



3^{ème} CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2022

**Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier,
portant sur un sujet de droit public**

EPREUVE N° 6

**Durée : 4 h
Coefficient : 3**

SUJET : Vous êtes directeur ou directrice général-e des services d'une communauté d'agglomération et le Président souhaite mettre en place une police intercommunale pour accompagner notamment le déploiement dans les communes membres de la vidéoprotection et lutter contre les atteintes portées à l'environnement.

Il vous demande un état des lieux synthétique de ces questions assorti de propositions concrètes et opérationnelles visant à déployer cette police dans l'ensemble de l'agglomération dont certaines disposent déjà soit de gardes champêtres, soit d'une police municipale.

DOCUMENTS JOINTS

DOCUMENT 1	ARTICLE L. 541-3 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT.....	3
DOCUMENT 2	« LA MUTUALISATION DES GARDES CHAMPETRE SEDUIT LES COMMUNES RURALES », NATHALIE PERRIER, LA GAZETTE DES COMMUNES, 10 NOVEMBRE 2021	5
DOCUMENT 3	« COMMENT CONDUIRE UN PROJET DE VIDEOPROTECTION AU NIVEAU INTERCOMMUNAL ? », LUC STREHAIANO, AJ COLLECTIVITES TERRITORIALES 2011 P.338	7
DOCUMENT 4	« UNE POLICE PLURICOMMUNALE POUR RENFORCER LA SECURITE », JDM, LINDEPENDANT.FR, 03 MARS 2020.....	11
DOCUMENT 5	« LES BONNES PRATIQUES DES ELUS LOCAUX FACE AUX DECHARGES SAUVAGES », NATHALIE PERRIER, LA GAZETTE DES COMMUNES, 17 JANVIER 2022	12

DOCUMENT 6	« ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES POLICES MUNICIPALES DANS LA LOI SECURITE GLOBALE », JEAN-CHARLES JOBART, AJ COLLECTIVITES TERRITORIALES 2021 P.340.....	15
DOCUMENT 7	DECRET N° 2021-1920 DU 30 DECEMBRE 2021 PRIS POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 412-57 DU CODE DES COMMUNES RELATIF A L'ENGAGEMENT DE SERVIR DES POLICIERS MUNICIPAUX.....	20
DOCUMENT 8	«UNE NOUVELLE COMPETENCE POUR LES POLICIERS MUNICIPAUX : LA SECURITE DANS LES TRANSPORTS EN COMMUN », MEHDI YAZI-ROMAN, AJCT 2016. 263	22
DOCUMENT 9	QUESTION ECRITE N° 21654 DE M. JEAN-MARIE JANSSENS, PUBLIEE DANS LE JO SENAT DU 25/03/2021 - PAGE 1915	24
DOCUMENT 10	« LOI ECONOMIE CIRCULAIRE : LES MAIRES ET LA LUTTE CONTRE LES DEPOTS SAUVAGES », AUTEURS ASSOCIES, LA GAZETTE DES COMMUNES, 24 MARS 2021	26
DOCUMENT 11	« L'INTERCOMMUNALISATION DE LA POLICE MUNICIPALE », JEAN-BAPTISTE CHEVALIER, AJ COLLECTIVITES TERRITORIALES 2014 P.367.....	29
DOCUMENT 12	« QUELS SONT LES AVANTAGES D'UNE POLICE INTERCOMMUNALE ? », HERVE JOUANNEAU, JULIE KRASSOVSKY, JULIE CLAIR-ROBELET, LA GAZETTE DES COMMUNES, 31 OCTOBRE 2018.....	36
DOCUMENT 13	« BOUGARBER, LESCAR ET DENGUIN REJOignent LA POLICE INTERCOMMUNALE DE L'AGGLOMERATION », PAU.FR, 9 JUILLET 2021	38
DOCUMENT 14	« POLICES MUNICIPALES INTERCOMMUNALES VIA UN SYNDICAT : UN DECRET PRECISE LES MENTIONS A INSERER DANS LES STATUTS », ERIC LANDOT, BLOG-LANDOT.AVOCATS.NET, 20 DECEMBRE 2021, EXTRAITS CHOISIS	40

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la pagination de la copie doit être réalisée avant la fin de l'épreuve. La gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

article L. 541-3 du code de l'environnement

I.-Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé.

Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours :

1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, laquelle est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure de saisie administrative à tiers détenteur prévue à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales.

L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ;

2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. Les sommes consignées en application du 1° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ;

3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations, ou l'exercice des activités qui sont à l'origine des infractions constatées jusqu'à l'exécution complète des mesures imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure ;

4° Ordonner le versement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € courant à compter d'une date fixée par la décision jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites par la mise en demeure. Le montant maximal de l'astreinte mise en recouvrement ne peut être supérieur au montant maximal de l'amende applicable pour l'infraction considérée ;

5° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 150 000 €. La décision mentionne le délai de paiement de l'amende et ses modalités. L'amende ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements.

L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être confiée par le ministre chargé de l'environnement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent. Les sommes consignées leur sont alors reversées à leur demande.

II.-En cas d'urgence, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement.

III.-Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour son application.

IV.-Lorsque l'exploitant d'une installation de traitement de déchets fait l'objet d'une mesure de consignation en application du présent article ou de l'article L. 171-8, il ne peut obtenir d'autorisation pour exploiter une autre installation de traitement de déchets avant d'avoir versé la somme consignée.

V.-Si le producteur ou le détenteur des déchets ne peut être identifié ou s'il est insolvable, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier la gestion des déchets et la remise en état du site pollué par ces déchets à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent.

VI.-Les amendes administratives et l'astreinte journalière mentionnées au I sont recouvrées au bénéfice :

1° De la commune, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée au même I est le maire ;

2° Du groupement de collectivités, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée audit I est le président d'un groupement de collectivités, en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ;

3° De la collectivité de Saint-Martin, lorsque l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente mentionnée au I du présent article est le président du conseil territorial de Saint-Martin.

« La mutualisation des gardes champêtre séduit les communes rurales », Nathalie Perrier, La Gazette des Communes, 10 novembre 2021

De plus en plus de communes font appel à des brigades de gardes champêtres intercommunales dans un souci d'efficacité et de mutualisation des coûts. L'urbanisation des communes rurales a mis en lumière l'utilité de la profession de garde champêtre comme police de proximité. Les gardes champêtres peuvent être recrutés de différentes façons : mise à disposition, syndicat à vocation unique, communautés de communes, EPCI.

L'intercommunalité, une solution d'avenir pour les gardes champêtres ? Depuis quelques années, alors que la profession voit ses effectifs diminuer et que la fusion de son cadre d'emplois avec celui des policiers municipaux est toujours en attente, de plus en plus de collectivités créent des brigades intercommunales. Partout, y compris en milieu rural, les incivilités croissent : dépôts sauvages, nuisances sonores, stationnements anarchiques, vols, etc. Chaque jour plus accaparés, les gendarmes ne sont plus à même de répondre à cette délinquance qui empoisonne pourtant la vie des habitants.

Le garde champêtre, qui détient une palette de compétences très large – police de la voirie, de la circulation, de la chasse, de la pêche, de l'eau... –, est parfaitement à même de répondre à ces problématiques. Mais beaucoup de petites communes n'ont malheureusement pas les moyens financiers de mettre en place ce type de poste. « Dès lors, l'intercommunalité apparaît comme la solution idéale », estime Jacques Armesto, président de la Fédération nationale des gardes champêtres, qui a fait du développement des brigades intercommunales l'un de ses combats.

Pionnière, la brigade verte du Haut-Rhin, qui a depuis 1989 comme cadre de gestion un syndicat mixte regroupant des communes, le département du Haut-Rhin, des syndicats de communes et des districts, se déploie aujourd'hui sur pas moins de 339 communes dans le -Bas-Rhin et le -Haut-Rhin.

Larges créneaux horaires

Sept jours sur sept, ses 65 gardes champêtres et sa dizaine d'assistants gardes champêtres parcourent le territoire, traitant tout aussi bien de problématiques urbaines que rurales : circulation, voirie, dégradations et vols, dépôts d'immondices, animaux errants, pollution, etc. « L'intercommunalité nous permet de mailler tout le territoire, du plus petit village à des villes comme Colmar, sans oublier les communes périurbaines. Et ce, sur de larges créneaux horaires », se félicite Sylviane Peter, directrice du syndicat mixte. La mutualisation leur offre des moyens matériels conséquents. La brigade verte, constituée en onze brigades -déconcentrées, compte ainsi des gardes à chevaux, d'autres à vélo à assistance électrique, d'autres en véhicule motorisé, d'autres encore à motoneige, etc.

« Notre force, c'est de pouvoir intervenir rapidement et en nombre suffisant, poursuit Sylviane Peter. Nous pouvons très facilement monter des opérations d'envergure pour répondre à un problème de délinquance parti-culier ou encore mobiliser des effectifs pour assurer le service d'ordre d'événements d'ampleur, comme le tour Alsace [une course cycliste qui sillonne les routes du département]. L'intercommunalité, c'est la solution facile et abordable financièrement pour les collectivités. »

Partage des frais

Si la brigade verte reste, de par son ampleur, un modèle d'exception, c'est bien le même constat qui a poussé, en 2017, les communes de Lapugnoy (3 500 hab.), Gonnehem (2 500 hab.), Robecq (1 300 hab.) et, en 2019, Calonne-sur-la-Lys (1 500 hab.), dans le Pas-de-Calais, à partager un garde champêtre dans le cadre d'une convention de mise à disposition. « Lapugnoy est mon employeur principal, mais les quatre communes se partagent les frais, explique Yannick Delalleau,

le garde champêtre intercommunal. Sans ce dispositif, aucune d'entre elles n'aurait pu s'offrir les services d'une police rurale. » Au plus près du terrain, l'homme travaille en concertation avec la gendarmerie : « Je fais beaucoup de police de l'environnement dans les massifs forestiers, mais je m'occupe aussi des conflits de voisinage, de la voirie et du stationnement, de la -sécurisation des écoles, du contrôle du port du masque ou des attestations pendant la pandémie, etc. J'ai une forte présence sur le terrain et cette proximité est ma plus-value. »

Souvent en activité, les maires des communes rurales n'ont pas toujours le temps ni la compétence pour régler les problèmes du quotidien que sont les dépôts sauvages, les voitures-ventouses, les animaux errants, etc. « A l'époque, en 2017, j'étais maire d'une petite commune de 1 400 habitants, -Berneval, se souvient Patrice -Philippe, maire de Petit-Caux [10 000 hab., Seine-Maritime], commune nouvelle qui rassemble 18 communes, dont -Berneval. J'étais chargé des problématiques relevant du code de la santé, de l'urbanisme, de l'eau, de la chasse, de la pêche... Mais il me manquait le temps et l'expertise. J'ai eu l'idée de recruter un garde champêtre plutôt qu'un policier municipal. » -Berneval ne pouvant se le permettre seule, elle s'est associée avec sa voisine Saint-Martin-en-Campagne (1 300 hab.) avec qui elle a créé un syndicat communal à vocation unique et recruté deux gardes champêtres. La brigade s'est agrandie depuis et compte cinq gardes champêtres pour 18 communes, désormais rassemblées dans la commune nouvelle de Petit-Caux.

Les dépôts sauvages, cibles de la brigade intercommunale de l'environnement

[CA du Saint-Quentinoise (Aisne) 39 communes • 81 000 hab.] Les élus de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinoise ont fait de la traque aux auteurs de dépôts sauvages leur priorité. « C'est Xavier Bertrand, à l'époque président de l'agglomération, qui a eu l'idée de créer, en 2017, une brigade environnementale, à la suite d'un énième problème de dépôt sauvage de déchets, se souvient -Romain -Janson, chef de la brigade intercommunale de l'environnement. Depuis, les trois gardes champêtres de la brigade, qui est financée à hauteur de 160 000 euros par an par l'intercommunalité, traquent sans relâche les auteurs de dépôts sauvages de déchets, et plus largement tous les auteurs d'atteintes à l'environnement. « Les délits propres au monde rural et à l'environnement ne sont pas ou peu traités par la gendarmerie et la police nationale. C'est, en revanche, parfaitement notre domaine de compétence », poursuit -Romain -Janson.

Grâce à l'intercommunalité, les 39 maires bénéficient désormais du soutien de cette police rurale. « Nous sommes un service de proximité, en contact direct avec les élus et nous disposons de moyens conséquents qui nous permettent d'être efficaces », se félicite le chef de la BIE. En 2020, les gardes champêtres ont identifié les auteurs de 71 dépôts sauvages de déchets. Près de 550 leur avaient été signalés dans 38 communes situées autour de la sous-préfecture. La brigade intercommunale de l'environnement travaille désormais en lien direct avec le parquet.

« Comment conduire un projet de vidéoprotection au niveau intercommunal ? », Luc Strehaiano, AJ Collectivités Territoriales 2011 p.338

Première réalisation intercommunale dans ce domaine en France, le concept de vidéoprotection créé à l'initiative de la communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency (Val d'Oise) est considéré comme exemplaire.

Créée le 1er janvier 2002, la CAVAM regroupe huit communes du département du Val d'Oise(2). Elle s'étend sur une surface de 25 kilomètres carrés comptant 110 000 habitants. La densité urbaine est donc élevée avec près de 4 400 habitants au km². Même si on y trouve des quartiers sensibles et 18 % de logements locatifs sociaux, le territoire de la CAVAM est généreusement doté en espaces naturels (17,5 % de sa superficie) avec trois fleurons : la forêt de Montmorency, l'hippodrome d'Enghien-Soisy et le lac d'Enghien-les-Bains.

Intéressante pour améliorer la sécurité, la prévention et plus largement la qualité de vie d'un territoire, la vidéoprotection l'est incontestablement. À plusieurs titres.

Outil de dissuasion et d'aide à l'intervention des forces de l'ordre, la vidéoprotection dépasse le cadre de la sécurité publique. Elle permet aussi de mieux déterminer les responsabilités lors d'accidents routiers et de repérer plus rapidement des personnes en difficulté (après une chute, un malaise...) et des dysfonctionnements sur la voie publique (panne d'un feu tricolore, objet sur la chaussée...) et donc de mobiliser rapidement les services de secours ou d'intervention. Mais, à elle seule, cette technique n'est pas en mesure de résoudre les problèmes d'incivilité, de délinquance et de criminalité. Pour qu'elle soit pleinement efficace, elle doit s'inscrire dans un « environnement » favorable.

Un projet intercommunal de vidéoprotection, partenarial et global

« Il n'est de tranquillité de vie, sans sécurité assurée ». À la fin des années 1990 et au début des années 2000, le territoire de la communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency était touché par une montée en puissance de la petite délinquance, de voie publique essentiellement. Conséquence inéluctable, la diffusion d'un climat d'insécurité qui a conduit la population à adresser aux élus une demande forte et légitime de restauration d'un climat apaisé.

Répondre aux attentes de la population

Un an après sa création en 2002, la CAVAM opte pour la compétence facultative « prévention et sécurité » afin de mutualiser et d'optimiser les moyens (donc aussi les coûts) de lutte contre les incivilités, la délinquance et la criminalité. À l'évidence, les « frontières » communales ne font pas office de rempart contre ces problèmes. Dans le prolongement de ce choix, l'intercommunalité a mis en place un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance intercommunale (CLSPDI)(3) en 2004 pour élaborer, suivre et évaluer sa politique dédiée à ce domaine. La « coproduction » en matière de sécurité et de prévention est une condition sine qua non pour obtenir des résultats. Toujours dans cette logique, la CAVAM a intégré les polices municipales en 2005 pour donner naissance à une police municipale intercommunale. C'est la plus importante du genre en France avec ses quatre-vingt-treize agents (69 policiers municipaux, 19 agents de surveillance de la voie publique, 4 personnels administratifs et son directeur de police) et ses trente-six véhicules. Actuellement, la CAVAM travaille à l'élaboration d'une convention intercommunale de coordination avec la police nationale qui se substituerait à celles signées par chacune des communes.

Par ailleurs, différents dispositifs ont été mis en place pour compléter l'action de l'État. Citons, entre autres :

- l'installation d'un observatoire de la délinquance avec le développement de l'outil cartographique ;
- le soutien aux victimes par la création d'un poste de conseiller relais au sein des commissariats de police nationale d'Enghien-les-Bains/Montmorency et de Deuil-La-Barre ;
- la mobilisation des bailleurs sociaux au travers de l'organisation de réunions périodiques ;
- l'élaboration d'une fiche de signalement d'incident commune à tous les acteurs de terrain concernés ;
- la création de postes de travail d'intérêt général dans les mairies pour accueillir des personnes effectuant des peines alternatives à l'incarcération.

Entre l'adoption du principe en 2005 et l'entrée en fonctionnement en 2007, près de deux ans ont été nécessaires pour réaliser le projet de vidéoprotection.

Un projet pertinent par rapport au territoire

Dans ce contexte, il était naturel que la CAVAM porte aussi le projet de mise en place d'un système de vidéoprotection, qui plus est intercommunal, pour deux raisons. D'une part, parce que cette technique offre un complément utile aux autres dispositifs (elle n'a donc pas vocation à se substituer au reste). D'autre part, parce que l'essor de réseaux équivalents dans des territoires voisins risquait de reporter la délinquance chez nous. Cette idée a été très bien accueillie. Non seulement par les huit maires qui ont été unanimes à décider en 2005 de la création d'un tel dispositif. Mais aussi par la police nationale et la justice qui ont exprimé un avis très favorable. Ce faisant, la CAVAM a fait oeuvre de pionnière. C'est la première intercommunalité de France à avoir lancé une telle démarche encouragée par le ministère de l'Intérieur.

Il était toutefois impossible - sous peine de graves désillusions - de plaquer un système de vidéoprotection standard sur un espace. Chaque territoire étant différent par sa situation, son étendue, sa sociologie, ses problématiques, ses ambitions en matière de sécurité, ses dispositifs de prévention existants, ses attentes vis-à-vis de la vidéoprotection..., il faut faire du sur-mesure pour être performant. C'est ce que la CAVAM s'est attachée à faire. Par exemple, pour placer ses caméras de la manière la plus judicieuse possible, elle s'est appuyée sur une cartographie des délits et crimes élaborée d'après les statistiques croisées de différents acteurs (police nationale, justice, polices municipales, sapeurs-pompiers, bailleurs sociaux, transporteurs...) ainsi que sur la connaissance qu'ont ces derniers de notre territoire.

Des moyens proportionnés et performants

Pour couvrir le territoire de la CAVAM, 111 caméras sont installées aux endroits concentrant le plus de faits délictueux et/ou demandant une protection particulière : gares, établissements scolaires, parkings publics, commerces... Posés sur des mâts ou des façades, ces « yeux », mobiles pour la plupart, envoient 24 heures sur 24 et 365 jours sur 365, des images d'une netteté remarquable grâce à la fibre optique. C'était un vœu formulé par la Justice afin de pouvoir augmenter les chances d'identification des délinquants.

De tels équipements ont bien sûr un coût : près de 8 millions d'euros. La CAVAM a recherché les cofinancements possibles et a obtenu deux soutiens financiers : celui du conseil général du Val d'Oise pour 2,5 millions d'euros et celui de l'État pour 300 000 €. Ainsi, la CAVAM ne supporte « plus que » les deux tiers de l'investissement.

Un centre de supervision urbain (CSU)

Construit dans l'enceinte du commissariat de police nationale de Montmorency, le CSU remplit plusieurs rôles. Il centralise toutes les images prises par les 111 caméras implantées sur le domaine public. Ses quatorze opérateurs se relaient pour visionner en temps réel 24 heures sur 24 et 365 jours par an les vidéos sur quarante-quatre écrans. S'ils détectent un problème, ils alertent les services concernés (police nationale, police municipale intercommunale, SAMU, sapeurs-

pompiers, agents de la propreté...). Sur demande, ils renvoient les images vers la police nationale (les commissariats qui disposent de la possibilité de piloter les vidéos et/ou les véhicules en intervention de la brigade anticriminalité) et/ou la police municipale intercommunale (les huit postes). L'enregistrement et le « gravage » des images ont été soignés afin de faire en sorte qu'elles soient les plus nettes possible. Pour faciliter les échanges, des lignes téléphoniques dédiées ont été mises en place entre le CSU, les deux commissariats de la police nationale et les huit postes de la police municipale intercommunale.

Des outils complémentaires pour optimiser l'efficacité du dispositif

Pour faire en sorte que le système de vidéosurveillance soit le plus performant possible, la CAVAM lui a associé trois autres techniques modernes permettant une meilleure réactivité et sécurité de l'ensemble des forces de police :

- La radio communautaire. Les policiers municipaux, les ASVP et leurs véhicules d'intervention sont tous dotés d'un tel équipement qui comprend trois canaux : un réservé à la police municipale de chaque commune, un dédié à la police municipale intercommunale et un affecté à la police nationale.
- La géolocalisation des moyens. Les policiers municipaux, les ASVP et leurs véhicules sont tous équipés d'une balise individuelle et d'une cartographie embarquée pour le chef de police. La première leur permet de lancer une alerte via une goupille s'ils rencontrent un problème. La seconde leur donne la possibilité de se situer sur le territoire et de localiser en temps réel les moyens déployés.
- La cartographie de la délinquance. Un logiciel constate les faits délictueux dans le temps et l'espace. Il est alimenté au jour le jour par les fiches incidents remplies par chaque partenaire : police nationale, police municipale intercommunale, transporteurs, bailleurs sociaux, clubs de prévention, établissements scolaires... Ces éléments permettent aux forces de police de mobiliser les moyens adaptés.

L'ensemble de ce dispositif innovant a été distingué à deux reprises : par un prix aux Victoires de la modernisation de l'État et un Trophée de la sécurité publique.

Les moyens humains nécessaires, tant quantitativement que qualitativement

Disposer de moyens matériels performants, c'est nécessaire mais ce n'est pas suffisant. Il faut que les moyens humains soient à la hauteur pour en tirer le meilleur parti. Pour fonctionner, le CSU s'appuie sur une équipe composée de quinze agents. Leur responsable est un ancien commandant de la police nationale, ce qui est une garantie d'expérience et de compétence. Et les quatorze « visionneurs » ont dû passer avec succès différentes étapes : une sélection sur curriculum vitae, une demi-journée de sensibilisation au métier, un entretien individuel avec le responsable du CSU et un psychologue puis une formation d'un mois assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la CAVAM. À cet égard, la CAVAM a été la première à créer un tel enseignement en France. Désormais, elle se mobilise pour le faire certifier, le rendre obligatoire et créer le métier d'opérateur de vidéoprotection qui pourra permettre des évolutions de carrière. Elle entend aussi instituer une formation continue. En attendant, elle a mis en place un « vrai-faux » CSU dédié à l'accueil des stagiaires de la formation. La CAVAM est la seule à proposer un tel service en France et même en Europe.

Une démarche pérenne qui respecte les libertés individuelles

La principale crainte concernant la vidéoprotection est le risque potentiel d'atteinte aux libertés individuelles.

Pour s'en prémunir, la CAVAM a multiplié les garanties : mise en place d'un comité d'éthique, élaboration d'une charte de déontologie et d'un règlement intérieur du CSU, sécurisation de ce dernier par un système biométrique, assermentation, formation des opérateurs notamment aux droits et devoirs en matière de vidéoprotection, contrôle de leur travail par une caméra, protection

de la transmission des images, visualisation des vidéos seulement autorisée à des personnes habilitées par la préfecture, enregistrement des images uniquement au sein du CSU et avec destruction obligatoire dans un délai de quatorze jours, « gravage » des vidéos uniquement sur commission rogatoire, accès aux images enregistrées possible pour tout individu concerné, information du public de manière claire et permanente de l'existence d'un tel système, interdiction de filmer les intérieurs et entrées d'habitations...

La pérennité et l'amélioration du dispositif

Quand on met en place un système de vidéoprotection, il est nécessaire de s'assurer qu'au fil des années, il pourra continuer à fonctionner de manière satisfaisante. Certains territoires ayant fait preuve d'imprévoyance ne sont plus en mesure de réparer les caméras qui tombent en panne. Pour éviter cet écueil, la CAVAM alloue chaque année près de 750 000 € au système de vidéosurveillance, 80 % pour la masse salariale, 20 % pour la maintenance des équipements. Cette dépense doit être relativisée. Notamment parce que la vidéoprotection génère des économies dans d'autres domaines. Par exemple, en 2005 et 2006, la CAVAM a consacré 250 000 € par an à l'effacement des tags. Désormais, la facture ne dépasse pas 70 000 € par an, soit une baisse de 180 000 € qui équivaut au coût de la maintenance du système. Penser au futur, c'est aussi intégrer les innovations en matière d'équipements afin de disposer de ce qui se fait de mieux : dans l'avenir, des caméras mégapixels (présentant l'avantage d'être maniables plus rapidement et de pouvoir zoomer sur des images enregistrées) et des logiciels d'aide à la détection d'« anomalies » sur les vidéos (la CAVAM est un laboratoire pour le développement de cette technique qui se concentrera pour commencer sur les vols à la roulotte et les rixes). C'est encore renforcer le déploiement du dispositif. Au deuxième semestre 2011, l'expérimentation d'un CSU dédié aux bailleurs sociaux sera lancée grâce à la mise en place de caméras sur deux pôles de logements sociaux situés à Deuil-La-Barre et Montmagny. S'il constate un problème en visionnant les images, il les renverra au CSU de la CAVAM seul autorisé à alerter les forces de police. Une première en France. Ce schéma de CSU spécialisé déconcentré pourrait être dupliqué à d'autres secteurs : transporteurs, banques, parkings...

Une évaluation régulière des résultats

Le dispositif donne-t-il les résultats espérés ? Doit-on le faire évoluer pour être plus efficace ? Autant de questions que l'on doit se poser une fois que le système de vidéoprotection est opérationnel. La CAVAM s'y emploie au travers de plusieurs outils : la création d'un comité de pilotage, de suivi et d'évaluation composé des parties directement prenantes, la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité du dispositif, la publication de rapports d'activités du CSU, à un rythme quotidien et annuel. L'évaluation démontre que la délinquance a reculé de 25 % entre 2007 et 2009. Sur appel du CSU, la police nationale a interpellé l'an dernier 251 personnes pour vols, coups et blessures volontaires, rixes ou rassemblement délictueux, infractions à la législation sur les stupéfiants, ports d'armes... Dans le passé, le CSU a permis d'identifier et d'interpeller des auteurs d'homicide, d'agression sexuelle... Ce résultat très positif, on le doit à la politique globale de sécurité et de prévention mise en place par la CAVAM, donc pas seulement à la vidéoprotection même si cette dernière joue un rôle important mais difficile à isoler.

(1) Dans son numéro 7/2011, l'AJCT a consacré un dossier à la vidéoprotection. Outre la présente étude, ont été publiées les contributions suivantes :

- L'établissement des systèmes de vidéoprotection par les collectivités territoriales après la LOPPSI 2, par Gabriel Benesty, p. 322 ;
- Mise en place d'un système de vidéoprotection : qui décide ? Quels montages possibles ?, par Olivier Didriche, p. 331 ;
- De la stratégie locale en matière de prévention et de sécurité à une doctrine d'emploi de l'outil « vidéoprotection », par Géraldine Descargues, p. 335 ;
- La mise en place d'un système de vidéoprotection dans les transports urbains, par Jean-Yves Topin, p. 341.

(2) Andilly, Deuil-La-Barre, Groslay, Margency, Montmagny, Montmorency, Saint-Gratien et Soisy-sous-Montmorency.

(3) Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance intercommunale est composé de cinquante-six membres répartis en trois collèges : les élus, les chefs de service de l'État et les personnalités qualifiées (police nationale, gendarmerie nationale, éducation nationale, jeunesse et sports) ainsi que les représentants de professions confrontées aux manifestations de la délinquance (responsables associatifs, bailleurs, services sociaux). À signaler que le préfet et le procureur de la République du Val d'Oise participent aux réunions, ce qui renforce le poids de cette instance.

« Une police pluricommunale pour renforcer la sécurité », JDM, lindependant.fr, 03 mars 2020

Roussillon-confient. Les communes mettent leurs moyens en commun.

Pour lutter contre la petite délinquance et l'incivisme, cinq communes de Roussillon-Conflent (Corbère, Corbère-les-Cabanes, Corneilla-la-Rivière, Néfiach et Saint-Félicien-d'Amont) ont travaillé, sur proposition de la commune d'Ille-sur-Têt, à la création d'une police pluricommunale. Le principe est simple : des agents de la police municipale (PM) d'Ille-sur-Têt seront cofinancés et mis à disposition des communes.

Mutualiser la sécurité

À l'origine de ce projet, le mécontentement d'une partie de la population face à la montée de la petite délinquance. "On ne peut pas parler d'insécurité, tempère Robert Olive, président de Roussillon-Conflent et maire de Saint-Félicien-d'Amont. Mais plus d'incivilités et de nuisances qui, au quotidien, peuvent troubler la tranquillité de nos concitoyens".

La solution ? Mettre en commun des moyens financiers pour créer une police opérationnelle sur les territoires des communes concernées. "La communauté de communes a mis à disposition un agent pour accompagner les communes sur ce dossier complexe, soumis à une réglementation très stricte", poursuit Robert Olive. Trois ans de travail en relation avec les services de la préfecture ont été nécessaires pour définir le périmètre et les modalités d'action de la future police pluricommunale.

Le résultat : une convention qui prévoit le recrutement de deux policiers municipaux supplémentaires par la commune illoise pour assurer des rondes régulières, mais aussi des interventions ponctuelles. Les frais de fonctionnement seront pris en charge par les communes au prorata de l'utilisation du service. "Au vu des budgets alloués par les communes, précise Willy Burghoffer, maire d'Ille-sur-Têt, les deux nouveaux agents interviendront pour moitié à Ille-sur-Têt et pour moitié dans les cinq communes".

Prochaines étapes : le recrutement des deux agents d'ici la fin du mois. Puis la signature de la convention entre les différents partenaires pour une mise en service effective d'ici le mois d'avril.

La gazette des communes - 17/01/22 – N Perrier

Les bonnes pratiques des élus locaux face aux décharges sauvages

Les bonnes pratiques des élus locaux face aux décharges sauvages France compte aujourd'hui pas moins de 36 000 décharges sauvages. Face à ce phénomène qui prend de l'ampleur, les maires se sentent souvent démunis. Le Sénat organisait jeudi 13 janvier une table ronde d'élus sur le sujet pour mettre en avant les bonnes pratiques et esquisser de nouvelles solutions.

Le 5 août 2019, Jean-Mathieu Michel, 76 ans, maire de la petite commune de Signes dans le Var (3000 habitants) décédait après avoir été renversé par la fourgonnette d'un maçon qu'il avait surpris à décharger des gravats dans la nature. La mort de cet élu avait provoqué un émoi national et jeté une lumière crue sur le phénomène des agressions envers les élus mais aussi des décharges sauvages qui empoisonnent la vie des habitants et des élus.

Alors que le phénomène prend de l'ampleur – le territoire compte 36 000 décharges sauvages selon l'Ademe et le nombre d'infractions a augmenté de 85 % entre 2017 et 2021 -, la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a consacré jeudi 13 janvier une table ronde sur le sujet afin de « diffuser et valoriser les bonnes pratiques ». Trois intervenants ont été entendus : Fabien Kees, maire de Dannemois (Essonne), Philippe Vignon, vice-président de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois (Aisne), et le général Sylvain Noyau, chef de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique.

Pouvoirs de police du maire

« Ces décharges sauvages font partie du quotidien des élus qui se retrouvent souvent fort démunis. Ces déchets sauvages font aussi l'objet d'incompréhension de la part de nos concitoyens qui considèrent que les élus ne font pas leur travail alors même qu'ils ont une responsabilité morale mais aussi au titre leur pouvoir de police », a rappelé en préambule Françoise Gatel, présidente de la délégation et sénatrice d'Ille-et-Vilaine.

La question des déchets sauvages relève en effet des pouvoirs du maire. « Le maire a deux pouvoirs de police concernés : le pouvoir de police général avec cette responsabilité de salubrité publique, et le pouvoir de police spécial qui est le code de l'environnement, a précisé Françoise Gatel. L'abstention d'un maire sur le constat et la sanction de ces dépôts constitue par ailleurs une faute lourde pour le maire de nature à engager la responsabilité de la commune. C'est donc un sujet d'une gravité extrême. »

Fabien Kees, maire de Dannemois (Essonne), est régulièrement confronté à ces dépôts. En 2019, il a été percuté et légèrement blessé par la camionnette d'un gérant d'entreprise qui tentait de se débarrasser illégalement de gravats. « Les dépôts sauvages sont un fléau dans notre petit village de 900 âmes qui dispose de moyens bien plus faibles que d'autres communes. La tâche est très difficile. Nous sommes un territoire rural avec beaucoup de bois, des chemins à l'abri des regards, et c'est là que nous découvrons ces dépôts. Ce sont essentiellement des dépôts de travaux, de bâtiments liés à des professionnels, ou bien des vide-greniers quand les gens héritent de biens. La police administrative du maire nous donne des pouvoirs législatifs, mais ils sont difficiles à appliquer. Les services de l'Etat ont mis en place des fiches réflexes et d'aide à la décision à l'attention des maires : cela nous aide beaucoup mais on a du mal à trouver un outil efficient. »

Agir au plus vite

La ville a néanmoins mis en place plusieurs dispositifs : « On s'est armé de solutions. Un dépôt appelle un dépôt, d'où la nécessité de s'en débarrasser au plus vite. On a acheté des véhicules de retrait pour ramasser au plus vite les premiers dépôts constatés. La région Ile-de-France nous a énormément aidé pour financer ces deux engins. On a également mis en place des pièges photo. Nous en avons quatre que nous faisons tourner sur les sept lieux de dépôts sauvages que nous avons recensés. C'est très efficient. Nous organisons des journées de ramassage avec des bénévoles, des écoles, et nous avons mis en place un volet sensibilisation : chaque année, nous ramassons dix tonnes en deux séances. Nous organisons, suite à

l'agression que j'ai subie, des stages réservés aux élus pour leur apprendre à faire baisser la pression. Nous avons aussi mis en place de la signalétique dissuasive. Enfin, le Syndicat intercommunal de ramassage et traitement des ordures ménagères du Sud Francilien a mis en place des ramassages d'encombrants avec 1,5 m3 par foyer. »

La commune a également développé avec le parquet et la gendarmerie des procédures simplifiées. « On a souhaité toucher le portefeuille des auteurs. On fournit la photo du piège photo, on dépose plainte, l'auteur est convoqué, une amende de classe 4 de 135 euros lui est adressée. Chaque commune de la communauté de communes a par ailleurs pris un arrêté nous permettant de facturer la remise en état du site souillé à hauteur de 1500 euros. C'est dissuasif. »

Dannemois aurait aimé se doter d'une brigade de gardes champêtres, mais le coût l'en a dissuadé. « Ce serait bon que le fonds interministériel à la petite délinquance développe des fonds pour ce genre de dispositifs. » L'intercommunalité apparaît aussi comme une solution pour les petites communes.

Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance

Philippe Vignon, vice-président de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinoise (Aisne, 39 communes, 85 000 hab., 300 km2) a de son côté expliqué : « J'anime le CISPD (Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance) et c'est dans ce cadre que nous avons abordé la question des dépôts sauvages. Ce problème est devenu récurrent. On avait 46 dépôts sauvages en 2019. On est passé à 153 en 2020. On a une augmentation exponentielle.

35 % sont des ordures ménagères, 20 % du mobilier, 11 % des gravats, 11 % des résidus de chantier, 9 % des végétaux, 6 % de l'amiante, 6 % de résidus mécaniques, 2 % de cadavres d'animaux. On s'aperçoit que ça a été lié pour partie en 2020 à la fermeture des déchetteries, mais c'est aussi terriblement lié au travail au noir et ça peut aussi être lié aux pratiques des différentes intercommunalités sur le traitement des déchets. En tant qu'intercommunalité, nous devons apporter une réponse aux maires. »

En 2017, la communauté d'agglomération a créé une brigade intercommunale de l'environnement dotée de trois gardes champêtres. « C'est très important et je pense qu'on devrait tous se réapproprier les gardes champêtres. On les a vus décliner. Or, sur des questions comme les dépôts sauvages, les gardes champêtres, la police rurale, est efficace. Le garde champêtre a des pouvoirs importants en matière d'environnement. Contrairement à la police municipale qui ne peut qu'interpeller un auteur d'infraction, le garde champêtre peut mener son enquête totalement : il peut du début à la fin constater l'infraction, procéder à l'audition libre, mener une procédure ficelée jusqu'au parquet. »

Lien avec le parquet

La BIE travaille autour de « trois axes ». « Le premier, c'est la fluidité de la relation élus et parquet en permettant aux élus d'avoir un lien direct avec le parquet. C'est essentiel. Souvent, pour l' élu local, le parquet, c'est lointain. Là, le procureur est présent aux comités territoriaux. Chaque élu dispose d'une adresse mail au parquet qui a mis en place une permanence dédiée à l'environnement. Et nous avons mis en place une formation sur les pouvoirs de police du maire.

Ensuite, on a mis en œuvre un protocole, une méthodologie d'identification des auteurs. Car la principale difficulté, c'est de savoir qui a déposé ces ordures. La BIE a des instructions précises : prendre des photos du dépôt sauvage et de ses abords, procéder à la fouille des déchets (une enveloppe où on va trouver une adresse, des moyens de paiement...), rechercher les traces de pneumatiques, réquisitionner les vidéos des villages voisins, interroger les voisins, utiliser les caméras de chasse...

Le 3e volet concerne les réponses qui prennent trois formes : en amont aux poursuites, les alternatives aux poursuites et les poursuites. Les mesures en amont : c'est le rappel à la loi par le maire, les transactions municipales homologuées par le procureur de la République. Cela relève bien des pouvoirs de police du maire et cela replace le maire dans ses fonctions au sein du village. Autres réponses en amont : un classement sans suite sous condition d'indemnisation ou un rappel à la loi par le délégué du procureur avec indemnisation. Les mesures alternatives, c'est la composition pénale ou le travail non rémunéré qui permet

de contraindre le contrevenant à venir ramasser (dans la limite de 100 heures). C'est ce que nous faisons à Saint-Quentin, le procureur y est très favorable. »

« Les poursuites devant les tribunaux : si c'est un professionnel, cela relève du tribunal correctionnel. Si c'est un particulier, ça relève du tribunal de police. S'il vient avec une voiture, c'est une contravention de 5e classe, avec audience au tribunal. S'il vient sans véhicule, c'est une contravention de 4e classe, une amende. Ce qui est intéressant quand il y a un véhicule automobile, c'est de l'immobiliser. Il est possible aujourd'hui d'immobiliser le véhicule au stade du début de l'enquête jusqu'à la date du début de l'audience. C'est particulièrement dissuasif. »

Pour cet élu, deux propositions doivent être étudiées afin d'aller plus loin dans la lutte contre les décharges sauvages : « clarifier l'utilisation des pièges photographiques ou caméras de chasse » et « envisager d'instaurer une amende forfaitaire délictuelle, qui éviterait la lourdeur d'une procédure devant le tribunal. »

Environnement

Enfin, le général Sylvain Noyau, chef de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique, a assuré que, parmi les contentieux traités, le trafic de déchets est « la première priorité », même si l'office se concentre sur les dossiers liés à la délinquance ou la criminalité organisée.

« La gendarmerie a la responsabilité de la sécurité publique, et est donc directement impactée par ce fléau. Ce sont par ailleurs des infractions face auxquelles les élus sont en première ligne. La mort du maire de Signes en 2019 est malheureusement là pour nous le rappeler. Et six élus ont encore déposé plainte en 2021 dans des unités de gendarmerie après avoir été victimes de violences dans un contexte de déchets sauvages. La gendarmerie s'est engagée aux côtés des élus face à ce défi des dépôts sauvages comme les autres incivilités. C'est l'un des sujets de l'opération pour les élus que le DGGN a annoncé lors du salon des maires de novembre 2021 avec pour objectifs la proximité, l'accompagnement et la redevabilité. »

Ces dépôts sauvages ont des conséquences sur l'état de la planète. « Le DGGN a fait de ces atteintes à l'environnement l'un des champs prioritaire de son action en demandant à tous les gendarmes un effort particulier sur ce sujet et notamment sur le sujet des déchets illégaux qui peuvent avoir des impacts sur la santé humaine. Enfin, derrière ces déchets sauvages peuvent se cacher des faits de délinquance organisée sur le modèle du réseau qui a été surnommé « la mafia des déchets » jugée en décembre dernier à Draguignan pour avoir déversé des centaines de milliers de tonnes de déchets en pleine nature dans le Var et les Alpes Maritimes. »

La gendarmerie s'investit plus que jamais sur ces sujets avec notamment une montée en puissance de l'office. Sept détachements de l'office ont été créés depuis 2020 et deux autres doivent l'être cette année afin de renforcer la présence au plus près du terrain. Un plan environnement est également en cours d'élaboration afin de renforcer les actions en la matière via une future plateforme des atteintes à l'environnement, la multiplication d'opérations coups de poing ou encore la formation des élus.

« Organisation et fonctionnement des polices municipales dans la loi Sécurité globale », Jean-Charles Jobart, AJ Collectivités Territoriales 2021 p.340

La sécurité constitue un enjeu social fondamental et un défi collectif. Selon le ministère de l'Intérieur, les violences sexuelles enregistrées ont augmenté de 12 % en 2019 et de 3 % en 2020, les escroqueries de 11 % en 2019 et de 1 % en 2020 et les coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus de 8 % en 2019 et de 1 % en 2020. Ces quelques chiffres montrent l'acuité et l'actualité de l'enjeu sécuritaire. Si, en application de l'article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), « l'Etat 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 », ce même article prévoit qu'il associe d'autres acteurs à la politique de sécurité, dont les collectivités territoriales et les représentants des professions de sécurité. Dans la nostalgie d'un âge d'or constitué par la police de proximité de 1998 à 2003, la police de sécurité du quotidien lancée en 2017 visait à associer les acteurs locaux pour adapter la politique de sécurité aux spécificités des territoires, à mieux coordonner les différents acteurs pour qu'ils deviennent plus efficaces, mais peut-être aussi pour décharger les services de l'Etat saturés.

Dans cette même perspective, par une lettre de mission du 19 mars 2018, le Premier ministre a chargé deux députés, Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, de réfléchir à une refondation des partenariats entre les forces de sécurité de l'Etat et les autres acteurs de la sécurité. Il en est résulté un rapport de mission parlementaire (n° 2111) remis au gouvernement le 11 septembre 2018 et intitulé : « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale ». Ce rapport part d'un constat simple : 250 000 personnels composent les forces de sécurité de l'Etat, mais ils ne sont pas seuls puisque près de 21 500 policiers municipaux et plus de 165 000 agents privés de sécurité concourent à la sécurité en France. La nouvelle doctrine du rapport est de délaisser le concept de « continuum de sécurité », impliquant collaboration et coproduction de la sécurité, pour privilégier le nouveau concept de « sécurité globale », qui correspondrait mieux « à l'idée d'une participation de tous à la construction et à la mise en oeuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue de l'objectif commun »(1), changement de paradigme dont on doute qu'il constitue véritablement une révolution de doctrine. L'objectif du rapport était notamment de conforter les polices municipales en tant que troisième force de sécurité du pays, d'encourager le développement des polices municipales intercommunales ainsi que les actions de mutualisation entre polices municipales(2).

Les propositions du rapport ont nourri une proposition de loi de 32 articles déposée à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2020. Celle-ci n'a donc pas fait l'objet d'une étude d'impact, ni d'un avis en Conseil d'Etat. Elle a en outre servi de véhicule législatif pour de nombreux amendements du gouvernement qui a de plus déclenché la procédure accélérée afin de répondre aux préoccupations d'actualité. Adoptée à l'Assemblée nationale le 24 novembre, puis au Sénat le 18 mars et enfin en commission mixte paritaire le 29 mars, la loi votée par les deux chambres les 7 et 15 avril s'est enflée pour atteindre 80 articles avant d'être partiellement censurée par le Conseil constitutionnel(3), notamment pour son très controversé article 24 devenu finalement l'article 52 relatif à l'usage malveillant de l'image des policiers et gendarmes en intervention et son article 1er sur l'expérimentation de prérogatives de police judiciaire pour les policiers municipaux. Concernant toujours les polices municipales, outre la création d'une police à Paris, la nouvelle loi vise à coordonner et mutualiser ces polices au niveau intercommunal, mais également à améliorer leurs moyens et faciliter leur contrôle(4).

Mutualisation et coordination des polices municipales

La montée intercommunale en matière de sécurité - L'histoire du bloc communal est celle de la progression de l'intercommunalité face aux communes, une intercommunalité vécue de moins en moins comme au service des communes mais de plus en plus comme constituant une

« supracommunalité » s'imposant à elles. Même la sécurité n'a pas échappé à ce mouvement. Les maires peuvent transférer aux présidents d'EPCI des pouvoirs de police administrative spéciale en matière d'assainissement(5), de collecte des déchets ménagers(6), d'aires d'accueil des gens du voyage(7), de voirie(8), d'habitat(9), dont la police spéciale des bâtiments menaçant ruine(10), voire la police spéciale des immeubles insalubres(11), en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives dans les établissements intercommunaux(12) ou en matière de défense extérieure contre l'incendie(13). Plus encore, l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité(14), a rendu possible le recrutement, par un EPCI, d'agents de police municipale en vue de les mettre à disposition de l'ensemble des communes qui en font la demande. Selon le rapport parlementaire, « le niveau pertinent de coordination et d'articulation entre les forces de sécurité de l'Etat et les personnels des polices municipales doit être le bassin de vie ». D'où l'idée de mutualiser les polices municipales au sein d'une intercommunalité. Or, selon la Cour des comptes et les chiffres de la délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité, seule une quarantaine de dispositifs de mutualisation des agents de police municipale existaient en 2018. Deux méthodes principales coexistent.

Mutualisation au sein d'un EPCI - D'une part, l'article L. 512-2 du CSI permet à un EPCI à fiscalité propre de recruter, après accord des communes dans les conditions habituelles de majorité en matière d'intercommunalité, un ou plusieurs agents de police municipale afin de les mettre à disposition de l'ensemble des communes. La loi du 27 décembre 2019 a assoupli les conditions de mutualisation des agents de police municipale(15) et des gardes champêtres(16) en confiant au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagé avec les maires pour le recrutement de ces agents au niveau intercommunal. Les agents de police municipale ainsi recrutés sont placés sous l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI, qui en est l'autorité gestionnaire, et sous l'autorité fonctionnelle du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils exercent leurs missions, ou sous l'autorité du président de l'EPCI lorsqu'ils sont chargés d'assurer l'exécution de ses décisions de police. Une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune concernée fixe les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements.

Mutualisation par contrat ou syndicat - D'autre part, en vertu de l'article L. 512-1 du CSI, des communes formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 80 000 habitants au sein d'un même département peuvent décider de se regrouper pour mutualiser leurs agents de police municipale, qui exercent alors tour à tour leurs compétences sur le territoire de chacune des communes. L'article 11 de la loi supprime le seuil de 80 000 habitants afin de favoriser cette mutualisation. Au 1er janvier 2020, 279 EPCI sur 1 254 ont en effet plus de 50 000 habitants, selon l'INSEE, le plus souvent avec des aires urbaines continues. Le Sénat a de plus rendu possible le maintien de la mutualisation entre communes par convention si, à la suite du retrait d'une ou plusieurs communes de la convention, elles ne forment plus un ensemble d'un seul tenant. Enfin et surtout, un nouvel article L. 512-1-2 ajouté par l'Assemblée nationale a ouvert la possibilité pour les communes de se regrouper dans le cadre d'un syndicat intercommunal à vocation unique pour recruter des agents de police municipale. Cette possibilité a été élargie par le Sénat à l'ensemble des syndicats de communes. Les statuts du syndicat de communes fixent les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements. Notons que les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre ayant mis en place une police intercommunale ne peuvent pas avoir recours à ces régimes de mutualisation (contrat ou syndicat).

Mutualisation ponctuelle - Enfin, la loi du 15 avril 1999(17) a permis 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(18). Cette coopération est autorisée par arrêté du préfet, qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires. L'Assemblée nationale a souhaité, par l'article 10 de la loi, élargir cette mise en commun au-delà du niveau intercommunal ou de l'agglomération pour faire également face à une catastrophe naturelle ou technologique. Le Sénat a précisé que les agents ne pourront intervenir qu'en matière de police administrative. Toujours en

cas de catastrophe naturelle ou technologique et pour aller plus vite, la mise en commun pourra être autorisée par arrêtés municipaux concordants après conclusion d'une convention cadre entre les communes et le(s) représentant(s) de l'Etat. Enfin, l'article 11 de la loi crée un article L. 522-2-1 afin de permettre également la mise en commun des gardes champêtres.

Convention de coordination avec l'Etat - La loi rend obligatoire la conclusion d'une telle convention en cas de mutualisation intercommunale. Créées par la loi du 15 avril 1999(19), les conventions de coordination visent à améliorer la coopération entre les services de police municipale et la police ou la gendarmerie(20). L'article 14 de la loi impose désormais que sa conclusion soit précédée d'un diagnostic territorial des problématiques de sûreté et de sécurité. La convention précise les missions prioritaires confiées aux agents de police municipale ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions, eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales et précise la doctrine d'emploi du service de police municipale. En particulier, à défaut de mention spécifique dans la convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'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(21). Un modèle de convention type est défini par le décret du 2 janvier 2012(22). La convention de coordination est conclue entre le maire de la commune, le président d'EPCI le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République dès que le service de police municipale comporte au moins trois policiers ou dès que des services de plusieurs communes sont mutualisés. Reste à savoir quelle sera l'articulation de cette convention avec les contrats de sécurité intégrée(23) qui visent à augmenter les moyens mis en oeuvre par l'Etat sur le territoire d'une commune en contrepartie d'engagements de celle-ci (augmentation de la présence de la police municipale, équipement ou armement, déploiement de la vidéoprotection, mesures éducatives de prévention de la délinquance des mineurs, gratuité des transports pour les policiers nationaux, facilités pour le logement et les crèches, etc.).

Moyens et contrôle des polices municipales

Fidélisation des policiers - Entre autres sujets, la loi commentée vise à sécuriser les moyens des polices municipales, notamment leurs moyens humains. Selon la Cour des comptes dans son rapport sur les polices municipales, « les collectivités rencontrent des difficultés de recrutement qui entraînent, ensuite, des problèmes de fidélisation des agents. Une concurrence entre collectivités s'est installée, alimentée notamment par la disparité des régimes indemnitaires »(24). Or, un policier recruté doit être formé, ce qui n'est pas financièrement négligeable. La formation des policiers municipaux est destinée aux agents recrutés sur une liste d'aptitude à l'issue d'un concours ainsi qu'à ceux recrutés par la voie du détachement. Ainsi, les gardiens-brigadiers bénéficient d'une formation initiale de six mois organisée par le CNFPT(25). Cette durée est portée à neuf mois pour les cadres d'emplois des chefs de service et des directeurs de police municipale. Notons que l'article L. 511-7 du CSI, introduit par l'article 60 de la loi du 6 août 2019(26), dispense de formation les policiers et les gendarmes intégrant la police municipale ; or, sur les 1 400 agents de police municipale recrutés annuellement, 70 % sont d'anciens gendarmes ou policiers nationaux. Ces formations constituent un investissement financier important. Afin de forcer la fidélité des policiers municipaux à leurs communes, l'Assemblée a souhaité les responsabiliser en insérant par l'article 9 de la loi un nouvel article L. 412-57 au sein du vénérable code des communes, lequel instaure un engagement de servir la commune ou l'EPCI qui a pris en charge la formation de l'agent pour une durée de trois à cinq ans. En cas de rupture de cet engagement, le policier municipal devra rembourser à la commune ou à l'EPCI le montant du traitement net et des indemnités qu'il a perçues au cours de sa formation. La commission du Sénat a estimé ce dispositif trop rigide. Ses rapporteurs ont douté de sa nécessité : selon eux, plus de 700 policiers municipaux sont inscrits sur les listes d'aptitude et sont en attente d'un poste. Parmi eux, 450 sont en recherche depuis plus d'un an. Ainsi, il n'y aurait pas de pénurie et de concurrence excessive entre les communes. Les parlementaires ont toutefois trouvé un compromis : la commune pourra faire signer un engagement de servir d'une durée maximale de trois ans et si l'agent est muté avant la fin de cette durée, la commune d'origine pourra lui réclamer le remboursement de ses frais de formation. Le maire pourra toutefois le

dispenser de ce remboursement pour des motifs impérieux, liés notamment à son état de santé ou à des nécessités d'ordre familial.

Brigades cynophiles - Quant aux moyens matériels, les policiers municipaux peuvent être autorisés par le représentant de l'Etat dans le département à porter une arme si l'ensemble des maires des communes auxquelles ils sont affectés le demande(27). Mais les policiers peuvent-ils recourir à des chiens ? En 2019, 178 brigades canines de police municipale étaient recensées en France(28). Or, aucune disposition législative ou réglementaire ne régit l'utilisation de chiens par les polices municipales. A défaut d'interdiction, le ministère de l'Intérieur considérerait leur existence comme légale(29), ne serait-ce que parce que cette existence est mentionnée dans des dispositions réglementaires(30). La commission de l'Assemblée nationale a toutefois préféré, par l'article 12 de la loi, créer un article L. 511-5-2 au sein du CSI afin de sécuriser leur existence. En conséquence, la création d'une brigade cynophile relève de la décision du maire de la commune ou de la décision conjointe du président d'EPCI et des maires, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat. L'attestation d'aptitude à la détention de chiens d'attaque et de chiens de garde et de défense n'est pas requise en vertu de l'article L. 211-18 du code rural et de la pêche maritime, mais les policiers devront suivre une formation au dressage. Une brigade cynophile ne peut agir que dans le cadre des missions qui lui sont confiées par le maire, en application de l'article L. 511-1 du CSI. Toutefois, en vertu du droit pénal général, les chiens peuvent toujours être utilisés en cas de légitime défense, d'interpellation de l'auteur d'un crime ou de délit flagrant.

Gardes champêtres et police de la voirie - Le législateur n'a pas oublié les gardes champêtres. Apparus au Haut Moyen Age, ils furent plus de 35 000 au milieu du XIXe siècle pour n'être plus que 1 200 aujourd'hui. Si une circulaire du ministère de l'Intérieur du 20 janvier 1937, complétée par une circulaire n° 348 du 10 juillet 1970, invite les maires à veiller à la tenue des gardes champêtres et au port de façon constante des attributs de leur fonction, et les incite à les doter d'un uniforme, la seule obligation, inscrite à l'article R. 522-1 du CSI, concerne le port sur le bras d'une plaque où sont inscrits les mots : « La Loi » ainsi que le nom de la municipalité et celui du garde. A l'inverse, depuis la loi du 15 avril 1999(31), les tenues et équipements des policiers municipaux font l'objet d'une identification commune fixée par arrêté du ministre de l'Intérieur(32). L'article 17 crée donc un article L. 522-5 prévoyant qu'un arrêté du ministre de l'Intérieur définit les caractéristiques et normes techniques de la carte professionnelle, de la tenue, de la signalisation des véhicules et des types d'équipement des gardes champêtres afin de ne pas entraîner de confusion avec ceux utilisés par la police et la gendarmerie nationale. Leur port est obligatoire pendant le service. De plus, l'article 16 de la loi modifie l'article L. 325-2 du code de la route afin de permettre aux gardes champêtres, comme les policiers municipaux, de procéder à la mise en fourrière de véhicules. Dans le même domaine, l'article 18 permet aux policiers municipaux d'immobiliser des véhicules(33) dans les cas prévus à l'article L. 214-2 du CSI (lorsque le conducteur ne s'arrête pas à leurs sommations, lorsque son comportement ou celui des passagers est de nature à mettre délibérément en danger la vie d'autrui ou d'eux-mêmes ; en cas de crime ou délit flagrant). Notons enfin que l'article 5 de la loi autorise les policiers municipaux et les gardes champêtres à conduire en gendarmerie ou commissariat les personnes en état d'ivresse dans les lieux publics(34).

Commission consultative des polices municipales - Cette commission est notamment consultée sur la définition des caractéristiques de la carte professionnelle et des catégories et normes techniques des autres équipements(35), ainsi que sur l'établissement du code de déontologie des agents de police municipale(36). L'article 15 de la loi étend sa compétence à tous les « sujets concernant les polices municipales à l'exception des sujets liés au statut des agents ». Elle est composée pour un tiers de représentants des maires des communes employant des agents de police municipale, pour un tiers de représentants de l'Etat et, pour le dernier tiers, de représentants des agents de police municipale choisis par les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires territoriaux. La loi élargit le premier collège des maires à leurs adjoints.

Contrôle des polices municipales - Afin de « renforcer la qualité des polices municipales », la loi du 15 avril 1999⁽³⁷⁾ a institué une procédure de vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale par le ministère de l'Intérieur⁽³⁸⁾. Cette vérification est décidée par le ministre de l'Intérieur, à la demande du maire, du président de l'EPCI, du préfet du département ou du procureur de la République, et après avis de la commission consultative des polices municipales. Toutefois, selon les rapporteurs au Sénat⁽³⁹⁾, depuis sa création, seules deux enquêtes ont été diligentées. L'avis de la commission consultative des polices municipales⁽⁴⁰⁾, qui ne se réunit environ qu'une fois par an, constitue sans doute un obstacle. Aussi, sur amendement du gouvernement adopté à l'Assemblée nationale, l'article 13 de la loi supprime cet avis. Il est permis de douter que cette simplification bienvenue soit véritablement incitative pour les communes.

- (1) A. Thourot et J.-M. Fauvergue, D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, rapp. publ., sept. 2018, p. 3, <https://bit.ly/2StOTVu>.
- (2) A. Thourot et J.-M. Fauvergue, préc., p. 6.
- (3) Cons. const. 20 mai 2021, n° 2021-817 DC, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, AJDA 2021. 1063 ; D. 2021. 1030 ; Légipresse 2021. 258.
- (4) Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.
- (5) CGCT, art. L. 5211-9-2 ; CSP, art. L. 1311-2, L. 1331-1, al. 2, et L. 1331-10.
- (6) CGCT, art. L. 2224-13 et L. 2224-16.
- (7) Loi n° 2000-614 du 5 juill. 2000, art. 2 et 9.
- (8) CGCT, art. L. 2213-1.
- (9) CGCT, art. L. 5211-9-2 ; CCH, art. L. 123-3 et L. 123-4.
- (10) CCH, art. L. 511-1 s.
- (11) CGCT, art. L. 5211-9-2 ; CCH, art. L. 511-2 à L. 511-21.
- (12) CSI, art. L. 211-11.
- (13) CGCT, art. L. 2225-1 à L. 2225-3.
- (14) Loi n° 2002-276 du 27 févr. 2002.
- (15) Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, art. 61.
- (16) Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019, art. 63.
- (17) Loi n° 99-291 du 15 avr. 1999 relative aux polices municipales.
- (18) CSI, art. L. 512-3.
- (19) Loi n° 99-291, préc.
- (20) CSI, art. L. 512-4 à L. 512-7.
- (21) CSI, art. L. 512-6.
- (22) Décr. n° 2012-2 du 2 janv. 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.
- (23) Circ. n° 6258/SG du 16 avr. 2021 relative à la mise en oeuvre des contrats de sécurité intégrée.
- (24) C. comptes, Les polices municipales, rapp. publ. thématique, oct. 2020, p. 116, <https://bit.ly/3j9sUOz>.
- (25) Son contenu est fixé par le décret n° 94-933 du 25 oct. 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires.
- (26) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.
- (27) CSI, art. L. 511-5.
- (28) C. comptes, Les polices municipales, préc., p. 51.
- (29) Rép. min. n° 66024, JOAN 4 oct. 2005, p. 9251.
- (30) En ce sens, décret n° 2004-102 du 30 janv. 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale pris en application de l'article L. 412-52 du code des communes prévoyant un uniforme des brigades cynophiles ; v., égal., art. 17 du décret n° 2012-2 du 2 janv. 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale mentionnant les brigades cynophiles au sein d'une police municipale.
- (31) Loi n° 99-291, préc.
- (32) CSI, art. L. 511-4.
- (33) CSI, art. L. 511-4-1.
- (34) CSP, art. L. 3341-1.
- (35) CSI, art. L. 511-4.
- (36) CSI, art. L. 515-1.
- (37) Loi n° 99-291, préc.
- (38) CSI, art. L. 513-1.
- (39) Rapport n° 409 de M.-P. Daubresse et L. Hervé, commission des lois du Sénat, 3 mars 2021, p. 68.
- (40) Créée par l'art. 3 de la loi n° 99-291 du 15 avr. 1999, préc. ; CSI, art. L. 514-1.

Décret n° 2021-1920 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'article L. 412-57 du code des communes relatif à l'engagement de servir des policiers municipaux

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

Vu le code des communes, notamment son article L. 412-57 ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et notamment son article 51 ;

Vu le décret n° 94-933 du 25 octobre 1994 modifié relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires ;

Vu le décret n° 2000-47 du 20 janvier 2000 modifié relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des chefs de service de police municipale stagiaires ;

Vu le décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, notamment son article 5 ;

Vu le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, notamment son article 7 ;

Vu le décret n° 2007-370 du 20 mars 2007 modifié relatif à l'organisation de la formation obligatoire prévue aux articles 7 et 8 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale ;

Vu le décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale, notamment son article 7 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en date des 20 octobre et 25 novembre 2021 ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 4 novembre 2021,

Décrète :

Article 1

Lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui recrute un fonctionnaire stagiaire dans un cadre d'emplois de la police municipale impose un engagement de servir en application de l'article L.412-57 du code des communes, il l'en informe par écrit préalablement à sa nomination.

A cette fin, le fonctionnaire stagiaire souscrit, au moment de sa nomination, un engagement écrit de servir la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui le recrute pendant une durée ne pouvant excéder trois ans à compter de la date de sa titularisation.

Cet engagement précise, outre sa durée, les conséquences de sa rupture consistant en une obligation de remboursement par le fonctionnaire à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale d'une somme forfaitaire prenant en compte le coût de sa formation initiale d'application.

Article 2

En cas de rupture de son engagement par le fonctionnaire, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui l'emploie exige le remboursement du montant forfaitaire visé à l'article 1er, fixé à 10 877 € pour les agents de police municipale, à 16 789 € pour les chefs de service de police municipale et à 39 875 € pour les directeurs de police municipale.

Le montant du remboursement tient compte de la date à laquelle intervient la rupture de l'engagement, appréciée à compter de la date de titularisation du fonctionnaire, conformément aux

taux fixés ci-après applicables aux fonctionnaires des trois cadres d'emplois de la police municipale
:

1ère année	100
2ème année	60
3ème année	30

En cas de remboursement de cette somme forfaitaire en application du présent article, il ne peut être fait application des dispositions prévues au second alinéa de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée.

Article 3

Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut dispenser le fonctionnaire qui rompt son engagement de tout ou partie du remboursement, pour des motifs impérieux notamment tirés de son état de santé ou de nécessités d'ordre familial.

Le fonctionnaire concerné fournit tout justificatif de nature à prouver le motif impérieux ayant conduit à la rupture de son engagement de servir. En cas de dispense partielle, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse au fonctionnaire la demande de remboursement mentionnée à l'article 2. En cas de dispense totale ou partielle, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale en informe par écrit le fonctionnaire concerné.

Si la dispense porte sur la totalité du remboursement, il est fait application des dispositions prévues au second alinéa de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée.

Article 4

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre de la transformation et de la fonction publiques sont chargées, chacune en ce qui la concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 30 décembre 2021.

Jean Castex

Par le Premier ministre :

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
Jacqueline Gourault

La ministre de la transformation et de la fonction publiques,
Amélie de Montchalin

« Une nouvelle compétence pour les policiers municipaux : la sécurité dans les transports en commun », Mehdi Yazı-Roman, AJCT 2016. 263

La loi du 22 mars 2016 est essentiellement une loi à portée répressive, transformant, par exemple, en délit l'ancienne contravention de vente à la sauvette et érigeant certains comportements comme les « mutuelles de fraudeurs » en nouveaux délits.

Selon les propos du ministre de l'Intérieur lors du débat de cette proposition de loi, ce texte devait « s'inscrire dans les valeurs de la République, et notamment [...] n'introduire aucune confusion, aucune tentation d'empiétement entre les prérogatives des agents de sûreté et celles des agents de la police et de la gendarmerie. Il y va du respect des droits fondamentaux des personnes, du respect scrupuleux des libertés publiques et du respect de la liberté de circulation des biens et des personnes, dont nos transports publics sont l'instrument essentiel ».

In fine, au lendemain des attentats de Bruxelles, il s'agit davantage d'un nouveau pas en direction d'une collaboration tous azimuts entre les différents acteurs de la sécurité, tant publics que privés(1).

Extension des missions des polices municipales à la police des transports publics

Aux termes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), les agents de police municipale ont pour principales missions, sous l'autorité du maire et dans les limites fixées par ce dernier, de veiller au bon ordre en surveillant l'espace public et en y prévenant la commission d'infractions et, selon la trilogie classique, en garantissant la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire de la commune.

Ils sont également, en leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints, habilités à constater les infractions pénales sous les ordres du commissaire de police compétent(2).

Avec l'entrée en vigueur de cette loi, les policiers municipaux pourront être affectés par le maire, en parallèle des éventuels services de sécurité internes aux opérateurs de transports publics, à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs parcourant le territoire communal(3).

Ils sont également habilités par la nouvelle loi à constater par procès-verbaux les infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du code des transports sur le territoire de la commune ou, le cas échéant, dans le périmètre des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du CSI, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

Les policiers municipaux pourraient donc avoir notamment à verbaliser les faits :

- de sabotage (C. transp., art. L. 2242-1 et art. L. 2242-4) ;
- de blessures ou homicide involontaires (C. transp., art. L. 2242-3) ;
- ou, encore, d'outrage à un agent d'un exploitant de réseau de transport public de personnes (C. transp., art. L. 2242-7).

Des conventions locales de sûreté des transports collectifs pourront enfin habilitier les polices municipales de communes contiguës, desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics, à exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Un décret en Conseil d'Etat en fixera prochainement les modalités d'application.

Rappelons que lorsque des communes de moins de 20 000 habitants, formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant, se partagent des agents de police municipale, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles, ceux-ci exercent leurs fonctions sous l'autorité du maire de la commune sur laquelle ils se trouvent⁽⁴⁾.

Expérimentation, parallèle aux polices publiques, de la caméra-piéton par les agents de sécurité de la SNCF et de la RATP

Le nouvel article L. 2251-4-1 du code des transports prévoit que, « dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ».

Ce nouveau dispositif n'entrera toutefois en vigueur qu'à compter du 1er janvier 2017, pour une durée expérimentale de trois ans.

Il apparaît comme une réplique du dispositif actuellement prévu par le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale⁽⁵⁾, lequel prévoit d'introduire un outil similaire dans le quotidien des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale.

Notons également qu'en l'état de ce dernier texte encore soumis à la navette parlementaire, sur demande du maire ou de l'ensemble des maires des communes concernées en cas de police intercommunale, les agents de police municipale pourraient procéder à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions au moyen de caméras individuelles (caméras-piétons) dans les conditions prévues à l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure⁽⁶⁾.

Ce dernier dispositif entrerait en vigueur dès la promulgation de la loi, soit vraisemblablement plus rapidement que pour les services internes de sécurité des opérateurs de transports publics, pour une durée également expérimentale de deux ans.

(1) CSI, art. L. 611-1 s.

(2) C. pr. pén., art. 21.

(3) Loi n° 2016-339, art. 20.

(4) CSI, art. L. 512-1.

(5) Projet de loi n° 3473, déposé le 3 févr. 2016 à l'Assemblée nationale.

(6) Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 3669, déposé le 6 avril 2016.

Question écrite n° 21654 de M. Jean-Marie Janssens, publiée dans le JO Sénat du 25/03/2021 - page 1915

Question :

M. Jean-Marie Janssens attire l'attention de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur la nécessaire clarification des compétences intercommunales et communales sur la gestion des déchets et des dépôts sauvages sur la voie publique. En effet, une récente étude de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) souligne la mauvaise répartition des compétences et des pouvoirs de police entre les communes et les intercommunalités. Une mauvaise répartition qui, combinée à un manque de clarté quant à la gestion pratique des dépôts de déchets sauvages, met les maires en difficulté. Ainsi, par exemple, dans le cas d'une communauté de communes ayant reçu la compétence de collecte des ordures ménagères et confrontée à des dépôts de déchets sur la voie publique en dehors des heures de collecte, il revient au maire de la commune concernée d'apprécier si le ramassage de ces déchets relève de la salubrité publique, conformément aux dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Si l'urgence du ramassage est avérée, il s'occupe de la prise en charge de leur enlèvement, au titre de son pouvoir de police. Si ces dépôts en dehors des heures de collecte ne nuisent ni à la commodité du passage, ni à la propreté de la voie publique, ils peuvent être ramassés par les agents de collecte de la communauté de commune dans le cadre de leur tournée habituelle. De plus, à la différence des agents municipaux, les agents intercommunaux ne sont pas assermentés pour infliger des contraventions. Aussi, face au manque de clarté dans la répartition exacte des compétences et des pouvoirs de police entre les communes et les intercommunalités, il souhaiterait savoir quelles mesures le Gouvernement entend prendre pour faire évoluer cette situation.

**Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
publiée dans le JO Sénat du 10/06/2021 - page 3700**

Le Gouvernement se mobilise pour aider les collectivités territoriales et leurs groupements à lutter efficacement contre les dépôts illégaux de déchets. Pour ce faire, un guide, relatif à la lutte contre les abandons et dépôts illégaux de déchets a été publié en décembre 2020 sous l'égide du ministère de la transition écologique. Il comprend des exemples de pratiques existantes et d'outils en matière de prévention et de répression des dépôts sauvages. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (« loi AGECE »), qui est venue créer de nouvelles filières à responsabilité élargie du producteur, notamment pour les déchets du bâtiment et les produits du tabac, rend par ailleurs possible la prise en charge d'une partie du coût d'enlèvement des dépôts sauvages par ces filières pour les déchets relevant de leur agrément (article R. 541-112 du code de l'environnement). De plus, la loi du 10 février 2020 a permis que le pouvoir de police administrative du maire pour lutter contre les dépôts illégaux de déchets puisse être transféré au président de l'établissement public de coopération (EPCI) compétent en matière de collecte des déchets ménagers. Ainsi, l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « Lorsqu'un groupement de collectivités est compétent en matière de collecte des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci ou membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre du groupement de collectivités peuvent transférer au président de ce groupement les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement ». L'article L. 541-3 prévoit également que les amendes administratives payées par les auteurs de dépôts sauvages sont dorénavant perçues par la commune ou le groupement de collectivités, apportant ainsi un complément budgétaire, en contrepartie de leur mobilisation contre les dépôts sauvages. Enfin, la loi AGECE est venue renforcer les sanctions en cas de dépôts sauvages, notamment en permettant d'habiliter de nouveaux agents pour constater les infractions relatives aux déchets prévues par le code pénal. L'article L. 541-44-1 du code de l'environnement intègre ainsi les personnels, fonctionnaires et agents mentionnés à

l'article L. 130-4 du code de la route ainsi que des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés en vertu du décret n° 2020-1575 du 11 décembre 2020. Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, tel qu'issu de la première lecture à l'Assemblée nationale, a complété, à ce stade de l'examen parlementaire, dans son article 72, l'article L. 541-44-1 du code de l'environnement en ajoutant les agents des groupements de collectivités territoriales, afin que le dispositif procédural soit conforme à l'esprit de la loi AGECL.

« Loi Economie circulaire : les maires et la lutte contre les dépôts sauvages », auteurs associés, La Gazette des Communes, 24 mars 2021

Publiée le 10 février 2020, la loi Economie circulaire comporte de nombreuses dispositions relatives à la transition écologique et à la lutte anti-gaspillage qui concernent directement les collectivités. Cette première analyse de notre série consacrée au décryptage de cette loi revient sur le rôle des maires dans la lutte contre les dépôts sauvages de déchets.

Promulguée le 10 février 2020, la loi n° 2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire [2] (dite « Agec »), comporte un titre V intitulé « Lutte contre les dépôts sauvages » (art. 93 à 106). Ce titre, qui démontre l'importance de cette problématique, a vocation à adapter la procédure de sanction aux besoins des maires afin de lutter contre les dépôts sauvages.

La constatation du manquement

Avant d'enclencher toute procédure de sanction à l'encontre d'une personne ayant commis un manquement à la réglementation sur les déchets, les agents compétents doivent procéder à la constatation de l'infraction. Rappelons ici que le maire et ses adjoints disposent de la qualité d'(1) [3]. Outre les officiers et les agents de police judiciaire, sont également habilités à rechercher et à constater les infractions relatives aux déchets les agents publics spécialement habilités et listés aux articles L.541-44 [4] et L.541-44-1 du code de l'environnement [5] ainsi que les inspecteurs de l'environnement.

Nouveautés de la loi « Agec » :

les agents des collectivités territoriales habilités ayant suivi une formation spécifique sont désormais autorisés à constater les infractions relatives aux déchets sanctionnées par le code pénal (2) [6]. L'infraction peut aussi être constatée à la suite d'un dépôt de plainte. Ce constat prend alors la forme d'un procès-verbal en matière pénale ou d'un rapport écrit de constatation en matière administrative ;

le recours à la vidéosurveillance est dorénavant autorisé pour constater les infractions relatives aux abandons de déchets (art. 100 [7]).

La mise en œuvre des pouvoirs de police du maire

Sur la procédure administrative

Par principe, le maire est compétent lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement à la réglementation en vigueur sur le territoire communal (3) [8], et peut, à cette fin, engager une procédure de sanction administrative qui relève de sa compétence exclusive. Tout d'abord, le maire est tenu de respecter une phase préalable à la mise en demeure.

Il s'agit d'une phase obligatoire, ayant vocation à assurer le respect du principe du contradictoire, durant laquelle le maire avise le contrevenant des faits reprochés et des sanctions encourues, et l'informe qu'il a la possibilité de formuler des observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours, éventuellement assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix. Si les désordres persistent, le maire peut ensuite mettre en demeure le contrevenant d'effectuer les opérations nécessaires au respect de la réglementation, dans un délai raisonnable qu'il fixe.

Nouveauté de la loi « Agec » : la mise en demeure peut désormais être accompagnée d'une amende administrative « au plus égale à 15 000 euros », permettant ainsi au maire de sanctionner directement le manquement constaté (art. 93 [9]).

Enfin, lorsque la mise en demeure est restée infructueuse, le maire peut, par une décision motivée indiquant les délais et les voies de recours, recourir aux sanctions administratives suivantes :

consignation, exécution d'office des travaux, suspension de l'installation à l'origine du manquement, astreinte journalière (1 500 euros maximum) ou amende administrative (150 000 euros maximum).

Autre nouveauté de la loi « Agec » : les amendes et les astreintes prononcées par le maire sont désormais recouvrées au bénéfice de la commune (art. 94 [10]).

Sur la procédure pénale

Lorsque le maire enclenche la procédure de sanction administrative, il peut, en parallèle, mettre en œuvre la procédure de sanction pénale. A cette fin, il est en mesure, en sa qualité d'OPJ, de constater les infractions commises et de réaliser un procès-verbal qui sera transmis au procureur de la République. Ce dernier décidera ensuite s'il convient ou non d'engager des poursuites pénales à l'encontre de l'auteur de l'infraction.

De nombreuses dispositions du code pénal et du code de l'environnement sanctionnent les dépôts sauvages. L'arsenal des sanctions pénales a récemment été modifié par le décret n° 2020-1573 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets [11].

A titre d'illustrations, constituent une contravention de 2e classe le fait de déposer des déchets sans respecter les règles d'enlèvement, de collecte et de tri des ordures (4) [12] ; une contravention de 4e classe (auparavant de 3e classe), le fait de déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser des déchets en dehors des emplacements prévus à cet effet (5) [13] ; une contravention de 5e classe le fait de déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser soit une épave de véhicule, soit tout déchet transporté avec l'aide d'un véhicule (6) [14].

Nouveauté de la loi « Agec » : par dérogation au principe selon lequel le conducteur du véhicule est responsable des infractions commises, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule se voit à présent responsable pécuniairement des « contraventions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets » (art. 101 [15]).

Par ailleurs, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait d'abandonner, de déposer ou de gérer des déchets dans des conditions contraires au code de l'environnement ou d'abandonner un véhicule hors d'usage sur le domaine public ou le domaine privé de l'Etat ou des collectivités (7) [16].

Nouveauté de la loi « Agec » : les agents assermentés des communes peuvent dorénavant prononcer une amende forfaitaire délictuelle d'un montant de 1 500 euros au moment de la constatation de l'infraction dont le règlement a pour effet d'éteindre l'action publique (art. 97 [17]).

A noter également que les véhicules utilisés pour commettre une infraction relative aux déchets listée à l'article L.541-46 [18] peuvent être immobilisés et mis en fourrière sur autorisation du procureur de la République (art. 98 [19]).

La nouvelle obligation de prise en charge

Le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs [20] définit la notion de « dépôt illégal de déchets abandonnés » et fixe les modalités de leur prise en charge par les éco-organismes qui ont l'obligation de contribuer financièrement au nettoyage des dépôts sauvages « comportant des déchets issus de produits relevant de leur agrément ».

D'une part, lorsque la résorption des dépôts sauvages est réalisée directement par la personne publique, elle en informe les éco-organismes préalablement aux opérations de gestion des déchets, et leur fournit le procès-verbal de constat d'infraction ainsi qu'une évaluation du coût des opérations de gestion de ces déchets. Puis elle signe avec les éco-organismes concernés une convention de partenariat.

A l'issue de la résorption du dépôt, chaque éco-organisme lui verse alors une contribution financière qui couvre 80 % des coûts qu'elle a supportés pour la gestion des déchets issus de produits relevant de son agrément (8) [21].

D'autre part, lorsque la résorption des dépôts sauvages est réalisée directement par les éco-organismes, la personne publique doit alors supporter 20 % des coûts de gestion de ces déchets et, le cas échéant, les coûts correspondant à la gestion des déchets issus de produits qui ne sont pas soumis à la responsabilité élargie du producteur (9) [22].

Les risques en cas de carence du maire

Dans une décision du 13 octobre 2017 [23], le Conseil d'Etat a rappelé l'obligation pour le maire de faire usage de son pouvoir de police en précisant que « l'autorité investie des pouvoirs de police municipale doit prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présente des dangers pour l'environnement ».

A défaut, le maire commet une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune (10) [24]. Rappelons également qu'en cas de carence, le préfet de département peut se substituer au maire, après mise en demeure préalable restée infructueuse (11) [25] et ainsi prendre lui-même, à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement (12) [26].

En conclusion, bien que les procédures de sanction administrative et pénale demeurent relativement longues et peu efficaces en termes de gestion immédiate des déchets, la loi « Agec » a le mérite de renforcer les pouvoirs de sanction du maire. Celui-ci a désormais la possibilité de prononcer une amende administrative de 15 000 euros maximum, sans mise en demeure préalable du contrevenant, ainsi qu'une amende forfaitaire délictuelle de 1 500 euros, ce qui lui confère un pouvoir dissuasif et coercitif non négligeable.

« L'intercommunalisation de la police municipale », Jean-Baptiste Chevalier, AJ Collectivités Territoriales 2014 p.367

La police municipale et la coopération intercommunale ont longtemps paru antithétiques. La mise en oeuvre des pouvoirs de police municipale étant intimement liée au territoire de la commune, elle paraissait ne pouvoir être envisagée en dehors de ce seul cadre géographique. L'exercice des pouvoirs de police municipale étant par ailleurs historiquement - et quasi culturellement - confié au maire(1), il ne paraissait pas imaginable d'en transférer une parcelle à quelque exécutif intercommunal.

C'est ainsi que le rapport Clauzel sur le devenir des polices municipales (1990)(2) et les projets de loi sur la police municipale Quilès (1993) et Pasqua (1995) avaient fermement exclu toute mutualisation en matière de police municipale.

Pourtant, la préoccupation croissante de la société et des pouvoirs publics pour la sécurité civile au cours des vingt dernières années, ajoutée aux contraintes grandissantes des collectivités en matière de finances publiques, et aux difficultés persistantes dans la mise en oeuvre des opérations de police municipale, ont conduit à dépasser progressivement cette logique historique.

Il y eut d'abord des essais avortés. Une première disposition, issue d'un amendement parlementaire, avait ainsi permis au préfet ou au procureur de la République de délivrer des agréments temporaires à des agents titulaires chargés d'assister les agents de police municipale dans les communes touristiques(3). Un second amendement parlementaire, déposé sur le projet de loi Pasqua, avait introduit une disposition permettant pour la première fois à des communes de mettre en commun leurs services de police municipale, à certaines conditions et sur autorisation préfectorale(4). Aucun de ces dispositifs ne put cependant aboutir.

Il fallut cependant attendre la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales pour qu'un premier dispositif de mise en commun des services de police municipale entre communes limitrophes puisse voir le jour(5).

Cette première initiative trouva un prolongement dans un article de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, issu d'un simple amendement parlementaire, qui ouvrit aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la possibilité de recruter, sur proposition de plusieurs maires, des agents de police municipale susceptibles d'être mis à disposition de l'ensemble des communes membres.

C'est dans cette même logique qu'apparut un troisième dispositif similaire, issu de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, et permettant aux petites et moyennes communes de mettre en commun leurs agents de police municipale, sous certaines conditions.

Ces dispositions, d'abord codifiées dans le code général des collectivités territoriales, ont été intégrées et judicieusement rassemblées dans une même section, relative à la mise en commun des agents de police municipale, au sein du récent code de la sécurité intérieure, issu de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, entrée en vigueur le 1er mai 2012(6).

Les dispositions de nature réglementaire sont désormais, elles aussi, rassemblées dans la nouvelle partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, issue des décrets nos 2013-1112 et 2013-1113 du 4 décembre 2013(7).

L'ensemble de ces dispositifs a fait apparaître progressivement un nouveau cadre d'exercice des pouvoirs de police municipale, au niveau intercommunal, se matérialisant principalement par la

possibilité pour les communes de mettre en commun leurs agents de police municipale et par le transfert de pouvoirs de police aux présidents d'EPCI.

Une mise en commun mesurée, entre communes limitrophes, des agents de police municipale Plusieurs dispositifs actuellement en place permettent aux communes de mettre en commun leurs policiers municipaux, dans certaines conditions strictement définies. Elles peuvent d'abord mettre en commun leurs propres agents de police, soit de manière ponctuelle pour des événements exceptionnels, soit de manière plus pérenne. Elles peuvent également demander à l'EPCI dont elles sont membre de recruter directement des agents, mis ensuite à disposition de l'ensemble des communes.

La mutualisation occasionnelle des services de police municipale

C'est l'article 5 de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales qui a autorisé pour la première fois les communes à utiliser en commun leurs moyens et effectifs de police municipale, sur le territoire d'une ou de plusieurs d'entre elles, de manière ponctuelle. Anciennement codifié à l'article L. 2212-9 du code général des collectivités territoriales, ce dispositif est actuellement régi par les dispositions de l'article L. 512-3 du code de la sécurité intérieure.

Conditions de mise en oeuvre de la mutualisation occasionnelle

Cette mise en commun d'agents de police, prévue en particulier pour les petites communes, est soumise à trois conditions :

- d'une part, cette mise en commun ne peut être décidée que dans trois hypothèses : lors d'une manifestation exceptionnelle ; à l'occasion d'un afflux important de population (notamment en cas d'afflux de vacanciers) ; en cas de catastrophe naturelle ;
- d'autre part, ne peuvent mettre en commun leurs services de police que des communes strictement limitrophes ou appartenant à une même agglomération, sans devoir cependant appartenir juridiquement à un même groupement de communes ;
- enfin, cette utilisation en commun des services de police municipale doit être autorisée par un arrêté préfectoral.

Effets de la mise en commun d'agents de police municipale

La mise en commun d'agents de police municipale prévue à l'article L. 512-3 du code de la sécurité intérieure ne concerne que les pouvoirs de police administrative.

Ainsi, les agents de police intervenant en dehors de leur commune de rattachement se trouvent cantonnés aux missions tendant à la préservation l'ordre public, sans pouvoir exercer de mission de police judiciaire. En pratique, ils ne peuvent, dans cette configuration, constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés municipaux ailleurs que dans leur commune d'emploi.

Cette limitation provient des dispositions de l'article 21-1 du code de procédure pénale qui précisent que le maire et les agents n'ont compétence pour exercer leurs fonctions de police judiciaire que « dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles », c'est-à-dire dans les limites du territoire de leur commune.

Par ailleurs, l'utilisation en commun des agents de police sera limitée dans le temps et dans l'espace. Dans l'espace, les agents de police ne pourront évidemment intervenir que sur le territoire des communes concernées. Dans le temps, cette mise en commun devra avoir une durée déterminée, qui sera fixée par l'arrêté préfectoral. Les modalités des interventions des agents seront

également déterminées par l'arrêté, au vu des propositions qu'auront pu émettre les maires des communes concernées.

La mise à disposition pérenne d'agents de police municipale

L'article 4 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, initialement codifié à l'article L. 2212-10 du code général des collectivités territoriales et désormais, à l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure, a créé un dispositif permettant à des communes, sous certaines conditions, de mettre en commun leurs agents de police municipale sur un plus long terme(8).

Conditions de mise en oeuvre de la mise à disposition pérenne

Le recours au dispositif de l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure est également soumis à plusieurs conditions :

- matériellement, ne peuvent avoir recours à une telle mutualisation d'agents de police municipale que les communes de moins de 20 000 habitants formant les unes avec les autres un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant(9) ;
- formellement, ces communes doivent conclure entre elles à la fois une convention de mise à disposition des agents concernés(10), qui doit être transmise au préfet, et une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

Effets de la mise à disposition

En vertu de la convention de mise à disposition conclue entre l'ensemble des communes, les agents de police municipale de chacune d'entre elles sont mis de plein droit à la disposition des autres communes. La mise à disposition des agents de police municipale est décidée pour une durée pouvant aller d'une à trois années(11).

La particularité de ce système provient de la distinction opérée entre l'autorité d'emploi et l'autorité opérationnelle. Chaque agent de police dépend administrativement de la commune qui l'a employé (autorité d'emploi). Mais lors de l'exercice de leurs fonctions, ces mêmes agents se trouveront sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils seront amenés à intervenir (autorité opérationnelle).

Le recrutement direct d'agents de police par les EPCI

Un troisième système a été créé par le législateur pour permettre à des communes d'avoir recours en commun à des agents de police municipale. Ce système, qui résulte de l'article 43 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002(12), permet en substance à un établissement public de coopération intercommunale de recruter des policiers municipaux(13). Les dispositions de l'article 43 de la loi ont été codifiées à l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, avant d'être transférées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure.

Conditions de mise en oeuvre du recrutement par un EPCI

L'initiative du recrutement d'agents de police municipale par un EPCI revient aux maires des communes de l'EPCI. Il suffit en principe que la demande provienne de « maires de plusieurs communes », c'est-à-dire d'au moins deux maires.

Dans tous les cas, le recrutement des policiers de l'EPCI devra être préalablement autorisé par les conseils municipaux des communes intéressées :

- soit par au moins deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes de l'EPCI ;

- soit par au moins la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale.

C'est ensuite l'établissement public de coopération intercommunale qui procédera au recrutement des agents de police municipale. Contrairement aux deux systèmes précédemment présentés, les policiers sont donc recrutés non pas par les communes, mais par l'EPCI lui-même.

Effets du recrutement par un EPCI

Les agents recrutés par l'EPCI ont vocation à exercer leurs fonctions sur le territoire de l'ensemble des communes concernées, et d'y assurer la prévention et la surveillance de l'ordre public.

Comme dans le précédent système, intervient une déconnexion entre l'autorité d'emploi et l'autorité opérationnelle. L'autorité d'emploi et de gestion administrative de ces agents devient l'EPCI, alors que l'autorité opérationnelle sera le maire de la commune sur le territoire de laquelle les agents interviendront. Les présidents d'EPCI n'ont en effet ni la qualité d'autorité de police administrative, ni celle d'officier de police judiciaire, contrairement aux maires(14).

En pratique, en tant qu'autorité de gestion administrative, c'est le président de l'EPCI qui est compétent pour gérer la carrière des agents (recrutement, avancement, rémunération, équipement...), ainsi que pour demander leur agrément par le préfet ou le procureur de la République. En revanche, le président de l'EPCI n'est pas compétent pour procéder à la demande de port d'arme. En vertu de l'article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure(15), celle-ci doit être établie conjointement par les maires de communes auxquelles l'agent est affecté. Cette autorisation, qui est nominative, est délivrée par le préfet.

Aucune précision ne figurant dans les dispositions de l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure, il est permis de s'interroger sur le champ d'intervention matériel et territorial de ces agents intercommunaux, et en particulier, sur la question de savoir s'ils pourront intervenir comme agents de police judiciaire adjoints sur le territoire de l'ensemble des communes concernées. L'article 21-1 du code de procédure pénale qui précise que « les agents de police judiciaire adjoints ont compétence dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles » ne semble pas exclure, a priori, qu'ils puissent exercer la plénitude de leurs fonctions (police administrative et judiciaire) sur tout le territoire de l'EPCI.

La mise en place de ces systèmes de mutualisation des agents de police municipale au niveau intercommunal excluait initialement tout transfert de compétence en la matière aux présidents des EPCI. Cette logique a été progressivement dépassée à partir de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales(16).

Un transfert limité, aux présidents des EPCI, de pouvoirs de police municipale

La police municipale n'avait initialement qu'un caractère strictement communal, jusqu'à ce que soient décidés des transferts facultatifs, puis même obligatoires de certaines compétences aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

L'attribution initialement exclusive des compétences de police municipale aux maires

« Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont : [...] De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. » C'est en ces termes que l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 attribuait l'exclusivité des pouvoirs de police municipale aux maires des communes du Royaume de France.

Ce pouvoir de police municipale leur sera confirmé par l'article 91 de la célèbre loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux, selon lequel « le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs »(17).

Or, le champ de compétence territorial du maire étant strictement limité au territoire de sa commune en vertu du principe de spécialité, il était logique que les pouvoirs de police municipale soient eux-mêmes cantonnés au seul territoire communal. Ainsi a-t-il été jugé qu'une battue administrative prescrite par un maire ne pouvait être organisée que dans les limites du territoire de sa commune, au risque d'usurper le pouvoir de police municipale des maires des communes voisines(18).

C'est dans cette logique que l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, qui reprend les anciennes dispositions de l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, précise que « [les agents de police municipale] exercent leurs fonctions sur le territoire communal », et que l'article 21-1 du code de procédure pénale prévoit que « les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints ont compétence dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles ».

Les premiers dispositifs destinés à mutualiser les moyens et agents de police municipale ont ainsi pris soin de préserver les prérogatives du maire en matière de police en évitant de le mettre en concurrence avec le président de l'EPCI. Dès 2004, le législateur a pourtant franchi le pas, en prévoyant le transfert facultatif, puis obligatoire, de certaines compétences de police aux présidents des EPCI.

L'institution de transferts facultatifs de compétences de police municipale aux présidents des EPCI

La possibilité de transférer certains pouvoirs de police municipale aux présidents des EPCI a été ouverte par l'article 163 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 5211-9-2(19).

Le système initial

Initialement, la loi de 2004 a prévu un transfert simplement facultatif et limité de certaines compétences déterminées. Le transfert devait être proposé par un ou plusieurs maires de l'EPCI et décidé par arrêté du préfet après accord du président de l'EPCI et de tous les maires des communes concernées.

Dans tous les cas, l'article L. 5211-9-2, II prévoyait que les arrêtés de police seraient pris conjointement par le président de l'EPCI et les maires des communes concernées. Ce transfert pouvait concerner la police de l'assainissement, la police des déchets, la police des gens du voyage, la police des manifestations culturelles et sportives et la police de la voirie.

Le système actuellement en vigueur

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est venue modifier substantiellement le système initial de transfert facultatif de compétences en matière de police .

D'une part, en rendant obligatoires certains transferts de compétence, il a réduit d'autant le champ matériel des pouvoirs de police qui peuvent être transférés à titre facultatif au président de l'EPCI. Trois types de compétences peuvent ainsi être transférés par les maires des communes concernées :

- la police des manifestations sportives et culturelles, attribuée aux maires par l'article 23 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ;
- la police de la circulation et du stationnement, que les maires tiennent de l'article L. 2212-2 1° du code général des collectivités territoriales, à condition que l'EPCI soit compétent en matière de voirie ;
- la police de la lutte contre l'incendie, qu'ils tiennent de l'article L. 2212-2, 5°, à condition également que l'EPCI soit compétent en cette matière.

D'autre part, le système de la codécision entre le président de l'EPCI et les maires de communes concernées a été supprimé. Désormais, le président de l'EPCI est habilité à prendre seul des arrêtés de police en ces matières, étant simplement tenu de transmettre ces arrêtés aux maires concernés, « pour information ».

Comme antérieurement, ce transfert facultatif de compétences est décidé par arrêté du préfet (ou des préfets, si l'EPCI chevauche plusieurs départements), après accord de tous les maires des communes membres de l'EPCI et de son président.

L'introduction de transferts obligatoires de compétences de police municipale aux présidents des EPCI

C'est cette même loi du 16 décembre 2010 qui a introduit des transferts de plein droit de certains pouvoirs de police municipale des maires au profit des présidents des EPCI(20), en modifiant les dispositions de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Cette innovation n'a pas été introduite sans peine par les promoteurs du projet de loi, en raison de l'opposition d'un certain nombre d'élus locaux, et en conséquence, du Sénat. Ainsi, si un transfert de plein droit a été prévu, les maires conservent le pouvoir de s'y opposer.

Le champ matériel du transfert de plein droit

Le transfert de plein droit prévu par la loi du 16 décembre 2010 concerne trois domaines : l'assainissement, la gestion des déchets ménagers ainsi que l'accueil des gens du voyage, à condition que l'EPCI soit compétent en chacune de ces matières.

Dans chacun de ces domaines, lorsque l'EPCI est compétent, le président de l'EPCI se voit transférer les « attributions » lui permettant de réglementer ces activités, y compris les pouvoirs de police y afférents.

Cependant, ce transfert de plein droit ne prive pas les maires des communes concernées de leur propre pouvoir de police générale. Les deux premiers alinéas de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales précisent en effet que ce transfert s'opère « sans préjudice de l'article L. 2212-2 ». C'est une modification notable par rapport à la loi du 13 août 2004 qui avait, au contraire, prévu que les transferts de compétences facultatifs auraient pour effet de dessaisir les maires de leurs pouvoirs de police générale en ces matières(21).

En même temps qu'elle a fait des présidents des EPCI de nouvelles autorités de police administrative, cette loi de réforme des collectivités territoriales a donc créé de nouvelles hypothèses de concurrence des pouvoirs de police, aussi bien avec les maires qu'avec le préfet.

Une possibilité d'opposition au transfert de plein droit

Devant l'hostilité du Sénat, qui avait tout simplement supprimé les dispositions relatives au transfert de plein droit en première lecture, les promoteurs du projet de loi ont été conduits à tempérer ce nouveau système.

Ainsi, l'article L. 5211-9-2, III, du code général des collectivités territoriales prévoit que pendant un délai de six mois à compter de l'élection du président de l'EPCI ou à compter du transfert de compétence, « un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police ». En pratique, ils doivent notifier leur opposition au président de l'EPCI.

Cette opposition a deux conséquences. D'une part, le transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI n'a pas lieu pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition. D'autre part, le président de l'EPCI peut renoncer, dans un ou plusieurs des domaines en cause, au transfert des pouvoirs de police des maires des communes membres de l'EPCI.

Ce tempérament au transfert de plein droit risque cependant de complexifier réellement l'organisation des pouvoirs de police administrative au niveau local, le champ de compétence des présidents d'EPCI étant susceptible de varier aussi bien du point de vue matériel que du point de vue territorial.

Il est indéniable que la police municipale n'a plus, aujourd'hui, une dimension exclusivement communale. Les lois qui se sont succédées ont créé un arsenal de solutions s'offrant aux maires désireux d'établir des coopérations en matière de police au niveau local, notamment pour faire face à des situations exceptionnelles ou pour appréhender la sécurité locale de manière plus globale.

En dépit de ces évolutions, l'intercommunalisation de la police municipale demeure limitée. Si son développement a été vivement encouragé par le ministre de l'Intérieur lors d'un débat organisé en janvier 2013 par la commission des lois du Sénat, une étude réalisée en mai 2013 a révélé que seulement 8 % des communautés sondées disposaient actuellement d'une police intercommunale (22).

(1) D. Richer, Le maire et la police municipale, Guides pratiques de l'administration territoriale, Litec ; G.-D. Marillia, Les pouvoirs du maire, 6e éd., Berger-Levrault, 2014.

(2) Rapport du préfet Jean Clauzel, 28 mai 1990.

(3) L'art. 75 de la loi du 16 déc. 1996, codifié à l'art. L. 412-49-1 c. communes, n'a jamais reçu de décret d'application.

(4) En raison de l'interruption des discussions parlementaires, ce dispositif n'a finalement jamais vu le jour.

(5) V., not., L. Dumolard, La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, Les agents de police municipale : entre primauté de l'État et décentralisation, AJFP 1999, 4.

(6) CSI, art. L. 512-1 et s. ; V. égal, P. Belloir, La naissance du code de la sécurité intérieure, AJ pénal 2012, 186.

(7) Les dispositions relatives aux polices municipales ont été codifiées au Livre V (art. R. 511-1 et s.).

(8) E. Royer, Modalités de mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements, AJDA 2007, 1621.

(9) CSI, art. L. 512-1, al. 1er.

(10) La convention de mise à disposition est régie par les dispositions de l'art. R. 2212-11 CGCT, non encore intégré dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure. Elle précise notamment les modalités d'organisation (1°) et de financement (2°) de la mise à disposition.

(11) CSI, art. R. 512-1 et s.

(12) L'art. 43 de la loi n° 2002-276 du 27 févr. 2002, qui n'apparaissait pas dans le projet de loi initial, est en fait issu d'un amendement déposé par le sénateur Claude Domeizel, adopté malgré les réserves du ministre de l'Intérieur et du Gouvernement.

(13) V. D. Jean-Pierre, Intercommunalité et fonction publique territoriale dans la loi du 27 février 2002, JCP Adm. n° 3, oct. 2002, 1093, p. 89 ; Rép. pénal, v° Police municipale, par D. Perroudou, nos 18 et s. (Vers une police municipale intercommunale ?).

(14) Pour rappel, le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire en vertu de l'art. 16, 1°, c. pr. pén.

(15) C. communes, anc. art. L. 412-51, recodifié par l'ord. n° 2012-351 du 12 mars 2012.

(16) Sur cette loi, V. not. M. Verpeaux, La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation, AJDA 2004, 1960 ; J.-F. Joye, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale, AJDA 2005, 21 ; M. Degoffe, L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales, AJDA 2005, 133.

(17) L. Morgand, La loi municipale, commentaire de la loi du 5 avril 1884 sur les attributions des conseils municipaux, t. 1, Organisation, Berger-Levrault, 1884 (accessible sur le site Gallica).

(18) CE 5 mai 1950, Cts Dacquin, Lebon 252.

(19) J.-F. Joye, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale, préc.

(20) L. Martin, Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir, AJDA 2012, 135.

(21) Pour des exemples de nécessaire coordination entre EPCI et communes et communes entre elles, en matière d'accueil des gens du voyage, v. CAA Nantes, 10 déc. 2010, n° 09NT01135, Association Bien être, AJDA 2011, 702 ; AJCT 2011, 362, obs. E. Aubin ; CE 5 juill. 2013, n° 346695, Cte de communes de Dinan, Lebon ; AJDA 2013, 1419 ; ibid. 2263, note E. Aubin ; AJCT 2014, 61, obs. E. Péchillon.

(22) Police intercommunale : enjeux et pratiques, enquête de l'AdCF, mai 2013.

« Quels sont les avantages d'une police intercommunale ? », Hervé Jouanneau, Julie Krassovsky, Julie Clair-Robelet, La Gazette des Communes, 31 octobre 2018

A l'occasion des Etats-généraux de la sécurité locale du 18 octobre, une centaine d'élus et de professionnels ont pu débattre de l'intérêt, ou pas, de mutualiser un service de police municipale. L'occasion d'évoquer les atouts de la mutualisation dans le champ de la sécurité.

Depuis une quinzaine d'années, les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, ne cessent d'encourager le développement des « polices intercos ». Récemment encore, le rapport Fauvergue-Thourot sur le continuum de sécurité, en fait l'une de ses priorités [1].

Gain financier, périmètre élargi, mutualisation des équipements... Elles auraient toutes les vertus, certains n'hésitant pas à y voir « l'avenir des polices municipales ».

Et pourtant, selon une enquête conduite par l'Assemblée des communautés de France en partenariat avec la Gazette, les polices intercommunales peinent à séduire les élus locaux.

Les polices intercommunales ne décollent pas [2]

L'enquête met notamment en lumière le fossé qui sépare les maires détracteurs, très réticents à céder leurs pouvoirs de police, et les partisans, qui, forts de leurs expériences, voient de nombreux atouts dans la création de ces polices intercommunales.

C'est notamment le cas de la communauté d'agglomération Plaine Vallée, qui est aujourd'hui considérée comme l'un des modèles de « police interco » en France. Créée en 2005, le service compte aujourd'hui une centaine d'agents. Son directeur général des services, Patrice Girot, accompagne ce projet depuis le départ et n'y trouve aujourd'hui que des avantages. « La richesse de la police intercommunale, c'est l'assermentation et l'agrément des policiers sur l'ensemble du territoire, avec un employeur fonctionnel pour la gestion du quotidien, un employeur statutaire et la possibilité, en cas de besoin, d'avoir recours très rapidement à des renforts placés ensuite sous l'autorité du maire de la commune où une intervention doit se faire », détaille-t-il.

Il salue également les possibilités de mutualisation « pour l'habillement, les véhicules, les assurances, un outil cartographique mutualisé, un système de radiocommunication numérique unifié, un outil de géolocalisation des agents et des véhicules en cas de besoin... ». Le DGS estime qu'une commune seule n'aurait pu prendre l'ensemble de ces moyens à sa charge.

Pour que cela fonctionne, le maître-mot est, selon Patrice Girot, « la transparence : sur l'organisation statutaire, fonctionnelle, financière, opérationnelle pour identifier clairement qui fait quoi et les responsabilités de chacun. Et pour cela, il faut se donner du temps ».

« Très peu de police municipale intercommunale (PMI) ont été des échecs » renchérit Maître Eric Landot, avocat au barreau de Paris, qui admet devant la caméra de la Gazette qu'« il n'y a pas de PMI réussie ou d'autres formes de mutualisation sans qu'on donne la garantie au maire qu'il restera au centre du dispositif par rapport aux habitants et par rapport aux agents ».

Car, dans le fond, le problème, essentiellement symbolique, reste encore et toujours la crainte des maires de perdre leurs pouvoirs de police. Mais aussi de se heurter à un désaccord avec les autorités communales membres de l'intercommunalité, comme le croit Fabien Spuhler, conseiller délégué à la sécurité et à la prévention à Saint-Martin-d'Hères (Isère), qui ne voit pas « comment mutualiser les moyens avec les communes aux alentours, alors qu'on n'est déjà pas d'accord avec la commune qui est juste à côté ».

Des réticences balayées par Steve Richard, responsable de la police intercommunale de l'agglomération Caux-Vallée de Seine. « Sur mon territoire, on ne parle pas de contrainte, mais de doctrine globale qui s'adapte en fonction des communes. C'est une force sur le territoire d'avoir affaire à une pluralité d'élus qui ont des problématiques individuelles et collectives sur lesquelles on apporte nos compétences pour répondre à leurs besoins. Il y a un gage et une sécurité juridique pour les maires que porte l'agglomération qu'une commune seule ne peut pas porter », décrit-il.

Lors de son intervention devant les États-généraux de la sécurité locale, Maître Eric Landot, a profité de ce débat pour faire un exposé complet des différents régimes juridiques mis à la disposition des élus pour créer une police municipale intercommunale ou mutualiser des effectifs avec d'autres communes.

« Bougarber, Lescar et Denguin rejoignent la Police Intercommunale de l'agglomération », pau.fr, 9 juillet 2021

Avec la récente adhésion de Lescar, Bougarber et Denguin. la Police Intercommunale est un service dont bénéficient désormais 21 communes de l'Agglomération Pau Béarn Pyrénées. L'objectif premier du dispositif est une mutualisation des forces et des moyens pour une meilleure collaboration, un travail accentué sur la proximité, au service de la sécurité des citoyens.

Composition et missions

5 agents dont un maître-chien, et un chef de service constituent cette équipe, lancée en septembre 2019. Elle intervient en soirée et en début de nuit, ce qui lui permet d'agir en complémentarité des polices municipales locales.

La Police Intercommunale constitue une unité dont la vocation prioritaire est la lutte contre les cambriolages et la délinquance de voie publique, menée de manière préventive et dissuasive, dans l'agglomération Paloise et ce, durant les périodes les plus sensibles, notamment nocturnes. Les missions permanentes confiées à la Police Intercommunale s'inscrivent dans le cadre des pouvoirs de police du Maire en complément de l'action des polices municipales locales :

Prévention et surveillance du bon ordre général

Tranquillité publique

Sécurité et salubrité publique

Agréés par le Préfet et le Procureur de la République, les policiers intercommunaux font également respecter les arrêtés de police et relèvent toute infraction à la loi pénale notamment celles au Code de la Route. Un lien étroit est maintenu avec la Gendarmerie Nationale et la Police Nationale. Une convention de coordination règle les modalités de cette collaboration. Par son rôle relationnel important effectué sur le terrain et de façon continue, la Police Intercommunale s'inscrit parfaitement dans la recherche de plus de proximité et de continuité de la sécurité 24h/24.

Au regard de sa vocation potentielle à s'étendre sur l'ensemble des communes de l'agglomération, l'équipe de la police intercommunale dispose de bureaux dédiés, au 53 avenue du corps Francs Pomiès à Jurançon.

Chiffres clés 2020

376 verbalisations en 2020, dont :

Police de la route : 292 verbalisations.

dont 93 infractions à la vitesse (dépassements)

dont 82 infractions aux règles de conduite (non-respect signalisation, sens interdit, etc.)

dont 40 infractions aux règles administratives (non présentation du permis, contrôle technique, etc.)

dont 26 infractions aux priorités de passage intersections (STOP, feux tricolores, etc.)

dont 33 infractions pour des défauts d'équipements sur des véhicules (gants, casque, etc.)

dont 18 infractions aux règles de l'arrêt et du stationnement

Dépôts sauvages : 3 verbalisations.

Contrôle des mesures COVID 19 : 81 verbalisations.

dont 17 pour un déplacement hors du lieu de résidence
dont 29 pour un déplacement sans document justificatif
dont 22 pour non-respect d'une mesure préfectorale
dont 11 pour un rassemblement interdit sur la voie publique
dont 02 pour une circulation à une heure interdite

Liste des 21 communes bénéficiant de la Police Intercommunale

Arbus, Aressy, Artiguelouve, Aubertin, Aussevielle, Beyrie-en-Béarn, Bizanos, Bougarber, Denguin, Gelos, Idron, Jurançon, Laroin, Lescar, Lons, Mazères-Lezons, Meillon, Pau, Poey-de-Lescar, Rontignon et Siros.

« Polices municipales intercommunales via un syndicat : un décret précise les mentions à insérer dans les statuts », Eric Landot, blog-landot.avocats.net, 20 décembre 2021, extraits choisis

L'intercommunalisation des forces de sécurité (polices municipales ou gardes champêtres) repose en réalité sur une très grande variété de régimes juridiques possibles, permettant des combinaisons « sur mesure ». Un nouveau régime, issu de la loi Sécurité globale, permet la constitution de syndicats intercommunaux en ce domaine. A ce sujet, un décret d'application vient d'être publié.

Le nouveau régime de la loi Sécurité globale du 25 mai 2021 et du décret du 13 décembre 2021

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés (NOR : INTX2028939L) a étendu ce régime à un nouveau cas.

Cette loi a inséré dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article ainsi rédigé :

« Art. L. 512-1-2. – I. – Les communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent former un syndicat de communes afin de recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune des communes.

« Les statuts du syndicat de communes fixent les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements. Ils sont transmis au représentant de l'Etat dans le département.

« Le syndicat de communes et les communes membres se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat dans les conditions prévues à la section 2 du présent chapitre.

« Le cas échéant, la demande de port d'arme mentionnée à l'article L. 511-5 est établie conjointement par le président du syndicat de communes et l'ensemble des maires de ces communes.

« II. – Les agents de police municipale recrutés en application du I du présent article et mis à disposition des communes membres du syndicat de communes exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées à l'article L. 511-1, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont attribuées par le code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales.

« Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition des communes membres du syndicat de communes.

« Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de celle-ci.

« III. – Une commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut adhérer à un syndicat de communes mettant en œuvre les dispositions du présent article lorsque cet établissement met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 512-2.

« IV. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. » ;

Est donc permis un syndicat intercommunal pour porter une police municipale intercommunale (PMI) sous certaines conditions :

les communes doivent être limitrophes

elles doivent appartenir :

soit à une même agglomération au sein d'un même département

soit à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP)
l'EPCI à fiscalité propre (que l'on soit dans le premier ou le second cas de l'alternative ci-avant) ne doit pas avoir une PMI

On notera, pour le regretter, les possibles fragilités juridiques pour qui voudrait porter un tel projet de PMI à l'échelle d'un syndicat mixte fermé.

Le décret prévu par ce nouveau régime a été publié au JO du 15 décembre 2021 :

Décret n° 2021-1640 du 13 décembre 2021 relatif au recrutement d'agents de police municipale par un syndicat de communes en application de l'article L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure (NOR : TERB2129404D)

Les statuts de ces syndicats devront préciser :

- « a) Les conditions de recrutement et de mise à disposition des fonctionnaires et, notamment, leurs conditions d'emploi et les modalités de contrôle et d'évaluation de leurs activités ;
- « b) Les modalités de conduite des opérations lorsque plusieurs agents interviennent sur un même territoire ;
- « c) Les modalités de répartition, entre les communes, des charges financières en personnels, équipements et autres charges de fonctionnement ou d'investissement. »

Il est prévu un délai de six mois pour que les syndicats de communes, formés sur le fondement de l'article L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure avant la publication de ce décret, mettent en conformité leurs statuts.