

Note de synthèse et de propositions sur un sujet de droit public

SUJET : Mise en place d'une police intercommunale.

Depuis une décision du 13 octobre 2017, le Conseil d'État a rappelé l'obligation par le Maire de faire usage de son pouvoir de police pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présente des dangers pour l'environnement. En cas de carence, le maire commet une faute lourde de nature à engager la responsabilité de sa commune.

Dans un contexte de croissance des incivilités notamment celles portant atteintes à l'environnement, les maires peuvent manquer de temps, de moyens et de compétences pour exercer leurs pouvoirs de police notamment dans le monde rural où les délits sont peu ou pas traités par la gendarmerie et la police nationale.

La mise en place d'une police intercommunale pour accompagner notamment le déploiement d'un système de vidéoprotection et lutter contre les atteintes portées à l'environnement est de nature à répondre à cette problématique.

La présente note s'attachera à :

- 1) Dresser un état des lieux du cadre juridique et des enjeux relatifs à ces questions ;
- 2) Proposer des solutions opérationnelles visant à développer cette police dans l'ensemble de l'agglomération.

I) La loi du 10 février 2020 permet la mise en place d'une police intercommunale pour lutter contre les atteintes à l'environnement mais son déploiement soulève des enjeux multiples

A. Le cadre juridique applicable à l'instauration d'une police intercommunale

1. La loi dite "AGEC" consacre la police intercommunale

Depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les EPCI peuvent sur proposition de plusieurs maires recruter des agents de police municipale susceptible d'être mis à disposition de l'ensemble des communes membres. Cela se traduit par un transfert de pouvoirs de police aux présidents des EPCI ouverte par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Puis, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit des transferts de plein droit de certains pouvoirs de police municipale des maires au profit des présidents des EPCI (CGCT, art. L5211-9-2). Il s'agit de trois domaines : l'assainissement, la gestion des déchets ménagers et l'accueil des gens du voyage ; sous certaines conditions les maires peuvent s'y opposer. Enfin, la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dit "AGEC" permet de transférer au président des EPCI, le pouvoir de police administrative du maire pour lutter contre les dépôts sauvages de déchets.

La loi autorise également le recours à la vidéo surveillance pour constater les infractions relatives à l'abandon des déchets. Des agents assermentés peuvent prononcer des amendes forfaitaires au bénéfice de la commune.

La loi dite "AGEC" vient donc consacrer la création des polices intercommunales. Les présidents des EPCI pouvaient déjà prendre l'initiative partagée avec les maires de mutualiser des agents de police municipale et des gardes champêtres (loi du 27 décembre 2019).

2. Une variété de régime juridique possible pour la police intercommunale

Il faut noter que la fusion des cadres d'emplois des gardes champêtres et des policiers communaux n'est pas finalisée. La communauté d'agglomération comprend des communes disposant de gardes champêtres et d'autres disposant de policiers communaux. Cette fusion

facilitera la mise en place d'une police intercommunale. En attendant, les futurs policiers intercommunaux devront cohabiter avec ces deux catégories d'agents, auxquels il ne se substituent pas mais qu'ils complètent.

La création d'un service de police intercommunale peut intervenir sous différents régimes juridiques, la mutualisation par contrat ou dans le cadre d'un syndicat intercommunal à vocation unique pour recruter des agents de police. Les statuts du syndicat fixent alors les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements (L512-1 du CSI). La mutualisation ponctuelle est aussi une option.

B. La mise en œuvre d'une police intercommunale suppose la prise en compte d'enjeux variés pour être réussie

1. L'enjeu politique : surmonter les réticences éventuelles des élus

Dans de nombreux territoires, les polices intercommunales ont peiné à convaincre les élus malgré des résultats très positifs. Les maires peuvent avoir des difficultés à renoncer à leur pouvoir de police sur le plan symbolique, vis-à-vis des agents et des habitants.

Pour surmonter ces réticences, ils devront être associés très en amont à la définition du projet et leur garantir qu'ils resteront au cours du dispositif.

2. L'enjeu financier : un budget à bien définir et prévoir dans la durée

La mise en place d'une police intercommunale et d'un dispositif de vidéosurveillance peut avoir un impact significatif sur les budgets de fonctionnement et d'investissement à long terme.

A titre d'exemple, la communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency dans le Val-d'Oise (110M habitants) a investi 8 millions d'euros pour un dispositif complet de vidéosurveillance (y compris un centre de surveillance urbain et des moyens de télécommunication entre les forces de l'ordre) et consacre un budget de 750 000 € en fonctionnement (80 % de masse salariale et 20 % de maintenance) pour 111 caméras et 93 agents.

Une discussion politique sera nécessaire pour consacrer cette priorité donnée à la sécurité et la protection de l'environnement.

3. L'enjeu juridique : garantir les libertés individuelles

Un système de vidéosurveillance doit s'accompagner de garanties en matière de libertés individuelles qui se traduisent par la mise en place de protocoles stricts en matière de collecte et traitement des images mais aussi d'habitation des agents.

4. L'enjeu organisationnel : un besoin de transparence

Pour que cela fonctionne, il faut de la transparence en matière d'organisation statutaire, fonctionnelle, financière et pour identifier qui fait quoi et les responsabilités de chacun. Le recrutement qualitatif de policiers et leur fidélisation sont aussi essentiels dans un contexte RH très tendu.

II) Les propositions opérationnelles visant à déployer cette police dans l'ensemble de l'agglomération

A. Co-construire un projet de police intercommunale adapté au territoire de l'agglomération

La loi sécurité globale a modernisé l'approche des questions de sécurité en introduisant le concept de "sécurité globale". C'est l'idée d'un partage par la participation de tous à la

construction et à la mise en œuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue d'un objectif commun.

La mise en place d'une police intercommunale et d'un système de vidéo sera réussie si elle s'inscrit dans un projet de territoire co- construit, partagé, déployant une approche globale de l'écosystème du dispositif.

Proposition de méthode : mettre en place un groupe de travail pour construire le projet de territoire.

Le groupe devra rassembler des représentants de toutes les communes membres, des associations citoyennes engagées pour l'environnement, des représentants de la préfecture (convention obligatoire avec l'Etat), du parquet.

Il s'agira notamment de :

- Etablir un diagnostic des besoins et des moyens de chaque commune ;
- Etudier l'opportunité de créer un syndicat intercommunal à vocation unique ou d'établir des contrats de mutualisation au cas par cas ;
- Définir le périmètre et les modalités d'intervention de la future police intercommunale ;
- Définir un budget prévisionnel et proposer des modalités de financement.

La coordination de cette police intercommunale avec les polices municipales existantes, les gardes champêtres d'une part, et les polices nationales et le parquet d'autre part devra faire l'objet de dispositions précises relatives notamment à :

- Une répartition claire des compétences
- Des procédures d'intervention de communication des infractions et de traitement des sanctions le cas échéant adaptés aux moyens disponibles notamment sur le plan technologique.

B. Prévoir des instances de gouvernance et de pilotage du dispositif, assurer l'efficacité et la sécurité juridique

La communauté d'agglomération pourrait également opter pour la compétence facultative "prévention et sécurité" afin de mutualiser et optimiser les moyens de la lutte contre les incivilités, la délinquance et la criminalité, notamment le système de vidéoprotection.

Cela nécessitera un transfert des pouvoirs de police du maire encore plus large qui nécessitera un débat politique approfondi mais facilité par l'écriture du projet de territoire précédemment cité.

En outre, il conviendra de mettre en place une instance de gouvernance du projet et dispositif en charge à terme de son élaboration, de son suivi et de son évaluation : un CLSPDI pourrait remplir cette offre et sera cohérent avec un projet de sécurité global de l'interco. Un rapport d'activité annuel comprenant des indicateurs est nécessaire au pilotage et à l'évaluation du système.

Sur le plan opérationnel, l'efficacité commande de prévoir un CSU (centre de supervision urbaine) permettant la centralisation et l'exploitation des images par les équipes. Des dispositifs innovants comme une radio communautaire sont à envisager. En sus, l'action de l'État pourrait être complétée par plusieurs dispositifs utiles :

- Installer un observatoire de la délinquance avec un outil cartographique ;
- Mobiliser les bailleurs sociaux au travers de l'organisation de réunions périodiques.

Le respect des libertés individuelles nécessiterait les mesures suivantes :

- Mise en place d'un comité éthique ;

- Elaboration d'une charte de déontologie et d'un règlement intérieur du CSV ;
- Un processus de formation et d'assermentation des futurs agents ;
- Un contrôle strict des modalités de transmission des images.

Afin de favoriser l'adhésion au projet et d'identifier les freins politiques éventuels, différents scénarios pourraient être présentés en conférence des maires dans un premier temps puis en bureau communautaire.

Ou l'exemple du CAVAM pourrait être partagé pour discussion. Cela permettrait de cadrer les travaux du groupe de travail et acter sa mise en place.

Néanmoins, un tel chantier nécessitera un temps long : deux années minimum en prenant en compte les discussions politiques aussi bien que juridique et organisationnelle avec les services de l'État.