



HAL
open science

Sécurité urbaine et sécurité intégrée dans le décret-loi n°14/2017

Julien Giudicelli, Tommaso F. Giupponi

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli, Tommaso F. Giupponi. Sécurité urbaine et sécurité intégrée dans le décret-loi n°14/2017. 2017. hal-03491737

HAL Id: hal-03491737

<https://hal.science/hal-03491737>

Submitted on 2 Jun 2022

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.

Sécurité urbaine et sécurité intégrée dans le décret-loi n° 14/2017

par Tommaso F. Giupponi

Professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'Université de Bologne

Le décret-loi n° 2017 (modifié par la loi n° 48 de 2017) contient différentes dispositions en matière de sécurité publique et de sécurité urbaine, afin non seulement de renforcer les pouvoirs du maire dans ce secteur délicat, mais aussi de mettre en œuvre plusieurs formes efficaces de coordination entre État et autorité régionales et locales dans la gestion de ces politiques intégrées sur le territoire.

Il y a dans l'ensemble trois lignes principales d'intervention dans ce nouveau « paquet » sécurité : a) la prévision, plus de quinze ans après la réforme du titre V de 2001, d'une première série de mesures destinées à mettre en œuvre l'article 118 alinéa 3 de la Constitution ; b) la réforme des pouvoirs du maire en matière d'arrêtés municipaux relativement à la sécurité et à la dégradation de l'environnement urbain, à travers une nouvelle définition législative de ses domaines d'intervention ; c) l'introduction de nouvelles mesures de prévention personnelle, de la compétence du maire et du préfet de police, destinées à garantir la pleine jouissance des locaux publics visés.

Quant au premier point, le décret-loi régit les modalités et les instruments de coordination « entre État, Régions et collectivités locales » en matière de politiques publiques pour la promotion de la « sécurité intégrée » entendue comme « l'ensemble des interventions assurées » par chaque niveau territorial « afin de concourir, chacun dans le domaine de ses compétences et responsabilités, à la promotion et la mise en œuvre d'un système unitaire et intégré de sécurité pour la promotion de la sécurité intégrée, adoptée par la Conférence unifiée sur proposition du ministre de l'Intérieur, et destinées à déterminer des instruments de collaboration entre les forces de polices étatiques et locales, avec notamment une référence à l'échange d'informations, à l'interconnexion des tables de négociation au niveau territorial et à la prévision de formes intégrées de formation continue (article 2).

Sur la base et pour la mise en œuvre de ces « lignes générales », l'État et les régions (ainsi que les provinces autonomes) peuvent conclure des accords spécifiques pour la promotion de la sécurité intégrée sur le territoire, avec une référence particulière à la prévision d'interventions au soutien de la formation continue du personnel de la police locale, de soutien financier aux communes particulièrement intéressées par les phénomènes de criminalité diffuse, de renforcement des endroits sécurisés sur le territoire par les forces de polices de l'État (article 3).

Enfin, au niveau local et en cohérence avec les « lignes générales », les maires et les préfets peuvent prendre des « pactes » pour la sécurité urbaine, dans le respect des « lignes directrices » spécifiques adoptées par la conférence État-villes, sur proposition du ministre de l'Intérieur, afin de : a) prévenir et lutter contre la criminalité diffuse et prédatrice dans les zones les plus intéressées par la dégradation urbaine, à travers aussi l'implication des associations de volontaires et de systèmes de vidéosurveillance (pour lesquelles on prévoit un budget de ressources financières spécifiques) ; b) promouvoir et protéger la légalité, à travers des initiatives de dissuasion de toute forme de conduite illicite, avec une attention particulière à l'occupation abusive de biens immobiliers, le commerce de contrefaçons et les

autres comportements empêchant la libre jouissance des espaces publics ; c) promouvoir le respect de la bienséance urbaine, notamment aux zones urbaines sur lesquelles sont établies des complexes scolaires et universitaires, des musées, des zones archéologiques ou protégées, des parcs publics et des autres lieux « où existent d'importants flux touristiques » ; promouvoir l'inclusion sociale à travers des interventions destinées à éliminer les facteurs de marginalité et d'exclusion sociale, avec aussi les associations œuvrant dans le social (article 5).

En outre, est établie la création d'un Comité métropolitain pour la sécurité urbaine, présidée par le préfet et par le président de l'agglomération, et composée des maires des communes du territoire concerné, avec des compétences d'analyses, d'évaluation et de comparaison en matière de sécurité urbaine, les compétences du Comité provincial pour l'ordre et la sécurité publique étant cependant confirmées (article 6).

Hormis le doute (d'ordre général, cf. la sent. n° 220/2013 de la Cour constitutionnelle) relatif à la possibilité d'intervention à travers un décret-loi pour donner application à la disposition constitutionnelle en question, le décret contient un ensemble particulièrement riche d'instruments de coordination, cohérents avec l'expérience des « pactes pour la sécurité » qui, surtout à partir de 2006 et 2007, ont connu une période de grande diffusion sur le territoire, même si avec de faibles résultats au plan de la mise en œuvre. Toutefois, l'efficacité de ces dispositions dépendra aussi de la rapidité avec laquelle seront adoptées des « grandes lignes », des « accords » et des « lignes directrices » auxquels le décret renvoie souvent (relativement à des domaines qui ne sont pas toujours bien définis), ainsi que de leur cohérence.

La Cour constitutionnelle italienne a plusieurs fois souligné notamment l'inconstitutionnalité de toute forme de dangerosité présumée ou générique (...)

Le second secteur d'intervention concerne, en revanche, les pouvoirs du maire par arrêtés municipaux, notamment en rapport à la sécurité urbaine. Le décret, à l'aune aussi des indications de la sent. n° 115/2001 de la Cour constitutionnelle, cherche à mieux en déterminer les présupposés et les domaines d'intervention, mais en manifestant de nouveau certains doutes soulevés sur le fond quant au précédent « paquet » sécurité de 2008, déclaré en partie inconstitutionnel.

Avant tout, est défini au niveau législatif le concept de sécurité urbaine, entendu comme « bien public relatif à la viabilité à la bienséance de la cité » à protéger à travers un nombre varié d'interventions destinées à : 1) requalifier sur le plan urbanistique, social ou culturel les zones dégradées ; 2) éliminer les facteurs de marginalité et d'exclusion sociale ; 3) prévenir la criminalité, notamment la criminalité prédatrice ; 4) promouvoir la culture de la légalité et les niveaux les plus élevés de cohésion sociale et de cohabitation civile (article 4). Tous les niveaux de

gouvernement sont appelés à la réalisation de ces objectifs, chacun dans le respect de ses compétences.

Le choix de renvoyer la définition des champs d'application des pouvoirs du maire par arrêtés municipaux à un arrêté ministériel est donc dépassé (cf. l'arrêté ministériel du 5 août 2008), en raison des doutes soulevés en regard du respect du principe de légalité substantiel de la réserve de loi de l'article 23 de la Constitution, destiné à limiter le pouvoir administratif discrétionnaire en la matière. La sécurité urbaine apparaît donc comme un anneau de la sécurité intégrée (une sorte de sécurité intégrée « mineure »), ne se limitant pas à intervenir dans le domaine de compétence de l'État quant à l'ordre et de la sécurité publique, mais appelant ici les compétences (législatives et administratives), des autres niveaux de gouvernement, en tant que la sécurité est entendue au sens large. Cela a aussi des conséquences inévitables au plan de la configuration des pouvoirs connexes des arrêtés municipaux du maire.

Le décret-loi n° 14 de 2017 modifie en effet tant l'article 50 du décret législatif n° 267/2000 (TUEL), que l'article 54. Il est connu que les deux dispositions prévoient des hypothèses d'arrêtés municipaux spécifiques et urgentes « pour prévenir et éliminer les graves dangers qui menacent la sécurité urbaine ».

L'article 50 prévoit désormais que le maire puisse aussi intervenir « en regard de la nécessité urgente d'interventions destinées à surmonter des situations de grave incurie ou de dégradation du territoire, de l'environnement et du patrimoine culturel ou d'atteinte à la bienséance ou à la viabilité urbaines, notamment par rapport aux exigences de protection de la tranquillité et du repos des habitants, en intervenant aussi relativement aux horaires de vente, en matière également alimentaire et de délivrance de boissons alcoolisées ». Sont donc ainsi élargis les cas dans lesquels le maire peut intervenir par arrêtés spécifiques et urgents en tant que représentant de la communauté locale et dans l'exercice de ses compétences administratives, au-delà de tout lien hiérarchique avec le ministre de l'Intérieur. Mais la question de la définition législative exacte de ces pouvoirs renouvelés se pose, afin de délimiter un pouvoir discrétionnaire excessif de l'administration locale.

Relativement à l'article 50, il est en revanche spécifié que les mesures spécifiques et urgentes adoptées par le maire en tant que représentant officiel du gouvernement (en lien de « subordination » avec l'administration de l'État) sont destinées à sauvegarder l'intégrité physique des citoyens et visent, en matière notamment de sécurité urbaine, à « prévenir et contrer le surgissement de phénomènes criminels ou d'illégalité, tels le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, la traite des êtres humains, la mendicité utilisant les mineurs ou les personnes handicapées », ainsi que les constructions illégales ou d'occupation illicite des espaces publics par la violence, en lien aussi à l'abus d'alcool ou de substances stupéfiantes.

Sont donc délimités dans l'ensemble le domaine des pouvoirs du maire de prendre des arrêtés municipaux en matière de sécurité urbaine, en élargissant cependant dans le même temps les pouvoirs du maire en tant que représentant de la communauté locale. Ces deux dispositions concourent dans tous les cas à définir cette conception intégrée de sécurité à laquelle tout l'appareil législatif semble inspiré, même si les limites de ces différents pouvoirs municipaux d'arrêtés risquent de ne pas être du tout claires et pourront, en pratique, comporter des risques de superposition.

Le troisième domaine investi par différentes dispositions du décret concerne les mesures de prévention personnelle, et notamment l'introduction de la mesure d'éloignement (article 9) et d'interdiction d'accès (article 10), en regard de lieux déterminés considérés comme particulièrement « sensibles », tels les gares, les ports, les aéroports et les infrastructures du transport

public local, ainsi que (si cela est prévu par les règlements locaux de police municipale) les écoles, les sites universitaires, les musées, les zones et les parcs archéologiques, les ensembles monumentaux et culturels ou tout lieu « où existent d'importants flux touristiques » ou affectés au public.

Le décret-loi n° 14/2017 prévoit en effet que quiconque présentera « des conduites qui empêchent l'accessibilité et la jouissance » de ces lieux et infrastructures pourra non seulement faire l'objet d'une amende administrative comprise entre 100 et 300 euros, mais pourra, par mesure motivée ordonnée par le maire, faire l'objet d'un éloignement des lieux dans lesquels ont été commis ces faits. Une mesure analogue d'éloignement sera décidée à l'égard de ceux qui, dans ces mêmes lieux, se rendront responsables d'ébriété, d'actes contraires à la décence publique, de commerce abusif ou exercera de façon abusive l'activité de gardien de parking (cas également punissables d'amendes administratives). La mesure a une efficacité de 48 heures à compter de la constatation du fait et, en cas de violation, l'amende administrative prévue est doublée. Face à la réitération de telles conduites, le préfet de police peut décider, par mesure motivée, l'interdiction d'accès d'un des lieux indiqués pour une période maximale de six mois (de six mois à deux ans dans les cas où ces faits sont commis par des personnes condamnées définitivement ou en appel dans les cinq dernières années pour des infractions contre les personnes ou les biens).

Dans le premier cas, il est prévu que le maire doit transmettre copie de la mesure d'éloignement au préfet de police et le signaler



aux services sanitaires et sociaux si nécessaire. Dans le second cas, le préfet de police doit déterminer, par la mesure d'interdiction d'accès « les modalités d'application... compatibles avec les exigences de mobilité, de santé et de travail du destinataire de l'acte ».

Il s'agit, cela semble évident, de mesures d'une certaine façon analogues, d'une part, à la feuille de route obligatoire de la compétence du préfet de police (article 2 du décret législatif n° 159 de 2011) et, d'autre part au DASPO, prévu dans le domaine de la réglementation des manifestations sportives (article 6 de la loi n° 401 de 1989). La jurisprudence et la doctrine ont souligné les aspects problématiques de ces mesures, dernièrement relevés aussi par la Cour européenne des droits de l'Homme (cf. l'arrêt De Tommaso contre Italie du 23 février 2017). La Cour constitutionnelle italienne a plusieurs fois souligné notamment l'inconstitutionnalité de toute forme de dangerosité présumée ou générique (cf. par exemple la sent. n° 177/1980), vis-à-vis desquelles il semble qu'il y ait des doutes quant à l'application automatique de l'ordre d'éloignement par le maire, sans aucune évaluation de la dangerosité sociale concrète de la personne (en revanche prévue dans le cas de l'interdiction d'accès de la compétence du préfet de police, qui doit évaluer s'il peut résulter de la conduite du sujet un « danger pour la sécurité »). ■ traduction **Julien Giudicelli**