



HAL
open science

Le code de la sécurité intérieure

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Le code de la sécurité intérieure. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2012. <hal-02119495>

HAL Id: hal-02119495

<https://hal.science/hal-02119495v1>

Submitted on 3 May 2019

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.



HAL Authorization

LE CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne (Université de Paris I)

Résumé : *Après bien d'autres codes vient d'être adoptée, par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, la partie législative du code de la sécurité intérieure. Ce code était attendu, ne serait-ce qu'en raison de la multiplication, depuis quelques années, de lois relatives à la sécurité. Ces lois ne concernent pas seulement l'Etat, mais également les autorités locales détentrices du pouvoir de police, notamment les maires. C'est pourquoi ce code est également un instrument bienvenu pour les collectivités territoriales qui pourront avoir une meilleure connaissance des règles applicables en ce domaine.*

La sécurité est une préoccupation des Français – c'est là un constat banal – elle est également, du point de vue de la philosophie politique, l'une des conditions de l'existence d'un véritable Etat. Du point de vue juridique, la sécurité est une composante traditionnelle de l'ordre public, ce dernier étant défini, ou délimité, au moins dans un texte, l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La codification est une entreprise ancienne et nécessaire. Pour s'en tenir à notre pays (car on pourrait citer le code théodosien, le code justinien), sous l'Ancien Régime on commence à se préoccuper de codifier certains textes, pour en faciliter la connaissance et l'utilisation. C'est au moment de la Révolution, cependant, que cette préoccupation commence vraiment à se manifester, avec l'ambition affichée de codifier un grand nombre de dispositions (art. 19 de la loi des 16-24 août 1790), mais avec peu d'effets. Après les cinq codes célèbres de l'Empire, notamment le plus célèbre d'entre eux, le code civil, la préoccupation est constante. Une Commission supérieure de codification est instituée en 1948, un nouvel élan est donné sous la Cinquième République.

La codification est, en France – à la différence d'un certain nombre d'autres pays – nécessaire pour une raison extrêmement simple, le grand nombre de textes applicables (plus de 8000 lois, plus de 120 000 décrets, selon le « recensement » qui avait été demandé en 1990 par le Premier ministre, sans compter les millions d'arrêtés, circulaires et instructions de toutes sortes). La connaissance de ces textes (la formule « nul n'est censé ignorer la loi » ne fait plus sourire du tout tant elle paraît surréaliste) est quasiment impossible (même à des esprits éclairés et à des agents de l'administration, tant ces textes sont nombreux) sans codification, les lois étant devenues illisibles (sans compter, non plus, les multiples dispositions diverses comme dans la loi 2012-267).

Plus d'une cinquantaine de codes ont été adoptés, avec plus ou moins de difficultés. La sécurité a donné lieu, depuis quelques années, à plusieurs lois, qui intéressent les collectivités territoriales, ne serait-ce que parce que les maires sont des autorités de police (et même la principale autorité de police à l'échelon local), parce qu'il existe des policiers municipaux qui sont chargés, d'une manière ou d'une autre, de missions de sécurité, et qu'il faut concilier l'intervention de la police municipale avec la police d'Etat. Les textes relatifs à la sécurité intérieure viennent d'être codifiés, dans leur partie législative, par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012.

I – CARACTÉRISTIQUES DU CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

L'article 102 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a habilité le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la codification, dans un délai de douze mois à compter de sa publication, des dispositions législatives relatives à la sécurité publique et à la sécurité civile.

1 – Délimitation de la notion de sécurité intérieure

Il convient de relever que pour cette codification, comme pour les autres, il a été retenu le principe de la codification à droit constant, ce choix ayant été fait par la Commission supérieure de codification pour des raisons de simplicité et afin de procéder plus rapidement aux codifications. Ceci étant, il n'est pas toujours possible de respecter ce principe : des exceptions avaient déjà été apportées lors de l'adoption du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). De même, pour le code de la sécurité intérieure, des exceptions ont été apportées pour tenir compte du respect de la hiérarchie des normes, de la cohérence rédactionnelle, pour remédier aux éventuelles redites (il y en a toujours lorsque plusieurs lois interviennent dans le même domaine à quelques années d'intervalle), abroger aussi les dispositions devenues sans objet.

La sécurité constitue, nul n'en disconvient, l'une des principales missions de l'Etat. Cela est rappelé par la loi elle-même. L'article 1^{er} de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, repris à l'article L. 111-1 du code, dispose que « l'Etat a 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 publics, à la protection des personnes et des biens ». On peut regretter, à propos de cette définition, que le législateur ait mélangé le moral et le légal : l'Etat ne peut pas avoir de « devoirs », car ces derniers relèvent du « moral », seules les personnes physiques peuvent avoir des devoirs, l'Etat, lui, est soumis au droit, donc il a des obligations.

Ainsi que les textes officiels – rapports au président de la République, circulaires – le relèvent eux-mêmes, le terme « sécurité » figure, depuis une trentaine d'années, dans de nombreuses dispositions (au moins une trentaine de textes). Mais selon l'adjectif qui l'accompagne il a des sens un peu différents. En effet, on parle de sécurité publique mais aussi de sécurité civile. La distinction entre « civil » et public n'est pas, ici, des plus heureuses. Si, en droit, on peut opposer le droit public au droit civil (plus exactement, d'ailleurs, au droit privé), et quand bien même cette distinction est contestable, on peut aussi utiliser le terme « civil » en droit public, pour désigner la participation des populations civiles à des opérations administratives : on distingue ainsi, depuis un peu plus d'un demi-siècle, la défense militaire et la défense civile, celle-ci concernant le territoire avec la participation des populations. La sécurité civile distinguée de la sécurité publique désigne la participation volontaire des populations civiles à des opérations administratives telles que la lutte contre l'incendie, et les autorités locales disposent d'attributions en matière de sécurité civile.

Une autre distinction est faite, depuis peu, dans l'histoire, entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, quelle que soit la validité, sur laquelle on pourrait s'interroger, de cette distinction. La sécurité extérieure désigne la protection de la collectivité nationale contre les dangers qui pourraient la menacer, dangers liés au risque de guerre mais aussi de déstabilisation, d'atteinte aux intérêts français à l'étranger, qu'il s'agisse des personnes ou des biens. La sécurité intérieure fait référence à une vie paisible des citoyens, qui ne doit pas être troublée par des menaces de tous ordres, notamment, à notre époque, de nature terroriste.

Selon le rapport au président de la République qui a accompagné l'ordonnance, le code de la sécurité intérieure a poursuivi deux objectifs. Le premier a été de mettre à la disposition des responsables publics chargés de la sécurité intérieure et de la sécurité civile un instrument opérationnel et simple d'emploi. En outre, ce code est destiné à rassembler les nombreuses

normes législatives et réglementaires s'y rapportant dans un ouvrage unique, conformément à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

Quel est le champ de la « sécurité intérieure » ? L'expression « sécurité intérieure » est apparue relativement récemment dans les textes : un décret de 1991, le décret n° 91-903 du 10 septembre 1991, a créé un Institut des hautes études de la sécurité intérieure, puis un autre décret, le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997, a institué le Conseil de sécurité intérieure et, enfin, la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a repris, comme sa dénomination l'indique, ce terme.

Selon le rapport au Président de la République, le champ de la sécurité publique correspond principalement au périmètre couvert par la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la loi du 29 août 2002 précitée, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Il couvre donc, au vu de ces textes, la protection des personnes, des biens et des institutions contre les atteintes délibérées, pénalement répréhensibles, allant de simples infractions jusqu'aux actes de terrorisme. Cependant l'article 102 de la loi du 14 mars 2011 précitée a retenu pour le périmètre du code une définition élargie aux questions relatives à la sécurité civile, celle-ci étant chargée de lutter essentiellement contre des risques naturels ou suscités par l'activité humaine mais indépendante de toute volonté de nuire.

L'adoption du code de la sécurité intérieure a nécessité de déterminer le périmètre du code pour délimiter les frontières avec les autres codes. Cela explique les nombreux renvois du code de la sécurité intérieure vers d'autres codes, ou, inversement, les renvois qui seront faits au code de la sécurité intérieure après que les transferts auront été opérés. Ce système est apparu à l'usage plus simple que celui qui a été utilisé un temps par la Commission supérieure de codification, et qui consistait à distinguer le « code pilote » et le « code suiveur ». Cette distinction était, sur le plan logique, justifiée, mais est apparue complexe à mettre en œuvre et, avec la multiplication des codes, de plus en plus difficile à appliquer.

2 – Structure du code de la sécurité intérieure

Du point de point structurel, le code de la sécurité intérieure est composé de sept livres thématiques comprenant chacun une partie législative, mise en œuvre par ordonnance, et une partie réglementaire, qui doit faire l'objet, plus tard, de mesures spécifiques.

Le livre Ier est consacré, comme dans d'autres codes, aux principes généraux de l'organisation de la sécurité intérieure. Le titre Ier de ce livre, intitulé « Principes généraux de la sécurité intérieure », traite de la sécurité publique et de la sécurité civile. Il reprend des dispositions figurant dans la loi du 21 janvier 1995, dans la loi du 18 mars 2003 et dans la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, avec des renvois au code de la défense. Le livre II de ce premier livre, intitulé « Organisation administrative », reprend des dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (notamment en ce qui concerne les compétences du préfet de département, du préfet de zone et du préfet de police). Le titre III (« compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de sécurité publique »), analysé plus loin, opère des renvois au code général des collectivités territoriales (pouvoirs de police générale du maire, du préfet de police, du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département), au code de procédure pénale (rôle du maire dans la prévention de la délinquance) et au code pénal. Le titre IV, intitulé « Déontologie de la sécurité publique », comprend un chapitre unique consacré à la mission du Défenseur des droits et opère un renvoi à la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Le livre II est consacré à l' « Ordre et sécurité publics ». Il regroupe les principales dispositions relatives aux pouvoirs conférés aux autorités administratives de l'Etat pour faire échec à des comportements délibérés dirigés contre les personnes et les biens. Le titre Ier, « Ordre public » traite des manifestations et des rassemblements, des groupes de combat et milices privées et de l'état d'urgence. Il reprend des dispositions du décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public (déclaration et interdiction des manifestations), de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (déclaration et interdiction des rassemblements festifs à caractère musical), de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, l'article 431-3 du code pénal (modalités de dissipation des attroupements par la force publique) et l'article L. 2216-3 du CGCT (responsabilité de l'Etat concernant les dommages résultant de rassemblements). Il opère des renvois à la loi du 30 juin 1881 (réunions sur la voie publique), à la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (état d'urgence), au code pénal, au CGCT, au code de la défense et au code du sport (dissolution d'associations de supporters). Le titre II (« Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ») reprend des dispositions de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (accès des services de la police et de la gendarmerie nationales aux données conservées par des opérateurs privés de communications électroniques), et de la loi du 21 janvier 1995 précitée (systèmes de vidéoprotection). Il opère des renvois à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (traitements automatisés), à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (fournisseurs d'accès à internet), au code monétaire et financier (gel d'avoirs détenus par des prestataires de services financiers), au code des postes et télécommunications électroniques et au code de défense.

Le titre III (« Traitements automatisés de données personnelles et enquêtes administratives ») concerne essentiellement des fichiers informatiques. Il reprend des dispositions de la loi du 21 janvier 1995 (enquêtes administratives préalables à certains recrutements), de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (données signalétiques des véhicules et coopération internationale) et de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux). Il opère des renvois à la loi du 6 janvier 1978.

Le titre IV (« Interceptions de sécurité ») reprend les dispositions de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques (conditions des interceptions et statut et fonctionnement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité). Il opère des renvois à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Le titre V (« Vidéoprotection ») reprend les dispositions des articles 10 et suivants de la loi du 21 janvier 1995 (contrôle des systèmes de vidéoprotection et statut et fonctionnement de la Commission nationale de vidéoprotection). Il opère des renvois à la loi du 6 janvier 1978.

Le titre VI (« Sécurité des transports collectifs ») s'intéresse aux transports en commun, aux transports aériens et aux transports maritimes et opère des renvois au code des transports.

Le titre VII (« Gardiennage et surveillance des immeubles ») reprend des dispositions du code de la construction et de l'habitation et opère des renvois au même code.

Le livre III est consacré aux « Polices administratives spéciales » et comporte trois titres. Le titre Ier (« Armes et munitions ») concerne l'acquisition, la détention, la conservation, le port et le transport des matériels de guerre, armes et munitions. Il nécessite une articulation avec le code de la défense en reprenant certaines de ses dispositions et en

renvoyant à d'autres. Le titre II (« Jeux d'argent et de hasard, casinos, loteries ») reprend des dispositions de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos et de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. Il opère des renvois à la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et au code monétaire et financier. Le titre III (« Fermeture administrative de certains établissements ») reprend des dispositions du CGCT (établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place et établissements diffusant de la musique). Il opère des renvois au code de la santé publique (débits de boisson et restaurants).

Le livre IV porte sur « Police nationale et gendarmerie nationale ». Le titre Ier (« Police nationale ») reprend des dispositions de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police (droit syndical), de la loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale (autorité du ministre de l'intérieur sur la police nationale), de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale (code de déontologie de la police nationale), de la loi du 21 janvier 1995 précitée (adjoints de sécurité), de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (Institut national de police scientifique) et de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (réserve civile). Le titre II (« Gendarmerie nationale ») reprend des dispositions et opère des renvois au code de la défense. Le titre III (« Dispositions communes ») reprend des dispositions de la loi du 18 mars 2003 (service volontaire citoyen). Le livre V est relatif aux « Polices municipales », explicitées ci-après.

Le livre VI concerne les « Activités privées de sécurité ». Le titre Ier (« Activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes ») reprend des dispositions de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et de la loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées. Il opère des renvois au CGCT (emplacements réservés sur la voie publique pour les véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux) et au code des transports (services internes de sécurité des entreprises de transport). Le titre II (« Activités des agences de recherches privées ») et le titre III (« Conseil national des activités privées de sécurité ») reprennent également des dispositions de la loi du 12 juillet 1983 précitée.

Le livre VII porte sur la « Sécurité civile ». Le titre Ier (« Dispositions générales ») comporte un chapitre unique renvoyant au livre Ier du code. Le titre II (« Acteurs de la sécurité civile ») reprend des dispositions de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, de la loi du 13 août 2004 (dispositions générales, sapeurs-pompiers et associations de sécurité civile), du CGCT (réserves communales de sécurité civile) et du code du travail (service dans la réserve de sécurité civile pendant le temps de travail et participation des membres salariés des associations de sécurité civile aux opérations de secours). Il opère des renvois au CGCT (services d'incendie et de secours). Le titre III (« Protection générale des populations ») reprend des dispositions de la loi du 13 août 2004 (plan communal de sauvegarde et obligations en matière de sécurité civile) et de la loi n° 66-383 du 16 juin 1966 relative aux opérations de déminage poursuivies par l'Etat. Il opère des renvois au code de l'environnement (information des citoyens sur les risques majeurs) et au CGCT (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques). Le livre IV (« Organisation des secours et gestion des crises ») reprend des dispositions de la loi du 13 août 2004 et du code des transports (organisation du sauvetage en mer). Le titre V (« Evaluation et contrôle ») reprend également des dispositions de la loi du 13 août 2004.

Chaque livre du code comprend également, naturellement, un titre final concernant les dispositions relatives à l'outre-mer.

II – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Le code concerne-t-il les collectivités territoriales ? La réponse ne fait aucun doute, elle est affirmative, le sens de ce code pour les collectivités territoriales est double.

1 – La consécration du rôle des collectivités territoriales en matière de sécurité

Des pouvoirs de police ont été reconnus à l'exécutif de la collectivité communale dès la Révolution, mais le titre en vertu duquel ce dernier intervenait n'était pas très clair : était-ce au nom de la collectivité ou au nom de l'Etat ? Par la suite, le pouvoir de police du maire, bien que reconnu, a été souvent cantonné, étant très étroitement contrôlé par le représentant de l'Etat. Depuis quelques années, les lois relatives à la sécurité se sont multipliées et, dans ces lois, des dispositions sont consacrées au pouvoir de police des autorités locales, ou concernent ces dernières. Le code n'ajoute évidemment rien – puisque le principe est (sous quelques réserves) celui de la codification à droit constant – mais rend plus visible la transformation qui s'est opérée et, aussi, rend plus pratique pour les élus locaux le recours à leurs pouvoirs de police.

Cependant si, jusqu'à présent, on pouvait parler des pouvoirs de police du maire, on ne parlait pas de compétences des collectivités territoriales, la question de la répartition des compétences concernant toute une série de domaines, de matières, mais pas la police, qui était placée à part. Dans son Livre Ier consacré aux principes généraux de l'organisation de la sécurité intérieure le titre III est intitulé : « Compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de sécurité publique ». Cet intitulé, qui a été ajouté pour le code, est une véritable reconnaissance par l'Etat du rôle des collectivités territoriales. Ce titre reprend des dispositions de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (rôle du représentant de l'Etat dans le département dans la prévention de la délinquance) et du code général des collectivités territoriales (rôles du maire, des établissements publics de coopération intercommunale compétents et du conseil général dans la prévention de la délinquance). Il opère des renvois au code général des collectivités territoriales (pouvoirs de police générale du maire, du préfet de police, du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département), au code de procédure pénale (rôle du maire dans la prévention de la délinquance) et au code pénal.

Le chapitre Ier « Exercice des pouvoirs de police » comprend trois sections respectivement consacrées, au pouvoir de police du maire, au pouvoir de police du président du conseil général, au pouvoir de police du représentant de l'Etat dans le département. Du point de vue symbolique, il n'est pas sans intérêt que le premier pouvoir de police ainsi codifié soit celui du maire, et non celui du représentant de l'Etat, c'est une incontestable reconnaissance du rôle du maire en matière de sécurité. Il n'y a pas de section consacrée au président du conseil régional puisque ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir de police.

Le chapitre II « Prévention de la délinquance » est tout aussi révélateur du changement intervenu : il comporte deux sections, la première de nouveau consacrée au maire, la seconde au représentant de l'Etat. La prévention de délinquance, qui préoccupe les autorités publiques parce qu'elle est une préoccupation des Français, est d'abord la « chose » de deux autorités à l'échelon local, le maire et le représentant de l'Etat. Mais d'autres autorités « pointent » en quelque sorte : le code consacre le rôle, nouveau dans l'histoire, des établissements publics de coopération intercommunale (article L. 132-13 du code de la sécurité intérieure), lorsque un tel établissement à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de

prévention de la délinquance, le président de l'EPCI animant et coordonnant, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence, le président de l'établissement public (ou un vice-président désigné dans les conditions prévues à l'article L. 5211-9 du CGCT) présidant un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance. Les autres autorités ont un rôle mais qui est second par rapport à ces deux autorités. Le conseil général – et non le président du conseil général – (celui-ci étant au second plan car n'ayant pas d'attributions en ce domaine, n'étant qu'une autorité de police spéciale V. J.-M. Pontier, La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?, JCP A, 2012, n° 2113) « concourt aux actions de prévention de la délinquance dans le cadre de l'exercice de ses compétences d'action sociale », et statue sur l'organisation et le financement des actions qui concourent à la politique de prévention de la délinquance.

Le livre V est consacré aux « Polices municipales ». Du point de vue strictement formel, cela appelle deux observations. D'une part, et c'est le plus important, la police municipale fait l'objet d'un livre, à l'instar de la police nationale. Celle-ci vient certes avant, dans un livre IV, mais, là encore, on ne peut pas ne pas relever cette reconnaissance de la police locale, ce qui est une évolution spectaculaire par rapport à un demi-siècle : en 1950 le Conseil d'Etat était amené à s'interroger – et à reconnaître, mais avec beaucoup de précautions – la possibilité pour une commune de créer un corps de police (appelé alors « supplétif ») alors qu'il existait, sur le territoire de la commune, un service de police nationale ; aujourd'hui, l'existence d'une police municipale, quelles que soient les appréciations qui puissent être portées sur elle, non seulement est un fait acquis, mais est une réalité avec laquelle il faut désormais compter. Cela traduit bien l'évolution considérable qu'a connue notre société depuis un demi-siècle.

D'autre part, l'intitulé pourrait surprendre : il est question « des » polices municipales, comme si celles-ci étaient plurielles, comme s'il en existait plusieurs catégories. En fait, c'est effectivement un peu de cela dont il s'agit, la clé est fournie par le titre II de ce livre, consacré aux « gardes champêtres », le premier titre étant consacré aux « agents de police municipale ». Les gardes champêtres ont été la première expression de cette police que l'on ne qualifiait pas encore de « police de proximité », ils fleurent bon une France rurale qui semble s'être éloignée à jamais. En réalité, les gardes champêtres n'ont pas disparu, ils subsistent, même s'ils se sont transformés, et ne représentent plus l'essentiel du personnel de police local ; ils sont cependant à distinguer des agents de police municipale.

Le titre Ier (« Agents de police municipale ») reprend l'ensemble des dispositions correspondantes du CGCT et du code des communes. Il opère des renvois à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, au code de procédure pénale et au code de la construction et de l'habitation. La codification des dispositions relatives aux polices municipales, mais essentiellement aux agents de police municipale, fait ressortir l'importance de ces agents, dont l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure déclare que, sans préjudice naturellement de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ils exécutent, « dans la limite de leurs attributions et sous son autorité », les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie « en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques ».

Le chapitre II sur l'« Organisation des services » commence par une section 1 consacrée à la « mise en commun des agents de police municipale », ce qui traduit bien la volonté des pouvoirs publics de mettre en valeur le niveau, sinon « supra communal » de l'exercice des pouvoirs de police, tout au moins le caractère « intercommunal » qui est de plus en plus marqué, ou souhaité. Reprenant les dispositions de la loi de 2004 telle qu'elle a été modifiée en 2010, l'article L. 512-1 déclare que les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune

d'entre elles. Et il est possible à un EPCI à fiscalité propre de recruter, dans certaines conditions (article L. 512-2) un ou plusieurs agents de police municipale en vue de les mettre à la disposition de l'ensemble des communes membres de l'EPCI. On sait aussi que les dispositions de la loi de 2004 ont donné lieu à peu d'applications, ce qui a motivé les assouplissements introduits par la loi du 16 décembre 2010. Il restera à voir si, dans l'avenir, ces dispositions auront plus de succès qu'elles n'en ont eu jusqu'à présent, les réticences des maires concernés à transférer une partie de leur pouvoir, étant avérée.

Un chapitre, pour l'instant vide, attire l'attention, c'est le chapitre V intitulé « Déontologie des agents de police municipale ». Deux remarques permettent d'en saisir l'importance. D'une part, la déontologie apparaît essentielle dans tous les domaines d'activité, plus encore dans ceux où les agents disposent de pouvoirs de nature à mettre en cause une liberté, voire la vie, des citoyens que dans les services publics classiques. D'autre part, s'il existait déjà un code de déontologie de la police nationale, il n'en existait pas pour les polices municipales. L'importance croissante prise par celles-ci impliquait que fût établi un tel code pour les policiers municipaux. L'adoption du code est l'occasion, nécessaire, de rappeler cette exigence, le code de déontologie étant donc en cours d'élaboration.

Le titre II (« gardes champêtres ») reprend des dispositions du CGCT et du code des communes qui sont parallèles à celles qui concernent les policiers municipaux.

2 – L'intérêt à l'échelon local du code de la sécurité intérieure

Le code de la sécurité intérieure présente un grand intérêt pour tous les citoyens ainsi que pour les élus, plus particulièrement les maires.

En premier lieu, le code se présente comme un instrument de clarification des diverses dispositions existant en matière de police. Du fait de l'éclatement des dispositions relatives à la sécurité dans un grand nombre de textes, il n'était pas toujours évident ou simple, pour les élus locaux, de connaître le droit applicable, de savoir, par conséquent, quels étaient réellement leurs pouvoirs, à la fois en matière d'édition de réglementations – certains maires ont pensé pouvoir édicter des mesures d'interdiction (V. art. J.-M. Pontier précité) alors qu'ils étaient juridiquement incompétents (mais sans doute certains d'entre eux le savaient-ils fort bien, les mesures ayant été alors adoptées avec des préoccupations politiques) – et en ce qui concerne leurs pouvoirs à l'égard des polices municipales, certains maires ayant tendance à confondre le service « politique » que peuvent leur rendre ces agents avec la recherche du maintien de l'ordre public, qui est la seule finalité pouvant bien entendu être poursuivie.

En second lieu, le code va devenir un instrument commode de référence pour les élus locaux, qui s'interrogent sur les dispositions légales les autorisant à intervenir. « Instrument opérationnel et simple d'emploi », déclare le rapport de présentation au Président de la République, et c'est bien de cela qu'il s'agit. Le chapitre Ier du titre Ier du livre V précité est notamment une bonne illustration de cette idée. Ce chapitre comporte une section 1 sur les missions des agents de police municipale, une section 2 sur la nomination et l'agrément, une section 3 sur la carte professionnelle, la tenue et les équipements, une section 4 sur le port d'armes, une section 5 sur la formation continue.

Naturellement, cette codification comporte des limites. D'une part, les renvois de ce code à d'autres codes sont nombreux, en particulier les renvois au code général des collectivités territoriales. Il faudra donc que les élus locaux (ou leurs services) aient en permanence ces deux codes en parallèle pour connaître le droit, sans compter les autres renvois, moins nombreux, à des codes tels que le code de la défense. C'est là la limite de la codification à la française, le nombre très élevé de textes ne pouvant qu'entraîner un nombre lui aussi élevé de codes. D'autre part, il ne s'agit là que de la partie législative, la partie réglementaire, qui sera beaucoup plus importante, sera également plus longue à établir, et la

simplicité (relative) du présent code risque de se dissiper lorsque ces dispositions réglementaires auront été adoptées.

Mots clés : maire, ordre public, police municipale, police nationale, sécurité