluation de l'activité et de la performance des polices municipales, un « angle mort » pour l'État

Le ministère de l'intérieur a mis en place le « Lab's PSQ » afin d'évaluer la police de sécurité du quotidien. L'État ne s'est pas donné, toutefois, la possibilité, à mesure que s'élargissaient les compétences des polices municipales, d'en mesurer les résultats, s'en remettant intégralement aux maires.

Les conventions de coordination prévoient un diagnostic local de sécurité ainsi que l'établissement d'un rapport annuel, mais ceux-ci portent davantage sur les conditions de mise en œuvre de la convention que sur les résultats produits. En outre, les rapports d'activité des polices municipales comportent peu d'aspects relatifs à la délinquance générale. La mesure de l'impact des polices municipales sur la délinquance se heurte à la même difficulté méthodologique que pour la police et la gendarmerie nationales (cf. *infra*).

Le ministère de l'intérieur mesure aujourd'hui la délinquance en France au moyen de trois outils complémentaires : des « enquêtes de victimation » réalisées annuellement par entretien, qui recueillent tous les faits, mêmes ceux qui n'ont pas été suivis d'une plainte ; des données collectées mensuellement correspondant aux nombres de crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie (tableau appelé

¹⁸⁸ Aujourd'hui, la formation à l'armement est suivie par l'agent uniquement lorsque l'employeur territorial fait le choix d'armer une partie ou l'ensemble de ses policiers.

« état 4001 ») ; des indicateurs statistiques mensuels diffusés par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), créé en 2014 au sein de l'administration du ministère de l'intérieur¹⁸⁹. Les statistiques révèlent la criminalité connue alors que les enquêtes de victimation font apparaître la criminalité vécue. Les indicateurs forment un lien entre ces deux agrégats.

Les difficultés méthodologiques de la mesure de l'efficacité des polices municipales

L'évolution locale du niveau de la délinquance dépend de multiples facteurs dont certains sont relatifs aux actions de prévention et de répression. Il est délicat d'isoler, parmi ces différents facteurs déterminants, l'impact de l'action de la police municipale. De surcroît, l'hétérogénéité des polices municipales complique l'évaluation de leurs résultats.

Il convient, toutefois, d'identifier les outils de suivi dont sont dotés les maires et de confronter leur analyse de l'action des polices municipales avec les enseignements qu'en tirent les préfets et les procureurs de la République. Il s'agit d'identifier des critères adaptés à la nature spécifique des missions des polices municipales.

À ce titre, le rapprochement de la carte de la délinquance avec celle des polices municipales peut être source d'enseignements. De même, l'évolution du nombre des infractions que les policiers sont autorisés à verbaliser peut également être utile pour mesurer l'efficacité de leur action. Les comparaisons entre communes doivent s'appuyer sur un échantillon incluant des communes non dotées de polices municipales¹⁹⁰ ainsi que des communes dont les polices municipales suivent des priorités différentes.

Dans les collectivités, l'activité des unités de la police municipale alimente souvent la production du bilan annuel. Mais l'absence d'évaluation de l'action de la police municipale empêche la plupart du temps d'apprécier l'adéquation entre le besoin de sécurité et les moyens déployés.

¹⁸⁹ Décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014.

¹⁹⁰ Par exemple, le niveau général de la délinquance à Issy-les-Moulineaux demeure modéré par rapport à d'autres communes des Hauts-de-Seine, avec une baisse régulière depuis près de trois ans. Cette tendance s'est confirmée sur 2018 avec une diminution de 11 % pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, alors que le taux départemental est en hausse de 6,7 %, plus de 9 % pour les atteintes aux biens – et notamment de 3 % des cambriolages – quand le taux départemental est en hausse de 3,7 %.

À la ville de Paris, la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection déploie plusieurs outils de suivi de son activité, comme les tableaux d'indicateurs, les statistiques de verbalisation et le bilan d'activité de la ville, qui ont vocation à intégrer l'activité de la police municipale.

Des observatoires locaux internes sont mis en place dans les collectivités les plus importantes, comme à Nice. En 2017, la ville de Marseille a lancé un projet de plateforme de « big data » dédié à la tranquillité publique. Son coût est évalué à 1,2 M€ par le prestataire, financé pour 0,9 M€ par la ville. Cet outil a vocation à croiser des données de la ville (vidéoprotection, verbalisations ou alarmes) avec celles des opérateurs de téléphonie et des réseaux sociaux.

La tenue d'un bilan d'activité chiffré et détaillé pourrait faire l'objet d'un engagement de la part de la commune, dans le cadre du renouvellement de la politique de conventionnement évoquée *supra* (cf. §2.4).

V - Un contrôle externe à renforcer

A - Le dispositif de contrôle

Les polices municipales sont dotées depuis 2003 d'un code de déontologie, régi par les articles R. 515-1 et suivants du CSI. Ces dispositions prévoient notamment que « *l'agent de police municipale est intègre, impartial et loyal envers les institutions républicaines. Il ne se départ de sa dignité en aucune circonstance* » (article R. 515-7). Des formulations reprennent les termes du code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales – notamment l'article R. 434-11 prohibant les discriminations¹⁹¹ ou bien encore l'article R. 434-12 du CSI, qui dispose que « *le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance* », contribuant, ainsi, symboliquement à la reconnaissance des policiers municipaux parmi l'ensemble des forces de sécurité. Le cadre déontologique est, toutefois, adapté aux spécificités du rôle de l'agent de police municipale, dont il est prévu qu'il « *est tenu (...) d'exécuter les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci lui confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique* » (article R. 515-8 du CSI).

¹⁹¹ Cf. décret n° 2020-511 du 2 mai 2020 (article 2-III) modifiant l'article R. 515-7, alinéa 3, du CSI.

Le contrôle des polices municipales par l'État intervient de manière systématique à l'entrée dans la profession. Le ministère de l'intérieur peut, par ailleurs, être amené à les contrôler lors d'inspections décidées avec l'aval de la commission consultative des polices municipales.

Tous les agents de police municipale font l'objet d'un double agrément délivré, au terme d'une enquête d'honorabilité, par le préfet et le procureur de la République du département (article L. 511-2 du CSI). Le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), rattaché au directeur général de la police nationale¹⁹², élargira en 2020 son champ d'action à l'agrément des policiers municipaux. Les agents sont ensuite assermentés devant le tribunal d'instance de leur lieu d'affectation. Une procédure d'autorisation similaire est prévue pour l'armement des policiers municipaux, qui doivent pouvoir justifier au préalable du suivi de la formation délivrée par le CNFPT (cf. *supra*).

Outre ces contrôles à l'entrée, le code de sécurité intérieure prévoit que, à la demande du maire, du préfet ou du procureur concerné et après avis de la CCPM, « le ministre de l'intérieur peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale » (article L. 513-1 du CSI). Le contrôle est alors réalisé par « l'inspection générale de l'État ».

Les policiers municipaux sont, par ailleurs, agents de police judiciaire adjoints en vertu de l'article 21 du code de procédure pénale (CPP). Sans préjudice de l'obligation de rendre compte au maire qu'ils tiennent de l'article 21 précité, les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire (OPJ) de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance¹⁹³. Ils sont autonomes concernant les faits contraventionnels et s'en remettent à un OPJ pour les faits délictuels et criminels qu'ils constatent.

Enfin, les organisations syndicales peuvent être amenées à jouer le rôle d'alerte lorsque les polices municipales sont employées à des fins explicitement exclues par la loi, comme le maintien de l'ordre¹⁹⁴.

¹⁹² Créé par le décret n° 2017-668 du 27 avril 2017, le SNEAS a pour mission de contribuer à la prévention du terrorisme, des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et à la sûreté de l'État en diligentant des enquêtes administratives pour le compte du ministre de l'intérieur.

¹⁹³ art. 21-2 du CPP.

¹⁹⁴ Ainsi à l'hiver 2018, au plus fort des mouvements des gilets jaunes, le syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM) avait interpellé le ministère de l'intérieur sur la participation de plus en plus fréquente des polices municipales aux dispositifs de maintien de l'ordre.

B - Un risque déontologique faible, mais non nul

Au sein de l'échantillon de communes retenu par la Cour pour son enquête, un total de 153 mesures disciplinaires a été prononcé, soit une moyenne de 30 mesures par an. Tout l'éventail des sanctions semble avoir été mobilisé, de l'avertissement à la mise à retraite d'office. Les motifs avancés par les communes vont de l'attitude irrespectueuse envers un collègue au vol au sein des bâtiments communaux. On recense, par ailleurs, 13 retraits ou suspensions d'agrément sur l'ensemble de la période. Ces chiffres sont à mettre en regard avec les quelque 3 000 agents de police municipale employés par les communes de l'échantillon.

Le Défenseur des droits fait par ailleurs état de 145 saisines mettant en cause des policiers municipaux en 2018, soit 4 % des saisines motivées par un manquement à la déontologie des forces de sécurité. Les griefs évoqués sont majoritairement la violence (26 % des saisines), le manque d'impartialité (17 %) ou le non-respect de la procédure (16,5 %) ; 87,5 % de ces saisines se sont conclues par une absence de manquement. Par comparaison, la police nationale totalise à elle seule plus de 50 % des saisines du Défenseur des droits, soit près de dix fois plus de saisines pour six fois plus d'effectifs.

Ces statistiques s'expliquent avant tout par le caractère limité des compétences des policiers municipaux et la faiblesse de leurs pouvoirs de contrainte, là où la majorité des cas impliquant des policiers nationaux ont trait aux conditions d'interpellation, de garde à vue, de contrôle d'identité ou de dépôt de plaintes, soit des prérogatives dont les agents municipaux sont dénués. En outre, les services du Défenseur des droits suggèrent que les litiges se règlent plus facilement à l'amiable par un recours direct au maire, rendant toute intervention d'un autre médiateur inutile¹⁹⁵.

¹⁹⁵ *Le Défenseur des droits et la déontologie des policiers municipaux*, Benoît Narbey, AJCT 2015.

C - Un renforcement des contrôles externes opportun et qui fait consensus

1 - Le contrôle des polices municipales

Le dispositif de contrôle externe présente certaines faiblesses. D'une part, les critères d'obtention de l'agrément ne sont pas réexaminés en cas de mutation du policier municipal, à la différence des critères d'autorisation de l'armement. Les services de l'État n'effectuent donc pas un contrôle en continu du respect du cadre déontologique par les policiers municipaux. L'enquête de moralité¹⁹⁶ est formelle et se limite à la consultation des fichiers de police et judiciaires. D'autre part, le contrôle prévu à l'article L. 513-1 du CSI¹⁹⁷ s'avère inopérant du fait de la procédure d'avis préalable de la CCPM qui, sous sa forme actuelle, ne se réunit pas assez régulièrement, ce qui rend le contrôle quasiment impossible en pratique. L'inspection générale de l'administration (IGA) n'a, ainsi, été saisie qu'à deux reprises depuis la création de cette disposition par la loi du 15 avril 1999.

Toute la responsabilité du contrôle repose *in fine* sur le pouvoir hiérarchique exercé par les maires. Si les statistiques montrent que ces derniers n'hésitent pas à en faire usage – les sanctions disciplinaires étant beaucoup plus fréquentes que les suspensions ou retraits d'agrément –, et si les plus grandes communes sont dotées d'inspections générales (Paris¹⁹⁸, Marseille, Nice) ou de référents déontologues (Hyères), les dispositifs internes¹⁹⁹ n'épuisent pas la question du contrôle des polices municipales. En effet, l'extension de leur champ d'intervention ainsi que la banalisation de l'arme à feu justifient le recours à une expertise indépendante et impartiale en cas d'atteinte particulièrement grave à la déontologie. La

¹⁹⁶ Il s'agit « d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées », par application de l'article L. 114-1 du CSI.

¹⁹⁷ Contrôle « à la demande du maire, du président de l'EPCL, du représentant de l'État dans le département ou du procureur de la République, et après avis de la CCPM, sur décision du ministre de l'intérieur ».

¹⁹⁸ Cf. Conseil de Paris, délibération 2014 IG 1001, séances des 16 et 17 juin 2014.

¹⁹⁹ En mars 2007, un rapport du président de l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF) a étudié la constitution d'une « inspection générale de l'administration territoriale » (IGAT) pour mettre à disposition des collectivités territoriales une structure de contrôle et de conseil de haut niveau. Ce rapport, qui a examiné quatre formes juridiques possible pour constituer cette inspection et pour préciser les contours de ses modalités de fonctionnement et de financement, n'a pas eu de suites.

Cour parvenait déjà au même constat dans son rapport public thématique de 2011, en recommandant d'« *étudier de nouvelles modalités de contrôle des polices municipales par le ministère de l'intérieur, adaptées à l'importance de leurs missions et de leurs effectifs* ».

Le renforcement des contrôles externes semble en outre faire consensus, non seulement au sein du ministère de l'intérieur – l'inspection générale de la police nationale estime « *difficilement justifiable que la police municipale soit soumise à un moindre niveau de contrôle par rapport à la police nationale* », aussi auprès des organisations syndicales et des élus. Le rapport Fauvergue-Thourot souligne ainsi que « *la mise en place d'un mécanisme de contrôle effectif de l'activité des polices municipales impliquant les services de l'État constitue la contrepartie du renforcement de leurs pouvoirs* »²⁰⁰. Les représentants de la profession avancent toutefois la nécessité d'une prise en compte de la spécificité des attributions des agents municipaux et les élus indiquent s'opposer à tout contrôle qui s'apparenterait à un jugement en opportunité sur la doctrine d'emploi.

La recommandation formulée par la Cour en 2011 demeure d'actualité et sa mise en œuvre peut s'inscrire dans un projet de loi qui s'inscrira dans la perspective des travaux menés sur le Livre blanc. Plusieurs options, sans création d'un nouveau corps d'inspection, sont possibles.

D'une part, le rapport Fauvergue-Thourot propose de supprimer l'avis de la commission consultative et de créer au sein de l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission permanente de contrôle des polices municipales, avec le concours de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)²⁰¹.

D'autre part, des inspecteurs généraux en service extraordinaire à l'IGA, nommés par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre de l'intérieur, pour une durée de cinq ans non renouvelable, participent à l'ensemble des missions d'évaluation des politiques publiques, d'inspection des services ou d'audit interne confiées à l'IGA portant sur

²⁰⁰ Rapport sur le « *continuum de sécurité* » précité, p. 83.

²⁰¹ En juin 2020 a été annoncée une réforme des inspections du ministère de l'intérieur. Un arrêté du 10 juin 2020, publié au J.O. du 12 juin, a institué un collège des inspections générales du ministère de l'intérieur, présidé par le chef du service de l'IGA.

des secteurs très diversifiés²⁰² ; ces inspecteurs en service extraordinaire pourraient utilement venir étoffer les équipes d'une éventuelle mission de contrôle des polices municipales.

Enfin, un dispositif sur le modèle de l'inspection des services de renseignement²⁰³, où les équipes sont constituées ponctuellement en puisant dans le vivier de différents corps d'inspection²⁰⁴, peut aussi être envisagé.

Quelle que soit sa forme, cette structure devrait pouvoir agir sans l'aval de la CCPM. Sa création, dont l'enquête de la Cour montre qu'elle est attendue, notamment dans les petites communes, nécessitera que les modalités de saisine et les conditions de l'engagement d'une procédure de contrôle soient précisément définies. En complément de l'examen de situations individuelles pour lesquelles la commission pourrait être saisie, elle devrait aussi pouvoir jouer un rôle d'audit et de conseil sur l'organisation de la police municipale auprès des exécutifs locaux, en réalisant par exemple :

- des analyses des dispositifs de gouvernance, de direction opérationnelle et des pistes d'améliorations (simplification, etc.) ;
- des analyses des besoins en matière de coordination entre services et des moyens techniques pour y parvenir, y compris sur le plan des transmissions et des formations nécessaires ;
- une diffusion des bonnes pratiques observées sur le terrain ;
- des évaluations de l'application de la convention de coordination en cas de désaccord ou d'incertitude.

²⁰² Peuvent notamment être nommés en qualité d'inspecteur général en service extraordinaire des fonctionnaires ayant occupé les fonctions de directeurs généraux des services des régions, des départements, des communes de plus de 150 000 habitants ou des EPCI de plus de 400 000 habitants (cf. avis publié au JORF n° 0039 du 15 février 2019).

²⁰³ Cf. décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 modifié, relatif à l'inspection des services de renseignement. Cette inspection exerce ponctuellement sous l'autorité du Premier ministre, des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services spécialisés de renseignement, de la communauté française du renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement. Son secrétariat est assuré par la Coordination nationale du renseignement.

²⁰⁴ Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Contrôle général des armées et Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

Le portefeuille de l'organe de contrôle devrait pouvoir aussi inclure le contrôle des dispositifs de vidéoprotection, que la CNIL n'est pas en mesure de contrôler efficacement. Il pourrait être saisi par le maire, autorité hiérarchique du service concerné, le représentant de l'État dans le département ou le procureur de la République²⁰⁵.

2 - Le contrôle du recours à la vidéoprotection

L'installation de caméras de vidéoprotection est soumise au respect des règles prévues par le code de la sécurité intérieure, notamment sous la forme d'une autorisation d'installation. Cette autorisation, délivrée par la préfecture du département, est obligatoire et préalable à la mise en service des caméras (cf. *supra*). En 2011, la Cour relevait les lacunes du contrôle de la vidéoprotection, normalement assuré par les commissions départementales qui peuvent effectuer un contrôle sur place *a posteriori*²⁰⁶. Dans les faits, les commissions départementales ne font pas un usage fréquent de leurs pouvoirs.

La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est aussi habilitée à réaliser, sur l'ensemble du territoire, un contrôle *a posteriori*, de sa propre initiative ou sur demande de la commission départementale²⁰⁷.

La CNIL et le contrôle de la conformité des dispositifs de vidéoprotection

Cette compétence a été attribuée à la CNIL par la loi du 14 mars 2011 (LOPPSI 2). La commission a mis en place une méthodologie de contrôles qu'elle effectue afin que les garanties essentielles prévues par la loi (information des personnes, durée de conservation, limitation des zones filmées, sécurité du système, etc.) soient vérifiées²⁰⁸.

Entre 2014 et 2018, 336 contrôles ont permis de vérifier la conformité des dispositifs de vidéoprotection au cadre légal applicable. Ces vérifications ont majoritairement donné lieu à des courriers d'observations, ont nécessité dans 30 cas l'adoption de mises en demeure au vu des manquements constatés et ont donné lieu, à quatre reprises, à la saisine du préfet compétent pour l'informer de la non-conformité du dispositif contrôlé.

²⁰⁵ Ces trois autorités sont, depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, signataires de la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

²⁰⁶ Cf. article L. 253-1 du CSI.

²⁰⁷ Cf. article L. 253-2 du CSI.

²⁰⁸ Cf. CNIL, rapport annuel d'activité de 2013.

La CNIL n'a pas la capacité de prononcer de sanction, telle que la suspension du système de vidéoprotection, à l'égard du responsable de traitement aux termes des textes alors en vigueur.

Par ailleurs, la CNIL est attentive à l'installation, à titre expérimental, de nouvelles technologies (cf. *supra*), très souvent couplées à des dispositifs de vidéoprotection, comme en témoigne l'avis qu'elle a rendu public le 29 octobre 2019 au sujet de l'installation de portiques à reconnaissance faciale à l'entrée de lycées de Nice et de Marseille. Une commission nationale de vidéosurveillance avait été instituée en 2007²⁰⁹ dont l'objectif était d'éclairer le Gouvernement sur les évolutions techniques et sur les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéoprotection et d'émettre un avis sur tout projet de texte relatif à la question. Faute d'une activité suffisamment soutenue, sa suppression est prévue²¹⁰.

Dans l'ensemble, le dispositif de vidéoprotection est insuffisamment contrôlé au regard de son ampleur et des enjeux d'atteinte aux libertés publiques. À titre de comparaison, en Suisse, un double contrôle est effectué, aux niveaux fédéral et cantonal (cf. annexe n°5).

Le dispositif national pourrait faire l'objet d'un axe de contrôle à part entière de l'organe de contrôle évoqué *supra*, qui se verrait attribuer en la matière les mêmes prérogatives que la CNIL.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La commission consultative des polices municipales, présidée par un maire, joue un rôle d'influence et d'orientation. Mais elle se réunit trop peu et certaines de ses attributions relèveraient légitimement d'autres instances.

L'effort financier en faveur des polices municipales est croissant au fur et à mesure qu'elles prennent de l'importance. La masse salariale reste le poste de dépense le plus élevé, avec un risque inflationniste important du fait de la concurrence que se font les communes pour attirer les

²⁰⁹ Cf. décret n° 2007-916 du 15 mai 2007 portant création de la Commission nationale de la vidéosurveillance, abrogé par le décret n° 2011-877 du 25 juillet 2011, pris pour l'application de l'article 24 de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

²¹⁰ Cf. « jaune » relatif aux commissions et instances consultatives ou délibératives, annexé au projet de loi de finances pour 2020. La commission n'a pas produit de rapports d'activité depuis plusieurs années et ne semble plus se réunir.

meilleurs profils. En outre, la structuration de la filière ne permet plus de répondre aux attentes des employeurs et aux niveaux de responsabilités assumés par les encadrants des plus grandes polices municipales.

Si le dispositif de formation a largement contribué à la professionnalisation des polices municipales, il génère parfois des délais trop longs qui ne prennent pas suffisamment en compte les exigences opérationnelles des employeurs. Enfin, le contrôle des polices municipales est lacunaire au vu de l'extension de leurs attributions et l'évaluation de leur activité n'a pas fait, à ce stade, l'objet d'une réflexion aboutie. Une instance de contrôle dédiée, également compétente pour la vidéoprotection, permettrait d'y remédier.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. recentrer la commission consultative des polices municipales sur les enjeux stratégiques et opérationnels pour les polices municipales en réservant les questions statutaires au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (SGMI) ;*
- 8. encadrer, par voie réglementaire, la formation opérationnelle, juridique et déontologique ainsi que les activités des personnels affectés en centre de supervision urbain (SGMI, DGCL, CSFPT, CNFPT) ;*
- 9. améliorer la qualité de la formation continue obligatoire et inclure dans la formation initiale la formation préalable à l'armement pour les armes de catégorie D (SGMI, DCS, CNFPT) ;*
- 10. inciter les communes et les intercommunalités à évaluer l'activité et l'efficacité des services de police municipale sur leur territoire (SGMI, DCS) ;*
- 11. organiser le contrôle externe des polices municipales selon des modalités adaptées (SGMI, DCS).*

Conclusion générale

Presque dix ans après, la majorité des constats issus du rapport public thématique de 2011 de la Cour des comptes sont toujours d'actualité. Comme entre 2002 et 2009, l'accroissement des effectifs municipaux de sécurité a été plus important, dans la période récente, que celui des forces de sécurité de l'État. La couverture du territoire continue de s'étendre.

Depuis 2011, le risque terroriste a conduit à un renforcement de l'armement des policiers municipaux. L'armement a conduit, quant à lui, les polices municipales à adopter une approche plus interventionniste. Autrefois cantonnées à certaines communes bien identifiées du pourtour méditerranéen, les doctrines d'emploi favorisant l'interpellation et la répression de la délinquance sont à présent mises en œuvre à Lyon, à Saint-Étienne ainsi que dans des communes de taille moyenne, dans et hors de la région parisienne. Ce faisant, ces polices municipales s'apparentent de plus en plus aux unités de voie publique de la police nationale.

Cette extension s'est accompagnée d'une professionnalisation qui facilite la coordination, devenue naturelle, avec les forces nationales. Le « *continuum* de sécurité » est une réalité locale, chaque force faisant régulièrement appel à l'autre. Dans le même temps, les polices municipales ont gagné en autonomie, intervenant désormais seules pour sécuriser les manifestations municipales ou en réponse à des appels d'administrés.

Ce constat ne doit pas masquer la diversité persistante des physionomies et des doctrines d'emploi des forces municipales, dont le dimensionnement et les missions dépendent directement d'un choix politique opéré par le maire et qui n'est pas exclusivement fonction du niveau de délinquance local. Les modèles des polices municipales de Lille et de Nice sont ainsi nettement opposés, alors que les deux villes enregistrent des niveaux de délinquance similaires.

Pour autant, la croissance des polices municipales et la diffusion de doctrines d'emploi de plus en plus interventionnistes est loin d'être neutre pour les forces de sécurité de l'État.

En zone police, à l'heure de la police de sécurité du quotidien, la tendance au délaissement par la police nationale des missions de tranquillité publique à la faveur du développement des forces municipales se confirme. Il est symptomatique à cet égard que les missions qui leur sont habituellement confiées par les conventions de coordination sont dorénavant considérées comme « indues » par la police nationale, alors qu'elle en a normalement la responsabilité en l'absence de forces municipales. En zone gendarmerie, le constat de la dépendance aux moyens matériels et humains est le même. Toutefois, à la différence de 2011, l'effet de substitution touche aussi – quoique dans une moindre mesure – la lutte contre la délinquance, cœur de métier des forces de l'État dont elles n'ont manifestement plus le monopole.

Si l'implication des communes se fait au bénéfice de la sécurité de la population, elle est aussi révélatrice des fragilités des polices d'État. Ces dernières ne peuvent plus assumer seules l'ensemble des missions qui leur incombent et doivent se reposer sur des services municipaux qui ne dépendent pas d'elles.

Ce constat appelle une évolution de la position de l'État vis-à-vis des polices municipales et une clarification du rôle qui leur est dévolu, au-delà de leurs attributions traditionnelles en matière de tranquillité et de salubrité publiques, dans certaines missions relevant du bas du spectre de la sécurité publique (surveillance générale préventive, champ contraventionnel, interpellations en flagrance), alors que le ministère de l'intérieur reste à ce jour dans une relative neutralité face à ces questions.

Cette situation devrait conduire l'État à encourager les communes à créer des services de police municipale, mais aussi à s'engager, de son côté, à réinvestir pleinement les missions d'intervention.

En définitive, il convient d'approfondir la contractualisation, à l'échelle locale, et d'en enrichir le contenu afin de mieux définir les engagements mutuels des forces au bénéfice de la sécurité de tous.

Au-delà de cette orientation nécessaire, les constats de la Cour sur les polices municipales sont révélateurs des problèmes auxquels est confrontée la police nationale et des limites de sa présence. Ils appellent une nouvelle approche pour la police nationale, qui ne peut plus reposer, comme actuellement, sur un modèle conjuguant augmentation des effectifs, dépassement de la durée du temps de travail réglementaire et attribution d'avantages catégoriels pour compenser l'exposition aux risques et la pénibilité des missions, au détriment des moyens matériels d'exercice des missions. Le recul du taux d'engagement des effectifs sur le terrain plaide aussi en faveur d'une redéfinition de ces priorités en même temps que d'une nouvelle articulation avec les polices municipales.

Liste des abréviations

ADF :	Assemblée des départements de France
AMF :	Association des maires de France
APJA :	Agent de police judiciaire adjoint
ASP :	Agent de sécurité de Paris
ASVP :	Agent de surveillance de la voie publique
BAC :	Brigade anti-criminalité
CCOP :	Cellule de coordination opérationnelle du partenariat
CCPM :	Commission consultative des polices municipales
CDPD :	Conseil départemental de prévention de la délinquance
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CIPDR :	Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
CISPD :	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLS :	Contrat local de sécurité
CNDS :	Commission nationale de déontologie de la sécurité ²¹¹
CNFPT :	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CSI :	Code de la sécurité intérieure
CSP :	Circonscription de sécurité publique
CSU :	Centre de supervision urbain
DACG :	Direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice)
DCS :	Délégation aux coopérations de sécurité (ministère de l'intérieur)
DDSP :	Direction départementale de la sécurité publique
DGCL :	Direction générale des collectivités territoriales
DGGN :	Direction générale de la gendarmerie nationale (ministère de l'intérieur)

²¹¹ Créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 et supprimée par la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

DGPN :	Direction générale de la police nationale (ministère de l'intérieur)
DLPAJ :	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'intérieur)
DSPAP :	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
FIPD :	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
FOVeS :	Fichier des objets et des véhicules signalés
GLTD :	Groupement local de traitement de la délinquance ²¹²
IGA :	Inspection générale de l'administration (ministère de l'intérieur)
IGGN :	Inspection générale de la gendarmerie nationale (ministère de l'intérieur)
IGPN :	Inspection générale de la police nationale (ministère de l'intérieur)
INHESJ :	Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice
LOPS :	Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité
LOPSI :	Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure
LOPPSI :	Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
OPJ :	Officier de police judiciaire
PSQ :	Police de la sécurité du quotidien
QRR :	Quartier de reconquête républicaine
RIFSEEP :	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SIV :	Système d'immatriculation de véhicules
SNPC :	Système national des permis de conduire
UTeQ :	Unité territoriale de quartier, devenue brigade spécialisée de terrain (police nationale)
ZSP :	Zone de sécurité prioritaire

²¹² Cf. Circulaire NOR/INTK060011OC du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 4 décembre 2006.

Annexes

Annexe n° 1 :	échantillon de l'enquête « Polices municipales »	138
Annexe n° 2 :	rappel des recommandations du rapport de la Cour de 2011, formulées sur les polices municipales et la vidéoprotection	140
Annexe n° 3 :	le cadre juridique des polices municipales.....	142
Annexe n° 4 :	éléments de comparaisons internationales - les polices locales ou municipales en Europe.....	143
Annexe n° 5 :	le déploiement de la vidéoprotection en Europe.....	149
Annexe n° 6 :	les agents de surveillance de la voie publique (ASVP)	154
Annexe n° 7 :	les gardes-champêtres	157
Annexe n° 8 :	le régime de la « police d'État »	159
Annexe n° 9 :	statistiques de la délinquance des communes de l'échantillon	163
Annexe n° 10 :	évolution des effectifs police nationale-gendarmerie nationale-police municipale des communes de l'échantillon	168
Annexe n° 11 :	la politique publique de prévention de la délinquance.....	171

Annexe n° 1 : échantillon de l'enquête « Polices municipales »

L'échantillon initialement défini comportait 55 communes et 2 intercommunalités, regroupant cinq millions d'habitants, soit un peu plus de 7 % de la population nationale. Il représentait plus de 13 % des effectifs de policiers municipaux du territoire. Il comprenait en effet des municipalités qui disposent de polices municipales fournies.

Des études de cas spécifiques se sont ajoutées, formant un échantillon complémentaire de 33 autres collectivités et portant l'échantillon total à 90 entités. L'échantillon complémentaire s'intéresse à plusieurs collectivités d'envergure qui ne disposent pas d'effectifs municipaux importants ; ces données représentent plus de cinq millions d'habitants mais seulement 5,7 % des effectifs.

Au total, l'étude porte ainsi sur près de 15 % de la population nationale et s'intéresse à près de 20 % des 22 700 agents de police municipale (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 5 : représentativité des collectivités retenues dans les échantillons

	Échantillon initial	Échantillon complémentaire	Total	Proportion nationale
Population	4 949 399	5 088 168	10 037 567	14,98 %
Effectifs de policiers municipaux	3 152	1 312	4 464	19,60%

Une pluralité de collectivités retenues

L'échantillon global s'intéresse à une grande diversité d'acteurs locaux. Si l'étude porte sur 85 communes, elle intègre également trois intercommunalités et deux métropoles. Parmi les 85 communes, huit sont des préfectures, soit un peu moins de 10 %. Au sein même du bloc communal retenu, l'éventail des collectivités envisagées est relativement large.

Un large spectre territorial

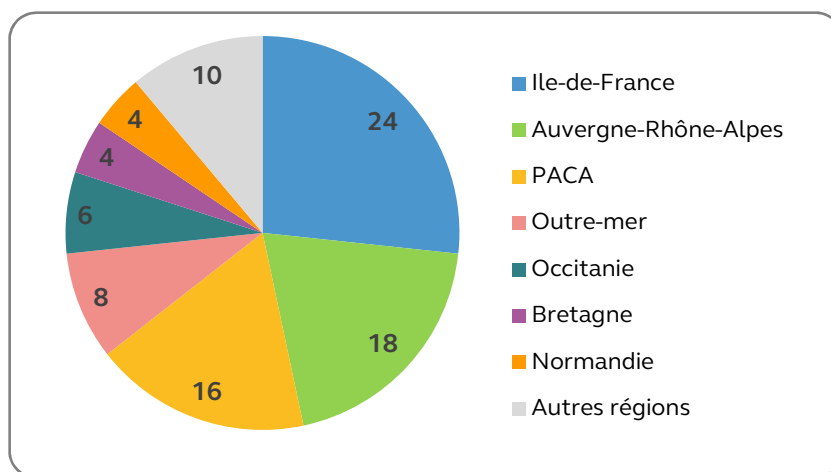
L'échantillon se caractérise par une grande diversité des cas retenus pour l'étude. Si l'échantillon initial porte sur les zones où les concentrations des effectifs de policiers municipaux sont les plus élevées, comme l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou le département du Rhône, les collectivités sélectionnées dans un deuxième temps élargissent l'étendue territoriale de l'étude, en particulier aussi envers l'outre-mer.

Tableau n° 6 : répartition des collectivités en fonction de leur population

Moins de 20 000 habitants	25
De 20 000 à 100 000 habitants	41
Plus de 100 000 habitants	24
Total	90

Si certaines régions sont moins représentées, comme la Nouvelle-Aquitaine, les Hauts-de-France, la Bourgogne-Franche-Comté ou le Grand-Est, c'est en partie parce que ces territoires sont ceux où les effectifs de police municipale sont les plus réduits. Au total, les collectivités de l'échantillon proviennent de 33 départements différents. Cette diversité d'exemples territoriaux confère à l'échantillon une représentativité solide.

Graphique n° 10 : répartition régionale de l'échantillon



La représentativité de l'échantillon repose sur quatre variables définies en amont de l'étude : la population induite par les collectivités intégrées, les effectifs de police municipale, la diversité des collectivités envisagées, par rapport à leur statut ou à leur taille, et enfin la pluralité territoriale des collectivités choisies. Ces variables constituent le fondement statistique de l'étude qui intègre près d'un cinquième des policiers municipaux.

Annexe n° 2 : rappel des recommandations du rapport de la Cour de 2011, formulées sur les polices municipales et la vidéoprotection

Sur les polices municipales

- Concernant la formation initiale des policiers municipaux, instaurer la transmission aux préfets (outre les maires) des avis de fin de formation des stagiaires émis par le CNFPT, afin de motiver les décisions d'agrément [**mise en œuvre**];
- Créer une obligation de formation continue des directeurs de police municipale, à l'instar des autres cadres d'emploi de la filière (mise en œuvre);
- Étudier de nouvelles modalités de contrôle des polices municipales par le ministère de l'intérieur, adaptées à l'importance de leurs missions et de leurs effectifs [**non mise en œuvre**];

Sur la vidéosurveillance

- Se doter des moyens d'une connaissance exacte du déploiement des systèmes de vidéosurveillance par les collectivités locales en distinguant les caméras affectées à la surveillance de la voie publique, la surveillance des bâtiments communaux, la régulation du trafic routier et les caméras installées dans les établissements ouverts au public permettant de visionner la voie publique [**non mise en œuvre**];
- Engager une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique dans la prévention de la délinquance et l'élucidation des délits, selon une méthode rigoureuse, avec le concours de chercheurs et d'experts reconnus [**non mise en œuvre**];
- Organiser l'insertion systématique par les services de police dans les comptes rendus d'enquête après identification (CREI) et, par suite, dans le STIC-FCE, de la mention éventuelle de l'interpellation de l'auteur grâce à la vidéosurveillance de la voie publique, conformément à une proposition de l'INHESJ dans son rapport de 2008 sur les conditions d'efficacité et les critères d'évaluation de la vidéoprotection [**non mise en œuvre**];
- Mettre en œuvre une mesure analogue dans la gendarmerie nationale [**non mise en œuvre**];
- Joindre à l'arrêté préfectoral d'autorisation des systèmes de surveillance de la voie publique la liste nominative, ou au moins fonctionnelle, des personnes habilitées à visionner les images, régulièrement tenue à jour en fonction des mouvements de personnel au sein des services concernés [**non mise en œuvre**];

- Prévoir, parmi les prescriptions contenues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, l'obligation pour les communes de soumettre tous les personnels chargés de l'exploitation de ces systèmes à l'obligation de suivre un programme de formation conforme à un modèle-type arrêté par voie réglementaire **[non mise en œuvre]** ;
- Inciter les communes à adopter un règlement intérieur du centre de supervision urbain (CSU), comportant certaines clauses obligatoires sur des points sensibles comme la désignation des agents autorisés à accéder aux locaux et des opérateurs habilités à visionner les enregistrements pour le compte d'un officier de police judiciaire (OPJ), ou à procéder au réglage technique des systèmes (masquage automatique des fenêtres) **[non mise en œuvre]**.

Annexe n° 3 : le cadre juridique des polices municipales

<i>Missions</i>	
<i>Police administrative</i>	<i>Police judiciaire</i>
<p>- Exécution des arrêtés de police du maire ;</p> <p>- Mise en œuvre des décisions du maire dans l'exercice de ses compétences de police administrative générale (protection de l'ordre public municipal : tranquillité, sécurité, salubrité publiques).</p>	<p style="text-align: center;">Autorisé</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2° de l'article 21 du code de procédure pénale : les agents de police municipale ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA). <p>Peuvent constater, par procès-verbal, les contraventions aux arrêtés municipaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La loi leur confie par ailleurs la compétence de verbaliser un certain nombre d'infractions : <ul style="list-style-type: none"> - la grande majorité des contraventions au code de la route (art R. 130-2 du code de la route : possibilité, notamment, de procéder à des rétentions de permis de conduire en cas d'excès de vitesse majeurs) ; - contraventions au code pénal ne nécessitant pas d'actes d'enquête ou ne réprimant pas des atteintes à l'intégrité des personnes (art. R. 15-33-29-3 du code de procédure pénale) : animaux dangereux, tapages nocturnes, abandons d'ordures, etc. - atroupements dans les halls d'immeubles (art L.126-2 du code de la construction) ; - infractions à la police des transports ferroviaires (art L. 2241-1 du code des transports) ; <p>Pour dresser les procès-verbaux de ces infractions, le policier municipal peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> - relever l'identité du contrevenant ; - rédiger un rapport sous l'autorité d'un officier de police judiciaire ; - conduire le contrevenant à un officier de police judiciaire en cas de flagrant délit. <ul style="list-style-type: none"> ● La loi (article L.511-1 CSI) prévoit aussi la possibilité pour les policiers municipaux de procéder à des inspections de bagages et à des palpations de sécurité.
	<p style="text-align: center;">Interdit</p> <ul style="list-style-type: none"> ● À défaut d'être d'OPJ, les agents de police municipale ne peuvent pas : <ul style="list-style-type: none"> - rédiger des actes d'enquête ; - constater des contraventions relatives à l'intégrité des personnes ; - procéder à des contrôles d'identité. ● Ils ne peuvent pas effectuer des missions de maintien de l'ordre.

Annexe n° 4 : éléments de comparaisons internationales - les polices locales ou municipales en Europe

Afin de mieux appréhender les singularités de l'organisation policière française, une étude de parangonnage a été réalisée avec le concours de la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur et d'attachés de sécurité intérieure (ASI) en poste en Europe. Elle a eu pour objet d'examiner l'organisation générale et les missions des polices locales ou municipales des pays étudiés et de mettre en évidence leur place par rapport à celles des autres forces de la sécurité intérieure. Les rôles respectifs des polices municipales, de la police et de la gendarmerie – pour ne citer que les principales forces ou corps de sécurité – et leur participation à l'ensemble des fonctions policières diffèrent, en effet, selon les États étudiés.

Les pays européens voisins de la France prennent en compte le traitement de la tranquillité publique en l'adaptant à l'organisation des forces de sécurité propre au pays. De ce traitement découle, dans certains cas, le choix de créer une police municipale ou, à défaut, d'inclure la mission correspondante au sein d'autres forces de police. Les six pays retenus dans le présent panel pour les besoins de l'enquête sont comparables à la France, qu'il s'agisse de la taille, du niveau économique ou des enjeux de sécurité (cf. tableau de synthèse ci-après). Il s'agit de : l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ces pays traitent les missions de police de proximité, de préservation du bon ordre et de tranquillité publique de manière variable mais des caractéristiques communes apparaissent, permettant de classer cet ensemble hétérogène en trois groupes.

1 - Le premier groupe : les pays qui ne disposent pas de polices municipales

Aux **Pays-Bas**, depuis 1993, il existe une force de police nationale de 61 000 agents, à statut civil²¹³. Sa création s'est faite par intégration de l'ensemble des polices locales au sein de la police nationale. Celle-ci a la charge de préserver la tranquillité publique. Les polices municipales ont disparu, même s'il existe encore 23 700 « *agents de la paix* », employés

²¹³ La maréchaussée royale est une organisation de police sous statut militaire, qui relève d'une gestion partagée entre les ministères de la justice et de l'intérieur.

municipaux, non-armés et qui peuvent être dotés de pouvoirs de police contraventionnels (garde de pont, garde forestier, équivalent des ASP). La gouvernance des questions de sécurité est entièrement locale dans le cadre de la mise en œuvre d'une doctrine de « *community policing* ». Elle revient à « un triangle décisionnel » composé du maire, qui est formellement responsable de l'ordre public, du procureur du Roi et du chef de la région de police.

Au **Royaume-Uni**, il n'existe pas de police municipale. La police est fortement décentralisée dans le cadre d'un système local construit au sein du comté. Elle est organisée en 45 forces territoriales²¹⁴ (39 en Angleterre, quatre au Pays de Galles, un en Écosse, un en Irlande du Nord) qui ont toutes une structure organique similaire, à quatre directions (sécurité publique, police judiciaire, formation-éthique, administration-soutien). Ces forces sont attachées à une forte implication des agents de sécurité publique dans le « *neighbourhood policing* », c'est-à-dire la « police du voisinage », doctrine proche du concept de la police de proximité. S'il n'existe pas de polices municipales organiques, le déroulement de carrière des policiers, qui est caractérisée par une forte stabilité locale, facilite l'établissement d'une relation forte avec la population. C'est à la base de l'action policière de sécurité publique britannique.

2 - Le deuxième groupe : les pays où les polices municipales, fédérales ou locales assument un rôle prépondérant dans la gestion de la sécurité publique

En **Allemagne**, il n'y a pas de « police municipale » en tant que telle. Selon la Constitution, le land est responsable de l'ordre public et de la sécurité. Chaque *Landpolizei* est répartie entre différents services : police urbaine en uniforme (*Schutzpolizei*), police judiciaire en civil, police des routes, police des autoroutes, maintien de l'ordre et un ou plusieurs groupes d'intervention de type GIPN. La *Schutzpolizei* (littéralement « police de protection »), assimilable aux polices municipales par ses missions de préservation de la tranquillité publique, est chargée de la sécurité publique dans les villes et groupements de communes. Outre son activité de patrouille, elle lutte contre les délits commis sur la voie publique et ses missions comprennent aussi la prévention.

²¹⁴ À part la Cité de Londres. L'agglomération londonienne possède le service policier le plus important du royaume en matière d'effectif (46 000 agents) : le *Metropolitan Police Service* (*The Met*).

La *Bundespolizei* (BPol, 39 000 agents), qui est une police nationale, a la charge d'exercer les compétences fédérales en matière de sécurité, de police criminelle et de maintien de l'ordre. Elle ne s'associe pas aux missions de sécurité publique confiées aux *Landpolizei*.

La **Belgique** a réformé son organisation policière à la suite de dysfonctionnements graves qui ont marqué l'opinion publique et d'un manque de coordination entre les services, mis en évidence par l'affaire Dutroux dans les années 1990. Après trois années de débats publics, la loi du 7 décembre 1998 a fusionné la « police communale », la « police judiciaire près des parquets »²¹⁵ et la « gendarmerie nationale belge » en une force de police intégrée (Politie), structurée à deux niveaux, chacun autonome mais travaillant en collaboration : la « police locale », police de droit commun, constituée autour de 187 zones de police, est placée sous l'autorité du bourgmestre, autorité de police aux pouvoirs étendus ; la « police fédérale », police aux missions d'attribution, exerce quelques missions spécialisées (police judiciaire, renseignement, maintien de l'ordre). La doctrine d'emploi, déclinée dans le plan national de sécurité, s'inspire du « *community policing* » et vise à créer une police plus proche du citoyen et de ses attentes, ce qui suppose un enracinement local en profondeur.

3 - Le troisième groupe : les pays où les polices municipales ne jouent qu'un rôle complémentaire dans la sécurité intérieure, au côté de polices nationales

En **Italie**, les carabinieri (111 000 policiers militarisés) et les membres de la police nationale (162 000 agents de statut civil) se répartissent le territoire, les premiers dans les zones rurales, les seconds dans les zones urbaines. Des polices municipales²¹⁶ (60 000 agents) sont chargées de la police de proximité, avec des compétences de police judiciaire réduites et une loi-cadre sur la police municipale définit ses attributions. La loi confie aux régions le soin de coordonner les polices municipales. Les régions ont légiféré pour uniformiser le statut et le fonctionnement de ces polices.

²¹⁵ Moins de 5 % des effectifs policiers.

²¹⁶ Les communes peuvent organiser des groupements afin d'assurer le service de police municipale (loi n° 267 du 18 août 2000).

En **Espagne**, la loi distingue trois catégories de forces : 1°) les forces de l'État, qui sont composées de la *Guardia civil* (force de 77 000 agents, à statut militaire)²¹⁷ et du *Cuerpo Nacional de Policía de España* (CNP, force civile de 65 000 agents dépendant du ministère de l'intérieur). Le CNP assure le maintien de l'ordre et le respect des lois en milieu urbain, mais à la différence de la Garde civile en milieu rural, n'exerce pas ses compétences sur l'ensemble du territoire espagnol. 2°) Quatre communautés autonomes disposent de leur propre corps de police, dont elles ont l'entière responsabilité : Îles Canaries (Corps général de la police canarienne, depuis 2010), Catalogne (Police de la Généralité, *Mossos d'Esquadra*, depuis 1983, 21 000 agents), Navarre (Police forale de Navarre, depuis 1987, 1000 agents) et Pays basque (Police du Pays basque, *Ertzaintza*, depuis 1982, 65 000 agents). Par ailleurs, cinq communautés autonomes disposent fonctionnellement d'une unité de police qui reste dépendante organiquement de l'État²¹⁸ : Andalousie, Aragon, Asturies, Communauté valencienne, Galice. 3°) En complément, des polices municipales (68 000 agents, souvent armés), exercent les missions de proximité, aux côtés des autres forces de sécurité, avec des compétences de police judiciaire très réduites. Seules les villes de plus de 5 000 habitants peuvent décider de créer une police municipale. Dans les petites villes et villages, ce rôle est dévolu à la Garde civile ou aux polices des communautés autonomes. La création d'une police municipale suppose l'autorisation du ministre chargé de l'administration territoriale.

La **France** appartient, par l'organisation de ses forces de sécurité intérieure, à ce troisième groupe.

**

En l'absence de données d'activité qui permettraient de déterminer l'action de ces polices, il est difficile d'émettre un avis sur les choix retenus en matière de positionnement des polices municipales au sein des forces de sécurité intérieure. Les choix retenus par les Britanniques, les Néerlandais et les Belges se justifient par un recours à la doctrine du « *community policing* », qui donne une place prédominante aux missions de police de proximité. En revanche, l'Espagne, l'Italie et la France, qui disposent de polices municipales agissant en complément des autres forces de sécurité intérieure, ne semblent pas mettre en avant un tel choix de doctrine.

²¹⁷ La Garde civile est placée sous la tutelle de quatre ministères (intérieur, défense, justice et finances) respectivement pour les missions touchant à la sécurité publique, pour l'administration du personnel, l'exercice de la police judiciaire, pour le service relevant du domaine fiscal.

²¹⁸ Le maintien de l'ordre et la police judiciaire relèvent de la compétence exclusive l'État.

Tableau n° 7 : les forces de sécurité intérieure (FSI) en Europe

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Roy.-Uni
<i>Organisation des forces de sécurité intérieure (FSI)</i>	* 16 polices des Länder (États fédérés) * Police fédérale (missions spécialisées, dont police criminelle)	Police « intégrée » à 2 niveaux : * police locale à caractère municipal répartie en 187 zones * Police fédérale (missions spécialisées)	* Corps national de police (CNP & <i>Guardia civil</i>) * Polices de 9 communautés autonomes, dont 4 dépendent de l'État central * Polices municipales (villes > 5000 h)	* DGNP ²¹⁹ et préfecture de police de Paris, Gendarmerie nationale * 3 500 polices municipales et intercommunales	* Police d'État villes > 20 000 h. et carabinieri (y c. en agglomération) * Garde des finances * polices municipales et provinciales	* Police nationale intégrée et <i>Maréchaussée royale</i> * « agents de la paix » municipaux (équivalent aux ASVP)	* <i>Home office</i> * 45 forces territoriales ²²⁰ (comtés et groupements de comtés)
<i>Population (millions d'habitants)²²¹</i>	83	11	47	67	61	17	66
<i>Effectifs gendarmerie (& assimilés)</i>			77 400	100 000	111 000	6 500 ²²²	
<i>Effectifs de la police nationale</i>	56 700	12 500	65 000	150 000	162 000	66 000	32 000
<i>Effectifs des « polices locales »</i>	254 000 ²²³	37 300	26 700		60 000		127 000
<i>Effectifs des polices municipales</i>			68 400	23 500			
<i>Effectifs des ASVP</i>				7 900		23 700	
<i>Effectif total FSI</i>	310 700	49 800	237 500	281 400	333 000	96 200	159 000

²¹⁹ L'échelon territorial de la DCSP est constitué de 99 directions départementales (DDSP) regroupant 426 circonscriptions.

²²⁰ Au Royaume-Uni, 45 services (appelés « territorial ») de police : 39 en Angleterre, quatre au Pays de Galles, un en Écosse (amalgamé en 2013), un en Irlande du Nord.

²²¹ Source : Institut national des études démographiques (INED).

²²² La *maréchaussée royale* des Pays-Bas a des missions de police civile et de prévôté militaire.

²²³ La police de Berlin dispose de 22 200 policiers dont 10 700 sont affectés à l'ordre et sécurité publique générale, y compris la mission de police judiciaire, assurée par un service du type du « service d'accueil et d'investigation de proximité » (SAIP).

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Roy.-Uni
<i>Ratio FSI/1 000 habitants</i>	3,8	4,4	5,1	4,2	5,5	5,6	2,4
<i>Militaires</i>	-	-	-	10 000 ²²⁴	7 000	-	-
<i>Douanes</i>				8 000	11 000		
<i>Effectifs de la sécurité privée</i>	(n.c.)	(n.c.)	65 000	225	65 000 (armés)	(n.c.)	(n.c.)
<i>Armement des polices municipales</i>	(sans objet)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	(sans objet)
<i>Qualité OPJ des polices municipales</i>	(sans objet)	Oui	Non	Non (APJA)	APJ/OPJ	Non	(sans objet)

Source : DCI

²²⁴ Militaires dans le cadre du plan Vigipirate et de son opération « Sentinelle ».

²²⁵ Cf. Cour des comptes, Rapport public annuel, *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*, février 2018.

Annexe n° 5 : le déploiement de la vidéoprotection en Europe

L'utilisation de dispositifs de vidéoprotection s'est progressivement imposée comme un moyen de contrôle des espaces publics et n'est plus au centre des débats. L'utilisation et l'exploitation de données générées le sont davantage. La reconnaissance faciale semble aussi devenir une méthode courante chez nos voisins européens, quitte à contourner certaines législations en vigueur. Si son usage est encore exclu en Suisse, elle est en cours de déploiement à grande échelle au Royaume-Uni. Sans y avoir officiellement recours, certaines polices parviennent à identifier des individus grâce à la reconnaissance corporelle, qui n'utilise pas de données biométriques au sens du RGPD.

Le **Royaume-Uni** est résolument engagé sur la voie de la vidéoprotection qui franchit, début 2020, un nouveau seuil puisque la reconnaissance faciale sera massivement déployée, en particulier dans le Grand Londres. À Londres même, on compte aujourd'hui plus de 620 000 caméras contrôlées par le *Metropolitan Police Service*. Le MPS déploiera en 2020 des caméras dotées de la technologie de reconnaissance faciale.

Ce dispositif analyse en temps réel les images récoltées. Connectées à une base de données biométriques des personnes recherchées, les caméras peuvent enregistrer les images dès lors qu'un suspect est détecté. Un agent de police présent sur place est alors habilité à intervenir. Les services de police considèrent que les indentifications sont fiables à 70 %. Les « faux-positifs », relativement nombreux par ailleurs, concernent surtout des personnes de couleur. Le déploiement de cette technologie fait suite à une expérimentation menée dans certains quartiers de Londres et en Galles-du-Sud. Dans les deux cas, ce sont des événements d'envergure présentant des risques élevés, respectivement l'accueil du carnaval de *Notting Hill* en août 2016 et la finale de la ligue des champions en juin 2017, qui ont motivé le choix de cette technologie.

Un rapport de l'*Information Commissioner's Officer*²²⁶ (ICO) rappelle que l'emploi de données biométriques se place sous la législation du RGPD et du *Data Protection Act* de 2018. L'usage de données biométriques n'est possible, par les forces de l'ordre, qu'en cas de nécessité. L'agence de régulation fait état d'un sondage qu'elle a commandé pour apprécier les positions de l'opinion. Dans ce rapport, 57 % des sondés se déclarent favorables à l'emploi de cette technologie par le MPS. 70 % des sondés dans un autre sondage dont la commissaire fait également état estiment que la reconnaissance faciale devrait être utilisée lors des enquêtes policières.

²²⁶Source : <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2616185/live-frt-law-enforcement-report-20191031.pdf> / homologue de la CNIL.

Une évaluation de l'expérimentation menée dans les zones mentionnées a permis de donner un ordre de grandeur sur les résultats que peut procurer l'emploi de cette technologie. En janvier 2019, à Londres, sur 2500 personnes inscrites sur la liste des personnes recherchées, dix ont été repérées donnant lieu à deux arrestations. En février 2019, en Galles-du-Sud, sur les 830 individus recherchés, 12 ont été signalés dont trois arrêtés.

Après un jugement favorable de la High Court intervenu en septembre 2019²²⁷, l'emploi de ce dispositif a pu être maintenu et étendu. Les juges ont apprécié trois critères pour en retenir la légalité. D'une part, le déploiement de cette technologie était limité dans le temps et l'espace. D'autre part, la reconnaissance faciale en temps réel a été déployée dans le but précis de repérer des personnes recherchées qui étaient, enfin, susceptibles de se trouver dans cette zone. Après cette décision de justice favorable et les recommandations de l'ICO encadrant l'emploi de cette technologie, les forces de police peuvent recourir à la reconnaissance faciale en complément d'un parc déjà fourni de caméras de vidéoprotection.

Si l'**Espagne** et la **Belgique** autorisent le déploiement de la vidéoprotection, elles prohibent les technologies de reconnaissance faciale dans le domaine de la sécurité. En dépit de cette interdiction, plusieurs expérimentations ont permis d'identifier un individu compte tenu d'autres paramètres.

À Marbella, le centre de télésurveillance de la centaine de caméras de la ville utilise un logiciel d'intelligence artificielle pour identifier les individus grâce à la reconnaissance corporelle. Pour être en conformité avec la loi, ce logiciel n'utilise pas de données biométriques, mais a recours à des données d'apparence générale comme la taille, le sexe, l'âge ou encore la coupe de cheveux ou la démarche. L'Agence espagnole de protection des données assure l'application d'une exigeante législation nationale²²⁸. Ces dispositifs de reconnaissance corporelle sont pour l'instant les seuls autorisés dans l'emploi de la vidéoprotection publique. Certaines entreprises ont cependant obtenu des dérogations, par exemple une banque pour ses distributeurs de billets.

²²⁷Source : https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/09/Press-Summary-Bridges-v-Cheif-Constable-South-Wales-Police-CO-4085-2018FINAL_-1.pdf

²²⁸ Loi organique du 13 décembre 1999 de protection des données à caractère personnel et la loi organique du 5 décembre 2018 relative à la protection des données personnelles et à la garantie des droits numériques.

En Belgique, l'usage de caméras par la police est encadré par la loi sur la fonction de police de 2007 et la loi caméras de la même année. Le citoyen doit être informé de son exposition à des caméras visibles par des pictogrammes affichés aux abords du lieu concerné. Les caméras jusqu'alors utilisées sont les caméras ANPR²²⁹, qui peuvent détecter automatiquement les plaques d'immatriculation des véhicules. Les caméras non visibles font l'objet d'une réglementation particulière de son emploi et celui-ci n'est permis que lors de circonstances particulières, comme de la collecte d'information concernant des personnes radicalisées. Les données générées par ces caméras ne peuvent être conservées plus d'un an. Par ailleurs, l'usage par la police de caméras non visibles doit faire l'objet d'un signalement préalable à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC). L'exploitation des images est permise par la police pendant un mois à compter de leur enregistrement seulement si elles présentent un intérêt opérationnel. Au-delà de ce délai et à des fins de police judiciaire, une autorisation du Procureur du Roi est nécessaire. En outre, chaque caméra doit figurer dans un registre local du service de police ainsi que dans le registre national qui contient les données de géolocalisation de chaque caméra. Le COC doit pouvoir accéder aux deux registres.

En dépit d'une législation rigide, l'installation de caméras tend à s'accroître ; à Molenbeek-Saint-Jean, dans la banlieue de Bruxelles, quelques 2000 caméras ont été récemment déployées. Leurs images peuvent faire l'objet d'un traitement informatique qui détecte automatiquement certaines infractions, comme un véhicule mal garé, le dépôt sauvage d'ordure ou encore l'emprunt de voie de bus. Ce traitement informatique, s'il exclut donc la reconnaissance faciale, peut en revanche détecter automatiquement certains comportements considérés comme suspects, comme des attroupements de personnes, des maraudages devant certains lieux à risque ou bien encore des personnes qui courent *anormalement*. Dans la gare d'Amstel à Amsterdam aux Pays-Bas, ce logiciel de traitement de données peut distinguer des groupes calmes et des groupes agités. Si l'autorité belge de protection des données considère que le moyen d'identification biométrique ne doit être utilisé que lorsqu'il est le seul moyen adapté, elle ne s'oppose pas à cette reconnaissance corporelle.

Certaines législations demeurent très contraignantes lorsqu'il s'agit du déploiement de la vidéoprotection, *a fortiori* de la reconnaissance faciale.

²²⁹ *Automatic Number Plate Recognition*

En 2017, dans la gare de *Südkreuz* à Berlin, des caméras utilisant la technique de reconnaissance faciale ont été installées. Afin de tester le dispositif et d'en apprécier l'efficacité, cette expérimentation ne concerne que quelques centaines de volontaires qui fréquentent régulièrement la gare. Leurs visages ont été enregistrés dans la base de données qui servira de base d'essai. Les tests effectués ont révélé que 80% des identifications étaient correctes.

En **Allemagne**, les enjeux politiques autour de cette question sont sensibles au sein de l'opinion publique. L'hypothèse selon laquelle le ministre fédéral de l'intérieur pourrait déployer la reconnaissance faciale dans plus de 130 gares et aéroports a créé un vif émoi. Après les attentats de 2016, la question de la vidéoprotection a été relancée. En effet, la Loi fondamentale allemande protège strictement la vie privée des citoyens. Ainsi, l'installation de caméras de vidéoprotection n'était possible que dans les lieux privés comme les banques ou les supermarchés. Dans les lieux publics, leur installation pouvait éventuellement être envisagée dans les gares ou certains quartiers à fort taux de délinquance.

Si les Länder du Sud ont pu prendre des mesures expérimentales ponctuelles, comme l'installation de huit caméras à Mannheim au début des années 2000 dans une rue piétonne connue pour accueillir des activités de trafics de stupéfiants et des réseaux de proxénétisme, les normes régissant leur diffusion sont strictes. C'est aussi lors d'événements importants que les dispositifs de vidéoprotection se déploient dans les Länder. En 2018, lors de la fête de la bière de Munich, le nombre de caméras de surveillance est passé de 38 à 47. En revanche, afin de prévenir les outrages envers les agents de police, une expérimentation a été menée en faisant porter des caméras individuelles aux policiers. Il n'est, pour l'heure, pas question du déploiement de la technologie de reconnaissance faciale.

La **Suisse** demande aux municipalités et aux cantons d'obéir à des critères plus stricts encore, tant dans ces modalités d'application que dans les conditions d'utilisation des données recueillies par les pouvoirs municipaux. En Suisse, un double contrôle s'effectue entre les autorités cantonales et fédérales. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence a pour mission principale de surveiller la mise en application de la loi sur la protection des données depuis 1992²³⁰ ainsi que de l'effectivité du principe de transparence depuis une loi de 2014²³¹. Plusieurs autorités cantonales assurent un contrôle plus fin et étudient les

²³⁰ Loi sur la protection des données. Texte modifié à plusieurs reprises.

²³¹ Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, 2014.

demandes d'autorisation pour l'installation de caméras de vidéoprotection pour lesquelles les collectivités doivent suivre une démarche spécifique avant d'y procéder. C'est, par exemple, le cas de l'Autorité cantonale dans l'État de Fribourg, ou du Préposé cantonal dans la République de Genève. Ce dernier retient plusieurs principes pour en autoriser le déploiement.

L'usage de caméras de vidéoprotection est d'abord soumis à une exigence de proportionnalité. Il convient de choisir le moyen le moins intrusif pour atteindre l'objectif poursuivi et de limiter le champ de vision des caméras au périmètre strictement nécessaire ; le visionnement des données enregistrées doit être restreint à quelques personnes désignées à cet effet et intervenir en cas de besoin lié à un événement. Aucune image ne doit être rendue publique. Seules d'impérieux motifs de sécurité peuvent rendre son déploiement conforme aux lois cantonales : selon un arrêt d'un tribunal du canton de Fribourg, tel n'est *a priori* pas le cas d'un dispositif de surveillance des personnes qui s'adonnent à un dépôt sauvage d'ordures. Enfin, les données collectées doivent être éliminées au plus tard sept jours après leur enregistrement sauf en cas d'ouverture d'une procédure. Les communes sont tenues de fournir au Préposé cantonal la liste des personnes habilitées à visionner les images.

L'installation de caméras aux abords des écoles nécessitent une démarche particulière : la prise de vue durant les heures d'écoles ou les activités parascolaires est en principe proscrite. Il a, par exemple, fallu une décision favorable du Tribunal cantonal vaudois afin de permettre l'installation de caméras aux abords de deux établissements scolaires. Par ailleurs, les différentes autorités suisses sont assez rétives à l'emploi de la reconnaissance faciale. Le Préposé fédéral s'est simplement déclaré en faveur de l'usage de cette technologie dans les stades de sport pour prévenir les dérives liées au hooliganisme. L'un des dispositifs les plus ambitieux a été déployé dans le quartier des Pâquis à Genève avec un parc de 29 caméras qui a pour but principal de prévenir la délinquance. Une étude de l'université de Neuchâtel tend à démontrer le bilan en demi-teinte de la vidéoprotection dans ce quartier. Cependant, la plupart des grandes villes suisses se sont progressivement dotées d'un parc de caméras de vidéosurveillance, quoique d'une envergure souvent limitée.

Annexe n° 6 : les agents de surveillance de la voie publique (ASVP)

Les agents de surveillance de la voie publique (H/F) sont des agents communaux chargés d'une mission de police, à distinguer des agents de police municipale ou des gardes-champêtres. Recrutés sans concours ou examens, ils sont contractuels (CDD) ou, recrutés par concours dans un cadre d'emplois de catégorie C, fonctionnaires²³². En principe, la couleur de leur uniforme doit permettre de les distinguer, en évitant le « bleu gitane » réservé aux policiers municipaux. À la demande du maire, ils sont assermentés après agrément du procureur de la République, pour pouvoir agir seuls sur la voie publique.

Les ASVP ne sont pas armés et ne peuvent pas conduire de voitures de police, véhicules d'intérêt général prioritaires²³³. Mais ils peuvent menotter l'auteur d'un flagrant délit. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 28 avril 2017 sur le rôle des ASVP sur la voirie publique a pour objet de clarifier leurs prérogatives, qui sont de portée limitée : ils ne peuvent exercer des missions d'inspection visuelle, de fouilles de bagages à main et de palpation de sécurité. Elle recommande de faire suivre à l'agent « *une formation appropriée organisée par le CNFPT* », ce qui n'est pas toujours suivi²³⁴.

Leurs missions sont définies dans plusieurs codes (route²³⁵, assurances²³⁶, transports²³⁷, santé publique²³⁸, environnement²³⁹, urbanisme²⁴⁰). Toutefois, les ASVP sont principalement affectés à la surveillance du stationnement. Contrairement aux policiers municipaux, ils ne sont pas habilités à régler la circulation (art. R. 130-10 du code de la route) mais peuvent assurer la protection des usagers sur les passages

²³² Les ASVP ne font partie d'aucune filière ou cadre d'emploi répertoriés dans la fonction publique territoriale. Ils sont le plus fréquemment intégrés comme adjoints administratif territorial (catégorie C). Par concours spécifique au titre de l'évolution de carrière, ils sont intégrés dans le cadre d'emplois des agents de police municipale.

²³³ Cf. articles D. 511-9 et D. 511-10 du code de la sécurité intérieure.

²³⁴ Il n'est pas prévu de formation spécifique initiale ou continue pour exercer leurs fonctions.

²³⁵ Cf. art. R. 233-3 du code de la route.

²³⁶ Cf. art. 211-21-5 du code des assurances.

²³⁷ Cf. art. 2241-1 du code des transports.

²³⁸ Cf. art. L. 1312-1 du code de la santé publique.

²³⁹ Cf. art. L. 581-40-7° et R. 571-92 du code de l'environnement.

²⁴⁰ Cf. art. L. 180-1 du code de l'urbanisme.

dévolus, par exemple les enfants des écoles (art. L. 2212-2-° et L. 2213-1 CGCT, art. R. 220 du code de la route); leur compétence de verbalisation²⁴¹ est limitée notamment aux domaines du stationnement, hors stationnement dangereux, de la propreté des voies et espaces publics et de la lutte contre le bruit.

Faute de moyens matériels et financiers suffisants, des communes emploient des ASVP pour compléter des patrouilles de police municipale, ce qui est en principe illégal²⁴²; rien n'interdit toutefois une patrouille pédestre mixte lorsque l'intégralité de la mission assignée à cette patrouille entre à la fois dans les compétences légales des policiers municipaux et dans celles des ASVP. D'autres collectivités emploient des ASVP à la place des policiers municipaux, pour des raisons de coûts salariaux et de formation.

²⁴¹ À ce titre, ils sont considérés comme des personnes dépositaires de l'autorité publique. Le code pénal aux articles 433-5 et 433-22 sanctionne l'outrage.

²⁴² Cf. ministère de l'intérieur, circulaires des 11 juin 2007 et 15 février 2005 (abrogée) et réponse QE n° 02032 publiée dans le J.O. Sénat du 16 novembre 2017, p. 3545.

Les compétences des ASVP dans la capitale sont résumées dans le tableau ci-dessous :

DOMAINES DE COMPETENCES		PM	ASP	ASVP	
POLICE ADMINISTRATIVE	Exécution des arrêtés de police du maire (L. 511-1 CSI)				
	Sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles	L. 511-1 CSI ²⁴³		L. 531-1 CSI ²⁴⁴	
	Sécurisation des périmètres de protection (L. 511-1 CSI, par renvoi à L. 226-1 CSI)				
	Intervention dans les immeubles à usage d'habitation (L. 126-2 CCH)				
	Opérations funéraires (L. 2213-14 CGCT)				
POLICE JUDICIAIRE	Statut et compétences générales				
	Agent de police judiciaire adjoint	21 CPP			
	Constatation par procès-verbal des contraventions : - aux arrêtés de police du maire - mentionnées au livre VI du code pénal ²⁴⁵	L. 511-1 CSI	L. 532-1 CSI	L. 531-1 CSI	
	Relevé d'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux constatant les contraventions	78-6 CPP		L. 531-1 CSI	
	Environnement (code de l'environnement)	Conservation du domaine routier (L. 116-2)			
		Parcs nationaux (L. 331-20)			
		Réserves naturelles (L. 332-20)			
		Protection de la faune et de la flore (L. 415-1)			
		Pêche (L. 437-1)			
		Déchets (L. 541-44)			
		Bruits de voisinage (L. 571-18 et R. 571-92)			
	Publicités	Publicités, enseignes et pré-enseignes (L. 581-40)			
		Navigation fluviale (L. 2132-23 CG3P et 41 domaine public fluvial et de la navigation intérieure)			
	Domaine routier (code de la route)	Circulation et stationnement (L. 130-4)			
		Système national des permis de conduire (L. 225-5) et fichier des immatriculations (L. 330-2)			
		Alcoolémie (L. 234-4) et stupéfiants (L. 235-2)			
	Transports	Arrêt et stationnement des véhicules dans les cours de gare (L. 2241-1 CT)			
		Transports publics de voyageurs (L. 511-1 CSI)			
	Autres	Tabac, alcools, alambics et boissons (L. 220 et 221 LPF)			
Animaux dangereux (L. 215-3-1 CRPM)					

Source : DGCL

²⁴³ Inspection visuelle et fouille des bagages, palpations de sécurité.

²⁴⁴ Inspection visuelle et fouille des bagages, mais pas de palpations de sécurité.

²⁴⁵ Liste fixée par décret, hors atteintes à l'intégrité des personnes et sans acte d'enquête.

Annexe n° 7 : les gardes-champêtres

Le décret n° 94-731 du 24 août 1994 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes-champêtres précise, dans son article 2, qu'ils assurent les missions qui leur sont spécialement confiées par les lois et règlements en matière de police rurale. Nommé par le maire et agréé par le procureur de la République, le garde-champêtre est chargé de certaines fonctions de police judiciaire (art. 15-3° du code de procédure pénale) mais il a perdu en 1958 sa qualité d'officier de police judiciaire. En pratique, il exerce ses fonctions aux côtés des gendarmes, assisté de gardes spécialisés (pêche, chasse, bois et forêts). Ses attributions couvrent un champ plus large que celui des policiers municipaux en raison de ses compétences au titre de polices spéciales relevant du code rural, du code de l'environnement ou du code de l'énergie²⁴⁶.

Selon une donnée statistique du ministère de l'intérieur, leur effectif connaît une baisse sensible²⁴⁷. Pour autant, le champ de compétence et la vocation du garde-champêtre, dont l'institution date des lois du 23 septembre et du 16 octobre 1791, restent au XXI^e siècle adaptés au monde rural et répondent aux préoccupations d'élus soucieux de l'environnement ou de la ruralité, comme en témoigne l'existence de plusieurs brigades intercommunales²⁴⁸, y compris en Île-de-France. S'il est coutume d'associer les gardes-champêtres à la notion de police rurale (cf. *supra*), il convient de souligner que la police rurale s'exerce aussi bien dans les communes rurales que dans les communes urbaines, notamment pour répondre au besoin de création de « police verte ». La brigade de l'environnement du Grand Paris Seine Ouest (GPSO) en est une bonne illustration.

²⁴⁶ La loi n° 2017-1839 du 31 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « loi Hulot », donne une nouvelle compétence aux gardes champêtres. Ils peuvent contrôler les zones de culture ainsi que tous les locaux, installations et infrastructures où s'exercent des activités participant à la chaîne de production, de distribution et de déclarations des biocarburants et bio-liquides (art. L. 662-2 du code de l'énergie).

²⁴⁷ Mais des communes employant un ou plusieurs gardes-champêtres n'y figurent pas. L'effectif total de ces agents territoriaux, tous grades confondus, est estimé inférieur à 800.

²⁴⁸ Il y a lieu de citer la « brigade verte du Haut-Rhin », la « brigade champêtre intercommunale » du syndicat intercommunal des vallées du Havre-Est (SIVHE), la « brigade territoriale intercommunale » de Sète Agglopolo Méditerranée, le « service Garde Nature » du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort, la « police des marais » de Saint-Omer, le « service de police rurale » de la Communauté d'agglomération Seine-Eure, la « brigade intercommunale de l'environnement » de la Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois ou bien encore, outre-mer, la « brigade intercommunale » du syndicat intercommunal du Grand Nouméa.

La brigade de l'environnement du Grand Paris Seine Ouest (GPSO)

L'établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest (EPT GPSO) gère l'entretien et la propreté de la voirie et des espaces publics. N'ayant pas le statut d'EPCI à fiscalité propre (cf. article L. 512-1 CSI), l'EPT ne peut déployer une police intercommunale ou recruter des policiers pour verbaliser, notamment, les dépôts sauvages (coût annuel de traitement de 4 M€) ou les déjections canines. Aussi, sur l'initiative de son président, le maire de Boulogne-Billancourt, et après un accord de principe du représentant de l'État dans le département, l'établissement public a mis en place en 2019 une « brigade de l'environnement » par le biais du recrutement de gardes-champêtres. Malgré les importants moyens mis en œuvre par GPSO pour garantir la propreté de l'espace public, les incivilités de certains riverains dégradent, en effet, le cadre de vie des huit communes membres de l'EPT, principalement dans les espaces verts et/ou boisés.

Les agents de cette brigade sont chargés de missions de prévention, surveillance et verbalisation²⁴⁹ sur l'ensemble des parcs, jardins, squares et voies publiques gérés par GPSO.

Des projets de loi visent périodiquement à fusionner les gardes-champêtres avec la police municipale, le cas échéant, en créant une « police territoriale »²⁵⁰ ou, à tout le moins, à harmoniser leurs statuts ce qui permettrait « de faire émerger une catégorie unifiée d'agents municipaux de sécurité publique chargés de l'exécution des arrêtés du maire »²⁵¹. En outre, cela donnerait aux maires des moyens d'action élargis contre les atteintes à l'environnement qui représentent un sujet à la sensibilité croissante dans les zones rurales comme urbaines.

²⁴⁹ C'est tout l'intérêt des gardes-champêtres qui ont les mêmes prérogatives que les policiers municipaux.

²⁵⁰ En 2014, le Sénat avait adopté une proposition de loi visant à créer des « polices territoriales » réunissant policiers municipaux et gardes champêtres mais le texte n'avait pas été soumis à l'Assemblée nationale.

²⁵¹ Cf. Assemblée nationale, rapport de MM. Fauvergue et Naegelen « sur la situation et les moyens des forces de sécurité », doc. n° 2111, juillet 2019, p. 114.

Annexe n° 8 : le régime de la « police d'État »

La police en milieu urbain a été longtemps assurée par des polices municipales placées sous l'autorité du maire. L'acte dit loi du 23 avril 1941 a modifié cette organisation qui a été conservée dans son principe après la Libération : dans les communes de plus de 10 000 habitants, les policiers municipaux ont alors intégré la police nationale. Le texte a étendu le régime des « polices d'État » que connaissaient déjà Lyon (depuis 1851), Marseille (1908), Toulon (1918), Nice (1920). Dans ces villes, les maires – tout en conservant quelques-uns des pouvoirs que leur conférait la loi municipale d'avril 1884 – perdent la disposition des forces de police qui passent sous l'autorité d'un secrétaire général à la police auprès du ministre-secrétaire d'État à l'intérieur.

Ce régime présente aujourd'hui une double dimension. D'un point de vue matériel, il entraîne le transfert au représentant de l'État dans le département (le préfet) des pouvoirs de police administrative du maire. D'un point de vue organique, des fonctionnaires nationaux sont chargés de la sécurité publique dans la commune concernée.

Par ailleurs, ce principe structure la répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales.

1 - Le principe et sa portée

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) a posé (article L. 2214-1 du code général des collectivités territoriales) le principe suivant : « *Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance* »²⁵².

L'article R. 2214-2 du CGCT, issu du décret n° 96-827 du 19 septembre 1996, précise que le régime peut être établi lorsque les trois conditions mentionnées ci-dessus sont réunies. La suppression du régime dans une commune s'opère dans les mêmes formes. Les critères d'application du régime sont cumulatifs de sorte que le régime peut être

²⁵² L'article 88 de la loi n° 83-8 du 7 avril 1983 avait prévu l'instauration de droit, à la demande du conseil municipal, du régime de la police d'État dans les communes respectant des critères définis par décret. Toutefois, cette réforme n'a pas reçu d'application.

supprimé dès lors qu'une seule des deux conditions n'est plus satisfaite. Indépendamment de la mise en œuvre de ces critères et en vertu de l'article R. 2214-1 du même code, les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État.

Dans les communes soumises au régime, l'article L. 2214-4 du CGCT confie à l'État « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique* » sauf en ce qui concerne « *les troubles de voisinage* »²⁵³. L'État a également la charge du « *bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* ». Des dispositions spécifiques sont applicables à Paris et dans sa petite couronne (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) ou bien en vertu du droit alsacien-mosellan.

Au sein du dispositif national de sécurité intérieure, les services de police et de gendarmerie sont, chacun dans leur zone de compétence, placés sous la même direction opérationnelle du représentant de l'État, d'une part, et dans les mêmes relations fonctionnelles avec les maires, d'autre part.

2 - La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie

En vertu du décret n° 96-828 du 19 septembre 1995, pris pour l'application de la loi du 21 janvier 1995, chaque force est seul responsable dans sa zone de compétence de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques.

Aux termes des dispositions de l'article L. 122-1 du code de la sécurité intérieure, les services de la gendarmerie nationale, qui sont aujourd'hui rattachés au ministère de l'intérieur, sont placés, comme ceux de la police nationale, sous la direction du représentant de l'État dans le département. Ils assurent la sécurité publique et l'ordre public dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication²⁵⁴. Même si les textes ne le précisent pas, les services de gendarmerie ont la charge de l'exécution des arrêtés du maire, en vertu de la formule exécutoire qu'ils comportent, notamment si celui-ci en formule la demande.

²⁵³ n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a substitué ce terme à celui de « *bruits de voisinage* ».

²⁵⁴ Cf. loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale et article L. 412-1 du CSI.

La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales

Le principe de la coexistence de deux forces distinctes pour assurer la sécurité publique, l'une pour les zones rurales, l'autre pour les zones urbaines, mis en œuvre sous l'Ancien Régime et conservé par la Révolution française, demeure aujourd'hui.

Il est appliqué au moyen d'un critère démographique : la loi du 23 avril 1941 l'avait fixé à 10 000 habitants, celle du 21 janvier 1995 l'a porté à 20 000 habitants. En principe, si la commune possède moins de 20 000 habitants, elle est considérée comme étant en zone de gendarmerie ; au-delà de ce seuil, la charge de la sécurité publique revient à la police nationale.

Des redéploiements territoriaux entre services de police et unités de gendarmerie, justifiés par le souci de supprimer des anachronismes dans le partage des deux forces, ont été engagés en 2003-2006, puis 2009-2011, à la suite de missions conjointes de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées.

La loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) a fixé l'objectif de « *parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré* » entre les deux zones de compétence « *par le biais d'échanges compensés* ». L'orientation du redéploiement s'est poursuivie à partir de 2007 dans le contexte de la revue générale des politiques publiques (RGPP), avant de s'inscrire entre 2009 et 2011 dans la construction de « *polices d'agglomération* » de la zone de compétence de la police²⁵⁵ ou de « *police des territoires* » pour la gendarmerie en dehors des grandes aires urbaines puis, en 2013, dans la logique d'adaptation des zones de compétence aux « *bassins de vie* ».

La Cour des comptes a recommandé, dans son rapport de 2011, de « *relancer un mouvement de redéploiement entre zones de police et de gendarmerie visant en particulier à transférer à cette dernière les communes isolées, situées dans des CSP de moins de vingt mille habitants* »²⁵⁶.

²⁵⁵ D'une nature différente, l'instauration de la DSPAP parisienne en septembre 2009 n'a impliqué aucun redéploiement entre la police et la gendarmerie.

²⁵⁶ Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, pp. 98-105, 2011.

Annexe n° 9 : statistiques de la délinquance des communes de l'échantillon



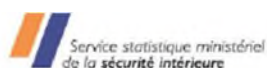
Nombre de faits constatés par les forces de l'ordre entre 2015 et 2018		2015	2016	2017	2018
AIX-EN-PROVENCE (13)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	2 621	2 589	2 267	2 603
	dont destructions et dégradations de biens	887	712	516	523
	Vols simples au préjudice des particuliers	3 421	3 565	3 263	3 044
	dont vols à la tire	406	561	541	557
	Vols simples (étalages, chantiers...)	392	428	374	434
AIX-LES-BAINS (73)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	360	455	415	423
	dont destructions et dégradations de biens	140	185	189	165
	Vols simples au préjudice des particuliers	370	404	380	347
	dont vols à la tire	42	64	76	73
	Vols simples (étalages, chantiers...)	49	35	43	29
ALBERTVILLE (73)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	334	369	325	443
	dont destructions et dégradations de biens	100	134	90	136
	Vols simples au préjudice des particuliers	202	161	142	149
	dont vols à la tire	23	14	23	17
	Vols simples (étalages, chantiers...)	55	43	57	49
ANTIBES (06)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 424	1 313	1 259	1 337
	dont destructions et dégradations de biens	532	400	368	454
	Vols simples au préjudice des particuliers	1 653	1 670	1 654	1 327
	dont vols à la tire	313	356	245	225
	Vols simples (étalages, chantiers...)	199	210	139	130
ARGENTEUIL (95)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	2 309	1 976	2 103	2 070
	dont destructions et dégradations de biens	721	490	468	476
	Vols simples au préjudice des particuliers	1 175	1 025	1 126	1 081
	dont vols à la tire	203	219	266	269
	Vols simples (étalages, chantiers...)	193	248	243	205
AULNAY-SOUS-BOIS (93)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 968	1 829	1 930	2 062
	dont destructions et dégradations de biens	429	329	374	577
	Vols simples au préjudice des particuliers	860	926	1 098	1 075
	dont vols à la tire	312	280	348	378
	Vols simples (étalages, chantiers...)	349	378	280	222
BAILLY-ROMAINVILLIERS (77)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	59	57	62	77
	dont destructions et dégradations de biens	22	21	21	23
	Vols simples au préjudice des particuliers	44	42	42	64
	dont vols à la tire	6	7	<5	<5
	Vols simples (étalages, chantiers...)	18	17	11	17
BANDOL (83)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	168	140	147	192
	dont destructions et dégradations de biens	61	28	46	45
	Vols simples au préjudice des particuliers	173	181	162	151
	dont vols à la tire	27	40	24	26
	Vols simples (étalages, chantiers...)	16	11	12	17
BEAUCAIRE (30)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	394	277	348	312
	dont destructions et dégradations de biens	156	82	95	73
	Vols simples au préjudice des particuliers	140	148	118	151
	dont vols à la tire	9	10	14	12
	Vols simples (étalages, chantiers...)	47	49	37	42
BEAUVAIS (60)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 704	1 753	1 435	1 344
	dont destructions et dégradations de biens	536	513	355	375
	Vols simples au préjudice des particuliers	671	746	631	557
	dont vols à la tire	91	118	113	113
	Vols simples (étalages, chantiers...)	238	242	241	281
BERRE-L'ETANG (13)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	187	166	219	204
	dont destructions et dégradations de biens	37	40	80	48
	Vols simples au préjudice des particuliers	87	69	76	58
	dont vols à la tire	18	15	9	<5
	Vols simples (étalages, chantiers...)	18	14	28	22
BONDY (93)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 360	1 466	1 578	1 494
	dont destructions et dégradations de biens	261	348	452	355
	Vols simples au préjudice des particuliers	506	551	563	652
	dont vols à la tire	214	234	219	314
	Vols simples (étalages, chantiers...)	75	89	58	60



Nombre de faits constatés par les forces de l'ordre entre 2015 et 2018		2015	2016	2017	2018
BOULOGNE-BILLANCOURT (92)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 163	1 092	982	1 099
	dont destructions et dégradations de biens	370	312	335	343
	Vols simples au préjudice des particuliers	1 939	1 739	1 524	1 477
	dont vols à la tire	187	242	185	156
	Vols simples (étalages, chantiers...)	520	524	241	231
BRON (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	891	905	822	860
	dont destructions et dégradations de biens	335	302	310	290
	Vols simples au préjudice des particuliers	540	634	639	611
	dont vols à la tire	51	65	60	85
	Vols simples (étalages, chantiers...)	166	228	197	198
CAGNES-SUR-MER (06)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	791	790	752	702
	dont destructions et dégradations de biens	212	268	281	228
	Vols simples au préjudice des particuliers	553	599	597	579
	dont vols à la tire	67	117	134	113
	Vols simples (étalages, chantiers...)	126	137	224	360
CANNES (06)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 738	1 664	1 443	1 406
	dont destructions et dégradations de biens	505	436	332	232
	Vols simples au préjudice des particuliers	2 574	2 551	2 308	2 012
	dont vols à la tire	563	556	474	400
	Vols simples (étalages, chantiers...)	260	238	224	282
CLAMART (92)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	737	707	802	841
	dont destructions et dégradations de biens	235	200	229	274
	Vols simples au préjudice des particuliers	390	435	427	407
	dont vols à la tire	65	48	27	29
	Vols simples (étalages, chantiers...)	51	38	29	40
CLUSES (74)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	216	258	226	253
	dont destructions et dégradations de biens	46	61	38	74
	Vols simples au préjudice des particuliers	166	177	161	167
	dont vols à la tire	29	30	14	19
	Vols simples (étalages, chantiers...)	37	48	50	34
COLOMBELLES (14)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	128	143	150	107
	dont destructions et dégradations de biens	72	65	68	40
	Vols simples au préjudice des particuliers	29	28	36	41
	dont vols à la tire	<5	5	<5	0
	Vols simples (étalages, chantiers...)	13	15	23	16
CORMELLES-LE-ROYAL (14)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	51	70	54	62
	dont destructions et dégradations de biens	25	19	21	25
	Vols simples au préjudice des particuliers	23	24	21	22
	dont vols à la tire	0	<5	0	0
	Vols simples (étalages, chantiers...)	5	<5	5	<5
CORBEIL-ESSONNES (91)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 307	1 213	1 306	1 460
	dont destructions et dégradations de biens	375	339	379	436
	Vols simples au préjudice des particuliers	471	473	454	442
	dont vols à la tire	80	87	107	117
	Vols simples (étalages, chantiers...)	78	82	121	82
FONTAINE (38)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	446	435	370	503
	dont destructions et dégradations de biens	220	198	180	184
	Vols simples au préjudice des particuliers	181	152	173	206
	dont vols à la tire	22	28	43	39
	Vols simples (étalages, chantiers...)	31	27	24	28
DECINES-CHARPIEU (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	467	407	443	567
	dont destructions et dégradations de biens	166	118	164	212
	Vols simples au préjudice des particuliers	189	239	261	244
	dont vols à la tire	15	23	20	21
	Vols simples (étalages, chantiers...)	78	55	42	47
FEYZIN (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	194	181	201	177
	dont destructions et dégradations de biens	83	91	114	75
	Vols simples au préjudice des particuliers	58	42	53	27
	dont vols à la tire	<5	<5	6	<5
	Vols simples (étalages, chantiers...)	16	20	8	16



Nombre de faits constatés par les forces de l'ordre entre 2015 et 2018		2015	2016	2017	2018
GIVORS (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	428	416	466	510
	dont destructions et dégradations de biens	96	143	135	181
	Vols simples au préjudice des particuliers	184	260	231	188
	dont vols à la tire	15	38	35	28
	Vols simples (étalages, chantiers...)	96	49	74	74
HENIN-BEAUMONT (62)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	684	623	616	782
	dont destructions et dégradations de biens	276	229	212	324
	Vols simples au préjudice des particuliers	313	324	273	274
	dont vols à la tire	40	50	45	47
	Vols simples (étalages, chantiers...)	110	108	91	82
HYERES (83)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	771	736	886	962
	dont destructions et dégradations de biens	259	204	318	341
	Vols simples au préjudice des particuliers	826	835	752	691
	dont vols à la tire	126	71	82	58
	Vols simples (étalages, chantiers...)	132	128	120	104
IVRY-SUR-SEINE (94)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 215	1 262	1 178	1 214
	dont destructions et dégradations de biens	313	336	351	348
	Vols simples au préjudice des particuliers	882	979	1 092	1 011
	dont vols à la tire	132	157	246	251
	Vols simples (étalages, chantiers...)	193	187	133	133
LA CIOTAT (13)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	590	591	586	772
	dont destructions et dégradations de biens	187	175	145	213
	Vols simples au préjudice des particuliers	560	554	585	530
	dont vols à la tire	61	51	49	39
	Vols simples (étalages, chantiers...)	74	54	58	63
LA SEYNE-SUR-MER (83)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 047	981	1 001	956
	dont destructions et dégradations de biens	234	194	207	174
	Vols simples au préjudice des particuliers	716	650	584	639
	dont vols à la tire	82	84	93	61
	Vols simples (étalages, chantiers...)	84	82	56	109
LE HAVRE (76)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	4 726	4 738	4 559	4 480
	dont destructions et dégradations de biens	1 875	2 047	2 050	1 902
	Vols simples au préjudice des particuliers	1 719	1 884	1 768	1 585
	dont vols à la tire	252	302	354	302
	Vols simples (étalages, chantiers...)	351	392	338	302
LE MEE-SUR-SEINE (77)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	403	367	305	299
	dont destructions et dégradations de biens	131	108	115	104
	Vols simples au préjudice des particuliers	102	90	82	82
	dont vols à la tire	12	14	10	20
	Vols simples (étalages, chantiers...)	21	51	25	14
LE TEIL (07)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	100	113	149	161
	dont destructions et dégradations de biens	31	22	37	46
	Vols simples au préjudice des particuliers	69	67	75	62
	dont vols à la tire	<5	7	<5	<5
	Vols simples (étalages, chantiers...)	20	16	31	23
LILLE (59)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	8 457	8 497	8 024	8 479
	dont destructions et dégradations de biens	2 027	2 093	2 019	2 173
	Vols simples au préjudice des particuliers	8 739	8 756	9 195	9 755
	dont vols à la tire	3 745	3 554	3 478	3 947
	Vols simples (étalages, chantiers...)	763	839	882	868
LYON (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	11 534	11 656	10 881	11 820
	dont destructions et dégradations de biens	3 004	2 898	2 873	2 825
	Vols simples au préjudice des particuliers	15 504	19 275	21 382	22 257
	dont vols à la tire	2 016	3 357	3 969	4 752
	Vols simples (étalages, chantiers...)	2 608	2 670	2 533	2 281
MANTES-LA-JOLIE (78)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	982	1 058	1 107	1 089
	dont destructions et dégradations de biens	257	276	305	302
	Vols simples au préjudice des particuliers	469	372	386	393
	dont vols à la tire	109	116	124	103
	Vols simples (étalages, chantiers...)	96	80	72	63



Nombre de faits constatés par les forces de l'ordre entre 2015 et 2018		2015	2016	2017	2018
MARSEILLE (13)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	19 348	19 591	18 729	22 212
	dont destructions et dégradations de biens	3 701	3 770	3 820	5 448
	Vols simples au préjudice des particuliers	17 040	18 144	19 370	17 171
	dont vols à la tire	3 543	3 838	3 640	5 067
	Vols simples (étalages, chantiers...)	2 100	2 086	1 824	1 848
MONTREUIL (93)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	2 236	2 091	2 189	2 308
	dont destructions et dégradations de biens	669	639	636	580
	Vols simples au préjudice des particuliers	1 698	1 836	2 021	1 987
	dont vols à la tire	328	356	400	408
	Vols simples (étalages, chantiers...)	217	194	217	201
NEUVILLE-SUR-SAONE (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	122	79	96	137
	dont destructions et dégradations de biens	34	20	20	36
	Vols simples au préjudice des particuliers	87	79	58	58
	dont vols à la tire	10	14	19	<5
	Vols simples (étalages, chantiers...)	14	14	9	13
NICE (06)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	8 501	8 338	7 970	8 021
	dont destructions et dégradations de biens	2 258	2 246	2 409	2 117
	Vols simples au préjudice des particuliers	11 366	9 853	7 837	9 382
	dont vols à la tire	4 128	3 097	2 381	3 248
	Vols simples (étalages, chantiers...)	651	760	660	780
NIMES (30)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	4 667	3 717	3 662	3 654
	dont destructions et dégradations de biens	1 769	1 123	1 250	1 223
	Vols simples au préjudice des particuliers	2 969	2 845	2 946	2 830
	dont vols à la tire	406	287	283	275
	Vols simples (étalages, chantiers...)	403	482	478	462
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PLAINE-VALLEE (95)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	2 823	2 350	2 290	2 214
	dont destructions et dégradations de biens	922	515	500	457
	Vols simples au préjudice des particuliers	1 408	1 122	1 106	999
	dont vols à la tire	170	148	138	132
	Vols simples (étalages, chantiers...)	248	307	250	290
RUEIL-MALMAISON (92)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	749	713	699	729
	dont destructions et dégradations de biens	232	215	240	231
	Vols simples au préjudice des particuliers	793	765	731	760
	dont vols à la tire	62	99	89	89
	Vols simples (étalages, chantiers...)	114	106	115	95
SAINT-ETIENNE (42)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	3 984	4 058	4 189	5 116
	dont destructions et dégradations de biens	1 460	1 620	1 645	2 384
	Vols simples au préjudice des particuliers	2 538	2 636	2 402	2 598
	dont vols à la tire	572	700	642	777
	Vols simples (étalages, chantiers...)	880	936	746	787
SAINT-FONS (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	511	416	508	371
	dont destructions et dégradations de biens	206	194	230	122
	Vols simples au préjudice des particuliers	110	123	120	127
	dont vols à la tire	8	14	14	5
	Vols simples (étalages, chantiers...)	20	28	17	14
SAINT-GENIS-LAVAL (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	219	197	150	151
	dont destructions et dégradations de biens	52	75	34	32
	Vols simples au préjudice des particuliers	220	184	189	197
	dont vols à la tire	19	31	30	26
	Vols simples (étalages, chantiers...)	85	57	61	84
SAINT-MAUR-DES-FOSSES (94)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 125	858	965	921
	dont destructions et dégradations de biens	489	352	349	268
	Vols simples au préjudice des particuliers	613	602	689	628
	dont vols à la tire	90	98	98	137
	Vols simples (étalages, chantiers...)	85	63	55	54
SAINT-PAUL (974)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 002	1 147	1 077	1 336
	dont destructions et dégradations de biens	118	154	178	184
	Vols simples au préjudice des particuliers	841	975	888	766
	dont vols à la tire	38	63	58	52
	Vols simples (étalages, chantiers...)	176	242	220	204



Nombre de faits constatés par les forces de l'ordre entre 2015 et 2018		2015	2016	2017	2018
SAINT-REMY-DE-PROVENCE (13)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	98	90	111	139
	dont destructions et dégradations de biens	27	19	27	33
	Vols simples au préjudice des particuliers	173	183	156	153
	dont vols à la tire	24	24	23	11
	Vols simples (étalages, chantiers...)	30	36	38	34
SAVIGNY-LE-TEMPLE (77)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	582	531	523	513
	dont destructions et dégradations de biens	170	188	189	156
	Vols simples au préjudice des particuliers	176	156	153	143
	dont vols à la tire	24	29	27	37
	Vols simples (étalages, chantiers...)	39	38	32	30
TOULON (83)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	3 924	3 788	3 651	3 904
	dont destructions et dégradations de biens	1 085	1 025	975	1 068
	Vols simples au préjudice des particuliers	2 789	2 691	2 528	2 458
	dont vols à la tire	531	571	566	563
	Vols simples (étalages, chantiers...)	324	287	288	337
TOUSSIEU (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	5	22	22	23
	dont destructions et dégradations de biens	<5	8	15	7
	Vols simples au préjudice des particuliers	<5	<5	7	<5
	dont vols à la tire	0	0	0	0
	Vols simples (étalages, chantiers...)	6	5	<5	6
TRAPPES (78)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	810	825	706	839
	dont destructions et dégradations de biens	208	250	250	298
	Vols simples au préjudice des particuliers	277	300	275	265
	dont vols à la tire	36	33	26	18
	Vols simples (étalages, chantiers...)	63	48	59	70
VANVES (92)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	416	364	305	354
	dont destructions et dégradations de biens	187	153	149	163
	Vols simples au préjudice des particuliers	315	294	335	274
	dont vols à la tire	72	52	52	71
	Vols simples (étalages, chantiers...)	27	22	18	10
VILLEFRANCHE-SUR-SAONE (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	855	999	1 170	1 262
	dont destructions et dégradations de biens	266	230	311	389
	Vols simples au préjudice des particuliers	462	422	496	465
	dont vols à la tire	53	73	55	71
	Vols simples (étalages, chantiers...)	199	271	207	204
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE VILLEFRANCHE BEAUJOLAIS SAONE (69)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 079	1 231	1 403	1 528
	dont destructions et dégradations de biens	330	283	376	478
	Vols simples au préjudice des particuliers	601	553	652	589
	dont vols à la tire	59	88	62	82
	Vols simples (étalages, chantiers...)	241	301	240	236
VITRY-SUR-SEINE (94)	Comportements portant atteinte à la tranquillité publique	1 812	1 894	1 636	1 586
	dont destructions et dégradations de biens	611	585	509	359
	Vols simples au préjudice des particuliers	846	1 039	1 001	1 081
	dont vols à la tire	128	169	152	150
	Vols simples (étalages, chantiers...)	181	163	96	86

Annexe n° 10 : évolution des effectifs police nationale-gendarmerie nationale-police municipale des communes de l'échantillon

		2014	2015	2016	2017	2018	% d'évolution
Aix-les-Bains	Effectifs PN	54	57	52	54	57	6%
	Effectifs PM	8	8	7	7	7	-13%
Albertville	Effectifs PN	42	40	42	45	49	17%
	Effectifs PM	6	9	10	10	10	67%
Bron	Effectifs PN	79	78	79	80	74	-6%
	Effectifs PM	12	13	14	13	11	-8%
Fontaine	Effectifs PN	6	6	6	4	4	-33%
	Effectifs PM	9	9	10	13	11	22%
Décines-Charpieu ** chiffres	Effectifs PN*	85	84	86	88	85	0%
	Effectifs PM	11	14	18	18	18	64%
Feyzin * chiffres	Effectifs PN*	129	126	136	136	148	15%
	Effectifs PM	9	8	7	7	8	-11%
Givors	Effectifs PN	57	60	67	59	63	11%
	Effectifs PM	4	4	4	5	6	50%
Lyon	Effectifs PN	1774	1723	1745	1795	1770	0%
	Effectifs PM	332	324	329	328	326	-2%
Saint-Etienne	Effectifs PN	469	459	468	488	498	6%
	Effectifs PM	118	147	158	157	153	30%
Saint-Fons	Effectifs PN*	129	126	136	136	148	15%
	Effectifs PM	28	22	25	25	25	-11%
Villefranche-s/Saône	Effectifs PN	85	81	86	95	94	11%
	Effectifs PM	21	21	21	21	21	0%
Beauvais	Effectifs PN	384	387	376	421	409	7%
	Effectifs PM	46	45	47	46	45	-2%
Hénin-Beaumont	Effectifs PN	69	66	68	66	66	-4%
	Effectifs PM	16	20	19	21	23	44%
Lille	Effectifs PN	1195	1102	1193	1174	1155	-3%
	Effectifs PM	113	127	125	137	152	35%
Argenteuil	Effectifs PN	218	253	261	257	262	20%
	Effectifs PM	40	35	24	29	26	-35%
Baillly-Romainvilliers	Effectifs PN	100	101	105	112	120	20%
	Effectifs PM	6	6	6	4	6	0%
Corbeil-Essonne	Effectifs PN	110	109	113	109	139	26%
	Effectifs PM	27	26	22	22	22	-19%
Mantes-la-Jolie	Effectifs PN	190	177	193	185	193	2%
	Effectifs PM	38	28	28	34	26	-32%
Le Mée-sur-Seine	Effectifs PN	11	13	14	12	12	9%
	Effectifs PM	12	13	12	11	11	-8%

Savigny-le-Temple	Effectifs PN	34	34	30	28	35	3%
	Effectifs PM	9	8	8	9	9	0%
Trappes	Effectifs PN	77	47	45	51	55	-29%
	Effectifs PM	7	7	8	8	8	14%
Colombelles***	Effectifs PN	33	33	33	24	23	-30%
	*** chiffres Effectifs PM	3	3	3	4	4	33%
le-Royal (chiffres tota	Effectifs PN	402	391	390	395	400	0%
	Effectifs PM	3	3	3	3	3	0%
Le Havre	Effectifs PN	477	472	462	476	447	-6%
	Effectifs PM	87	89	87	88	86	-1%
Beaucaire	Effectifs PN	7	8	3	3	2	-71%
	Effectifs PM	19	19	27	26	24	26%
Nîmes	Effectifs PN	394	397	384	395	386	-2%
	Effectifs PM	149	149	142	150	154	3%
Antibes	Effectifs PN	158	169	165	158	159	1%
	Effectifs PM	77	78	76	80	80	4%
Aix-en-Provence	Effectifs PN	269	257	281	286	287	7%
	Effectifs PM	105	112	104	124	122	16%
Bandol	Effectifs PN	81	82	82	86	85	5%
	Effectifs PM	16	16	16	16	16	0%
Cagnes-sur-Mer	Effectifs PN	121	117	127	125	128	6%
	Effectifs PM	33	30	30	32	34	3%
Cannes	Effectifs PN	200	205	198	197	196	-2%
	Effectifs PM	210	204	197	196	191	-9%
Hyères	Effectifs PN	103	100	100	101	101	-2%
	Effectifs PM	67	68	70	70	75	12%
La Ciotat	Effectifs PN	69	70	70	75	71	3%
	Effectifs PM	28	30	30	33	45	61%
La Seyne-sur-Mer	Effectifs PN	118	113	116	120	121	3%
	Effectifs PM	86	88	79	88	87	1%
Marseille	Effectifs PN	2128	2015	2071	1893	1848	-13%
	Effectifs PM	420	412	425	423	439	5%
Nice	Effectifs PN	1010	993	1014	1025	985	-2%
	Effectifs PM	360	363	378	432	428	19%
Toulon	Effectifs PN	618	564	552	561	536	-13%
	Effectifs PM	94	96	98	101	102	9%
Aulnay-sous-Bois	Effectifs PN*	281	284	268	273	297	6%
	Effectifs PM	67	75	73	74	73	9%
Bondy	Effectifs PN	123	125	128	124	123	0%
	Effectifs PM	17	11	11	9	7	-59%

Boulogne-Billancourt	Effectifs PN	137	143	143	138	137	0%
	Effectifs PM	30	34	38	34	32	7%
Clamart	Effectifs PN	93	86	90	98	97	4%
	Effectifs PM	8	17	21	21	25	213%
Ivry-sur-Seine	Effectifs PN	100	100	110	109	119	19%
	Effectifs PM	0	0	0	0	0	0%
Montreuil	Effectifs PN	164	168	173	174	174	6%
	Effectifs PM	4	5	8	7	9	125%
Rueil-Malmaison	Effectifs PN	92	89	87	88	87	-5%
	Effectifs PM	50	49	50	52	49	-2%
St Maur des Fossés	Effectifs PN	100	111	98	98	98	-2%
	Effectifs PM	63	57	55	54	38	-40%
Vanves	Effectifs PN	83	82	75	73	69	-17%
	Effectifs PM	5	5	5	5	3	-40%
TOTAL PN		12656	12306	12523	12491	12405	-2%
TOTAL PM		2901	2933	2955	3077	3075	6%
Le Teil	Effectif GN	23	22	24	26	26	13%
	Effectif PM	2	2	2	1	2	0%
Berre l'Etang	Effectif GN	22	21	21	22	23	5%
	Effectif PM	23	23	22	23	23	0%
Neuville-sur-Saône	Effectif GN	31	29	30	31	30	-3%
	Effectif PM	3	3	3	3	3	0%
Cluses	Effectif GN	42	40	41	40	42	0%
	Effectif PM	13	11	12	11	9	-31%
Saint-Genis-Laval	Effectif GN	25	24	24	26	25	0%
	Effectif PM	8	7	7	7	7	-13%
Toussieu	Effectif GN	22	21	24	24	24	9%
	Effectif PM	3	2	4	4	2	-33%
St Rémy de Provence	Effectif GN	24	23	22	23	23	-4%
	Effectif PM	11	9	9	9	9	-18%
Saint-Paul	Effectifs GN	22	22	22	22	23	5%
	Effectifs PM	16	20	22	24	26	63%
TOTAL GN		211	202	208	214	216	2%
TOTAL PM		79	77	81	82	81	3%

Source : Cour des comptes à partir des données des communes et du ministère de l'intérieur

Annexe n° 11 : la politique publique de prévention de la délinquance

La politique de prévention de la délinquance constitue une politique publique à part entière. Elle a pour objectif l'amélioration durable de la sécurité et de la tranquillité publiques au plus proche de tous les domaines de la vie quotidienne. Elle se situe au confluent des champs éducatif, social, de l'insertion professionnelle, de la sécurité et de la justice. Au-delà de la prévention dite « primaire » à caractère éducatif et social, qui s'adresse à de larges publics, complétée ces dernières années par une préoccupation « situationnelle » liée à la tranquillité publique, elle s'appuie sur des approches individualisées. Elle se traduit par des actions ciblées de prévention « secondaire », tournées vers des jeunes exposés à un premier passage à l'acte délinquant, et « tertiaire » de prévention de la récidive.

Depuis la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le maire est responsable de l'animation, sur le territoire de sa commune, de cette politique et de la coordination de sa mise en œuvre²⁵⁷. Il dispose d'une compétence propre en la matière liée notamment à ses pouvoirs de police. Dans le cadre d'un réseau de confiance constitué de l'ensemble des partenaires, la coopération prend forme au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). L'intercommunalité, avec la création d'un CISPD et la mise en place d'une politique intercommunale de prévention, peut constituer un cadre adapté pour développer certaines thématiques²⁵⁸. Au 31 décembre 2018, on dénombrait 1 048 instances de gouvernance locale, de type conseil local ou intercommunal (CLSPD : CISPD) contre 891 en 2015 (+ 17,6 %).

La stratégie nationale de prévention de la délinquance (SNPD) pour 2013-2017 a renouvelé le cadre national de cette politique publique. Elle a demandé aux maires d'établir un schéma local de tranquillité publique pour favoriser l'utilisation coordonnée des outils existants. Pour ce faire, un diagnostic doit être réalisé afin d'élaborer un plan d'action visant à mieux articuler présence humaine et prévention situationnelle. La stratégie 2013-2017 comprenait trois programmes d'actions, le troisième ayant pour objectif d'améliorer la tranquillité publique.

²⁵⁷ Cf. Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, *Gouvernance locale de la prévention de la délinquance*, rapport, septembre 2014.

²⁵⁸ Cf. Comité interministériel de prévention de la délinquance, *Le maire et la prévention de la délinquance*, La Documentation française, novembre 2014.

Le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, devenu comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR), veille à la cohérence et à la mise en œuvre des orientations déterminées par la stratégie nationale dans le cadre d'une démarche globale et partenariale.

La nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance (2020-2024) a été publiée en mars 2020. Les élus locaux et les préfetures ont reçu dans le même temps la circulaire 2020 sur le FIPD qui en est l'outil de financement (circulaire du 5 mars 2020). La nouvelle stratégie vient consolider et développer les dynamiques impulsées dans la précédente stratégie non seulement dans le soutien aux acteurs impliqués au plan local mais aussi dans une définition plus précise des publics et des territoires.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a entériné le 8 juillet 2020 la création d'une mission « sur l'évolution et la refondation des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance ».

**Réponses des administrations
et organismes concernés
à la date du 13 octobre 2020**

Réponse reçues à la date du 13 octobre 2020

1. - Réponses publiées

Réponse de la présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	177
Réponse du président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).....	179
Réponse du président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	179
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).....	181
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF).....	183
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF)	184
Réponse commune de la présidente de Nantes Métropole et de la maire de la commune de Nantes.....	186
Réponse du président de la communauté d'agglomération Plaine Vallée.....	186
Réponse de la maire de la commune d'Aix-en-Provence	187
Réponse du maire de la commune d'Aix-les-Bains	187
Réponse du maire de la commune d'Argenteuil	187
Réponse du maire de la commune de Brest	191
Réponse du maire de la commune de Cannes.....	193
Réponse du maire de la commune de Creil.....	194
Réponse du maire de la commune de Créteil.....	195
Réponse du maire de la commune d'Hyères-les-Palmiers.....	196
Réponse du maire de la commune de Lannilis	197
Réponse de la maire de la commune de Lille	197
Réponse de la maire de la commune de Marseille.....	200
Réponse du maire de la commune de Montpellier.....	201
Réponse du maire de Nice	201

Réponse du maire de la commune de Perpignan	206
Réponse du maire de la commune de Ploërmel	210
Réponse du maire de la commune de Plouguerneau.....	212
Réponse de la maire de la commune de Quimper.....	213
Réponse du maire de la commune de Rueil-Malmaison.....	213
Réponse du maire de la commune de Saint-Etienne	214
Réponse du maire de la commune de Saint-Tropez.....	215
Réponse du maire de la commune de Toulon	217
Réponse du maire de la commune de Troyes	218

2. - Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la Défenseure des droits
Président de l'association des petites villes de France (APVF)
Président de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur
Maire de la commune d'Antibes Juan-les-Pins
Maire de la commune d'Aulnay-sous-Bois
Maire de la commune de Bailly-Romainvilliers
Maire de la commune de Bandol
Maire de la commune de Beauvais
Maire de la commune de Berre-l'Etang
Maire de la commune de Bondy
Maire de la commune de Boulogne-Billancourt
Maire de la commune de Cagnes-sur-Maire
Maire de la commune de Chaumont
Maire de la commune de Chevilly-Larue
Maire de la commune de Clamart
Maire de la commune de Cluses
Maire de la commune de Colombelles
Maire de la commune de Cormelles le-Royal

Maire de la commune de Corbeil-Essonnes
Maire de la commune de Feyzin
Maire de la commune de Fontaine
Maire de la commune de Gravelines
Maire de la commune de Guéret
Maire de la commune du Havre
Maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux
Maire de la commune d'Ivry-sur-Seine
Maire de la commune de La Grande-Motte
Maire de la commune de la Seyne-sur-Mer
Maire de la commune du Mans
Maire de la commune de Nîmes
Maire de la commune de Paris
Maire de la commune de Saint-Nazaire
Maire de la commune de Saint-Paul de La Réunion
Maire de la commune de Toussieu
Maire de la commune de Trappes-en-Yvelines
Maire de la commune de Vanves
Maire de la commune de Villefranche-sur-Saône
Maire de la commune de Vitry-sur-Seine

3. - Destinataires n'ayant pas répondu à la date du 13 octobre 2020

Monsieur le Premier ministre
Président de France Urbaine
Président d'Orléans Métropole
Président de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo
Présidente du conseil départemental de l'Oise
Maire de la commune d'Antibes Juan-les-Pins

Maire de la commune de Beaucaire
Maire de la commune de Bordeaux
Maire de la commune de Bron
Maire de la commune de Brive
Maire de la commune de Décines-Charpieu
Maire de la commune de Grenoble
Maire de la commune d'Hénin-Beaumont
Maire de la commune de La Ciotat
Maire de la commune de Le Tampon de La Réunion
Maire de la commune de Le Teil
Maire de la commune de L'Haÿ-les-Roses
Maire de la commune de Lyon
Maire de la commune de Nanterre
Maire de la commune de Reims
Maire de la commune de Saint-André de La Réunion
Maire de la commune de Saint-Denis de La Réunion
Maire de la commune de Saint-Fons
Maire de la commune de Saint-Leu de La Réunion
Maire de la commune de Saint-Louis de La Réunion
Maire de la commune de Sainte-Marie de La Réunion
Maire de la commune de Saint-Pierre de La Réunion
Maire de la commune de Saint-Rémy-de-Provence
Maire de la commune de Vanves
Maire de la commune de Villefranche-sur-Saône
Maire de la commune de Vitry-sur-Seine

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS (CNIL)

Par courrier en date du 28 juillet 2020, vous avez transmis à notre Commission un rapport public thématique intitulé « Les polices municipales » concernant plus spécifiquement la vidéoprotection.

À titre liminaire, la CNIL prend bonne note de l'intégration de ses observations émises dans son courrier en date du 9 mars 2020 dans le présent rapport public.

La CNIL s'est toujours montrée particulièrement vigilante sur le développement des nouveaux usages des caméras vidéo dans l'espace public (capteurs sonores associés à des caméras, caméras embarquées sur des véhicules, caméras-piétons, drones, systèmes de reconnaissance faciale, etc.) et a considéré qu'au regard des risques d'atteintes aux libertés individuelles, ces dispositifs devaient faire l'objet d'un encadrement législatif spécifique.

S'agissant des nouvelles technologies relatives aux dispositifs d'alerte, le rapport public précise que « les dispositifs d'alerte ne collectent pas de données biométriques ». S'il est exact que certains de ces dispositifs d'alerte ne collectent pas de données biométriques, il n'est pas exclu que d'autres, utilisant notamment des technologies d'analyse algorithmique de flux vidéos, puissent procéder à une collecte de données biométriques. Ceux-ci seraient alors soumis au régime de l'article 9 du RGPD ou au régime de l'article 88 de la loi no 78-17 du 6 janvier 1978, selon les finalités du dispositif.

En outre, concernant les systèmes de reconnaissance faciale, je relève que le rapport public thématique n'évoque que la possibilité de vérifier d'identité aux fins d'autorisation d'accès, mis en œuvre par exemple dans le système PARAFE.

Or, les technologies de reconnaissance faciale permettent également la mise en œuvre de dispositifs capables de détecter une personne déterminée dans l'espace public, en particulier au sein d'une foule (reconnaissance faciale « à la volée »).

Ce cas d'usage de la reconnaissance faciale est d'autant plus intrusif et attentatoire aux libertés individuelles qu'il suppose l'analyse indifférenciée et simultanée de l'ensemble des visages détectés dans le champ de la caméra afin de les comparer à une base de données de visages, contrairement au cas d'usage de vérification d'identité aux fins d'autorisation d'accès qui est fondé sur l'analyse d'un seul visage présenté à une caméra installée sur un portique au moment du passage de l'individu. En tout état de cause, la reconnaissance faciale « à la volée »

ou aux fins de contrôle d'accès à un endroit spécifique soulève de nombreuses questions juridiques, et en particulier au regard du consentement des personnes au traitement de leurs données biométriques et de l'exercice de leur droit d'opposition à ce traitement.

Par ailleurs, dans le contexte de déconfinement suite à l'épidémie decovid 19, les nouveaux dispositifs de caméras vidéo dites « intelligentes » déployés dans l'espace public ou dans des lieux ouverts au public retiennent tout particulièrement l'attention de la CNIL. En pratique, il s'agit soit de l'ajout d'une couche logicielle à des systèmes de vidéoprotection préexistants (caméras « intelligentes »), soit du déploiement de dispositifs de prise de température automatique (caméras thermiques), de détection du port de masque, de respect des mesures de distanciation sociale, etc.

Si les objectifs généralement assignés à ces dispositifs, c'est-à-dire participer à la lutte contre la propagation du virus ou veiller à la salubrité publique, sont le plus souvent légitimes, la CNIL rappelle que leur déploiement implique une collecte et une analyse systématiques de données d'individus circulant dans l'espace public ou dans des lieux ouverts au public. Le développement de ces dispositifs intrusifs présente le risque d'engendrer une surveillance accrue des citoyens, susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement de notre société démocratique.

La mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à préserver les libertés individuelles et particulièrement le droit à la vie privée. C'est notamment pour ces raisons que les dispositifs de vidéoprotection, comme d'autres dispositifs de captation d'images dans l'espace public (caméras-piétons), font l'objet d'un encadrement législatif spécifique dans le code de la sécurité intérieure. Or, le recours à des caméras « intelligentes » n'est aujourd'hui prévu par aucun texte spécifique. Ces garanties devront nécessairement compléter les grands principes de la protection des données au regard du RGPD.

La CNIL a publié le 17 juin 2020 sur son site internet un document relatif aux caméras « intelligentes » et caméras thermiques dans lequel elle précise les règles applicables et appelle à la vigilance (cf. la fiche : « caméras dites « intelligentes » et caméras thermiques : les points de vigilance de la CNIL et les règles à respecter »).

En conclusion, comme le relève le rapport public, la CNIL réclame depuis maintenant plusieurs années l'organisation d'un débat public qui, seul, permettra d'encadrer juridiquement les nouveaux usages de la vidéo et des technologies, dans le respect indispensable de la protection des données de nos concitoyens.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CSFPT)**

Dans le cadre du rapport public thématique Polices municipales vous évoquez à la page 115, l'expertise que pourrait apporter le CSFPT à la définition d'un cadre statutaire pour l'exercice des missions des agents chargés de l'exploitation des images dans le cadre de la vidéo-protection.

De fait, les agents vidéo-opérateurs ou vidéo-visionneurs, sont souvent des agents contractuels n'ayant aucun cadre légal précis et carrière possible.

Il serait donc souhaitable que le CSFPT, dans le cadre de sa compétence d'auto saisine, puisse réfléchir à la définition d'un cadre statutaire plus précis pour ces agents : missions, recrutement et conditions d'agrément, formation initiale et continue, positionnement hiérarchique, carrière.

Sans préjuger des analyses que les membres du CSFPT pourront réaliser, je partage les analyses de la Cour constatant qu'un cadre d'emplois est trop large pour contenir uniquement ces missions, il faudrait donc réfléchir à une option ou spécialité possible pour les cadres d'emplois de catégorie C, policiers ou cadres d'emplois administratifs ou techniques.

Je partage également le point de vue de la Cour selon lequel une externalisation de ces missions serait inappropriée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)**

Par courrier en date du 28 juillet 2020, vous avez bien voulu me faire transmettre un extrait du rapport public thématique intitulé « Les polices municipales » que la Cour se propose de publier prochainement.

Le CNFPT se félicite que la Cour des comptes souligne les efforts qu'il a consenti pour accompagner l'évolution de la filière police municipale dans les collectivités. Il est ainsi rappelé dans le rapport que le CNFPT a largement contribué à la professionnalisation des polices municipales reconnue par ailleurs par les forces de sécurité de l'État.

Il est indiqué que la majorité des exécutifs municipaux se déclare satisfait de l'offre de formation qui répond, dans l'ensemble, à leurs attentes.

La Cour souligne également que l'établissement a démontré des capacités d'absorption des volumes croissants de personnels à former en précisant par exemple que depuis 2015, le nombre de journées de formation au maniement des armes a augmenté de 138%.

La Cour indique par ailleurs que l'investissement du CNFPT est également financier (24,7 M Euros en 2018) en précisant que ces formations génèrent un déficit croissant de l'activité formation des polices municipales. Si ce point démontre les efforts consentis par l'établissement, il relève néanmoins la distorsion entre la part des policiers municipaux dans la FPT (1%) et la part du budget annuel de formation qui leur est alloué (6,3%).

Le CNFPT souhaite toutefois porter à votre connaissance les précisions suivantes sur ce rapport public.

Il est indiqué que les policiers municipaux représentent 1% des effectifs formés par le CNFPT. Hors, ce pourcentage (1,2%) correspond à la part des effectifs des cadres d'emplois de la police municipale rapportés à l'ensemble des effectifs de la fonction publique territoriale.

S'agissant de la création du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, en 2006, le rapport énonce que les agents de catégorie B (cadre d'emplois de chef de service de police municipale) ont été intégrés dans la catégorie A à cette date. Afin de pas laisser penser aux lecteurs que cette intégration a bénéficié automatiquement à l'ensemble des agents de catégorie B, il pourrait être précisé que cette intégration était soumise à des conditions strictes d'ancienneté ou de réussite à un examen professionnel ou un concours.

Concernant la durée des formations initiales, le CNFPT tient à rappeler que celle-ci est fixée par les statuts particuliers des cadres d'emplois concernés. De même, les principaux objectifs et contenus des formations concernées sont fixés par voie réglementaire. Par ailleurs la durée des formations initiales des cadres d'emplois de chef de service et de directeur de police municipale s'échelonne de 4 à 9 mois.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Au nom de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), je vous remercie de m'avoir transmis au cours du mois de juillet le rapport public thématique que la Cour des comptes a prévu de publier prochainement au sujet des polices municipales.

L'AdCF se félicite de pouvoir disposer bientôt de ce rapport dont la richesse du panorama et des observations souligne de nombreuses questions pertinentes pour nos collectivités. En témoignent la concertation récente entre le Premier ministre et les associations nationales de collectivités concernant la protection des élus dans l'exercice de leurs missions, tout comme la démarche initiée par le Gouvernement en matière de décentralisation, de différenciation et de déconcentration (« 3 D »). Les éléments figurant dans le rapport viendront utilement alimenter nos réflexions dans ce cadre.

A titre général, il nous apparaît bienvenu que la place et le fonctionnement des polices municipales soient détaillés et documentés au regard du continuum de sécurité. L'état des lieux confirme le sentiment qu'un partage des rôles théorique entre les forces de l'Etat et les polices municipales ne correspond pas aux réalités et aux besoins.

Le sujet des polices municipales nous interpelle également dans la mesure où leur déploiement, ces dernières années, en complément des forces nationales de sécurité a contribué à l'accroissement du nombre des agents des communes et des intercommunalités et a, de ce fait, alimenté la polémique de ces dernières années sur les effectifs du bloc communal.

Parmi les recommandations formulées dans le rapport, plusieurs ont retenu notre intérêt, particulièrement les recommandations n° 1 (mutualisation des polices municipales), 2 (contrats d'objectifs locaux de sûreté avec les autorités organisatrices de la mobilité et leurs exploitants) et 6 (contractualisation afin de clarifier les missions des polices municipales et continuum de sécurité entre polices nationale et municipale). La contractualisation fait l'objet de nombre de nos travaux et engagements associatifs. Nous souscrivons régulièrement au renforcement des outils de coopération entre l'Etat et les collectivités locales en vue d'une clarification des responsabilités, comme dans le cadre du Pacte de Dijon pour la cohésion urbaine et sociale de 2018 ou des contrats locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD) que l'AdCF promet.

Concernant spécifiquement les intercommunalités, le rapport appelle de notre part les observations suivantes.

Synthèse du rapport

L'AdCF partage pleinement le constat que le déploiement des polices intercommunales permet « un accès plus large aux polices municipales pour des populations qui n'en disposent pas à ce jour ».

En complément, il est à noter que la constitution d'une police intercommunale peut également être envisagée afin de donner aux exécutifs locaux la capacité de rendre effectifs leurs pouvoirs de police administrative, en permettant la constatation et la sanction des infractions à leurs règlements de police. Cette préoccupation est forte chez nombre de nos collègues maires et présidents d'intercommunalité qui sont insatisfaits de l'écart entre leurs pouvoirs de police et les moyens dont ils disposent, alors que les demandes ou les besoins des habitants appellent à l'édiction de règles locales et à leur respect. Ceci est d'autant plus marqué chez les présidents d'intercommunalités auxquels ce mandat ne donne pas la qualité d'officier de police judiciaire sur l'ensemble du périmètre intercommunal.

Sur le même sujet, il peut être relevé que l'existence d'une police municipale ne permet pas de constater les infractions aux règlements pris en matière d'assainissement par le président ou, en cas d'opposition ou lorsque l'intercommunalité n'est pas compétente, par le maire. Dans ce domaine, seul les médecins territoriaux, les ingénieurs territoriaux, les techniciens supérieurs territoriaux et les contrôleurs territoriaux de travaux exerçant leurs fonctions dans les services de désinfection et d'hygiène et de sécurité y sont habilités (article R. 1312-1 code de la santé publique). Cette restriction est regrettable aux yeux de nombreuses intercommunalités qui, même si elles se dotent d'une police intercommunale ou se voient mettre à disposition un agent de police municipale d'une commune, devraient procéder à de nouveaux recrutements et ne sont pas en mesure dans l'immédiat d'exercer pleinement cette attribution relevant d'une compétence déjà souvent intercommunale et obligatoire au 1^{er} janvier 2026.

Chapitre I : L'essor des polices municipales

La Cour formule la recommandation générale d'encourager la mutualisation des moyens humains et matériels des polices municipales au niveau des intercommunalités. L'AdCF est favorable à cet encouragement et rappelle qu'elle repose nécessairement sur le volontariat des communes et de l'intercommunalité, comme l'ensemble des mutualisations mises en place à transferts de compétences constants. Au-delà des évolutions légales, la mutualisation peut aussi être encouragée en facilitant, dans la

pratique, les aspects administratifs du fonctionnement des polices intercommunales.

Pour l'AdCF, les différentes options de mutualisation de la police municipale doivent demeurer ouvertes même si elles sont évolutives, certaines mutualisations entre communes pouvant être étendues par la suite à l'ensemble de l'intercommunalité, ce qui peut être facteur de cohérence et de solidarité. Nous notons que le rapport mentionne que « le dispositif de mutualisation (hors EPCI) semble davantage intéresser les élus ». Cette conclusion n'est pas corroborée par les résultats de l'enquête réalisée en 2018 par l'AdCF en partenariat avec La Gazette des communes : sur environ 110 répondants, 20 % des répondants indiquaient disposer d'une police intercommunale portée par la communauté et 14,5 % étaient concernés par une mutualisation entre les communes hors intercommunalité. Bien sûr, ceci n'exclut pas la préférence exprimée par certains élus pour ce deuxième type de mutualisation, mais elle ne semble pas se traduire par son plus grand déploiement d'un point de vue opérationnel, sauf à disposer d'éléments plus récents ou plus exhaustifs qui viendraient le vérifier.

Ce chapitre met aussi en exergue le souci qui résulte du caractère trop souvent limité de l'accès aux fichiers de police au regard des exigences opérationnelles des services de police municipale. Bien que ceci ne concerne pas directement les polices municipales, il nous apparaît utile de vous faire savoir que les présidents d'intercommunalités en charge de la petite enfance, du périscolaire ou de la jeunesse rencontrent ces mêmes difficultés lorsqu'il s'agit de recruter les encadrants amenés à travailler auprès des enfants.

Chapitres II et III

Ces chapitres n'appellent pas d'observation particulière de la part des intercommunalités de France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Par courrier du 28 juillet 2020, j'ai été destinataire du rapport public thématique intitulé Les polices municipales aux fins d'y apporter une réponse.

Je vous avais fait parvenir, le 6 mars dernier, un certain nombre d'observations sur le relevé d'observations provisoires.

Le rapport s'en fait l'écho, en particulier et il est indiqué que l'AMF et la Cour des comptes se rejoignent dans le constat que le champ de la tranquillité et de la salubrité publique est surtout occupé par la police municipale, quand celle-ci existe.

Il est également souligné notre souhait partagé que les policiers municipaux ne soient pas conduits à réaliser des missions relevant normalement des forces de sécurité intérieure, dont la fragilité et la dépendance aux moyens locaux sont effectivement préoccupantes.

Dès lors, je ne souhaite pas apporter une réponse spécifique au rapport.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France, association d'élus pluraliste qui regroupe les villes et agglomérations de taille intermédiaire, vous remercie de la consultation que vous lui proposez, au sujet du rapport public thématique sur « Les polices municipales ».

Au titre des constats récents – établis grâce à notre Panorama des polices municipales des Villes de France - notre réseau de villes est effectivement concerné par une progression significative des agents ayant le statut de policier municipal (+20% sur ces six dernières années), avec un ratio de 4,7 policiers municipaux pour 10 000 habitants en moyenne.

Face à cette évolution de la progression des effectifs des policiers municipaux, nombre de maires de notre réseau font régulièrement le parallèle avec l'évolution, elle négative, des effectifs de la PN ou de la gendarmerie dans les Villes de France. Ce phénomène s'est traduit par une diminution visible de la présence de terrain de la police nationale ou de la gendarmerie ces dernières années, et par une augmentation du sentiment d'insécurité, même si celui-ci peut être parfois déconnecté de la réalité du niveau de la délinquance.

En ce qui concerne vos recommandations, les maires des villes moyennes se montrent effectivement réservés quant aux processus de mutualisation humains et matériels des polices municipales à l'échelle intercommunale, puisque l'exercice combiné des pouvoirs généraux de police (tranquillité publique, sécurité, stationnement, salubrité...) leur incombe toujours, et implique une complexité juridique dans le partage de cette compétence.

Nous souscrivons en revanche à votre recommandation d'adapter les moyens juridiques au traitement des infractions de la vie quotidienne (consultation du fichier FOVeS par exemple) ou encore à la vidéo-

protection, et nous espérons qu'un volet préalable portera sur l'échange d'informations entre tous les acteurs de la sécurité, informations qui seraient couvertes par un secret partagé.

En ce qui concerne la modernisation des outils liés à la vidéoprotection, nous souscrivons pleinement à vos recommandations d'une meilleure évaluation de son utilisation, et à l'établissement d'une cartographie des systèmes utilisés. Aujourd'hui, dans plus 5 cas sur 6, les villes moyennes disposent d'un dispositif de surveillance de la voie publique, et l'optimisation des usages peut largement être renforcée (à titre préventif ou répressif).

Le nombre de caméras installées sur la voie publique est ainsi très variable d'une ville moyenne à une autre, et l'on constate une forte hétérogénéité dans l'utilisation de ces réseaux, et la qualité de leur exploitation.

S'agissant de l'équipement des policiers municipaux, le contexte terroriste que traverse le pays a indéniablement changé la donne en matière d'armement légal. Pour les villes armées ou en voie de l'être, la légitime défense des agents, la protection de la population, ou encore les prolongations successives de l'état d'urgence ont plaidé pour ces choix.

Avec la participation à de plus en plus d'activités de police administrative (comme la surveillance de bâtiments sensibles, voire dans certains cas, la participation à des actions de maintien de l'ordre public, ou missions d'escortes, relevant normalement directement du représentant de l'État en lien avec la police nationale ou la gendarmerie) Villes de France s'est interrogée dans les dernières années sur la légitimité de l'extension de ces missions, a priori temporaires, et qui tendent de facto à assimiler les polices municipales aux forces de l'ordre.

Au niveau des principes, afin d'éviter d'accroître les distances entre la police municipale et la population, Villes de France estime que celle-ci doit continuer à agir en complémentarité et non en substitution des forces de police de l'État. A cet égard, il ne faudrait pas que l'armement des agents municipaux devienne un prétexte pour les faire évoluer à la frontière du droit dans leurs missions.

Je profite enfin de la consultation que vous menez, pour vous indiquer que beaucoup de maires restent attachés à la distinction entre la gestion de la sécurité et de l'ordre public qui relèvent de l'Etat, et la tranquillité publique, qui relève du seul maire. Pour lever toute incertitude, Villes de France souhaite en conséquence que les pouvoirs publics apportent à tous les maires concernés, une clarification dans la doctrine d'emploi des polices, qui serait appropriée à la couverture de l'ensemble du territoire.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE DE NANTES
MÉTROPOLE ET DE LA MAIRE DE LA COMMUNE DE NANTES**

Par courrier du 28 juillet, vous m'avez adressé en ma qualité de Maire de Nantes et de Présidente de Nantes Métropole des extraits du rapport public thématique intitulé « Les polices municipales » que la Cour se propose de publier prochainement.

Ce document reprend de façon conforme les principales informations complémentaires transmises le 12 mars dernier.

Toutefois, le recrutement des policiers, tel que mentionné dans le cartouche consacré à police des transports de Nantes Métropole, sera effectué à compter de l'automne 2020, compte-tenu de la crise sanitaire actuelle ainsi que des capacités de recrutement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION PLAINE VALLÉE**

Pour faire suite à votre courrier cité en objet, et comme demandé, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après la réponse que je souhaite voir publier :

« S'agissant du chapitre I, les chiffres se rapportent à la date de l'entrevue, fin 2018. Depuis, nous avons intégré trois services de police municipale, regroupant cinq communes, et ce sont sept agents supplémentaires qui ont rejoint les effectifs de Plaine Vallée.

Au chapitre III, il faut noter que la formation préalable à l'armement dispensée par l'établissement public est intervenue dès 2006, tout comme la formation des opérateurs de vidéoprotection, formation post prise de fonction initiée en partenariat avec le CNFPT. Les modules de formation créés à cette occasion sont devenus des référentiels, toujours en application dans l'offre de formation par le CNFPT. Il y avait, dans la démarche engagée par les élus de ce qui était alors la CAVAM, une volonté de professionnalisation pour l'ensemble des personnels affectés à des missions de sécurité publique, policiers municipaux et agents de surveillance de la voie publique. Pour ces derniers un plan de formation adapté aux compétences que leur donne la loi a donc été élaboré ».

**RÉPONSE DE LA MAIRE
DE LA COMMUNE D'AIX-EN-PROVENCE**

Par la présente, j'ai l'honneur de vous transmettre la réponse au rapport public thématique sur Les polices municipales.

La volonté de la ville d'Aix-en-Provence est de faire de sa police municipale, un acteur essentiel de la proximité, proche de la population. La tranquillité publique constitue un axe majeur de la politique de sécurité de l'autorité municipale.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AIX-LES-BAINS

Vous avez bien voulu solliciter mon sentiment eu égard au rapport public thématique intitulé « les polices municipales » et je vous en remercie sincèrement.

Le constat que fait la Cour sur la baisse des interventions de police secours sur 37 communes de l'échantillon contre une hausse dans seulement 7, dont Aix-les-Bains, correspond à l'analyse que je fais d'une montée de l'insécurité sur la ville.

Vous indiquez également qu'un effet de substitution se vérifie partout où la police municipale compte un effectif nombreux et fonctionne selon une doctrine d'emploi privilégiant l'intervention.

C'est pour cela que j'entends privilégier sur le mandat une forte augmentation des effectifs de police municipale, avec une poursuite de l'implantation de la vidéo protection dotée d'un CSU et en partenariat avec la police nationale.

Il n'en demeure pas moins que les effectifs de police nationale à Aix-les-Bains mériteraient d'être augmentés, d'autant que sur une soixantaine de personnel théorique, il en manque déjà pratiquement dix.

J'ai demandé par ailleurs pour l'été au moins, et afin de faire face à l'afflux de population qu'il engendre un renfort de CRS, qui a été refusé.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ARGENTEUIL

En date du 28 juillet 2020, vous nous avez communiqué le rapport public thématique intitulé « Les polices municipales » se rapportant au contrôle de la police municipale, et je vous en remercie.

Vous trouverez ci-après, deux compléments d'information relatifs à deux thématiques: les effectifs de la police municipale et le coût de la vidéoprotection à Argenteuil.

Concernant les effectifs, la volonté politique de la ville d'Argenteuil est d'augmenter ces derniers au sein de la police municipale malgré un contexte de postes vacants sur le plan national.

Malheureusement, face aux besoins accrus, le recrutement des policiers municipaux soulève des enjeux d'attractivité des services et de fidélisation des agents. Ces enjeux sont d'autant plus saillants là où le métier est en tension. Dans les régions où les polices municipales sont nombreuses, ces dernières rentrent de ce fait en concurrence. La volonté de la ville de Paris d'aboutir à la création d'une police municipale, n'est d'ailleurs pas sans inquiéter les maires de la Région Ile-de-France dans la tension supplémentaire que cela pourrait créer sur les recrutements de policiers municipaux.

En tout état de cause, l'abaissement des effectifs de la Police Municipale d'Argenteuil n'est pas une conséquence de l'augmentation récente de ceux de la Police Nationale. Cette baisse est bel et bien subie, et la ville se démène au quotidien pour recruter d'avantage de policiers municipaux (présence aux salons, création d'une brigade de nuit, investissement dans le matériel, etc.).

Par ailleurs, sur la thématique de la vidéoprotection, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les éléments d'analyse correspondant au coût annuel des dépenses relatives à la gestion du Centre de Supervision Urbain (CSU) d'Argenteuil en lien avec les observations formulées au paragraphe 1.4.3 : La vidéoprotection et les caméras-piétons : des dispositifs coûteux.

Il est intéressant de constater, que le coût lissé d'une caméra, toutes dépenses confondues (investissement, fonctionnement, amortissement), approche les 5400€ TTC annuel pour notre parc de 180 caméras, la moitié de ce coût étant constitué de dépenses en ressources humaines (opérateurs vidéo, techniciens, encadrement).

Coût annuel du CSU d'Argenteuil

Les dépenses relatives à la vidéoprotection sont significatives tant sur les coûts de gestion du personnel affecté au sein du CSU, que sur les coûts d'acquisition et de maintenance mobilisant du personnel à plein temps.

Ainsi, l'engagement financier tant sur le coût du personnel, du matériel et de leur maintenance reste conséquent. Aussi vous pouvez noter que le coût annuel à Argenteuil de la vidéoprotection s'élève à 965 000 euros comme détaillé ci-dessous.

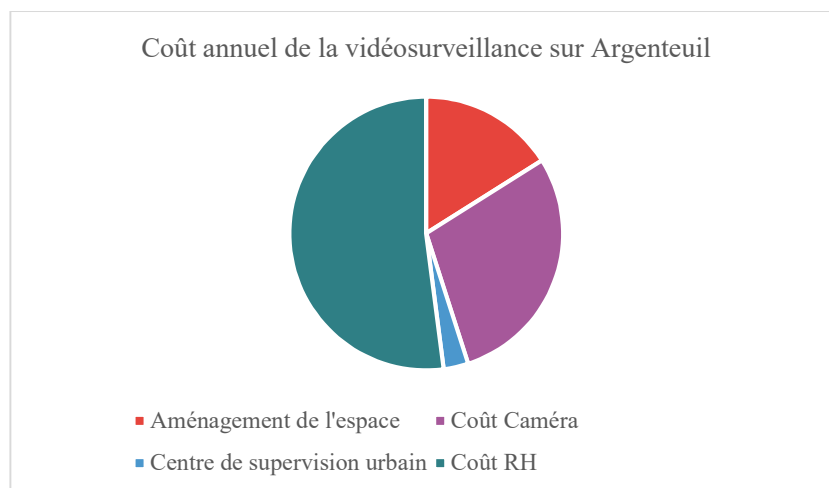
Détail du coût annuel :

<i>Libellé du coût</i>	Prix HT	Prix TTC/Coût	Durée de vie moyenne (en années)	Coût annuel pour une caméra	Coût annuel pour Argenteuil
<i>Création d'un mât de vidéo protection</i>	3303	3964	15	264	47569
<i>Génie-civil pour réseau fibre + 2TOV</i>	7095	8514	15	568	102164
<i>Tirages de câble</i>	490	588	15	39	7056
<i>Caméra Axis Q6055</i>	2965	3557	5	711	128066
<i>Coffret vidéo non équipé</i>	236	283	5	57	10192
<i>Prestations (nacelle, technicien, déplacement, IDF, petites fournitures,...)</i>	633	759	5	152	27330
<i>Matériel actif fibre (Ifotec, Alimentations, disjoncteur, jarretières,...)</i>	636	764	5	153	27494
<i>Bornes radios</i>	716	2059	5	412	74131
<i>Intervention de maintenance courante (12 jours de nacelle / an)</i>	592	9110	6	51	9110
<i>Amortissement du matériel CSU</i>	80000	96000	1	89	16000
<i>Logiciel Milestone + maintenance</i>	10604	12725		71	12725
<i>Un technicien internalisé à temps complet</i>		40000		222	40000
<i>Coût du service CSU (12 agents)</i>		456688		2537	456688
<i>Coût direction DINSI et PM</i>		6884		38	6884
				5363	965408

Nombre de caméras sur Argenteuil : 180

Synthèse du coût annuel du CSU :

<i>Étiquettes de ligne</i>	Somme de coût annuel pour Argenteuil
<i>Aménagement de l'espace</i>	156 789 €
<i>Génie-civil pour réseau fibre + 200V</i>	102 164 €
<i>Tirages de câble</i>	7 056 €
<i>Création d'un mât de vidéoprotection</i>	47 569 €
<i>Coût Caméra</i>	276 323 €
<i>Bornes radio</i>	74 131 €
<i>Caméra Axis Q6055</i>	128 066 €
<i>Coffret vidéo non équipé</i>	10 192 €
<i>Intervention de maintenance courante (12 jours de nacelle/an)</i>	9 110 €
<i>Matériel actif fibre (Ifotac, alimentations, disjoncteur, jarretières,...)</i>	27 494 €
<i>Prestations (nacelle, technicien, déplacement IDF, petites fournitures,...)</i>	27 330 €
<i>Coût RH</i>	503 572 €
<i>Coût direction DINSI et PM</i>	6 884 €
<i>Coût du service CSU (12 agents)</i>	456 688 €
<i>Un technicien internalisé à temps complet</i>	40 000 €
<i>Centre de Supervision urbian</i>	28 725 €
<i>Amortissement du matériel CSU</i>	16 000 €
<i>Logiciel Milestone+maintenance</i>	12 725 €
<i>Total général</i>	965 408 €



Nous pouvons ainsi noter que la part RH représente + de 50% et le coût des caméras représente 29 % du coût annuel des dépenses du CSU.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BREST

Dès les années 90, la ville de Brest a fait un quadruple choix concernant les sujets de tranquillité urbaine et de sécurité.

- Soutenir l'Etat et la police nationale dans leurs actions et œuvrer sur le territoire de la ville à la cohérence des réponses des acteurs publics. Dans ce cadre, la ville est aux côtés de l'Etat pour maintenir des commissariats de quartier de qualité, nécessaires pour faciliter le lien de la police avec les habitantes et habitants. Des travaux importants pris en charge par la ville y ont été réalisés. Trois d'entre eux sont situés en proximité des mairies de quartier et des rencontres régulières, aujourd'hui Groupes de Proximité Opérationnelle, tels que définis par le Ministre de l'intérieur, ont lieu régulièrement entre l'adjoint de quartier, la police nationale et tout acteur du quartier en tant que de besoin. Ces rencontres qui ont pris la suite dans la même configuration des cellules de veille du contrat local de sécurité de Brest, sont un des espaces de travail essentiels entre la ville et l'Etat sur les sujets de sécurité en proximité.

Dans cette même logique de soutien de la ville à l'action de la police nationale, afin d'appuyer la nécessaire lutte contre les stupéfiants qui seule relève de l'Etat, la ville a proposé à l'Etat d'améliorer les conditions de travail des policiers de la brigade canine par la construction d'un ouvrage

et sa mise à disposition de l'Etat. La ville de Brest s'appuie pour cela sur les dispositions de l'article L. 1311-461 du CGCT.

L'alcool étant fortement présent dans les faits de délinquance à Brest, la ville prend en charge des vacations de médecins au commissariat plusieurs nuits par semaine pour simplifier les procédures d'IPM.

Ainsi entre 2019 et 2020 ce sont plusieurs centaines de milliers d'euros qui sont investis par la ville pour aider directement l'action des fonctionnaires de police nationale.

- *Sécuriser les bâtiments publics. Après la modification des caméras sur une partie importante de la ligne de Tram pour améliorer la qualité des enregistrements vidéos et rendre les images plus efficaces lors des réquisitions par l'Etat dans le cadre d'enquêtes, la ville et la métropole ont engagé dans le cadre de la sécurisation des bâtiments publics qui s'appuyant jusque-là sur la mise en place d'alarmes et de dispositifs techniques renforcé et l'appel aux sociétés de sécurité privée lorsque nécessaire, un vaste programme de vidéo protection de ses bâtiments. A titre d'exemple, ce sont 15 caméras qui sécurisent actuellement l'Hôtel de Ville. Ecrire « Autre particularité notable, la ville de Brest ne dispose d'aucune caméra de vidéo protection, hormis celles installées sur son réseau de transports » est en conséquence erroné et peut prêter corps à des digressions polémiques non fondées.*
- *Assurer une présence sur l'espace public pour réguler et être à l'écoute des habitantes et habitants. Parmi les outils utilisés par la ville pour cela figure la création d'une équipe de médiation pour intervenir sur l'espace public, en journée mais aussi lorsque nécessaire en soirée et lors de manifestations organisée par la ville ou non organisées comme les rassemblements de plusieurs centaines, voire plus d'étudiants. Toujours sur les enjeux de qualité de vie sur l'espace public, l'intervention d'une équipe dédiée de travailleurs sociaux, et dans les quartiers des agents de proximité.*
- *Enfin, l'action de la ville, et elle rejoint l'axe développé par Issy-les-Moulineaux c'est une mobilisation forte pour l'éducation qui est le 1er budget de la ville et représente le secteur le plus important en matière d'agents publics. Brest a aussi fait le choix de 23 équipements de quartier pour agir en proximité et mener des projets avec les jeunes et les habitantes et habitants. La mise en œuvre par la métropole d'une action de prévention spécialisée dans divers quartiers s'inscrit aussi dans ce continuum de sécurité.*

La ville de Brest a fait le choix de mobiliser de manière coordonnée tous ces axes d'actions et non un seul, pour apporter de manière forte sa contribution à une coproduction de sécurité qui respecte les compétences

de chaque acteur public et qui renforce collectivement l'action publique. Cet engagement est aussi un engagement financier dans un contexte financier où Brest, à la différence de beaucoup d'autres villes, dispose de ressources financières limitées.

Réduire l'action de Brest en matière de sécurité à l'absence de police municipale, amène à négliger à tort l'importance des différents leviers utilisés aujourd'hui dans un contexte où l'Etat réduit sa mobilisation effective.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CANNES

Je souhaite tout d'abord vous remercier d'avoir pris en compte les observations formulées dans ma dernière correspondance et d'avoir accentué, au travers de cette dernière version du rapport, la diversité des doctrines d'emploi des Polices Municipales en France.

Il est en effet impératif de mettre en exergue « l'inégalité des territoires face à la délinquance et aux enjeux de sécurité » et d'insister sur les dispositifs importants que certaines communes doivent mettre en œuvre pour préserver la tranquillité publique sur leur territoire.

Je tiens également à souligner que l'existence même de Polices Municipales au sein de nombreuses villes et depuis quelques années, leurs renforcements sont moins « la traduction des différents positionnements politiques des exécutifs locaux », que dans les faits une nécessité absolue au regard des lacunes croissantes de l'État régalien.

En effet, bien souvent, les maires n'ont pas d'autre choix que de devoir compenser l'absence des forces de l'ordre.

Il appartient à l'État de prendre en compte leurs légitimes demandes et de dégager les moyens nécessaires pour s'adapter au flux de populations et lutter contre les incivilités infractionnelles et a fortiori la délinquance.

Comme je l'ai indiqué récemment à Monsieur le Ministre de l'intérieur, la crise sanitaire a profondément modifié l'activité touristique en France et j'ai appelé son attention sur le fait que Cannes avait dû faire face cette année à un afflux massif de visiteurs et qu'elle avait été une destination privilégiée pour des bandes de délinquants.

À cela s'ajoutent les récents événements dans certains secteurs sensibles de la commune, au cours desquels une voiture de Police Municipale a été incendiée.

Ils démontrent l'urgence d'accéder à nos demandes de renforts de façon pérenne, pour éviter, comme vous l'indiquez dans le rapport, d'exposer nos agents à des risques auxquels ils ne sont pas formés.

J'espère sincèrement que cette étude permettra une évolution du statut des policiers municipaux, notamment au travers d'une extension de leurs prérogatives, ainsi qu'une réelle prise en compte de la nécessité d'une part de repositionner et de renforcer les effectifs de la Police Nationale dans les communes où les flux de population et la densité sont particulièrement importants ; d'autre part, de faire cesser les transferts de charges de l'État vers les communes.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CREIL

Par courriel en date du 28 juillet dernier, le service du greffe de la Cour des Comptes m'a transmis des extraits du rapport public thématique relatif aux polices municipales. Vous trouverez ci-après mes observations.

A ce jour, l'effectif de la police municipale de Creil, n'est pas de 15 policiers municipaux mais de 21. La police municipale de Creil est dotée d'un centre de supervision urbaine actif avec des opérateurs 24h24, 7jours/7 et crée une bridage cynophile. Au fil des prochaines années, son effectif, ses missions et ses horaires d'intervention vont encore évoluer.

Le document fait le corolaire entre les effectifs des polices municipales et les taux de criminalité, alors qu'il devrait être fait entre les effectifs de police nationale et les taux de criminalité. Car, la police municipale n'a pas vocation à se substituer à la police nationale dans la lutte contre la criminalité. C'est parce que l'Etat rationalise ses effectifs que les communes déploient les leurs. La police municipale devient un acteur important de la sécurité au niveau local, puisque l'Etat se désengage sur la sécurité, que ses effectifs s'affaiblissent alors que le taux de criminalité augmente. C'est donc contraint, comme bon nombre de communes, que je renforce l'effectif de ma police municipale. Ainsi, un autre corolaire important s'établit donc entre la baisse des effectifs de la police nationale et l'augmentation des effectifs de la police municipale. Ce qui inévitablement impacte les missions, les horaires, les équipements des policiers municipaux.

La sécurité de ma ville est une de mes priorités.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CRÉTEIL

Vous m'avez communiqué à titre confidentiel, par courrier en date du 28 juillet 2020, une version provisoire du rapport thématique intitulé Les polices municipales que la Cour des comptes se propose de publier prochainement. Je vous en remercie et vous fais part des éléments de réponse et des précisions que ce document provisoire appelle.

Tout d'abord, je prends acte de la mention faite à l'endroit de la commune du rapport par laquelle la Cour met en lumière que seuls cinq communes chefs-lieux de département – dont la ville de Créteil – ne disposent pas à ce jour d'un service de police municipale.

S'il est vrai qu'un tel service n'existe pas à Créteil, il n'en demeure pas moins que les enjeux liés à la tranquillité publique et la sécurité des biens et des personnes sont au cœur des préoccupations de la Municipalité.

A ce titre, la commune assume les missions qui lui incombent en matière de surveillance et de sécurisation de l'espace et des bâtiments publics. Elle s'appuie pour ce faire sur le service municipal de Prévention-sécurité qui est doté de 185 agents dont 55 agents de surveillance de la voie publique (ASVP) assermentés et 25 ilotiers de proximité déployés au quotidien sur le territoire communal.

Elle porte également une attention particulière à la coordination de la politique de sécurité mise en place sur son territoire en lien avec les services de la Police nationale. En effet, j'ai souhaité depuis des années accompagner autant que faire se peut les services de l'Etat et tisser une collaboration étroite en matière de sécurité.

En témoigne les actions de proximité entreprises ces dernières années qui permettent de renforcer la complémentarité entre les interventions de la Police nationale et celles de la ville :

- *la mise en place en 2017 d'un centre de supervision urbain (CSU) moderne et raccordé au commissariat de police depuis janvier 2019 permettant, sur réquisition judiciaire, l'extraction d'images pour les faits délictuels commis dans les espaces vidéo-protégés,*
- *l'extension du réseau de vidéo-protection de l'espace public (28 caméras) menée dans le cadre du déploiement de la police de sécurité au quotidien (PSQ) et sur la base d'un diagnostic partagé avec la Police nationale,*
- *la réalisation de plusieurs programmes de travaux établis en lien avec la Police nationale en vue de favoriser la sécurisation de l'espace public et de faciliter les interventions de police (création de voies de*

désenclavement, éclairage public, installations de bornes amovibles ...),

- la tenue de réunion mensuelle entre le commissaire de police et les services municipaux afin de construire des réponses opérationnelles aux problèmes rencontrés sur le territoire communal.

Pour conclure, il m'apparaît important de préciser que le développement d'une approche partenariale entre la police et les élus locaux constitue un enjeu majeur.

Elle permet, en s'appuyant sur des diagnostics partagés entre les acteurs, une coproduction de la politique de prévention et de sécurité qui se révèle mieux adaptée aux circonstances locales et à même de répondre plus efficacement aux attentes fortes de nos concitoyens en la matière.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'HYÈRES-LES-PALMIERS

Les conclusions de l'enquête confirment ce que nous constatons quotidiennement sur le terrain. Le service de Police Municipale est doté de moyens humains et matériels très importants, ce qui lui permet de réagir rapidement et efficacement à toutes les demandes des administrés. Cette organisation a un effet pervers : celui d'être sollicité prioritairement par rapport à la police nationale et celui de devenir primo-intervenant sur chaque intervention.

Cette lente mais constante substitution entre les deux forces de police attire de ma part deux remarques :

–Il serait logique que l'État puisse subventionner les communes dont les polices municipales exercent quotidiennement des missions faisant partie des prérogatives de la police nationale,

–Ma commune voit tripler sa population en période estivale alors que les effectifs de la police municipale sont constants. La possibilité de recruter des policiers municipaux en renfort durant les mois de juillet et août, venant de communes moins impactées par la saisonnalité, permettrait de répondre aux besoins accrus sans embauches supplémentaires.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LANNILIS

Suite à votre courrier en date du 28 juillet 2020, vous trouverez infra les éléments de réponse que je souhaite apporter.

Comme vous l'avez justement indiqué dans votre correspondance et pour conforter votre propos, les communes de LANNILIS et de PLOUGUERNEAU, communes du Finistère Nord, ont établi une convention de mutualisation inhérente à leur Police Municipale respective en juillet 2019.

Cette convention a fondé une coopération indéniable et active ce qui a permis de mettre à disposition de nos communes voisines, les moyens humains mais aussi matériels en économisant sur les coûts divers et d'aboutir à un travail conjoint. C'est ainsi que nos deux municipalités ont fait récemment l'acquisition d'un cinémomètre impliquant des frais moindres à supporter pour une seule commune.

De surcroît et à l'issue d'un retour sur expérience d'une année effective de cette mutualisation, il en ressort, outre les économies, une efficacité de présence sur le terrain et l'apport d'une continuité de service public réelle. Les manifestations et certaines interventions d'ordre public ont été largement occupées par les deux Polices Municipales concurremment ce qui a joué un double rôle à savoir d'une part que les agents n'exercent plus seuls ces missions, gage de leur propre sécurité puis, d'autre part, de dégager et de soulager des effectifs de la Gendarmerie locale vers d'autres tâches indues.

A terme, cette convention devrait évoluer afin d'apporter encore plus de lisibilité aux administrés des deux communes et, subséquentement, à un travail d'autant plus efficient et à une collaboration davantage étroite.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE DE LILLE

Vous m'avez transmis les extraits du rapport public thématique intitulé Les polices municipales rédigé par la Cour des comptes concernant la ville de Lille.

Si globalement les éléments transmis n'appellent pas d'observations de ma part, je souhaite revenir sur deux formulations du rapport qui nécessitent des précisions de notre part.

1) Chapitre II « Les missions: des polices de proximité, de prévention ou d'intervention ? I. A. La diversité des doctrines d'emploi, un constat toujours d'actualité (Paragraphe 5).

Le paragraphe note que «(...), la police municipale de Lille est délibérément en retrait en matière de lutte contre la délinquance alors que le taux de criminalité s'élève à 23,5 pour 100 habitants, là où la police municipale de Saint-Etienne, où le taux de criminalité est de 9,75 pour 100 habitants en 2018, est nettement plus interventionniste. ».

Je souhaite indiquer tout d'abord qu'un travail de réorganisation de direction de la police municipale a abouti à la constitution d'un « service des unités d'interventions » qui assurera, comme son nom l'indique, des interventions en matière de sécurisation ou d'assistance à la demande d'usagers. Dans le cadre de cette réorganisation, j'ai demandé à ce que les effectifs dédiés aux unités d'ilotage soient maintenus à 42 % des effectifs de la police municipale.

Par ailleurs, la police municipale de Lille reste une police assurant une proximité avec les habitants. Le dialogue et les rencontres avec les résidents participent à la lutte contre le sentiment d'insécurité. Dire que la police municipale est en retrait en matière de lutte contre la délinquance apparaît donc être un raccourci pouvant porter le discrédit sur elle. En cas de flagrant délit, les policiers municipaux réalisent des interpellations et mettent les individus à la disposition de l'officier de police judiciaire. La connaissance du territoire dont disposent les policiers municipaux permet, en outre, d'échanger des informations lors des cellules de veille rassemblant plusieurs acteurs. Je tiens à souligner également que nous favorisons la participation de la police municipale à des opérations conjointes avec la police nationales, en particulier sur les zones festives et sur des sites insécures où sont exploités des commerces aux pratiques douteuses (opérations CODAF par exemple).

Enfin, je tiens à rappeler que la lutte contre la délinquance et la criminalité relève d'abord de la compétence de l'État. La ville de Lille a connu durant les quinze dernières années des baisses importantes du nombre de policiers nationaux affectés à l'agglomération lilloise et à la commune en particulier. La faiblesse de ces effectifs entraîne un abandon de certaines missions par les forces de sécurité de l'État et notamment les petites infractions et le lien avec la population.

2) Chapitre II « Les missions : des polices de proximité, de prévention ou d'intervention ? I. B. Une augmentation du volume d'activité des polices municipales et un développement des doctrines axées sur l'intervention (1^{er} paragraphe).

Ce paragraphe indique : « Si la verbalisation en matière de salubrité, fluctuante d'une année à l'autre, a décliné dans certaines communes sur la période, comme à Lille (-76 %) ou à Saint -Etienne (-45 %), ce retrait est compensé par l'augmentation des procès-verbaux émis pour infractions aux arrêtés municipaux relatifs au bon ordre et à la tranquillité publique (+194 %, à Saint-Etienne) ou en matière de circulation et de stationnement (+37 % à Lille) ».

Je tiens donc à préciser que la direction de la propreté publique dispose d'une brigade d'agents de surveillance de la voie publique dédiés à la lutte contre les insalubrités.

Je souhaite par ailleurs compléter cette réponse en présentant synthétiquement les axes du mandat 2020-2026 visant à renforcer l'action de la police municipale.

D'abord, le dispositif de vidéo-protection sur voie publique va être étendu et un centre de supervision urbain sera créé. Cette vidéo-protection aura vocation à être déployée avec des caméras fixes sur les sites à risques et à forte fréquentation et des caméras nomades sur des sites comportant des risques occasionnels. Le comité de suivi et d'évaluation va être maintenu afin de veiller à l'efficacité de cet investissement important.

Ensuite, j'ai décidé d'augmenter les effectifs de la police municipale qui passeront de 120 à 170 afin de renforcer sa présence sur le terrain. Des actions de formation interne, notamment en matière de gestes et techniques professionnels d'intervention, vont être accentuées.

Enfin, l'ensemble des effectifs, actuellement réparti sur plusieurs implantations immobilières, sera réuni sur un site unique par la constitution d'un hôtel de police (sauf l'unité cynophile).

Par ailleurs, la ville de Lille s'est engagée de longue date dans la prévention de la délinquance dans le cadre de son Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Nous sommes l'une des premières communes en France à avoir mis en place cette instance partenariale. Aujourd'hui, notre Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance se décline autour de six enjeux prioritaires en la matière. Notre CLSPD travaille étroitement avec l'ensemble des partenaires locaux grâce aux cellules de veille territorialisées et à nos groupes de travail thématiques (lutte contre les violences faites aux femmes, prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic de stupéfiants...).

Tous les ans, le CLSPD soutient également financièrement plus d'une trentaine d'actions de prévention portées par les associations lilloises. Naturellement la Police municipale participe activement à l'ensemble des démarches de travail du CLSPD.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE DE MARSEILLE

Vous avez bien voulu m'adresser les extraits du rapport public sur les polices municipales que la Cour des Comptes va publier prochainement et je vous en remercie.

Cette étude dresse un bilan particulièrement intéressant sur les différentes organisations de police municipales déployées dans certaines villes de France.

Concernant la ville de Marseille, la nouvelle équipe municipale que j'ai l'honneur de conduire a pris ses fonctions le 4 juillet dernier et je ne peux donc pas être comptable de la manière dont l'équipe précédente a organisé celle-ci jusqu' alors.

Toutefois, je relève que si Marseille, 2ème ville de France dispose en valeur absolue des effectifs de police municipale les plus nombreux, elle se positionne seulement en 10ème position au regard de son ratio par rapport au nombre d'habitants.

Parallèlement, vous confirmez bien la baisse importante du nombre d'effectifs de la police nationale, directement corrélée à l'augmentation des effectifs de police municipale.

De la même manière, vous notez que la police nationale à Marseille peut également s'appuyer sur le matériel très important de video-surveillance installé par l'équipe municipale précédente et financé par la ville de Marseille.

Il en ressort que la ville de Marseille fournit un effort financier considérable au regard de sa situation budgétaire particulièrement critique pour appuyer très sensiblement les politiques publiques de police qui devraient relever de l'État.

Il me semble que la trajectoire engagée va devoir être améliorée pour rééquilibrer l'effort consenti par l'État en matière de sécurité : consolider les effectifs de police nationale, participer aux efforts financiers pour équiper ses équipes.

Il conviendrait également de dégager une participation financière de l'État à l'entretien des équipements de video-surveillance. Ce sont des outils sur lesquels s'appuie beaucoup la DDSP pour effectuer ses missions de police, il est anormal que sa charge financière continue à reposer uniquement sur la ville.

La nouvelle municipalité que j'ai l'honneur de diriger souhaiterait renforcer ses effectifs de police municipale mais cet effort ne pourra se planifier sans une participation financière plus importante sur les coûts de sécurité par l'État.

J'espère que ce rapport contribuera efficacement à rééquilibrer les engagements Etat/collectivités pour assurer la mission régaliennne que constitue la sécurité.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTPELLIER

Au vu des extraits du rapport public thématique sur les polices municipales transmis par la Cour des comptes nous ne souhaitons apporter qu'une remarque sur le Tableau n° 1 : effectifs des 15 communes comptant le plus de policiers municipaux en 2018.

L'effectif au 31/12/2018 de la police Municipale de la ville de Montpellier était de 183 (et non pas 186). Sachant que l'effectif peut varier en fonction des mutations au cours de l'année nous vous précisons aussi que le nombre de postes budgétaires ouverts pour les policiers municipaux est de 183.

RÉPONSE DU MAIRE DE NICE

Par lettre en date du 28 juillet 2020, vous m'avez transmis le rapport relatif aux polices municipales en France. Ce rapport a retenu toute mon attention et appelle les remarques suivantes que je vous adresse, en ma qualité de Maire de Nice et de président de la Commission consultative des polices municipales.

Ce rapport d'observations définitives permet de dresser un constat objectif sur l'évolution des polices municipales en France dans les années récentes, marquées par un bouleversement du contexte sécuritaire, d'une part, et une attente accrue de nos concitoyens en termes de sécurité des personnes et des biens, d'autre part.

Ce constat est d'abord celui de l'émergence de la police municipale comme troisième force de sécurité de notre Nation, à travers la consécration de son statut en 1999 et la croissance significative des effectifs de police municipale au sein des communes de la République.

Ainsi que la Cour le souligne clairement et d'emblée, l'État n'est plus seul pour assurer le maintien de la paix et de l'ordre publics. Les collectivités, et en particulier les communes, constituent son principal partenaire. Avec ce partage de compétences et de responsabilité, la France s'inscrit notamment en cohérence avec ses voisins européens.

Le rôle d'appoint que la Cour voyait émerger au début des années 2010 est aujourd'hui clairement dépassé et c'est désormais une authentique complémentarité qui est à l'œuvre entre les forces de police municipale et de l'État (police et gendarmerie nationales), formalisée par des cadres conventionnels dédiés mais asymétriques.

Cette complémentarité peut également déboucher, et nous le regrettons vivement, sur une baisse des interventions de la police nationale dans les communes qui ont fait le choix d'étoffer leur police municipale. Cet état de fait, explicitement relevé par la Cour, n'est pas sans poser question en termes d'égalité devant les charges publiques pour les citoyens de ces communes.

A la croissance toujours soutenue des effectifs des polices municipales, se sont récemment ajoutées, à la faveur des attentes de nos concitoyens et de l'évolution du contexte sécuritaire, une réelle professionnalisation des effectifs et une extension progressive des prérogatives des policiers municipaux.

Nous souhaitons néanmoins souligner que le foisonnement des textes législatifs et réglementaires que la Cour énumère révèle une position encore inaboutie de notre pays en termes de complémentarité entre forces de sécurité de l'État et polices municipales. Cette dernière devrait clairement être assumée, notamment à travers l'évolution des dispositions applicables en matière de contrôle d'identité, de sécurité des manifestations publiques et des lieux, ou encore d'accès aux informations pertinentes (fichier de surveillance des personnes radicalisées au motif de terrorisme « fichés S », fichiers système d'immatriculation des véhicules et système national des permis de conduire, fichier des objets et des véhicules signalés, fichier des personnes recherchées, etc.).

La Cour regrette la faible dynamique de mutualisation des polices municipales à l'échelon intercommunal en pointant les gains financiers possibles. Nous tenons néanmoins à réaffirmer la singularité du lien qui unit le Maire, en vertu de la loi, à la police municipale. L'exercice du pouvoir de police par les Maires est consubstantiel, en France, du rôle et

de la place occupés par la commune au sein des institutions de la République.

Il ne saurait, à propos de la question de la mutualisation voire du transfert à l'échelon intercommunal, être question d'équité entre les communes d'une même intercommunalité ainsi que le pointe le rapport : cette exigence appartient à l'État et ne se pose pas tant en termes d'équité que d'égalité.

S'agissant de l'armement des policiers municipaux, nous entendons insister sur l'exigence de permettre à ces agents d'être en capacité de faire face à tout instant à des situations critiques et imprévisibles de légitime défense : la menace terroriste, notamment, qui fait des policiers municipaux de potentielles cibles, le justifie pleinement.

Abordant ensuite la question du développement des dispositifs de vidéo-protection, la Cour estime nécessaire qu'une étude approfondie puisse être conduite pour en mesurer les effets : en réponse, nous tenons à appeler l'attention de la Cour sur le marqueur essentiel que constitue, aux fins de bilan coût/avantage de la vidéo-protection, la question essentielle du niveau d'élucidation des crimes et délits à l'appui de ces dispositifs. La place croissante qu'ils jouent à l'appui des enquêtes, menées par l'autorité judiciaire et les officiers de police judiciaire, atteste de la pertinence de ces dispositifs. Pour autant, les polices municipales ne sont pas informées des suites réservées aux relectures ou au travail d'enquête réalisé à l'appui des images vidéo.

Pour ce qui concerne les dispositifs innovants expérimentés par plusieurs polices municipales en France, il apparaît nécessaire, tout en veillant à garantir le respect des libertés (notamment en matière de traitement des données), de dépasser un cadre d'intervention daté ne tenant pas compte du potentiel que la technologie peut apporter pour la protection des personnes et des biens. Il est grand temps d'ouvrir le débat public sur ces sujets, en le fondant sur des expérimentations abouties menées en confiance et avec le concours de l'État.

La Cour pointe également dans son rapport une importante diversité des doctrines d'emploi des polices municipales liée, d'une part, au principe de libre administration, et, d'autre part, à la diversité des enjeux sécuritaires des territoires.

Il paraît aujourd'hui nécessaire de bâtir une véritable doctrine d'emploi commune qui constituerait la base de l'exercice des missions des polices municipales, tout en étant adaptables par les Maires aux réalités et aux enjeux de leur territoire. L'État ne peut continuer à s'abstenir, ainsi que la Cour en fait état, de « définir une véritable politique vis-à-vis des polices municipales ».

Dans ses observations définitives, la Cour évoque « l'effet substitution » qu'assument les polices municipales, notamment au sein des plus grandes villes, face au désengagement de l'État tant en termes d'effectifs que de périmètre d'intervention. Elle évoque également un « glissement de l'activité des polices municipales vers les missions traditionnelles de la police et de la gendarmerie » et un « rapprochement avec les forces nationales [qui] touche aussi désormais les missions de maintien de l'ordre, pourtant exclues du champ de compétence des polices municipales ».

Ce constat implique le dépassement des postures fondées sur une vision archaïque de la complémentarité des forces de sécurité et nécessite l'engagement d'un important aggiornamento du cadre d'action et d'intervention des polices municipales.

Il importe en particulier de fonder réellement l'action des polices municipales en qualité de troisième force de sécurité de la Nation sur le principe de la confiance.

Leur placement sous l'autorité hiérarchique d'un élu du suffrage universel ne doit pas être source de défiance vis-à-vis du professionnalisme des agents de la filière police municipale, dans la diversité des carrières que celle-ci organise.

À ce titre, le principe de libre administration des collectivités territoriales doit scrupuleusement être respecté dans le choix des missions affectées aux polices municipales, les communes qui souhaitent s'engager plus avant doivent ainsi pouvoir le faire. Les conventions de coordination signées entre les Maires, les Préfets et les Procureurs doivent permettre de concilier ces principes fondamentaux et comporter des missions optionnelles et spécifiques décidées conjointement dans le cadre du continuum de sécurité.

L'existence d'une formation aboutie, qui mérite encore d'être professionnalisée via une École dédiée, ainsi que l'exigence de disposer d'un double agrément et d'une assermentation constituent d'importantes garanties pour bâtir un cadre d'intervention nouveau conférant aux polices municipales une réelle capacité d'action, en complémentarité avec les forces de sécurité de l'État. Ce nouveau cadre pourrait notamment permettre aux policiers municipaux de procéder à des contrôles d'identité et de pouvoir constater un plus grand nombre de contraventions de la 1^{ère} à la 5^{ème} classe par amende forfaitaire.

La conduite de cette réflexion stratégique sur le rôle et l'avenir des polices municipales doit s'opérer en considérant la singularité fondamentale du cadre d'emploi des policiers municipaux dont l'action est le prolongement du pouvoir de police dont dispose le Maire, cette

singularité pouvant notamment être reconnue par la création d'un statut spécifique et dérogatoire pour la police municipale et la création d'une filière de la sécurité au sein des collectivités territoriales. En cela, les réflexions tenant à l'évolution du statut, aux dispositifs de formation et positionnement stratégique doivent pouvoir faire l'objet d'un examen au sein de l'instance nationale de dialogue dédiée : la Commission consultative des polices municipales.

Cette dernière, pour pouvoir aborder sereinement les sujets stratégiques qui ne doivent pas écarter les questions opérationnelles et de déroulement des carrières pour garantir l'attractivité de la filière, doit nécessairement s'émanciper du ministère de l'intérieur qui ne lui accorde qu'une importance accessoire, peu compatible avec l'exercice d'un continuum de sécurité fondé sur l'esprit de confiance.

Aujourd'hui, il appartient au ministère de l'intérieur d'autoriser la tenue d'une assemblée générale de la Commission avec, il faut bien le reconnaître, des délais qui ne permettent pas un travail en profondeur et concret. Cette organisation n'est plus viable en l'état car elle conduit à un immobilisme certain, dans une période où la problématique de sécurité nécessite une adaptation constante et rapide, alors que les forces de l'État ne sont plus en capacité d'assumer seules cette charge.

La rénovation du cadre de dialogue de la Commission consultative des polices municipales est d'autant plus indispensable qu'il est nécessaire d'engager une véritable rénovation, voire refondation, du cadre d'emploi des policiers municipaux et de la filière sécurité, plus largement sur la base des observations de la Cour.

La capacité que nous aurons à agir conditionne l'attractivité de moyen terme des emplois de la filière, dans un contexte marqué par les difficultés de recrutements et les logiques concurrentielles entre collectivités.

En conclusion, nous partageons l'analyse de la Cour selon laquelle l'État ne peut demeurer plus longtemps neutre face au développement des polices municipales, profitant de l'effet d'aubaine que peuvent constituer des polices municipales étoffées pour adapter à la baisse les effectifs de police nationale.

Une clarification des rôles respectifs de chacun est plus que jamais nécessaire. Les Maires doivent être au cœur de ce débat essentiel, tant au plan national au sein d'une Commission consultative profondément renouvelée et dotée d'un statut et de moyens de travail adaptés au suivi de la troisième force de sécurité de notre Nation, qu'au plan local dans le cadre de la mobilisation d'outils de contractualisation.

À ce titre, je me félicite de l'engagement du Gouvernement en faveur d'une expérimentation sur l'extension des compétences de la police municipale dans certaines communes, dans un cadre qui sera fixé par les ministres de l'intérieur et de la Justice et dont les enseignements viendront utilement nourrir des dispositions législatives à venir.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE PERPIGNAN

En réponse à votre courrier du 28 juillet dernier, j'ai le plaisir de vous faire parvenir ci-après la contribution de la ville de Perpignan au rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé Les polices municipales.

La sécurité des Perpignanais est une priorité au quotidien. Les moyens alloués n'ont cessé d'augmenter ces dernières années et s'élèvent à environ 8M€ en 2019.

Avec 1 policier municipal armé pour 760 habitants en 2019 Perpignan s'est placée au 1er rang des communes de France en nombre d'habitants par policier municipal (Source: Ministère de l'intérieur ; effectifs au 31/12/2018).

Les maires ont été placés, ces dernières années, au centre des dispositifs de sécurité, mais ne disposent pas de toutes les compétences nécessaires en la matière et le rôle de la Police nationale demeure essentiel avec les compétences de ses APJ et OPJ.

A Perpignan, pendant trop longtemps la Ville a vu sa situation sécuritaire reculer en raison des trop faibles moyens donnés par l'Etat à sa police nationale et en ma qualité de parlementaire j'en avais déjà interpellé le ministre de l'intérieur.

La complémentarité des polices à Perpignan devrait se traduire dans les prochaines semaines par l'ouverture d'un poste de police mutualisé aux abords d'un quartier Politique de la Ville en cœur de ville.

Les moyens humains

*Les moyens humains de la police municipale de Perpignan ont été doublés en 6 ans : 160 policiers municipaux armés, ont permis à nos agents d'être sur tous les fronts au quotidien : des patrouilles dans les quartiers sur les points sensibles, des équipages pour assurer la sécurité des grandes manifestations (VISA, USAP, Jeudis de Perpignan, festivités de Noël...), des équipages envoyés sur des points de rixe,.....**Aujourd'hui, 160 policiers municipaux armés assurent une présence sur le terrain jusqu'à 2 heures du matin.***

La police municipale est organisée autour de plusieurs brigades qui interagissent pour un maillage pertinent sur tout le territoire :

- 2 Unités mobiles d'intervention rapide (UMIR) ;
- 2 Unités mobile de terrain (UMT) ;
- Brigade prévention et médiation (BPM),-Unité légère de stationnement (ULS) ;
- Brigade canine ;
- PC radio Jour/Nuit ;
- Force action propreté (FAP) ;
- Brigade réglementation voirie(BRV) ;
- Référents territoriaux (agent de police au sein de chaque mairie de quartier pour décliner l'action en proximité) ;
- Accueil fourrière.

À Perpignan, le service de la police municipale est officiellement formateur CNFPT pour la formation VTT police et accueille des policiers venus de toute la France.

Outre les agents de la police municipale, 24 agents des filières technique et administrative complètent la direction, notamment pour la salle de supervision de vidéo protection. L'effectif total de la police municipale est de 184 agents.

Coordination Police nationale et police municipale

Sur le territoire de Perpignan, la coordination entre les services de la police municipale et nationale s'articule autour d'une convention de coordination signée en 2018. Les échanges d'informations ont toujours été réalisés dans la plus grande transparence entre les cadres de commandement supérieur.

Sur le terrain, même constat : les fonctionnaires des deux polices entretiennent de très bonnes relations professionnelles, et travaillent très régulièrement ensemble.

Dans la pratique, les échanges qui concernent la strate de commandement supérieur sont quotidiens avec nos homologues du commissariat (officiers supérieurs et cadres). Ces échanges se font soit par mail (lors de demandes particulières ou de préparation d'opérations, ou en cas de besoin d'en garder trace) soit par téléphone (échanges d'informations, calage du dispatch sur le terrain, ...).

Des réunions peuvent être organisées dans le cadre d'opérations d'envergure, de services évènementiels particuliers, ou tout fait qui de par sa nature impose une coordination particulière...

Enfin, les réunions du Groupe de Travail Sécurité Locale (GTSL) permettent aux partenaires (Maire, Préfet, Procureur, DDSP) de s'accorder sur les stratégies d'actions, les suites données ou la façon d'aborder de manière opérationnelle les différentes problématiques.

Au-delà de la collaboration quotidienne avec les services de la police nationale, la police municipale de Perpignan travaille également très régulièrement avec les services des douanes (contrôles des épiceries, bar à chicha, ERP, ...) dans le cadre de la lutte contre la contrebande de tabac, les stupéfiants, le travail dissimulé. Ces opérations amènent également parfois la participation de l'URSSAF et/ou des Impôts.

Enfin, une collaboration particulière a été mise en œuvre avec la Cellule de Renseignements Opérationnels sur les Stupéfiants (CROSS 66, DPJ 34), sous l'autorité de l'Antenne de Police Judiciaire de Perpignan. Echanges d'informations, remontées des constatations effectuées ou d'informations de nos relais, travail de notre cellule analyse stratégique.

Ce partenariat ne s'effectue que sur la strate direction (via les informations recueillies par les agents) en direct avec la cellule judiciaire au vu de la confidentialité du contenu. Nous sommes à ce jour la seule direction PM à être associée aux réunions CROSS 66 sur le territoire.

Vidéoprotection

La vidéoprotection fait également l'objet d'une convention spécifique avec les services de l'Etat.

***La ville de Perpignan est équipée de 280 caméras de vidéoprotection de voie publique** déployées sur son territoire, réparties en 44 zones. Une nouvelle zone est en cours de création actuellement et soumise à autorisation de M. le Préfet sur le quartier dit des Fleurs (arrière du Palais des Congrès). Est en cours également le renouvellement des autorisations en vigueur qui arrivent à échéance le 24 septembre 2020, le dossier étant également déposé.*

Est en attente de retour la demande de subvention formulée par le conseil municipal lors de sa séance du 7 février 2020 pour un montant de 272 682 € concernant l'installation de 26 caméras pour un coût total H.T. de 681 705 € ; dossier qui avait déjà été présenté en 2018 mais qui n'avait pas eu de suite en raison d'un gel des crédits Vidéoprotection cette année-là par l'Etat.

Un agent de police municipale est mis à disposition du commissariat pour l'exploitation des images enregistrées dans le cadre des enquêtes.

Un renvoi d'images est effectif au sein de la salle de commandement de l'Hôtel de Police, permettant notamment à la police nationale de prendre la main sur les caméras en cas de nécessité, par exemple lors des grandes manifestations.

Armement :

La police municipale est autorisée à détenir et porter toutes les armes que les lois et règlements autorisent. La ville de Perpignan détient à ce jour :

- 154 pistolets semi automatiques de type Glock (PSA),
- 10 Lanceurs de balles de défense de type Flashball (LBD),
- 12 pistolets à impulsions électriques de type Taser (PIE),
- 136 bâtons télescopiques de défense (BTD),
- 155 générateurs d'aérosol incapacitant lacrymogène petite contenance (GAIL),
- 46 générateurs d'aérosol incapacitant lacrymogène grande contenance (GAIL+)

Chaque agent de police municipale est autorisé à, et doit, porter 1 PSA, 1 BTD (et/ou un bâton de défense à poignée latérale de type tonfa) et 1 GAIL pour toutes les missions de voie publique.

Les moyens d'armement LBD, PIE et GAIL+ sont des armes de dotations collectives, et strictement réservées en port aux agents ayant été dûment habilités à cet effet. Elles sont en revanche systématiquement prises en compte par les agents autorisés pour toutes les missions de voie publique.

Concernant les habilitations des agents de police municipale :

- 151 agents sont habilités au PSA (04 agents en attente de port d'arme)
- 151 agents habilités au GAIL
- 136 agents habilité au BTD (et/ou Tonfa)
- 69 agents habilités au LBD
- 65 agents habilités au PIE
- 107 agents habilités au GAIL+

Radicalisation :

Concernant ce point particulier, c'est le Directeur Opérationnel de la Police Municipale qui est désigné en qualité de référent radicalisation (Ville et Etat).

Dans les modalités pratiques de mise en œuvre, les signalements sont transmis en direct sur l'adresse mail dédiée à ce type de signalements (boite mail DDSP/SDRT).

Plusieurs réunions sont diligentées tout au long de l'année par les services de l'Etat afin de faire le point sur les dossiers. Ces derniers proposent également des formations sur la thématique.

En 2019, la police municipale a réalisé 21 023 interventions, a procédé à 744 interpellations, a participé à 37 opérations conjointes avec la police nationale. Le dispositif de caméras de vidéo protection a permis de procéder à 4 141 signalements, l'interpellation directe de 80 individus ; il a été sollicité à 316 reprises par la police nationale pour obtenir des images dans le cadre d'enquête. La sécurité des Perpignanais est une priorité

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE PLOËRMEL

Par lettre du 28 juillet 2020, vous avez bien voulu m'adresser un extrait du rapport public thématique intitulé « les polices municipales » que la cour des comptes se propose de publier prochainement.

L'extrait du rapport sur lequel je suis invité à répondre concerne les dispositifs de vidéo protection dont certaines villes se dotent.

C'est le cas de Ploërmel qui utilise ce système ; le conseil municipal a décidé au cours du précédent mandat de moderniser un appareillage ancien, peu efficace et difficile à gérer, par un système plus performant notamment en ce qui concerne la qualité des images surtout nocturnes.

A cette occasion, un redéploiement raisonné a été réalisé en concertation étroite avec les forces de gendarmerie. Monsieur le Préfet du Morbihan jugeant que ce dispositif était conforme à la réglementation en vigueur a par arrêté autorisé le déploiement. Il est patent que suite à un recours, la CAA de Nantes a par un arrêt du 13 novembre 2018 annulé cet arrêté qui concernait la ville de Ploërmel qui en a pris acte et a revu à la baisse son programme, lequel a été de nouveau autorisé par la préfecture.

La compagnie de gendarmerie de Ploërmel se déclare satisfaite de ce dispositif qui peut aider, semble-t-il, résoudre un certain nombre d'affaires, tout en déplorant l'insuffisance de matériels.

Ce qui me pose fortement question dans le rapport est qu'il reprend les arguments de la CAA de Nantes qui opère une distinction entre les lieux qui justifient l'ensemble de caméras de redéploiement et sur les lieux qui ne les justifient pas sans véritablement en donner ni les raisons ni les critères précis.

En effet, le maire que je suis, responsable de sa ville, de la sécurité et de la tranquillité publiques ne peut réagir ainsi et doit être beaucoup plus pragmatique que la justice administrative - dont je ne conteste bien évidemment pas le fonctionnement - mais qui ne peut que considérer les problèmes que sur le plan d'une vue générale et des principes généraux.

A cet égard, certes sans doute une gare mérite d'être protégée en tant que bâtiment public mais pourquoi les écoles ou la proximité d'établissements recevant du public ne le justifie pas ?

Je ne m'explique pas pourquoi l'on fait une différence avec les écoles qui sont aussi à mon sens des lieux qui doivent être protégés. Elles sont régulièrement visitées la nuit et on ne sait pas ce que recherche les dits visiteurs.

N'y a-t-il pas là une manière de regarder les choses d'un point de vue urbain, au sens des grandes agglomérations, et une absence relative de prise en compte du milieu des petites villes ou de villes moyennes qui ne connaissent pas forcément encore des formes de délinquance analogues mais qui ont leur lots quasi-quotidien d'épreuves, de dégradation de biens et d'immeubles publics ou privés ?

Au surplus et pour accentuer cette relative contradiction, je reçois régulièrement du représentant de l'Etat et souvent la veille pour le lendemain, des circulaires me mettant en garde et me priant, aux moments d'évènements importants telles que les fêtes et cérémonies publiques ou religieuses, d'installer un dispositif de protection de certains endroits ou des églises par exemple.

Je le conçois, en cette période d'insécurité dans laquelle nous sommes entrés. Mais pourquoi interdire de le faire par le truchement d'un système technique d'assistance à l'intervention humaine ?

Il y a effectivement, ce me semble, une forme de contradiction de l'Etat en ce domaine qui incite les maires à développer des moyens propres à assurer la sécurité des biens publics et des citoyens - et l'évolution sociétale n'y est pas pour rien, tant sur le plan de la recherche des faits que sur le plan de l'anxiété croissante des populations - et qui en même

temps semble ne pas toujours comprendre les préoccupations des territoires. Cette position qui pourrait être considérée comme ambiguë est accentuée par le fait qu'un service d'Etat, la Gendarmerie Nationale, semble tout à fait prête à encourager ces dispositifs.

Les maires sont généralement responsables de leur décision et de leur acte, et ils ne multiplient pas à plaisir des moyens de surveiller les populations. En tout cas, en ce qui me concerne, loin de moi cette idée.

Je comprends la finalité de la publication d'un tel rapport et l'importance qu'il revêt aux côtés d'autres travaux au regard de l'emploi des deniers publics et du respect des libertés publiques, mais je tenais à vous faire part, puisque l'occasion m'en est donnée, des préoccupations quotidiennes d'un maire d'une ville de France qui est bien conscient des principes généraux qui régissent notre droit, mais qui en même temps doit efficacement et raisonnablement expliquer à sa population qu'il gère prudemment sa sécurité.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE PLOUGUERNEAU

Par la présente, j'accuse réception du rapport que vous comptez prochainement publier concernant les polices municipales.

Dans celui-ci, vous mentionnez la convention de mutualisation des polices municipales conclue entre la commune de Plouguerneau et celle de Lannilis. Celle-ci a en effet été conclue le 1er juillet 2019, pour des missions limitées et précises, avec une évaluation périodique sur sa mise en œuvre réalisée deux fois par an.

Sur la base du premier rapport d'évaluation réalisé en fin d'année 2019 et bien que la gestion de la crise sanitaire n'ait pas permis à ce jour de faire une évaluation du 1er semestre 2020, je vous confirme le bilan à ce stade positif de cette coopération, notamment concernant le renforcement de l'efficacité des interventions menées.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE DE QUIMPER

Je fais suite au rapport de la cour des comptes relatif aux polices municipales dont un extrait m'a été adressé en ma qualité de maire de Quimper.

Le rapport mentionne que tous les chefs-lieux de département, à l'exception de 5 d'entre eux, dont Quimper, dispose d'un service de police municipale.

Effectivement, la ville de Quimper ne dispose pas de police municipale. Je précise qu'au cours de mon mandat qui vient de débiter, une police municipale d'environ 10 policiers sera créée.

**RÉPONSE DU MAIRE
DE LA COMMUNE DE RUEIL-MALMAISON**

Je fais suite à votre courrier du 28 juillet dernier présentant des extraits du rapport public thématique intitulé Les polices municipales que la Cour se propose de publier prochainement et sollicitant la réponse dont je souhaiterais la publication.

Concernant l'augmentation du volume d'activité des polices municipales relevée par la Cour des comptes, l'indicateur pris en compte est celui des infractions relevées en matière de salubrité publique.

La Cour relève une augmentation des interventions des polices municipales. En ce qui concerne Rueil-Malmaison, je confirme que notre police municipale est passée d'une police de proximité et de prévention à une police intermédiaire, davantage interventionniste. Cette mutation progressive de son action est liée à la modernisation des équipements, en particulier la vidéo-protection qui favorise l'intervention, ainsi qu'à une demande croissante des habitants de tranquillité publique mais est également la conséquence d'une diminution notable des effectifs de la police nationale sur le territoire communal.

En dehors de ces deux observations, l'ensemble des éléments du chapitre II-I-B m'apparaissent conformes à la réalité de l'évolution du fonctionnement des polices municipales.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-ETIENNE

Par lettre en date du 28 juillet 2020, vous m'avez notifié des extraits du rapport public thématique sur les polices municipales.

Conformément aux articles L. 143-8 et R.143-13 du code des juridictions financières, ce rapport, après que son texte définitif aura été adopté par la Cour, sera publié avec, entre autres, la réponse de la ville de Saint-Étienne.

Vous trouverez ci-après les éléments concernant la ville de Saint-Étienne.

Partie portant sur le Chapitre I L'essor des polices municipales - IV – Un usage croissant de la vidéoprotection : de nouvelles technologies qui font débat / E – Des nouvelles technologies qui se développent en faveur d'un vide juridique persistant »

Les données externes mentionnées dans le document correspondent à celles transmises par la ville de Saint-Étienne et n'appellent pas de remarque particulière. Le rapport souligne l'absence de cadre juridique clair et l'attente forte sur celui-ci pour le développement d'innovations permettant de mieux assumer les missions dévolues à la sécurité.

Partie portant sur le Chapitre II Les missions : des polices de proximité, de prévention ou d'intervention ? / I – Par-delà la diversité des doctrines d'emploi des polices municipales, une activité accrue et davantage tournée vers l'intervention / A – La diversité des doctrines d'emploi, un constat toujours d'actualité »

Le constat porte sur le panel large de missions autorisées par la Loi et leur utilisation variée, qui détermine le classement de chaque police municipale dans l'une des trois catégories issue de la typologie des polices municipales retenue par la Cour en 2011.

Le choix du « positionnement » des polices municipales – lu au travers des projets de services, doctrines, conventions de coordination notamment – serait le fruit de la combinaison de deux éléments forts : d'une part il serait le reflet de l'inégalité des territoires face à la délinquance et aux enjeux de sécurité publique, et d'autre part la traduction du positionnement politique de l'exécutif local, indépendamment du contexte sécuritaire général.

Ainsi, le rapport souligne que la Police Municipale de Lille est délibérément en retrait en matière de lutte contre la délinquance quand bien même son taux de criminalité s'élèverait à 23,5 pour 100 habitants, tandis que la Police Municipale de Saint-Étienne est identifiée comment

nettement plus interventionniste pour un taux de criminalité nettement plus faible (9,75 pour 100 habitants).

Cette analyse peut apparaître critiquable sur sa relation de cause à effet : le taux de criminalité plus faible de Saint-Étienne n'est pas envisagé dans le rapport comme une résultante de la politique menée, alors même que ce pourrait, justement, être parce que la police municipale de Saint-Étienne est interventionniste que le taux de criminalité n'y est pas similaire à celui de Lille.

De plus, à la lecture des différents paragraphes de cette partie II, il semble que sur le fond, la principale interrogation soit l'articulation entre la Police Municipale et la Police Nationale sur un territoire donné. Cette interrogation prend une tournure plus marquée au regard des évolutions constantes dans plusieurs villes sur la dernière mandature (armement, positionnement, interventionniste...). Bien sûr, il ne faut occulter que ces tendances sont en lien avec le contexte post-Charlie.

Cependant, dans ce rapport, l'angle d'analyse se restreint à une volonté politique plus ou moins marquée de l'exécutif communal d'investiguer des champs de missions et d'horaires pour sa police municipale. Mais qu'en est-il de l'absence ou l'insuffisance de l'État dans son champ de compétences et de moyens, amenant peut-être les communes à investir dans l'humain, et dans le matériel ? On pourrait notamment mettre en regard du rapport les difficultés de l'État à mettre en place une Police de la Sécurité du Quotidien, mettant en évidence qu'il s'agit aussi de compenser la réorientation des effectifs de Police Nationale sur d'autres missions ou secteurs.

Aussi, il serait utile de faire valoir que cette coordination PM/PN doit s'inscrire dans un dispositif partagé et à double sens – et non une compensation par l'exécutif local d'un manque de prise en considération au niveau national.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-TROPEZ

Pour répondre, ou plus exactement développer les phrases succinctes qui concernent Saint-Tropez, dans le document que vous nous avez transmis, je vous apporte les précisions suivantes :

Les effectifs de la Police municipale ont évolué au cours des années 2017, 2018 et 2019, ainsi.

Années	Catégories						TOTAL général
	ASVP Permanents		ASVP Saisonniers	Total	Police municipale		
	Ville	Port	Ville		Port		
2017	3	1	34	38	22	7	
2018	3	1	21	25	35		60
2019	3	1	22	26	32		58

Par leur importance, ces chiffres illustrent les fluctuations de population sur notre territoire.

En effet, si le recensement de 2017 laisse apparaître une population de 4.441 habitants, il convient de tenir compte des éléments suivants :

À compter du mois d'avril, les résidences secondaires s'ouvrent progressivement pour la saison, de même que les infrastructures hôtelières. Du 15 juin au 15 septembre, avec la population permanente, la population résidente tropézienne est donc de l'ordre de 40.000 habitants.

À cela vient s'ajouter le flux des visiteurs à la journée dont le nombre peut atteindre, du 15 juillet au 15 août, entre 50.000 et 70.000 visiteurs/ jour. Au total, durant les jours de pointe, la population de Saint-Tropez peut atteindre, voire dépasser les 100.000 personnes.

Au regard de ces chiffres, les ratios Police municipale/Population-INSEE doivent être relativisés.

Dans un souci de précision, il faudrait aussi intégrer à ces chiffres, le nombre de vigiles, ces derniers participant également au renforcement de la sécurité sur notre commune, soit de manière permanente sur certains sites, soit ponctuellement au regard des manifestations organisées dans la Commune.

Vigiles			
Manifestations/Lieu	Date	Horaires	Nombre agents/jour pendant la période
Port	1 ^{er} avril au 16 octobre	21h à 7h En fonction des périodes d'affluence	
Voiles Latines	28 mai au 31 mai	8h30 à 21h30 21h30 à 8h30	3 2
Musée Annonciade	4 juillet au 6 septembre		3
Musée Citadelle	4 juillet au 6 septembre		1
Musée Gendarmerie	4 juillet au 16 octobre		9
14 juillet		19h à 1h	11
14 août		19h à 1h	
Salon de la Mobilité Durable	4 au 25 septembre		1
Salle Jean-Despas Parking du Port	17 septembre au 3 octobre		5
Braderie	23 au 26 octobre	8h à 19h30	60
Total			100

Compte-tenu de ce qui précède le ratio pour 1 000 habitants est de 8,59 policiers municipaux.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TOULON

Après avoir pris connaissance de l'extrait du rapport public thématique portant sur les Polices Municipales, je souhaitais préciser que face à un nouveau type de délinquance, violente et liée aux trafics, le renfort des effectifs de la Police Nationale est incontournable.

La Police Municipale collabore en permanence avec les forces de sécurité de l'État, mais au-delà de ce soutien, n'a pas vocation et n'est pas formée pour lutter contre le grand banditisme et les réseaux de trafics.

Seul l'État peut répondre à cette problématique et inverser la tendance dans nos quartiers.

Cet extrait témoigne toutefois de l'engagement de la ville de Toulon pour la sécurité de sa population.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TROYES

Vous avez souhaité recueillir mes observations en qualité de Maire de Troyes, sur des extraits du rapport public thématique intitulé Les Polices municipales, que la Cour des comptes publiera prochainement, ce dont je vous remercie.

Suivant le plan retenu dans votre rapport, mes observations porteront sur trois aspects du sujet traité.

En premier lieu, s'agissant de la croissance des forces municipales de sécurité depuis 2010, il me semblerait pertinent d'introduire un distinguo selon que la commune est à police étatisée ou non, conformément aux dispositions de l'article L. 2214-1 du Code général des collectivités territoriales. La répartition des compétences induite notamment par l'article L. 2214-4 dudit code, impacte substantiellement les pouvoirs du Maire, pouvant expliquer les variations d'effectifs.

Il serait également intéressant d'introduire un ratio d'effectifs de police municipale comparé à la population couverte par le périmètre d'action ; cela permettrait vraisemblablement de confirmer que le taux de protection de la population nationale par les effectifs de police municipale, a baissé du fait de la difficulté à recruter de nouveaux collaborateurs, alors même que de nouvelles communes créaient ou étoffaient leurs services.

La croissance des effectifs de policiers municipaux dans les communes, doit par ailleurs être appréciée en fonction de l'amplitude horaire d'intervention de ces services, aux côtés des forces étatiques de sécurité. En effet, le nombre absolu d'un effectif n'a pas le même impact de terrain selon que le service fonctionne 24 heures/24 ou en journée seulement ; de la même manière, selon que les effectifs interviennent ou non le week-end.

Ce ratio complémentaire de comparaison, permettrait également d'apprécier le nombre moyen de policiers à l'heure et ramené à la population. La croissance d'un effectif n'a pas le même impact selon l'amplitude journalière d'intervention du service.

S'agissant des Centres de supervision urbain (CSU), leur prise en compte dans les effectifs des forces de sécurité recensées dans votre rapport public paraît pertinente, nonobstant l'entité qui porte ces CSU (notamment structure intercommunale) et la filière des agents affectés à ces services. Une réflexion doit être conduite sur la reconnaissance de l'expertise de ces agents dans une filière « sécurité » qui pourrait voir le jour et dont la Police municipale serait un segment ; il est notable de constater que nombre d'opérateurs de CSU sont d'anciens policiers municipaux, gendarmes ou adjoints de sécurité, notamment.

La création d'une telle filière permettrait en outre d'assujettir aux mêmes règles déontologiques mais également de permettre des passerelles favorables aux évolutions de carrière, entre les agents territoriaux intervenant dans le secteur de la sécurité. À titre d'illustration, le CSU de l'agglomération troyenne est géré par l'intercommunalité et rassemble les caméras déployées par une dizaine de communes, dont Troyes. La douzaine d'opérateurs du CSU, les 43 policiers municipaux de Troyes, les 3 gardes-champêtres et les 8 agents de surveillance de la voie publique, sont partenaires au quotidien des effectifs de la Direction départementale de la sécurité publique (DDSP) ; pour autant, la convention de coordination entre les polices nationale et municipale sous l'égide du Préfet, n'inclut qu'une partie de ces effectifs. Il existe donc un hiatus que la création d'une filière sécurité permettrait de corriger.

En deuxième lieu, s'agissant de l'effort financier des communes dans la gestion et le fonctionnement des polices municipales, il doit être appréhendé en intégrant la nécessaire sécurité des agents eux-mêmes, l'impérieuse nécessité de les former régulièrement pour leur propre sécurité et pour celle des citoyens ainsi que la diversification des missions relevant du champ de la sécurité territoriale.

C'est ainsi que Troyes a investi dans son propre centre de tir, dont les créneaux sont partagés avec les clubs sportifs locaux et avec les polices municipales du département, sous l'égide du CNFPT. De même, un nouveau poste de police municipale permettant d'accueillir simultanément les effectifs élargis tout en garantissant l'intimité, la séparation des fonctions, l'isolement des salles d'armes notamment, est en cours d'aménagement à Troyes.

Ces investissements immobiliers sont induits par les accroissements de personnels, de charges de formation et d'équipements individuels de protection. Ces derniers doivent être mis en adéquation avec la dangerosité des interventions auxquelles sont confrontés les policiers municipaux.

Par ailleurs, la diversité des missions des agents territoriaux intervenant en matière de sécurité, implique des investissements complémentaires qui doivent être pris en compte dans le calcul du coût de la sécurité pour les communes et font mécaniquement baisser la part des charges de fonctionnement dans le coût global de la sécurité pour les communes. Ainsi, le partage des flux de vidéoprotection entre le poste de Police municipale, le CSU géré par l'agglomération et le Centre d'intervention et de commandement (CIC) de la DDSP, induit à Troyes des investissements de fibre optique (et les charges de maintenance et d'entretien consécutives) mais aussi la mutualisation des équipements

communs du bâtiment intégrant le futur poste de police municipale, avec le CSU ou le Centre de régulation du trafic.

L'effort financier des communes en matière de police municipale ne saurait dès lors être isolé de l'ensemble des autres dépenses assumées par la commune, seule ou dans le cadre de mutualisations avec l'agglomération ou avec d'autres services communaux. Ce chiffre retraité mettrait en exergue la part moindre des charges de personnel.

Enfin, votre rapport public retient que les ratios montrent que l'effort budgétaire est mécaniquement plus important pour une petite ou moyenne ville que pour une métropole. Il semblerait pertinent sur ce point d'introduire une distinction lorsqu'il s'agit d'une ville qui assume des charges importantes de centralité. C'est particulièrement notable à Troyes où la Ville concentre 1/5 de la population départementale (1/2 à l'échelle de l'agglomération) mais surtout l'immense majorité des équipements sportifs, de loisirs, les sièges administratifs et les enseignes de consommation. La population réelle en journée, augmente en moyenne de 35 % par rapport à la population recensée, ce qui justifie de tenir compte de cette spécificité dans les comparaisons conduisant aux ratios.

En troisième et dernier lieu, s'agissant des coûts de la formation des policiers municipaux, ils sont importants en chiffre absolu et comparés aux autres filières. Néanmoins, l'importance du risque induit tant pour les citoyens que pour les agents eux-mêmes, a fortiori lorsque ces derniers sont armés, exige qu'ils bénéficient d'une formation régulière et minutieuse, fût-elle coûteuse au final. La sécurité des citoyens et des collaborateurs n'a pas de prix, mais elle a un coût.

Ce coût doit au demeurant être comparé avec celui des arrêts de travail que la dangerosité de l'exercice des missions de policier municipal induit. Ces agents territoriaux sont régulièrement victimes d'atteintes physiques entraînant des arrêts de travail ; ces derniers sont plus coûteux pour la Collectivité que les nécessaires formations qui permettent notamment de parfaire les techniques de défense et d'intervention.

*À titre plus global, **un point transversal aux trois aspects précédemment évoqués**, doit être mis en exergue : la typologie des effectifs de police municipale liée au resserrement des grades. La disparition successive de plusieurs grades ces dernières années a eu pour principale conséquence une difficulté managériale liée aux très faibles perspectives d'évolution de carrière pour les agents. Elle a également généré une concurrence âpre entre les communes, pour offrir des conditions de travail optimales à leurs agents, du fait du mimétisme manifeste de leurs situations financières et professionnelles.*

Il apparaît donc nécessaire de faire évoluer le cadre normatif pour structurer la filière et pérenniser la qualité de service constatée dans les polices municipales ; la réintroduction de nouveaux grades intermédiaires pourrait également être envisagée à brève échéance.
