

...le rapport d'information

L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

de M. Rémy Pointereau, Premier Vice-Président de la délégation aux collectivités territoriales, Sénateur du Cher (*Les Républicains*) et Mme Corinne Féret, Sénatrice du Calvados (*Socialiste, Écologiste et Républicain*)

« *Le maire doit rester le pivot de la sécurité dans sa commune* » : cette exigence, qui figure dans le Livre blanc sur la Sécurité intérieure, rendu public en novembre 2020, est au cœur du rapport de la délégation.

Les maires constituent en effet les premiers maillons de la chaîne du « *continuum de sécurité* », comme l'ont illustré la gestion de la crise des « gilets jaunes » ou celle, en cours, de la crise sanitaire.

Convaincue que « l'ancrage territorial de la sécurité intérieure » constitue, tout à la fois, un **gage d'efficacité et de performance** et une **condition *sine qua non* pour restaurer la confiance entre la population et les institutions**, la délégation aux collectivités territoriales a confié à M. Rémy Pointereau (Premier Vice-Président de la délégation, sénateur du Cher - *Les Républicains*) et à Mme Corinne Féret (Sénatrice du Calvados - *Socialiste, Écologiste et Républicain*) un **rapport d'information** sur ce sujet au cœur des préoccupations des Français.

À cette fin, les deux rapporteurs ont entendu de **nombreuses associations d'élus locaux**, ainsi que des **acteurs du maillon judiciaire** et de la **sécurité nationale et locale**.

Le rapport d'information est l'aboutissement d'une réflexion dont les premiers jalons avaient été posés dans un **rapport d'étape paru en juillet 2020**¹. Alors que le Sénat est saisi de la **proposition de loi (PPL) relative à la sécurité globale**, les rapporteurs apportent un **éclairage complémentaire**, sous l'**angle territorial**. Leurs analyses sont plus étendues car elles abordent des **sujets absents de la PPL**, tels que le **contrôle de la police municipale**, la **répartition territoriale entre police et gendarmerie** ou le **dialogue entre maires et magistrats du parquet**.

Le rapport d'information s'articule autour de **10 recommandations**, tendant à un véritable **ancrage des forces de sécurité dans les territoires**.

1. ACCEPTER AVEC VIGILANCE L'EXPÉRIMENTATION DE NOUVELLES COMPÉTENCES JUDICIAIRES DES POLICES MUNICIPALES

Les maires sont libres de créer une police municipale et d'en définir la doctrine d'emploi, dans la limite des compétences que la loi leur accorde. Cet équilibre répond à une logique de souplesse, faisant, *in fine*, confiance à « l'intelligence territoriale ».

¹ Rapport d'information n° 621 (2019-2020) déposé le 9 juillet 2020, sur *l'ancrage territorial de la sécurité intérieure* de Mme Corinne Féret et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-621-notice.html>.

Les rapporteurs **invitent à aborder avec vigilance l'extension du champ de compétences de la police municipale** envisagée, à titre expérimental, par l'article 1^{er} de la PPL *sur la sécurité globale*. Un tel élargissement devra en effet préserver son caractère de **police de tranquillité et de proximité**. En outre, l'extension de la compétence de la police municipale peut être perçue par certains élus locaux comme une forme de **désengagement de l'État** alors que la sécurité est une **mission régalienn**e qui lui incombe prioritairement.

2. AMÉLIORER ET UNIFIER LA FORMATION DES POLICES MUNICIPALES

Comme l'a récemment souligné la Cour des comptes¹, les **polices municipales se sont professionnalisées au cours des dix dernières années** grâce à une formation de qualité dispensée par le Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les formations initiale et continue pourraient toutefois être enrichies et uniformisées sur les plans juridique, procédural et déontologique.

En conséquence, le rapport propose plusieurs pistes tendant à renforcer et unifier **la formation de la police municipale**, en étroite liaison avec le CNFPT, étant précisé que les agents de police municipale doivent demeurer des **fonctionnaires territoriaux**.

3. AMÉLIORER LE CONTRÔLE EXTERNE DES POLICES MUNICIPALES

Si les manquements des polices municipales aux règles déontologiques sont limités, cela s'explique surtout par la **faiblesse de leurs pouvoirs de contrainte**.

L'extension du champ d'intervention des polices municipales et la banalisation de leur armement soulèvent la question de **leur contrôle externe** par le ministre de l'Intérieur, **aujourd'hui insuffisant**.

À cet égard, le rapport propose de **créer, au sein de l'Inspection Générale de l'Administration, une mission permanente**, mais à condition qu'elle s'adjoigne les compétences d'un **collège consultatif** placé auprès d'elle et composé notamment d'élus locaux disposant d'une compétence et d'une expérience particulières en matière de sécurité.

4. RENFORCER LES LIENS ENTRE LES POLICES MUNICIPALES ET LES FORCES RÉGALIENNES DE SÉCURITÉ

Les **coopérations fructueuses entre polices municipales et forces de sécurité nationales**, observées dans la crise sanitaire, sont une voie d'avenir pour la sécurité locale.

Le champ des **conventions de coordination** entre la police municipale et les forces de sécurité nationales a été étendu par la loi « **engagement et proximité** » du **27 décembre 2019**, pour en faire de **véritables instruments de pilotage opérationnel**, obligatoires dans les communes à partir de trois policiers municipaux. Les rapporteurs se réjouissent que la quasi-totalité des communes concernées ait conclu cette convention ; ils rappellent aux maires que la conclusion d'une convention est également possible, à leur demande, lorsque leur service de police municipale compte moins de trois agents, et les invitent à **faire un usage actif de cette faculté**.

Les agents de police municipale disposent par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2019, d'un **accès direct aux fichiers** du système national des permis de conduire (SNPC) et du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

¹ Cour des comptes, [Rapport annuel thématique](#), *Les polices municipales*, octobre 2020.

5. ASSOCIER TRÈS ÉTROITEMENT LES ÉLUS LOCAUX À LA CONCEPTION ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE RÉPARTITION POLICE-GENDARMERIE ET RAISONNER DE MANIÈRE PRAGMATIQUE SELON DES « BASSINS DE DÉLINQUANCE »

La répartition actuelle entre forces de police et de gendarmerie a perdu de sa pertinence, étant rappelé que la compétence de la police représente aujourd'hui entre 40 et 50 % de la population sur seulement 5 % du territoire.

Une répartition en termes de « bassins de vie et de délinquance », prenant en compte une aire plus large que le cadre communal serait **bien plus efficace** que la seule application d'un critère démographique. Pour mener à bien la réforme du maillage territorial, la réorganisation pourrait être supervisée, sur le plan local, par le préfet, **en étroite concertation avec les élus locaux**.

6. POSER LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE DE LA GENDARMERIE DANS LES ZONES URBAINES SENSIBLES

Les atouts de **proximité**, de **disponibilité** et de **polyvalence** de la gendarmerie semblent décisifs pour répondre au « défi périurbain » avec efficacité.

Le Gouvernement doit, sans tabou, répondre à la question de savoir si la gendarmerie ne devrait pas intervenir dans les zones urbaines qui enregistrent un fort taux de délinquance. Cette interrogation pourrait être soulevée dans le cadre du « *Beauvau de la sécurité* » lancé le 1^{er} février 2021 sous l'égide du ministre de l'Intérieur.

7. SAISIR L'OCCASION DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DÉCONCENTRÉE DE LA POLICE NATIONALE POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOIN DES ÉLUS LOCAUX

L'organisation territoriale de la police nationale est actuellement trop cloisonnée, ce qui **pénalise** les contacts avec les élus locaux. Les rapporteurs invitent le ministère de l'Intérieur à poursuivre la réflexion engagée à travers la création expérimentale d'une direction territoriale unifiée de la police nationale.

Parallèlement à ce décloisonnement, le rôle **d'interface avec les élus locaux** devra être **encouragé**. Le rapport suggère de confier cette mission en propre à un correspondant désigné.

8. RENFORCER LES « SYNERGIES D'INFORMATION » AVEC TOUS LES ACTEURS LOCAUX DE SÉCURITÉ

Le couple maire-préfet répond à une attente forte des élus locaux. Si la communication systématique aux maires des « *fiches S* » n'apparaît pas opportune, les rapporteurs sont favorables, sous certaines conditions, à la communication aux élus des seuls profils des personnes dont les maires ont la responsabilité.

Le rapport plaide aussi pour une **meilleure communication entre les maires et les agents du renseignement territorial**.

Par ailleurs, le rapport rappelle le rôle majeur joué par le **conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)**, présidé par le maire. Obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants, cette instance permet de réunir tous les acteurs du « *continuum de sécurité* ». Parce que les CLSPD ne sont pas toujours actifs, les rapporteurs jugent pertinente la désignation, au sein de la mairie, d'un **coordonnateur territorial pour chaque CLSPD**, sans pour autant la rendre obligatoire.

Enfin, **les relations maires-parquet** sont fondamentales. La **Conférence nationale des procureurs de la République** a salué le principe d'une réunion d'information obligatoire après les élections municipales, permettant aux élus locaux de rencontrer les magistrats du parquet, **soucieux de se rendre accessibles** et de coopérer avec les maires pour la sécurité du quotidien. Dans une circulaire du 15 décembre 2020, le garde des Sceaux a appelé les procureurs à **renforcer les relations institutionnelles avec les élus locaux**. En la matière, l'action engagée par le parquet de Valenciennes fait figure de modèle.

9. ÉVALUER LES DISPOSITIFS DE MISE EN COMMUN DE POLICIERS MUNICIPAUX

Le législateur a prévu **deux principales modalités de mutualisation** des agents de police municipale (police pluricommunale *ou* police intercommunale), sans délégation de pouvoir puisque les policiers municipaux restent placés sous l'autorité du maire d'une commune pendant l'exercice de leurs fonctions. En 2018, selon la Cour des comptes, seule une quarantaine de dispositifs de mutualisation existait.

Dans l'attente d'une évaluation approfondie, qui leur paraît indispensable, les **rapporteurs sont favorables à la suppression du seuil**, inutilement contraignant, **de 80 000 habitants**, au-delà duquel les communes ne peuvent pas mettre en commun des agents de police municipale, qui paraît.

10. ENCOURAGER LES CITOYENS À DEVENIR DES ACTEURS À PART ENTIÈRE DE LA SÉCURITÉ

Certains dispositifs contribuent à **faire des citoyens des « acteurs » à part entière de la sécurité**, avec des résultats concrets. Ainsi, la démarche dite « **participation citoyenne** » vise à associer les habitants d'une commune ou d'un quartier à la protection de leur espace de vie.

Deux autres dispositifs peuvent conduire à un engagement louable de la part de nos concitoyens : les **réserves de la gendarmerie et de la police nationale**. La **réserve mérite d'être développée, en particulier dans la police**, pour offrir davantage d'ouverture à la société civile et pour renforcer le lien avec la population. Une évolution législative pourrait par ailleurs être envisagée pour permettre – comme dans la gendarmerie – aux réservistes de la police nationale d'être armés.

LES RAPPORTEURS



[Rémy Pointereau](#)

Premier Vice-Président de la délégation,
chargé de la simplification des normes,
Sénateur du Cher (Les Républicains)



[Corinne Féret](#)

Sénatrice du Calvados
(Socialiste, Écologiste et Républicain)

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Lien vers le rapport : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-323-notice.html>