



HAL
open science

La police est-elle encore une activité régaliennne ?

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. La police est-elle encore une activité régaliennne ?. Archives de politique criminelle, 2011, N° 33, pp. 15-27. hal-01722446

HAL Id: hal-01722446

<https://hal.science/hal-01722446>

Submitted on 4 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLICE EST-ELLE ENCORE UNE ACTIVITE REGALIEENNE ? *

Par Jacques CHEVALLIER

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
CERSA-CNRS

Archives de politique criminelle, n° 33, 2011, pp. 15-27.

L'idée selon laquelle la police est une activité par essence « régaliennne », appartenant en propre à l'Etat, mieux encore inhérente à son institution, paraît relever de l'évidence : l'Etat n'est-il pas caractérisé en effet, comme l'a montré Max Weber, par le « monopole de la violence physique légitime » ? Et sa formation n'a-t-elle pas été marquée par l'établissement de son droit exclusif de faire usage de la force, de recourir à la contrainte, au nom du maintien de l'ordre public et de la préservation de la paix sociale ? La police paraît ainsi relever du noyau dur des prérogatives dites régaliennes, conçues comme étant l'apanage de l'Etat et traduisant son irréductible « souveraineté », dans l'ordre interne.

Cette vision appelle cependant un plus ample examen. D'une part, l'étatisation des forces en charge du maintien de l'ordre n'a jamais été la règle dans certains pays, notamment anglo-saxons : au Royaume-Uni, la police, dont la naissance remonte à 1829, a été conçue sous la forme, non d'une police nationale, mais de forces locales, dépendantes des élus et proches de la population (police communautaire) ; le pouvoir de supervision du ministère de l'Intérieur ne peut être considéré comme une forme d'étatisation¹. D'autre part, là où il a prévalu, notamment dans les pays d'Europe continentale, le monopole d'Etat ne s'est pas imposé sans difficulté et a toujours connu un certain nombre d'exceptions. Le cas de la France, souvent érigé en modèle de référence, est à cet égard exemplaire². Si la création en 1667 de la Lieutenance générale de police, d'abord mise en place à Paris puis étendue en 1699 à toutes les grandes villes du royaume, a bien constitué un tournant essentiel, puisqu'en rupture avec l'organisation antérieure elle place la police entre les mains de la Couronne et apporte ainsi une contribution importante à la construction de l'Etat absolutiste, la Révolution opérera un retour en arrière : non seulement la Lieutenance de police est supprimée, mais encore la police est posée comme une fonction essentiellement municipale ; les pouvoirs de police sont confiés aux maires élus, qui exercent cette mission avec le concours de la garde nationale formée de citoyens (loi du 14 décembre 1789). L'article 12 de la Déclaration de 1789 avait bien insisté sur la nécessité d'une « force publique », « instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » mais cette force publique n'était pas pour autant conçue comme devant relever du pouvoir central. Sans doute cette conception évoluera dès le Directoire, avec la création d'un ministère de la police générale (loi du 12 nivôse an IV) et plus encore sous le Consulat et l'Empire ; mais la mise en place d'une police d'Etat n'impliquera nullement l'abandon d'une

* L'essentiel de ce texte a été publié dans le N° 33 des *Archives de politique criminelle*, 2011, qui portait sur le thème « Police et justice pénale ».

¹ Jean-Jacques GLEIZAL, Jacqueline GATTI-DOMENACH, Claude JOURNES, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, Coll. Thémis, 1993, pp. 87, 106, 224 sq et aussi Claude JOURNES, « Heurs et malheurs de la police communautaire au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, n° 91, juillet-septembre 1999, pp. 535 sq.

² *Idem*, pp. 52 sq et aussi Jean-Jacques GLEIZAL, *La police nationale*, Grenoble, PUG, 1974, pp. 23 sq et *La police en France*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je, n° 2761, 1993, pp. 8 sq.

police municipale qui trouvera un nouveau fondement avec la loi du 6 avril 1884 : si l'étatisation progressera dans les grandes villes au cours du XIX^{ème} siècle (Lyon dès 1851) puis sous la Troisième République, ce n'est que lentement et ponctuellement, notamment au cours des années trente³. Il faudra attendre le régime de Vichy et la loi du 23 avril 1941 pour que le régime de la police d'Etat soit étendu à l'ensemble des villes de plus de dix mille habitants : l'étatisation reste donc partielle et assortie du maintien de facteurs de diversité⁴ que la création en 1966 de la police nationale ne parviendra pas à éradiquer. Cette histoire sinueuse montre bien que, même en France, la conception de la police comme activité régaliennne était loin de relever de l'évidence : non seulement le maire est resté érigé en autorité de police, mais encore le monopole d'Etat sur les forces chargés du maintien de l'ordre ne s'est établi que très progressivement et au prix de nombreuses exceptions⁵.

On est dès lors conduit à considérer que, si la police touche bien aux fonctions essentielles de l'Etat, en tant que garant de l'ordre public, donc à ses fonctions « régaliennes », les conditions concrètes de prise en charge de l'activité et le contrôle que l'Etat est amené à exercer sur elle varient en fonction, non seulement des traditions nationales, mais encore du contexte historique : le processus d'étatisation qui s'est produit au cours du XX^{ème} siècle apparaît en réalité indissociable de l'avènement d'un Etat-providence, prenant lui-même en charge, plutôt que les autorités locales, la gestion de la police, en devenant un « Etat social de sécurité »⁶ ; mais cette prise en charge se fera selon des modalités variées, comme le montre l'exemple britannique. A l'inverse, l'incapacité pour l'Etat de prendre lui-même en charge cette gestion entrainera le développement d'entreprises de protection parallèles : mais celles-ci ne peuvent être envisagées sans référence à l'Etat avec lequel elles entretiennent des rapports complexes et d'interdépendance et d'imbrication⁷. Or ce mouvement tend à gagner les pays, dont la France, dans lesquels le monopole d'Etat s'était imposé : la crise de l'Etat-providence atteint aussi la sphère régaliennne : entrainant l'effritement du monopole de l'Etat (I), elle se traduit par la redéfinition de l'architecture du système de sécurité (II).

I / L'EFFRITEMENT DU MONOPOLE ETATIQUE

L'effritement du monopole étatique est illustré par l'émergence de nouveaux acteurs dans le champ de la sécurité. Cette émergence est la résultante de l'apparition de nouveaux défis auxquels l'Etat s'avère incapable de répondre : face à une demande sociale de protection élargie et toujours plus insistante, les moyens dont la police nationale dispose se révèlent insuffisants ; des dispositifs complémentaires ou substitutifs de protection ont été progressivement créés, à l'initiative de l'Etat (la coopération internationale) mais aussi des acteurs locaux (les polices municipales) ou sociaux (les sociétés de sécurité privée)⁸.

³ Le décret-loi du 30 octobre 1935 étatisé ainsi les polices de 19 communes de Seine-et-Marne et 174 de Seine-et-Oise.

⁴ Olivier RENAUDIE, *La Préfecture de police*, Paris, LGDJ, Coll. Bibl. de droit public, 2008.

⁵ Sans même évoquer les agences privées de recherche (Dominique KALIFA, *Naissance de la police privée. Détectives et agences de recherche en France. 1842-1942*, Paris, Plon, 2000).

⁶ En ce sens Philippe ROBERT, « L'évolution des politiques de sécurité », in Laurent MUCCHIELLI, Philippe ROBERT, *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, pp. 42 sq.

⁷ Frédéric OCQUETEAU (*Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses Sciences Po, 2004) le montre aussi bien en ce qui concerne les « mafias siciliennes » que les « entreprises de protection russes » ou les agences privées dans les pays africains (pp. 61 sq.).

⁸ Comme le note François BONNET (« Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publique et privée dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, 2008, n° 2, p. 517), ce sont les acteurs privés qui, dans ce cas, « ont dû réagir face à l'évolution de la délinquance » : « à aucun moment, l'Etat n'a décidé de réduire ses missions ».

A) *De nouveaux enjeux*

La logique du « maintien de l'ordre » sur laquelle reposaient traditionnellement les activités de police est désormais englobée dans une problématique beaucoup plus large, celle de la « sécurité ». Or, si l'Etat a un rôle essentiel à jouer en ce domaine, l'ampleur et la complexité des problèmes posés requièrent la mobilisation d'autres niveaux d'intervention et le concours d'autres catégories d'acteurs.

1° La question de l'« insécurité » s'est progressivement imposée, en France comme ailleurs, dans le débat politique, en étant promue au rang d'enjeu politique majeur⁹. Elle s'appuie sur une donnée objective : l'augmentation de la délinquance qui s'est produite au cours des dernières décennies ; les statistiques policières, confirmées par les enquêtes de victimation effectuées par le CESDIP, montrent en effet que, si la délinquance d'« appropriation » ou de « prédation » stagne globalement depuis le milieu des années 1980, c'est à un haut niveau, la délinquance d'« agression » ayant connu une forte croissance au cours des dernières années¹⁰. Des formes nouvelles de délinquance, relevant d'une « criminalité émergente »¹¹ tendent par ailleurs à se développer, telles que la cybercriminalité, consécutive au progrès technologique, ou le phénomène des bandes organisées, lié au trafic de drogue et à l'économie souterraine. Au-delà de ce constat, c'est la sensibilité sociale à ces actes, et donc un sentiment subjectif d'insécurité, qui a eu tendance à s'élever, les comportements violents, voire les simples « incivilités »¹² étant devenus intolérables. Or, la police nationale apparaît incapable de faire face à ces formes de délinquance et à répondre aux attentes sociales.

Parallèlement, des menaces nouvelles, dépassant le cadre des Etats et induites par le processus de mondialisation, sont apparues : la mondialisation a en effet généré le développement d'une criminalité transfrontières, illustrée par l'extension des trafics sexuels, la constitution de réseaux mafieux transnationaux, l'explosion du marché de la drogue et le recyclage des flux d'argent sale ; les nouveaux marchés du crime organisé apparaissent comme « une menace globale pour la stabilité internationale »¹³. Enfin, des formes de terrorisme radicalement nouvelles se sont développées à la faveur de la mondialisation — « hyperterrorisme »¹⁴ ou terrorisme apatride auquel les Etats ne peuvent faire face par leurs seules ressources.

2° La promotion du thème de la « sécurité » témoigne d'une inflexion en profondeur de la problématique classique du maintien de l'ordre. La « sécurité intérieure » est entendue en effet de manière extensive, comme impliquant la protection de la population contre les menaces de toute nature : l'idée que la sécurité est « un droit fondamental », formulée dès la « loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité » (LOPS) du 21 janvier 1995, l'Etat ayant « le devoir d'assurer la sécurité, en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre

⁹ Laurent BONNELLI, *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*, Paris, La Découverte, 2008 ; Jacques DE MAILLARD, « Les politiques de sécurité », in Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON (Eds.), *Politiques publiques. 2. Changer la société*, Paris, Presses Sciences Po, 2010, pp. 63-64.

¹⁰ Si elles font état d'une baisse globale des faits de délinquance constatés (— 14,4 %), les dernières statistiques (2002-2008) montrent une sensible augmentation des vols avec violence et atteintes aux personnes (Rapport Eric CIOTTI sur la « Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure » (LOPPSI) du 14 mars 2011, Rapport, *Doc. Parlem. Ass. Nat.*, n° 2271, 27 janvier 2010.

¹¹ « Rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013 », Annexé à la loi précitée du 14 mars 2011.

¹² Sébastien ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993.

¹³ L'ONUUDC évalue le chiffre d'affaire des entreprises du crime à quelque 85 milliards de dollars (conférence de Vienne 18-22 octobre 2010).

¹⁴ François HEISBOURG, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, O. Jacob, 2001.

public, à la protection des personnes et des biens », sera reprise, avec quelques modifications mineures de formulation, par les textes ultérieurs (loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (LSQ), loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), annexe 1) ; conçue comme « quotidienne » (2001) puis « intérieure » (2002), la sécurité devient dès lors le référent exclusif.

L'existence de menaces extérieures, liées notamment au développement du terrorisme, conduira par ailleurs à lier progressivement la « sécurité intérieure » à la défense, elle-même reposant désormais sur l'idée de « sécurité nationale » entendue de manière large¹⁵ : la frontière tracée entre maintien de l'ordre et politique de défense tend dès lors à s'estomper, non sans risque de dérives possibles¹⁶. Le pas est franchi avec la LOPPSI du 14 mars 2011, sous-tendue par l'objectif d'« assurer la sécurité partout et pour tous grâce à une approche globale de la politique de sécurité » : « la diversité des risques et des menaces » conduit à concevoir « une politique de sécurité globale qui dépasse le clivage traditionnel entre sécurité intérieure et sécurité extérieure » ; il s'agit d'« assurer à l'ensemble de la collectivité un niveau suffisant de prévention et de protection contre ces menaces, de quelque nature qu'elles soient et en quelque endroit qu'elles se manifestent ». La notion de « sécurité » recouvre dès lors un très large domaine, allant de la lutte contre les incivilités à la lutte contre le terrorisme. Cet élargissement des perspectives se traduit encore par le fait que la sécurité, étant conçue comme « une chaîne qui va de la prévention de la délinquance à l'exécution effective d'une peine », requiert la combinaison de la prévention, de la dissuasion et de la répression ; c'est la distinction entre police et justice qui tend cette fois à s'estomper.

La thématique de la sécurité va cependant encore au-delà, compte tenu de la prolifération des risques de toute nature auxquels les individus se trouvent désormais exposés dans les sociétés contemporaines, qui se présentent comme des « sociétés de risque »¹⁷. Cette montée des risques et du besoin corrélatif de protection conduit à la mise en place de dispositifs nouveaux destinés à y faire face : des polices spécifiques tendent ainsi à essaimer dans les domaines les plus divers de la vie sociale ; en matière sanitaire par exemple, des agences de sécurité ont été mises en place en vue de prendre les mesures nécessaires, en matière de produits de santé, alimentation et environnement. La délinquance devient un risque parmi d'autres, qu'il s'agit de prévenir au nom de l'impératif de sécurité.

L'élargissement constant des préoccupations explique l'entrée en lice de nouveaux acteurs : l'Etat se révèle en effet incapable de répondre à lui seul à une demande sociale toujours plus étendue et diversifiée.

B) De nouveaux acteurs

La sécurité n'est plus l'apanage de l'Etat : d'autres catégories d'acteurs, situés en-deçà, en marge ou au-delà de l'Etat contribuent à produire de la sécurité ; au terme d'un triple mouvement de territorialisation, privatisation et internationalisation¹⁸, le monopole étatique paraît ainsi, en

¹⁵ La stratégie de sécurité nationale définie par le Livre blanc sur la défense de juin 2008 est entendue comme devant apporter des réponses à « l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation » : elle inclut la politique de sécurité intérieure et aussi la politique de sécurité civile.

¹⁶ Mathieu RIGOUSTE, *L'ennemi intérieur. La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, Paris, La Découverte, 2009.

¹⁷ Ulrich BECK, *La société du risque*, 1986, Paris, Aubier, 2001.

¹⁸ Jacques DE MAILLARD, préc., pp. 67 sq ; Sébastien ROCHE, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 2004, n° 1, pp. 43 sq.

France comme ailleurs, avoir fait place à un système pluraliste, formé d'une pléiade d'acteurs de statut très divers.

1° En dépit du mouvement d'étatisation précédemment rappelé, les maires ont conservé les importantes compétences en matière de police qui leur avaient été reconnues par la loi du 5 avril 1884 : en tant qu'autorité de police, le maire, chargé de veiller « au bon ordre, à la sécurité, la sûreté et la salubrité publique », se trouve investi d'un double pouvoir de police générale et spéciale ; il a par ailleurs, en tant qu'agent de l'Etat, la qualité d'officier de police judiciaire. La police a donc toujours relevé dans une large mesure des élus locaux. Néanmoins, les responsabilités qu'ils assument ont pris une dimension toute nouvelle depuis les années 1980. Non seulement les maires ont eu tendance à faire un plus large usage des pouvoirs de réglementation qui leur étaient reconnus pour faire face à la montée des incivilités et au développement de l'insécurité (arrêtés anti-mendicité, couvre-feu imposés aux mineurs, interdiction des chiens dangereux, limitation de la liberté de circulation...) ¹⁹, mais encore ils se sont vus attribuer des responsabilités nouvelles en matière de prévention de la délinquance ; le rapport de la commission Bonnemaïson de 1982 ²⁰ a constitué à cet égard un tournant : la mise en place, à côté des conseils départementaux, de conseils communaux présidés par le maire, a fait de celui-ci le pivot des actions menées en ce domaine. Confirmé par la politique contractuelle déployée au cours des années 1990, ce rôle a été officialisé par la LSQ du 15 novembre 2001, qui prévoit que le maire est associé à « la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité », et plus encore par celle du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Par ailleurs, les polices municipales, dont le développement était souhaité par le rapport Bonnemaïson, ont connu à partir des années 1980 une rapide progression, favorisée par les possibilités nouvelles offertes par la loi du 13 juillet 1987 sur la fonction publique territoriale ²¹. Si les effectifs restent faibles (moins de 20.000 agents) et très inégalement répartis sur le territoire ²², l'importance de leur institution ne saurait échapper : placée sous l'autorité du maire, la police municipale, dont le statut a été consolidé par la loi du 15 avril 1999, apparaît bel et bien comme une force de police parallèle à la police nationale, dont les lois de 2002 et 2011 ont étendu les compétences, au risque de provoquer certains chevauchements avec la police nationale. Les emplois de médiation ou de « sécurité-protection » qui se développent au niveau local ²³ témoignent eux aussi de la volonté des élus d'assumer pleinement leurs responsabilités dans le domaine de la sécurité ²⁴. L'accent mis sur la vidéoprotection par la loi du 15 mars 2011 ne peut qu'accentuer ce mouvement de territorialisation, qui constitue une première brèche dans le monopole d'Etat.

2° Le développement des activités de sécurité privée forme une seconde brèche, plus importante encore. Le phénomène n'est pas propre à la France mais peut être constaté partout

¹⁹ Jean-Charles FROMENT, « Le maire et la sécurité », *Revue française d'administration publique*, n° 91, juillet-septembre 1999, pp. 457-460.

²⁰ *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1982.

²¹ Aux termes de l'article 57, « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique peuvent être placés par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale agréés par le procureur de la République ».

²² 3.900 communes seraient dotées d'une police municipale. Alors qu'on comptait en 1984 5.600 policiers municipaux, on en compterait aujourd'hui plus de 18.000 (rapport d'information François PILLET, René VANDIERENDONCK, « De la police municipale aux polices municipales : mieux assurer la tranquillité publique », Sénat, *Doc. Parlem.* n° 782, 26 sept. 2012).

²³ Le rapport précité préconise la création d'une « police territoriale », fusionnant police municipale, gardes-champêtres et agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

²⁴ Thierry LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité locale*, Rennes, PUR, 2008.

dans le monde et dans tous les pays européens aussi : le secteur privé de la sécurité représenterait en Europe quelque 1,7 millions de personnes, 50.000 entreprises et un chiffre d'affaires de 15 milliards d'euros ; l'Union européenne compterait 237 agents privés (contre 360 policiers) pour 100.000 habitants — chiffre global qui recouvre des situations très contrastées, les effectifs privés dépassant dans huit pays, dont le Royaume-Uni, les effectifs publics.

Recouvrant un ensemble hétérogène d'activités d'importance inégale— la surveillance et le gardiennage, largement dominants, le transport de fonds, la protection physique des personnes, les agences privées de recherche —, le secteur de la sécurité privée est en France en croissance rapide : on comptait en 2008, 2.820 entreprises, employant quelque 165.000 salariés (chiffre d'affaires de 4,8 millions d'euros). Il s'est développé en plusieurs étapes²⁵ : une phase anarchique, à l'initiative d'entreprises confrontées à des problèmes de sécurité, notamment dans les espaces ouverts au public, tels les centres commerciaux ; un développement plus ordonné à partir de la loi du 12 juillet 1983 qui reconnaît ces activités tout en les encadrant ; une nouvelle étape franchie à partir de la LOPS du 21 janvier 1995 pour qui « la sécurité privée concourt à la sécurité générale de la nation » et qui trace le cadre d'un partenariat entre public et privé dans une série de domaines. La sécurité privée va connaître dès lors une forte expansion²⁶, notamment en matière de sécurité aéroportuaire, rassemblements sportifs ou festifs, sécurisation d'espaces résidentiels, protection d'entreprises stratégiques, avant que le développement de la télésurveillance et de la vidéoprotection, érigée par la LOPPSI du 14 mars 2011 en instrument privilégié de lutte contre la délinquance de proximité ne lui offre de nouvelles opportunités de développement. Un véritable marché s'est ainsi constitué à la faveur de ce qui apparaît comme une externalisation par l'Etat de fonctions qui semblaient lui appartenir en propre.

3° La conception de la police comme activité régaliennne est également mise en cause à partir du moment où des dispositifs dépassant le cadre étatique sont appelés à exercer certaines attributions touchant au maintien de l'ordre et à la sécurité : la police n'apparaît plus dès lors comme un attribut exclusif de l'Etat, inhérente à sa « souveraineté ». Le développement d'activités de « police internationale », exercées sous l'égide et avec la caution des Nations-Unies, témoigne bien du relâchement de ce lien : des forces internationales vont être amenées à rétablir un ordre menacé, voire à prendre en charge directement la gestion de certains territoires (Kosovo, Timor Oriental) ; cependant, liées à un processus de décomposition de l'Etat (*Failing States* ou *Collapsed States*), ces situations restent exceptionnelles et temporaires. Quant aux dispositifs de coopération policière établis depuis longtemps au niveau international (Interpol), ils ne remettent pas en cause les compétences propres des Etats, même s'ils tendent à se consolider²⁷.

Il en va différemment au niveau européen²⁸. Si le renforcement progressif de la coopération policière, d'abord dans le cadre du groupe de Trévi (1976), puis avec la signature des accords de

²⁵ Frédéric OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, L'Harmattan, 1997, « Le secteur de la sécurité privée. Structuration économique-politique », *Revue française d'administration publique*, n° 91 précité, pp. 413-422 et *op. cit.*, 2004, Daniel WARFMAN, Frédéric OCQUETEAU, *La sécurité privée en France*, PUF, Coll. Que sais-je, 2011, pp. 22 sq.

²⁶ Florence MICOUD, « La participation des personnes privées à la sécurité : actualité et perspectives », *Revue du droit public*, 2006, pp. 1247 sq ; Xavier LATOUR, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *Actualité juridique Droit administratif*, 2010, n° 12, pp. 657 sq

²⁷ Didier BIGO, *Polices en réseaux*, Paris, Presses Sciences Po, 1996.

²⁸ Jacqueline DOMENACH, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1996 ; Didier BIGO, « Vers une Europe des polices », *Revue française d'administration publique*, n° 91 préc. Pp. 478 sq ; Anne WYVEKENS, « L'Europe de la sécurité intérieure », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 945, février 2008 ; « La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : les Etats membres à l'épreuve », *Revue française*

Schengen (1985), et avec l'institution d'Europol (créé en 1992 et entré en activité en 1999), est resté dans une large mesure conforme avec la logique précitée, la construction d'une « Europe de la sécurité », amorcée avec la signature du Traité de Maastricht (1992) et la consécration par le Traité d'Amsterdam (1997) d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice », a modifié les perspectives : conduisant à l'élaboration de politiques communes, notamment en matière d'immigration et d'asile (sommets de Tampere, 1999 et de Séville, 2002), il a entraîné la mise en place en octobre 2004 d'une agence de protection des frontières extérieures (Frontex) ainsi que d'équipes d'intervention rapide aux frontières (avril 2007). Les différents dispositifs mis en place — Système d'information Schengen (SIS), Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), Europol, Centre de coopération policière et douanière (CCPD), Comité de coordination des centres antiterroristes (CCCAT)... — prennent dès lors une portée différente, en apparaissant comme les éléments constitutifs d'un système européen de sécurité, tendant à coiffer, dans certains domaines au moins, les polices nationales ; une évolution comparable se dessine en matière de justice (mandat d'arrêt communautaire, Eurojust).

Le monopole que l'Etat était censé avoir en matière policière a donc connu en France un incontestable effritement : si le mouvement reste contenu dans certaines limites — l'importance des polices municipales et des entreprises privées de sécurité étant moindre que dans d'autres pays et l'appel à la mobilisation citoyenne plus discret qu'ailleurs²⁹ —, la spécificité du modèle français de sécurité n'en tend pas moins à s'estomper. Cela ne signifie pas pour autant la fin de toute dimension régaliennne.

II / LA REDEFINITION DU POUVOIR REGALIEN

Si l'activité policière ne relève plus des seuls services de l'Etat, elle continue cependant à entretenir un rapport singulier et privilégié avec l'Etat. Ce constat est transposable à l'ensemble des activités qui sont traditionnellement considérées comme relevant du régalienn. L'essor des sociétés privées dans le secteur de la Défense est notamment spectaculaire³⁰ : les Etats-Unis eux-mêmes n'ont pas hésité à faire très largement appel, dans le cadre d'interventions militaires extérieures (Irak, Afghanistan), à des groupes privés — au prix d'un ensemble de dérives (le scandale Blackwater en septembre 2007) ; en France aussi, l'externalisation de certaines missions relevant de la défense est pratiquée, la France entendant au demeurant³¹ prendre toute sa place dans ce qui est devenu un marché mondial très lucratif. Dans le domaine de la Justice, le développement des modes alternatifs de solution des litiges, et notamment le large recours à l'arbitrage, s'inscrit dans la même perspective. Tout se passe comme si l'Etat était désormais incapable de prendre lui-même directement en charge l'ensemble des activités dites « régaliennes » et était tenu de faire appel à des contributions extérieures.

Cette évolution ne veut pas dire pour autant qu'il soit devenu un acteur comme un autre : la « démonopolisation » n'est pas synonyme de banalisation ; la dimension régaliennne se traduit par le fait que l'Etat reste la clef de voûte de ces secteurs, dont il fixe l'architecture d'ensemble et qu'il continue de superviser.

A) *Le partage des rôles*

d'administration publique, n° 129, 2009 ; « L'Europe et la sécurité : état des lieux et perspectives, in *Les Cahiers français*, janvier-février 2011, pp.13 sq.

²⁹ Jacques DE MAILLARD, préc. pp. 60-61. La LOPPSI du 14 mars 2011 indique cependant que « la sécurité étant l'affaire de tous, la mobilisation doit également s'étendre à l'ensemble des citoyens »

³⁰ Xavier RENOU, *La privatisation de la violence. Mercenaires et sociétés militaires privées au service du marché*, Paris, Agone, 2006.

³¹ Rapport du Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), septembre 2010.

Le nouveau système de sécurité est caractérisé, non par une logique concurrentielle, mais par un partage des rôles : les acteurs locaux, privés ou internationaux sont amenés à assumer les tâches que l'Etat ne parvient plus à assumer, compte tenu des enjeux précédemment évoqués ; mais c'est l'Etat qui trace lui-même les lignes de ce partage, en fixant les attributions dont il entend se réserver l'usage exclusif et celles qu'il accepte de confier aux autres acteurs, par un véritable processus de « délégation ». La maîtrise dont l'Etat dispose ainsi sur l'architecture du secteur révèle la persistance d'une logique régaliennne.

1° L'évolution précédemment décrite contribue à mettre en évidence des facettes différentes de l'activité policière, que le processus d'étatisation était eu pour effet d'amalgamer et de confondre. Comme l'ont montré Dominique Monjardet et Frédéric Ocqueteau³², cette activité a toujours recouvert trois grandes fonctions : la « police de souveraineté », assurant le contrôle des frontières, la continuité des services de l'Etat, le renseignement³³, le maintien de l'ordre public sur l'ensemble du territoire ; la « police criminelle », indissolublement liée à la justice et chargée de réprimer la grande délinquance ; la « police de sécurité », préposée au maintien de l'ordre public au quotidien et veillant à la tranquillité des habitants.

L'illusion que l'Etat était capable de prendre en charge toutes ces facettes s'est dissipée. En ce qui concerne la police de souveraineté, le développement d'une criminalité transfrontières à la faveur de la mondialisation implique le renforcement des mécanismes de coopération entre Etats : par-delà les mesures prises par l'Etat pour protéger la population contre les attentats, la lutte contre le terrorisme passe de manière privilégiée par les actions menées au niveau international (coopération des services de renseignement, assèchement des circuits de financement, voire engagement d'opérations militaires) ; et la régulation des flux d'immigration ne peut être assurée que dans un cadre régional. Pour assurer la protection des personnes et lutter contre la délinquance de prédation, les entreprises de sécurité privée sont appelées à être toujours davantage mises à contribution : mais leur fonction reste exclusivement de prévention et de surveillance : les agents privés ne sauraient se substituer aux policiers en prenant des actes relevant d'opérations de police judiciaire (interpellation, placement en garde à vue...). « Les agents non étatiques ne remettent pas en cause le monopole de la police moderne, puisqu'ils ne produisent pas la même sécurité et pas pour les mêmes fins »³⁴ : ils assument des missions que la police a délaissées faute de moyens suffisants ; mais les dispositifs restent complémentaires et interdépendants. Enfin, la police de proximité ayant montré ses limites³⁵, la sécurité quotidienne relève de plus en plus des acteurs locaux, et notamment des polices municipales.

On assiste donc à un recentrage de la police nationale sur certaines missions qui continuent à lui appartenir en propre au nom de ses prérogatives régaliennes, les autres acteurs étant appelés à prendre en charge des facettes différents de la sécurité que l'Etat ne parvient plus à assumer lui-même.

2° S'il est le produit de contraintes nouvelles, ce partage des rôles est organisé par l'Etat, qui garde la maîtrise du processus. La coopération internationale en matière policière et la construction d'un « espace européen de sécurité » supposent l'accord des Etats : l'« Europe de la sécurité » est le produit d'une série d'accords, de traités ou de décisions prises au niveau communautaire ; la « stratégie de sécurité intérieure », définissant les principes devant guider

³² Dominique MONJARDET, *Ce que fait la police*, Paris, La Découverte, 1996 ; « La police, une activité plurielle », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 905, octobre 2004.

³³ Hélène L'HEUILLET, *Basse politique, haute police, Une approche historique et philosophique de la police*, Paris, Fayard, 2001.

³⁴ François BONNET, préc., p. 519.

³⁵ Sébastien ROCHE, *Police de proximité*, Paris, Seuil, 2005.

l'Union européenne pour faire face aux nouvelles menaces, a été arrêtée en mars 2010 par les chefs d'Etat et de gouvernement³⁶ qui entendent bien en fixer les limites : le Traité de Lisbonne indique d'ailleurs explicitement que la sauvegarde de la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public continuent de relever de la responsabilité première des Etats.

Au niveau interne, si le partage des rôles est ouvertement prôné par les politiques, l'Etat n'ayant plus « le monopole de la sécurité au quotidien », c'est bien à lui qu'il revient de fixer les attributions de chacun. La LOPPSI du 14 mars 2011 entend ainsi « recomposer l'architecture générale de la sécurité, avec une meilleure répartition des tâches entre les acteurs concernés pour clarifier les missions des uns et des autres et recentrer policiers et gendarmes sur leur cœur de métier » : les maires ont « un rôle clé à jouer en matière de prévention de la délinquance ; les polices municipales « un rôle essentiel en matière de sécurité de proximité » ; quant aux entreprises de sécurité privée, elles sont appelées à intervenir « dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées voire déléguées par l'Etat ». L'Etat apparaît ainsi comme un « commanditaire », prenant lui-même en charge les demandes de protection qui lui paraissent « ne pouvoir et ne devoir être stratégiquement remplies » que par ses propres agents, et faisant appel pour le reste à d'autres « fournisseurs »³⁷. Cette complémentarité est garantie par des mécanismes de coordination destinés à interdire toute concurrence : la loi du 15 avril 1999 prévoit ainsi la signature de conventions de coordination Etat/commune, dès l'instant où un service de police municipale comportait au moins cinq emplois³⁸ ; quant aux dispositifs contractuels en matière de prévention de la délinquance (inaugurés en 1997 par les « contrats locaux de sécurité »), ils visent à assurer la convergence des initiatives. La croissance des polices municipales est l'élargissement continu de leurs missions tend cependant à rendre moins clair le partage des rôles³⁹

Le partage des rôles rencontre au demeurant certaines limites, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 2011 sur la LOPPSI : il ne saurait aller jusqu'à déléguer à une personne privée « des compétences de police administrative générale inhérente à l'exercice de la force publique » — telles que des missions de surveillance de la voie publique via des dispositifs de vidéosurveillance — ou encore donner à des agents de police municipale la possibilité de procéder à des contrôles d'identité voire d'obtenir la qualité d'officiers de police judiciaire. La persistance de cette dimension régaliennne est par ailleurs attestée par le strict encadrement par l'Etat de l'offre parallèle de sécurité.

B) L'encadrement étatique

Si l'apparition de nouveaux acteurs dans le champ de la sécurité est le produit d'une dynamique spontanée, liée à l'apparition de nouvelles menaces et à l'explosion de nouvelles

³⁶ La communication consécutive présentée par la Commission en novembre 2010 identifie cinq objectifs stratégiques et 41 actions à mettre en œuvre pour la période 2011-2014.

³⁷ Frédéric OCQUETEAU, 2004, *op. cit.*, p. 168, qui voit dans l'Etat un « régulateur » du système de sécurité, « capable d'autoriser et de réguler des systèmes de gouvernance privés » (p. 172).

³⁸ Selon Manuel Valls (Sénat, 24 janvier 2013), « les polices municipales ne doivent pas être le palliatif d'un État défaillant. Le rôle des polices municipales est de venir en complément des forces nationales », dans le cadre fixé par les conventions de coopération ». Le décret 2012-2 du 2 janvier 2012, qui révisé la convention type communale de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État et crée une convention type intercommunale, prévoit que la convention s'appuie sur un « diagnostic local de sécurité » ainsi que la possibilité pour les signataires de définir les modalités d'une « coopération opérationnelle renforcée ».

³⁹ Pour le rapport PILLET, VANDIERENDONCK il conviendrait de lutter contre cette dérive en distinguant clairement les missions des polices municipales, actrices clés de la tranquillité publique, de celles des forces nationales, dont la mission première est de lutter contre toutes les formes de délinquance.

formes de délinquance, l'intervention de l'Etat a été indispensable pour permettre leur enracinement.

1° La loi du 15 avril 1999⁴⁰ est ainsi venue établir un véritable régime juridique pour les polices municipales, qui s'étaient jusqu'alors développées dans un grand désordre : elle consolide le statut des agents, en fixant un ensemble de règles relatives à leur nomination (nommés par le maire, les agents sont agréés par le préfet et le procureur de la République, puis assermentés), leur formation et leur équipement (carte professionnelle, uniforme, armement)⁴¹ ; elle précise les compétences qu'ils détiennent en matière de police judiciaire (constat des infractions aux arrêtés de police du maire). Posant le principe de complémentarité des forces de police nationales et municipales, à travers les conventions de coordination précitées, elle pose le principe du contrôle de l'Etat sur l'activité des agents. Complété par le décret du 1^{er} août 2003, portant code de déontologie des agents de police municipale, le dispositif n'a été que très légèrement infléchi par la LSI du 18 mars 2003 et par la LOPPSI du 14 mars 2011 — dont la portée a été sensiblement réduite par le Conseil constitutionnel. La police municipale est donc strictement encadrée par l'Etat⁴².

2° Le processus est plus significatif encore concernant la sécurité privée qui a fait l'objet d'une série de textes successifs⁴³. La loi du 12 juillet 1983 constitue le point de départ : poursuivant un objectif d'assainissement, elle établit un cadre juridique d'ensemble concernant l'exercice de l'activité (autorisation d'exercice, contrôles préalables à l'embauche, tenue vestimentaire, port d'armes...). Complété par des textes plus spécifiques, concernant notamment la sécurité aéroportuaire (1989, 1996, 2001), autorisant les agents à procéder à la fouille des bagages ainsi que, dans certains cas, à des palpations de sécurité⁴⁴, le texte sera à plusieurs reprises modifié (2001, 2002) et refondu par la loi LSI du 18 mars 2003 (titre IV), qui renforce les garanties relatives à l'honorabilité des professionnels, la transparence des entreprises et les exigences de qualification professionnelle des agents (une carte professionnelle sera instituée par la loi du 5 mars 2007), tout en étendant les pouvoirs d'inspection des intéressés. La LOPPSI du 14 mars 2011 contient de nouvelles dispositions, concernant les conditions d'exercice de l'activité et les attributions en matière de vidéosurveillance — sous réserve des limites posées par le Conseil constitutionnel —, mais surtout elle contribue à l'institutionnalisation du secteur, par la mise en place d'un « Conseil national des activités privées de sécurité » (art. 31). L'activité s'exerce ainsi dans le cadre posé par l'Etat, dans le respect des règles qu'il fixe et sous son contrôle : dans cette perspective, le décret du 10 septembre 2010 a prévu la création d'un délégué interministériel à la sécurité privée, chargé de veiller « à ce que les activités de sécurité privée s'exercent dans la transparence et le respect des règles applicables », et aussi de favoriser « leur complémentarité avec l'action des pouvoirs publics » ; l'Etat entend donc superviser de près une activité qui touche à ses prérogatives régaliennes.

⁴⁰ Marie VOGEL, « La loi sur les polices municipales », *Regards sur l'actualité*, juillet-août 1999, PP. 43 sq.

⁴¹ La question de l'uniforme et de l'armement restent deux questions sensibles. Face aux revendications des policiers municipaux sur ces deux points, l'attitude des pouvoirs publics reste prudente. Pour les auteurs du rapport précité, les uniformes devraient être clairement distincts de ceux de la police nationale afin d'éviter toute confusion des rôles ; pour Manuel VALLS en revanche le changement de couleur n'était pas nécessaire, la population savant très bien « faire la différence ». Pour l'armement, s'il convient de « donner aux policiers municipaux les moyens de se défendre », aucune réponse unique ne saurait être apportée, tout dépendant des situations locales (Sénat, 25 janvier 23013)

⁴² Le rapport PILLET, VENDIERENDONCK préconise un sensible renforcement de la formation initiale et de la formation continue des agents.

⁴³ Frédéric OCQUETEAU, 2004, op. cit. ; Xavier LATOUR, « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *Actualité juridique Droit administratif*, 2009, n° 15, pp. 800 sq ; Daniel WARFMAN, Frédéric OCQUETEAU, op.cit. pp. 20 sq.

⁴⁴ Florence NICOUD, préc. pp. 1255 sq.

Si l'Etat se décharge sur des acteurs locaux et privés de la gestion de tâches relevant notamment de l'idée de proximité, qu'il n'a plus les moyens d'assumer, le contrôle vigilant qu'il s'assure sur leur exercice montre que la sécurité reste dans le champ de ses compétences régaliennes.

L'affirmation selon laquelle l'évolution en cours mettrait en cause la conception de la police comme activité régalienne mérite donc d'être sérieusement nuancée. Sans doute l'Etat ne dispose-t-il plus d'un monopole sur la gestion de la sécurité : mais la perte de ce monopole, qui n'avait en réalité jamais été total, ne signifie pas pour autant que la police soit sortie du champ des attributions régaliennes ; s'il y a entrée en lice de nouveaux acteurs locaux, privés et internationaux, c'est au prix d'une délimitation de la sphère d'activité qui leur est assignée et d'un encadrement de leur action. L'idée de « co-production de la sécurité » souvent avancée est pertinente si l'on entend par là que la sécurité suppose désormais l'intervention d'une série d'acteurs ; mais la complexification du système de sécurité qui en résulte est contrebalancée par la position centrale que l'Etat conserve en son sein. S'il s'exerce selon des modalités plus souples que par le passé et n'est plus synonyme d'étatisation, le pouvoir régalien de l'Etat n'en reste pas moins présent, montrant que le maintien de l'ordre, désormais englobée dans la problématique plus générale de la sécurité, reste consubstantiel à l'institution étatique.