



Les maires et la sécurité privée.

Nicolas Le Saux

► To cite this version:

| Nicolas Le Saux. Les maires et la sécurité privée.. Cahiers de la Sécurité, 2013, 26, pp.41. <hal-04745040>

HAL Id: hal-04745040

<https://hal.science/hal-04745040v1>

Submitted on 19 Oct 2024

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

Les maires et la sécurité privée

Nicolas LE SAUX



© antiksu - Fotolia.com

À la veille du lancement des campagnes pour les élections municipales de 2014, le rôle des maires dans les politiques locales de sécurité prendra sans nul doute une place très importante dans les débats. À ce titre seul, cette question mérite déjà attention. L'exemple du maire et de sa relation avec des prestataires de sécurité privée illustre également les ambiguïtés auxquelles l'État est confronté, entre l'héritage législatif républicain, encadrant strictement l'ordre public et des besoins de sécurité en progression constante qui se télescopent avec une crise économique exceptionnelle limitant au moins financièrement sa capacité d'intervention.

Mayors and private security

On the eve of the launch of the 2014 municipal election campaigns, the role of the mayor in local security policies will undoubtedly feature strongly in the debates. As such, the question already merits attention. The example of the mayor and his relation with the providers of private security also illustrates the ambiguities with which the Government is confronted, between the legislative Republican heritage, strictly governing public order, and the constantly evolving security needs which overlap with an exceptional economic crisis that limits, at least financially, its capacity to intervene.



Nicolas Le Saux

Président d'Atao, un groupe français présent dans le conseil et la sécurité privée en France et à l'étranger. Il est également vice-président régional (Europe) d'ASIS international et officier supérieur dans la réserve opérationnelle. Diplômé de 3^e cycle du Centre des hautes études d'assurance (CHEA), de l'executive MBA de la Kellogg Business School-Andersen Consulting. Ancien auditeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), il est chargé d'enseignement à l'Université Paris Descartes (licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes »).

L'un des élus les plus visibles des Français après le chef de l'État, le maire est « *par excellence l'interlocuteur du citoyen concernant les questions de sécurité*¹ ». Il exerce des fonctions duales puisqu'il est à la fois le représentant de la commune et celui de l'État². Sa responsabilité en matière de sécurité est affirmée dans le Code général des collectivités territoriales : « *le maire est chargé [...] de la police municipale [...]* » qui « *a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*³ ». Et elle est réaffirmée dans le Livre premier du Code de la sécurité intérieure⁴ tout comme l'importance de son rôle est rappelée dans la loi sur la prévention de la délinquance⁵. Comme le souligne Claudine Terrazzoni⁶ « *lorsqu'il est confronté à une situation de fait susceptible d'entraîner des troubles à l'ordre public, le maire doit prendre les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement de l'ordre public*⁷ ». Au-delà de ces obligations d'ordre légal, on voit émerger « *une obligation d'efficacité en matière de sécurité* ».

Au même moment, la responsabilité de la commune et du maire continue à s'étendre sous la « *volonté sociale du législateur mais également du juge*⁸ », et ce au travers de sanctions de plus en plus sévères des défaillances éventuelles. Pour autant « *l'abstention est illégale et un préjudice qui en résulterait serait susceptible d'engager la mise en jeu de la responsabilité du maire*⁹ ». Comme le souligne le professeur Xavier Latour, la violation de ses obligations, qui sont réelles et non de simples facultés, pourrait engager sa responsabilité pour faute¹⁰.

Pour assurer la sécurité, le maire peut recourir à un éventail de ressources qui inclut les forces de l'ordre de l'État, police nationale et gendarmerie, mais aussi, le cas échéant, une force de police municipale. Avec de tels moyens, quelles raisons pourraient justifier le recours par les communes à des prestations de sécurité privée ? Dans quelles conditions de telles prestations peuvent-elles être contractualisées ?

Ces motivations trouvent une illustration dans l'annonce en août 2012 par Christian Estrosi, maire de Nice, de la création de « *sa propre zone de sécurité prioritaire (ZSP)* » et la formation « *d'équipages de sécurité privée* » chargés de patrouiller ces zones sur certains créneaux horaires, du fait de l'absence d'identification par le ministère de l'Intérieur de ZSP sur la commune de Nice. Le maire décidait donc de contracter cette surveillance auprès d'un opérateur privé et ce pour compléter un dispositif déjà renforcé par la police municipale la plus importante de France¹¹. « *Confrontées aux exigences de la sécurité sur leur territoire, il est important pour les communes de pouvoir avoir recours à la sécurité privée lorsque les effectifs des agents territoriaux et des policiers municipaux ne suffisent pas à l'accomplissement des multiples missions*¹² ».

Pourtant, il semblait acquis que depuis la décision Castelnau-dary de 1932¹³ le maire ne pouvait contractualiser avec un prestataire de sécurité privé lorsqu'il s'agissait d'activités liées à ses pouvoirs de police. Pour autant, cet argumentaire, qui n'est pas aussi absolu que de prime abord, semble « *s'effriter* » depuis plusieurs années maintenant.

Force est de constater que le maire se trouve placé dans une position juridique difficile. Il est tout d'abord responsable de la sécurité de ses administrés au travers d'une variété de missions allant des services communaux aux manifestations culturelles et sportives en passant par l'ordre public en général. Pour mener à bien ses missions, il est doté d'un certain nombre de compétences de police, administratives et judiciaires, qu'il se doit d'exercer sans pour autant pouvoir semble-t-il les déléguer.

Cette position a été rappelée en septembre dernier par le ministre de l'Intérieur Manuel Valls, qui entend confirmer l'interdit absolu des interventions du secteur privé pour des missions de sécurité publique sur la voie publique « *[...] On ne peut investir des personnes privées d'une mission de*

...

(1) Mallol (F.), Bouderbali (K.), 2004, *Le maire et la sécurité*, Paris, Editions Sorman, p. 17.

(2) Marillia (G.-D.), 2008, *Les pouvoirs du maire*, Paris, Berger-Levrault, 5^e édition, p. 29.

(3) Article L.2212 - 1 & -2 du Code général des collectivités territoriales.

(4) Articles L.131-1 & -2 du Code de la sécurité intérieure.

(5) Article L.132-1 « *Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance sauf application des dispositions des articles L. 742-2 à L. 742-7* ».

(6) Maître de Conférences à l'Université de Nice Sophia Antipolis.

(7) Terrazzoni (C.), 2013, « *Sécurité et collectivités territoriales : les enseignements du terrain* » *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-en-Provence, p. 56.

(8) Tosello (M.), 2010, *La responsabilité des maires en matière de sécurité publique*, Thèse de doctorat de droit, Université de Nice - Sophia Antipolis.

(9) Terrazzoni (C.), *Ibid.*

(10) CE, 23 octobre 1959, Doublet, Rec, p. 540, cité par Xavier Latour in *Préfets, procureurs et maires*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-en-Provence, 2011, p. 54.

(11) Dépêche AEF Sécurité Globale n°6940 du mercredi 22 août 2012.

(12) Terrazzoni (C.), *Id.*

(13) CE, Ass., 17 juin 1932, Ville de Castelnau-dary, n° 12045, rec. p. 595; d. 1932, 3, p. 26, concl. M. Josse.

surveillance générale de voie publique¹⁴ ». Une réaffirmation à laquelle faisait écho récemment le criminologue Alain Bauer, président du Conseil national des activités de sécurité privée : « Il est hors de question que les agents de surveillance privés aient en charge la voie publique. Ce n'est pas un sujet de discussion », indique Alain Bauer. « Le "patrouillage" dans les rues et les avenues pose un problème, et cela n'a rien à voir avec la situation particulière des zones de sécurité prioritaires qui sont en train d'expérimenter les futures conventions de coordination entre l'État et la sécurité privée. » « Je recommande à ceux qui auraient envie de "jouer" [en employant des agents sur la voie publique] d'éviter de le faire. La séquence de retour en la matière serait brutale et inutile¹⁵. »

Comprendre le champ du possible pour le maire en matière de sécurité apparaît donc particulièrement complexe. Une coopération plus forte de tous les acteurs pourrait être cependant souhaitable d'un point de vue économique au vu des ressources de l'État, mais semble aussi souhaitée par celui-ci. Ainsi, Manuel Valls affirmait en 2012 qu'« *il faut également davantage structurer au niveau territorial les relations des forces régaliennes avec le secteur de la sécurité privée [...] Il s'agit d'un levier considérable d'action sur lequel on peut jouer sans verser dans la confusion des genres, ni la dilution du service public¹⁶* ».

Analyser la problématique de la sécurité privée et du maire implique aussi de comprendre le positionnement des activités de sécurité tant par rapport aux actes de police administrative qu'aux actes de police judiciaire¹⁷. Au-delà de cette particularité juridique française, les activités de sécurité du maire devront aussi être séparées entre activités juridiques et activités matérielles. Les premières couvrent « *l'édition de mesures réglementaires ou individuelles tendant au maintien de l'ordre public* », les secondes étant « *comprises comme les opérations sur le terrain qui mettent en œuvre concrètement les décisions¹⁸* ». Est-il possible de considérer que les activités matérielles sont « *détachables¹⁹* » des activités juridiques qui seraient, elles, directement des fonctions de souveraineté ?

Nous examinerons d'abord dans une première partie les arguments d'une approche « restrictive », c'est-à-dire pourquoi le maire doit juridiquement avoir des possibilités

limitées de recours à la sécurité privée puis les arguments qui, au contraire, favorisent une approche « libérale ». Le maire doit, pour remplir ses obligations de sécurité et son pacte électoral, utiliser, aussi, la sécurité privée.

L'approche « restrictive », un recours très limité à la sécurité privée pour le maire

Une interdiction d'abord constitutionnelle, mais aussi administrative

L'interdiction faite au maire de recourir à des services de sécurité privée concerne la délégation potentielle de ses pouvoirs de police. Cette interdiction a des origines à la fois constitutionnelles et jurisprudentielles. Bien que les arguments constitutionnels aient été mis en avant plus récemment que ceux relevant de la juridiction administrative, ils sont hiérarchiquement plus importants. Le bloc de constitutionnalité²⁰ représente bien la norme suprême du droit positif, dans l'ordre interne, de l'État.

Comme le rappelle le professeur Olivier Gohin²¹, c'est dans l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que se trouve la source principale de cette interdiction de contracter pour le représentant de la puissance régaliennne : « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée* ». Un article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui, bien que très rarement invoqué, empêche pour le Conseil constitutionnel le législateur de privatiser toute activité de police administrative.

Cette interprétation de l'exclusivité de la production de sécurité publique par le pouvoir régalien et ses représentants sous-tend l'arrêt du Conseil constitutionnel de 2011 dans lequel les sages de la rue Montpensier ont estimé

...

(14) Conférence de presse du 17 septembre 2013 à Nice, dépêche N°9848 d'AEF du 3 octobre 2013.

(15) Cité par AEF, allocution d'Alain Bauer, président du CNAPS, le 21 novembre 2013 lors du colloque de l'ANAPS.

(16) Allocution de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, aux forces de sécurité du lundi 30 septembre 2013.

(17) La police administrative correspond à la prévention des troubles à l'ordre public, alors que la police judiciaire est une police *a posteriori* qui vise à la répression des crimes et délits.

(18) Millet (J.), 2012, *Autorités de police et sécurité locale*, Paris, Éditions mare & martin, p. 277.

(19) Edina Lemaire cité dans Jérôme Millet, ouvrage cité p. 280.

(20) Le bloc de constitutionnalité désigne la Constitution de 1958 et ses modifications ainsi que les textes auxquels renvoie le Préambule : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Préambule de 1946 et Charte de l'environnement de 2004.

(21) Gohin (O.), 2012, « La Constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité ? », *Sécurité publique sécurité privée... partenariat ou conflit ?*, Cahiers de la Sécurité, n° 19, Paris, INHESJ La documentation Française, p. 20.

qu'il était impossible de déléguer « *des compétences de police administratives générales inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* ». Il s'agissait en l'occurrence de l'Article 18 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), qui prévoyait la possibilité de déléguer à une personne privée des missions de surveillance de la voie publique via l'exploitation des images²². Pour un maire cela implique la nécessité de gérer avec les seules ressources communales son centre de vidéosurveillance sans pouvoir sous-traiter celui-ci à une société de sécurité privée. Cette décision semble aussi invalider le concept de « détachabilité » par lequel les activités matérielles, par exemple l'exploitation d'images de vidéosurveillance, pourraient être déléguées dans la mesure où elles seraient indépendantes de l'acte juridique (constat, verbalisation le cas échéant, etc.).

Jusqu'à cette décision du Conseil constitutionnel de 2011, le refus opposé au maire de recourir à des prestataires privés s'appuie sur une jurisprudence administrative au contenu constant depuis presque quatre-vingts ans. Avec l'arrêt Castelnauudary du 17 juillet 1932, le Conseil d'État annule la décision prise en 1929 par le maire et le conseil municipal de Castelnauudary de remplacer des gardes champêtres par les services d'un garde particulier assermenté d'une fédération privée. Cette position est fondée sur, d'une part, « *l'absence de pouvoir hiérarchique du maire sur le garde particulier* » et donc, pour le Conseil d'État, une diminution du pouvoir de police du maire et, d'autre part, sur l'impossibilité pour un garde particulier de verbaliser sur des propriétés communales (son assermentation ne lui donnant ce pouvoir que sur le domaine de la fédération privée qui l'emploie) et donc l'incapacité de réaliser les actes de police administrative que lui aurait délégués le maire.

Par ailleurs, l'interprétation constitutionnelle a été précédée par des décisions de juridictions administratives. Le 17 janvier 1986, le tribunal administratif de Versailles annule un contrat mis en place par le maire de Fontainebleau avec une société de sécurité privée, la GIS, pour assurer sur l'ensemble du territoire de la ville, y compris à la sortie de lieux publics, des activités d'ilotage, de ronde et de surveillance. En effet, bien que le contrat « *stipule qu'en aucun cas les personnels de la GIS ne devront se substituer aux forces de l'ordre et s'il prévoit des contrôles inopinés*

de ces personnels par "le délégué de monsieur le Maire" il n'en porte pas moins sur l'exercice d'activités matérielles de police ».

Sur le fond, le juge du tribunal administratif considère « *qu'en l'absence de texte législatif l'y autorisant, il est impossible à l'administration de conclure une convention portant sur l'exercice de ses pouvoirs de police générale ; que cette impossibilité concerne non seulement le transfert d'une compétence normative à une personne privée, mais encore l'habilitation de celle-ci à exercer des activités matérielles de police* ».

Il est intéressant de noter que le juge administratif estime que de nouvelles lois pourraient autoriser un maire à déléguer ses pouvoirs de police générale. Une possibilité qui semble bien être fermée par la décision du Conseil constitutionnel de 2011. Par ailleurs, le juge, dans le même considérant, invalide la possibilité de pouvoir déléguer les activités matérielles de police en les détachant de ses activités juridiques. Même des activités matérielles ne semblent pouvoir être déléguées.

Comme le souligne Jérôme Millet, cette doctrine est à nouveau confirmée en 2003 par la Cour administrative d'appel de Lyon lors de l'examen d'une convention conclue entre une communauté de communes et une société de sécurité privée pour le gardiennage d'une piscine exploitée par la communauté. « *Cette convention assignait [...] la double mission d'assurer la surveillance des accès et des vestiaires du centre nautique et d'intervenir, en cas de nécessité, sur les bassins et pelouses* ». La Cour a jugé que cette convention a pour effet de faire assurer l'ordre au prestataire de sécurité, une mission qui « *ne saurait être déléguée* », car elle relève de la compétence de la police du maire.

Le professeur Didier Truchet rappelle que « *seules les autorités de police peuvent exercer un pouvoir de police* » et qu'« *elles doivent agir elles-mêmes : en principe le pouvoir de police ne se délègue pas*²³ ».

Pour autant, si l'exploitation de la piscine avait été confiée à un gestionnaire privé et non assurée par la mairie, comme c'est de plus en plus le cas, la sécurité et le maintien du bon ordre des usagers dans l'enceinte du centre nautique auraient pu être contractés auprès d'une société de gardiennage.

...

(22) Comme le soulignait l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci avait pour objet « *de favoriser la réalisation du plan de triplement des caméras installées sur le territoire* ». À cette fin, l'article 18 apporte plusieurs modifications à l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Il étend les cas d'utilisation de la vidéosurveillance sur la voie publique, assouplit les conditions de visionnage des images par des agents privés et place le dispositif sous le contrôle de la « Commission nationale de vidéo-protection », commentaire aux Cahiers, Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), p. 8.

(23) Truchet (D.), 2013, *Droit administratif*, Paris, Themis, 5^e édition, 2013, p. 332.

Une interdiction influencée par une gestion de la sécurité du maire jugée trop électoraliste

L'interdiction faite au maire de déléguer ses pouvoirs de police, y compris apparemment lorsqu'il s'agirait seulement d'activités matérielles, doit aussi être analysée dans son contexte historique.

Le maire, désormais élu par le conseil municipal, retrouve avec la loi du 5 avril 1884 les pouvoirs de police municipale et générale qui lui avaient été affectés par la Révolution de 1789. Cette charte, « *socle des pouvoirs de police des maires*²⁴ », et qui influence encore une très grande partie des dispositions du Code général des collectivités territoriales, illustre la conception libérale et décentralisatrice du législateur de l'époque. Le rôle du maire, patron de la police du quotidien, va continuer de s'affirmer tout au long de la Troisième République, sous l'influence croissante d'une opinion publique inquiète du développement d'une délinquance résultat pour partie de l'urbanisation.

Le législateur de 1884 avait confié à l'État les moyens de contrôler les pouvoirs de police des maires, en particulier dans les municipalités les plus importantes, qui sont aussi politiquement plus sensibles. Ce contrôle s'exerçait grâce à la nomination des commissaires de police. Dans les villes de plus de quarante mille habitants le dispositif était étatisé tout comme dans certaines grandes villes dérogoires au droit commun. C'est le cas de la ville de Paris, ville Capitale dont le préfet de police dispose de certaines attributions de maire.

Pour autant, les maires ont dû lutter pied à pied tout au long de la Troisième République pour défendre leur contrôle sur les polices municipales. Ces dernières, actrices essentielles de la sécurité de proximité, étaient pourtant considérées par de nombreux représentants du ministère de l'Intérieur comme inefficaces du fait d'une « *tendance trop fréquente des maires à gêner ou entraver l'action de la police par des interventions dictées par des préoccupations d'ordre politique*²⁵ ».

Cette organisation de la sécurité au quotidien allait créer de grandes disparités entre les municipalités suivant la position sécuritaire de leurs édiles. Ce maillage territorial

inégal créa des « *espaces de liberté à un banditisme et à une criminalité qui eurent tôt fait de découvrir et de profiter de cette situation [...] que déploraient les policiers comme les magistrats*²⁶ ». Cette sécurité locale au pouvoir du maire fut de plus en plus décriée : « *à part de rares exceptions, elles sont toutes au-dessous du médiocre et partant inutiles, lorsqu'elles ne sont pas malfaisantes*²⁷ ».

Les différentes tentatives de centralisation des activités de sécurité locales furent cependant toutes repoussées par un parlement qui comptait beaucoup de maires en son sein. Il faudra l'État français et la mise en parenthèses de la République pour que soit promulguée la loi Darlan du 23 avril 1941 qui fait converger les intérêts idéologiques des hommes de Vichy avec ceux d'une corporation en voie de constitution et qui obtint la nationalisation de son statut. Cette centralisation de la police, et le recul des pouvoirs du maire en matière de sécurité locale qu'elle implique, ne seront pas remis en cause à la Libération, ses défenseurs rappelant un des arguments majeurs de l'étatisation des polices municipales, c'est-à-dire le « *respect de la souveraineté nationale*²⁸ ». Ce qui va créer ainsi « *l'illusion historique [...] selon laquelle la gestion de la police urbaine par l'État est le résultat d'un lent processus inéluctable de rationalisation permettant une mise à distance des pratiques clientélistes des maires*²⁹ ».

Face aux problématiques d'insécurité croissante et à la baisse des moyens de l'État, les polices municipales sont réapparues dans les années 1980. Avec elles est aussi revenue la méfiance des représentants de l'État face à ces nouveaux pouvoirs des maires et des intérêts éventuellement clientélistes. Ainsi, pour Éric de Montgolfier, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice, « *le problème [des attributions des polices municipales par rapport à la police nationale] vient aussi de l'absence de neutralité des polices municipales qui sont aux mains des maires* » et d'ajouter : « *la sécurité dépend de l'État. Et la police municipale doit agir en complément de l'action de la police nationale*³⁰ ». Bien que les polices municipales et leurs attributions soient de plus en plus structurées dans l'intérêt de la sécurité des citoyens, elles restent encore souvent perçues comme servant principalement les intérêts des maires.

Cette méfiance historique s'étend aussi aux liens des municipalités avec les sociétés de gardiennage dont certaines sont suspectées d'être utilisées à des fins électoralistes et

...

(24) Le Goff (T.), 2008, *Les Maires : nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 14.

(25) Commissaire Fouches, secrétaire général adjoint du syndicat des commissaires de police en 1928, cité in Buisson (H.), 1951, *La Police, son histoire*, Paris, Nouvelles Éditions latines, 4^e édition.

(26) Berlière (J.-M.), Lévy (R.), 2011, *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Éditions Nouveau Monde, p. 71.

(27) Commissaire Paolantoni au Congrès du syndicat des commissaires de juin 1928, cité par Tanguy Le Goff, *op. cit.*, p. 22.

(28) Henri Buisson, *op. cit.*, p. 303.

(29) Tanguy Le Goff, *op. cit.*, p. 31.

(30) Dépêche AEF n°4533, mardi 25 octobre 2011.

au détriment des règles démocratiques. C'est ce qui sous-tend l'enquête en cours du juge Van Ruymbeke sur les liens entre la mairie de Corbeil-Essonnes et une société de sécurité privée. Moins structuré et contrôlé que les polices municipales mais disposant de ressources importantes, le secteur de la sécurité privée peut être perçu comme donnant un espace de manœuvre opaque au maire dans la gestion de sa sécurité locale. Paradoxalement, l'un des arguments utilisé par le Conseil d'État en 1932 pour rejeter la contractualisation de pouvoirs de police, c'est-à-dire l'absence de pouvoir hiérarchique du maire sur le prestataire privé, est utilisé à l'envers pour souligner le danger à laisser des maires utiliser des prestataires privés sur lesquels ils auraient tout pouvoir.

L'approche « libérale », des obligations de sécurité et un pacte électoral qui justifient le recours à la sécurité privée

Des obligations et des attentes fortes, mais difficiles à réaliser

Avec l'État, la commune et son maire sont les principales « personnes publiques » qui peuvent voir leur responsabilité engagée en cas de défaut de sécurité. Pour un maire, la sécurité n'est pas seulement un objectif politique, il est aussi juridique³¹, voire éthique. L'objectif de la sécurité pour le maire est juridique, car il se doit en tant qu'autorité territoriale de respecter une obligation d'initiative, c'est-à-dire qu'« *il ne peut rester inerte face aux risques qui menacent les personnes et les biens*³² ».

Les articles L.2212-2-5 et L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales mettent à la charge du maire, titulaire des pouvoirs de police municipale, une obligation de prévention et de gestion de la sécurité renforcée. À cette obligation, le Code de la sécurité intérieure associe des

dispositions concernant la prévention de la délinquance (articles L.132-1 à L.132-7) ainsi que, par exemple, les manifestations publiques (articles L.211-1 à L.211-4).

Le maire a tout d'abord une obligation générale de prévention, le périmètre retenu par le législateur étant particulièrement vaste (Art. L.2212-2-5°) : « *La police municipale [...] comprend [...] le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ».

Cette obligation déjà importante est renforcée par les dispositions de l'article L.2212-4 : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ».

La responsabilité du maire et celle de la commune ne peuvent être exonérées que dans de très rares cas, y compris celui d'une faute de la part d'une victime³³. Comme le souligne Magali Tosello : « *Le législateur a cherché à favoriser le sort de la victime, d'une part, en accroissant les exigences à l'égard des collectivités et, d'autre part, en élargissant le champ d'action des victimes*³⁴ ».

Avec de telles contraintes, il est facile de comprendre la crise de vocation actuelle des candidats à la magistrature communale suprême sur laquelle l'Association des maires de France alertait le gouvernement lors de son congrès de novembre 2013.

Parallèlement à ce durcissement de la mise en cause de la responsabilité civile et pénale des maires, de nouveaux moyens et outils sont venus compléter leur arsenal sécuritaire. Les polices municipales, pourtant présentées comme « *désorganisées, anarchiques et utilisées à*

...

(31) Mallol (F.), Bouderbali (K.), *Ibid.*

(32) *Idem.*

(33) Plusieurs décisions successives du Conseil d'État mettent d'ailleurs en avant que même une catastrophe naturelle ne relève pas systématiquement du cas d'exonération de responsabilité pour force majeure. Ce fut le cas avec le drame de l'avalanche à Val d'Isère pendant l'hiver 1971, qui en s'abattant sur un chalet avait causé la mort de trente-huit personnes (CE, 14 mars 1986, commune de Val d'Isère c/Mme BOSVY et autres). C'est la même approche qui a été prise pour une avalanche s'étant déclenchée dans un site exposé connu de tous (CAA Lyon, 27 décembre 2001, M et Mme Druliolle) où la vitesse des vents avait déjà été enregistrée auparavant (CE, 26 juillet 2006, MAIF).

(34) Tosello (M.), 2010, *La responsabilité des maires en matière de sécurité publique*, Thèse de Doctorat, Mention Droit public, Université de Nice-Sophia Antipolis, p. 149.

des missions essentiellement politiques [...] véritable légende noire véhiculée par les tenants de l'étatisation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale », vont progressivement réapparaître dans les années 1980. Cet outil permet au maire d'améliorer sa posture sécuritaire, les forces de l'ordre nationales pouvant intervenir à la fois sur les activités et actes de police administrative et judiciaire alors que les policiers municipaux sont concentrés sur le domaine de la police administrative. Comme le rappellent les sénateurs François Pillet et René Vandierendonck³⁵ : « *Le maire est ainsi chargé de la préservation du "bien vivre ensemble" dans la commune, sous les espèces du bon ordre, de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité publique*³⁶ ». La police municipale est donc chargée tout d'abord d'une mission de police administrative à dominante préventive, c'est-à-dire « *une police du quotidien*³⁷ ».

Avec le développement et la montée en puissance des polices municipales, les activités de ces dernières se judiciarisent progressivement et se rapprochent de celles des forces nationales. Une évolution qui pose la question de la prise en compte des activités de police de prévention et de proximité.

« Or, il semble que l'on assiste, depuis plusieurs années, à un élargissement et à un certain "durcissement" de cette notion de tranquillité publique. Quelle que soit leur tendance politique, il est en effet de plus en plus fréquent que les maires développent une politique de tranquillité publique très active et comportant une "dose" de répression plus forte³⁸ » et « *parallèlement à cette évolution, les polices municipales les plus importantes en nombre d'agents et en extension des missions tendent à mettre moins l'accent sur l'ilotage et à la présence sur la voie publique pour devenir plus "réactives" aux demandes des maires et des citoyens en matière de tranquillité publique*³⁹ ». Ce constat met en exergue de plus en plus d'interventions (liées aux activités de vidéosurveillance de la voie publique) et d'interpellations (qui doivent pour être légales être liées théoriquement à des flagrants délits). L'exemple le plus caractéristique de cette mutation est celui de la police municipale de Nice.

Au final, si ces évolutions ont pour objectif de renforcer la sécurité des communes, il n'en est pas moins vrai que

les activités de prévention tendent à être délaissées, à moins d'augmenter encore les budgets consacrés à la police municipale. Pour pallier ce besoin de proximité, un « *néo-prolétariat de la sécurité*⁴⁰ » va se développer au sein des administrations municipales avec des correspondants de nuit, des agents de médiation, etc. La grande majorité de ces médiateurs est recrutée parmi des jeunes des quartiers dits « difficiles » et financée par les politiques d'aide à l'emploi de l'État. À ces premières tentatives viennent s'ajouter les postes d'Agents de sécurité voie publique (ASVP) qui, comme les autres, ne font pas partie du cadre d'emploi de la police municipale, même s'ils peuvent être assermentés.

Bien que ces postes soient intéressants, y compris d'un point de vue économique, leur statut (contractuels ou fonctionnaires) ne donne pas la flexibilité d'emploi d'un prestataire extérieur et ils nécessitent, pour être efficaces, un niveau de supervision important. Dans ce contexte, la question que pose le professeur Latour mérite attention : « *S'il est impossible de généraliser, il n'est pas non plus interdit de penser que de nombreuses communes ne refuseraient pas de recourir davantage aux services de la sécurité privée. Certaines, de tout bord, ne s'en privent d'ailleurs pas, dans une totale illégalité*⁴¹ ».

Pour autant, les positions à la fois du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État semblent constantes sur le sujet : dès que l'autorité de police est en cause, celle-ci ne peut se déléguer à une personne privée, y compris lorsqu'il s'agit d'une délégation concernant le stationnement payant⁴².

Quelles possibilités d'utilisation de la sécurité privée pour le maire ?

Le professeur Olivier Gohin a montré que, constitutionnellement, les activités de sécurité privée en remplacement de l'utilisation de la force publique n'étaient pas possibles en France. Ce principe n'est d'ailleurs pas absolu puisque la jurisprudence existe en matière de délégation des pouvoirs du maire pour la police de la circulation et l'organisation de manifestations sportives.

...

(35) Auteurs du Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale : « De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique », N° 782, Session extraordinaire du Sénat de 2011-2012.

(36) François Pillet et René Vandierendonck, *op. cit.*, p. 14.

(37) *Id.*, p. 15.

(38) *Id.*, p. 24.

(39) *Id.*, p. 25.

(40) Tanguy Le Goff, *op. cit.*, p. 89.

(41) Latour (X.), 2012, *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p. 134.

(42) Pour le Conseil d'État : « le service de la police du stationnement, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents municipaux placés sous l'autorité directe du maire ». CE, 1^{er} avril 1994, Commune de Menton.

L'arrêt du Conseil d'État de 2009 dans l'affaire de la société Vigitel avait cependant considéré que « *confier une mission de télésurveillance à un prestataire ne revient pas nécessairement à déléguer une mission de police administrative, par exemple lorsque le prestataire assure des missions de surveillance et de retransmission des informations, sans procéder à la constatation et à la répression des infractions. Un contrat ayant un objet aussi circonscrit est régulier*⁴³ ».

L'arrêt du Conseil constitutionnel en 2011, en censurant certaines dispositions de la LOPSSI II concernant la vidéosurveillance sur voie publique avec un prestataire privé a renforcé de manière quasi définitive les différentes jurisprudences administratives existantes. Sur ce même point en 2008 déjà, avec une analyse pragmatique, Alain Bauer, alors président de la Commission nationale de la vidéosurveillance, avait déclaré lors d'une audition au Sénat être opposé au projet de permettre à des personnes privées d'assurer les missions de visionnage des images de la voie publique et d'alerte des forces de sécurité intérieure compétentes en cas de survenance d'un incident et ce parce qu'« *il a estimé que ce type de mesure risquerait de remettre en cause la confiance du public dans la vidéosurveillance*⁴⁴ ».

Le Doyen Vallar souligne, lui, que si le législateur ne peut en la matière que faire du « *prêt-à-porter* », il existe des possibilités au niveau de la commune de « *sur mesure* ». Ainsi, il est possible de demander à titre exceptionnel au préfet du département une autorisation permettant à des agents de sécurité privée « *d'exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde*⁴⁵ ». Cette autorisation exceptionnelle peut ainsi être donnée pour permettre à des agents de sécurité privée de circuler en uniforme d'un commerce à un autre en centre-ville. Elle est utilisée pour autoriser des véhicules d'intervention à aller faire des levées de doute sur la voie publique dans le cas de télésurveillance au bénéfice d'un opérateur de téléphonie dans la lutte contre le vol de câbles téléphoniques en cuivre.

Manuel Valls, Ministre de l'Intérieur, a d'ailleurs récemment pris une position qui semble nouvelle et qui ouvre une brèche dans la notion d'impossibilité absolue de partager des missions de sécurité sur l'espace public avec les opérateurs de sécurité privée. À Reims, des commerçants des quartiers Croix-Rouge et Wilson,

classés en ZSP, ont pris l'initiative d'embaucher des agents de sécurité pour sécuriser leurs rues. Un dispositif que le ministre de l'Intérieur a salué : « *Que les commerçants se retrouvent et se réunissent pour protéger l'espace public, dans le respect des lois, cela me paraît tout à fait possible [...]*⁴⁶ ».

Enfin, un dispositif particulier est aussi prévu pour la surveillance des logements sociaux par le Code de sécurité intérieure (Article L.614-1) : « *Les propriétaires, exploitants ou affectataires d'immeubles ou groupes d'immeubles collectifs à usage d'habitation peuvent constituer une personne morale dont l'objet est l'exercice, pour le compte de ses membres, de l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 dans les conditions prévues par l'article L. 271-1* ».

Cet ensemble de moyens, couplé avec des conventions locales de sécurité, donne la possibilité juridique au maire d'élargir assez considérablement sa palette de ressources sécuritaires en introduisant une partie d'externalisation qui peut l'intéresser par ses coûts moindres et sa plus grande flexibilité. En autorisant une association de commerçants à gérer sa sécurité en centre-ville par des patrouilles privées autorisées, exceptionnellement, à circuler sur la voie publique, il peut réduire la délinquance dans ce quartier en période d'affluence. Il va non seulement transférer ce coût directement vers le secteur privé, mais aussi pouvoir déployer ses ressources policières aux endroits stratégiques. Le même principe s'applique pour les quartiers de logements sociaux de la ville où des opérations conjointes avec les forces de l'ordre nationales semblent possibles et efficaces comme l'illustre le cas récent de la ville de Méru.

Cette coproduction des actions de sécurité fait déjà l'objet d'un exemple datant de 1967 lorsque l'État a associé, dans le cadre de son action en mer, et sous le contrôle du préfet maritime, la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM) à la Marine nationale, aux Affaires maritimes, aux Douanes et à la Gendarmerie maritime pour assurer la sécurité maritime dans les eaux territoriales françaises⁴⁷.

Ces dispositifs n'iront pas cependant jusqu'à inclure la vidéosurveillance « privée » sur voie publique. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, rappelait encore récemment, suite au braquage d'une bijouterie à Nice, cette impossibilité juridique : « *Je sais que la plupart des membres*

...

(43) CAA Marseille, 9 novembre 2009, Société Vigitel, req. n° 07MA00594, publié au Recueil Lebon.

(44) Rapport d'information du Sénat n° 131 (2008-2009) de Jean-Patrick Courtois et Charles Gautier, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 10 décembre 2008, p. 51.

(45) Article L613-1 du Livre VI du Code de la sécurité intérieure.

(46) Entretien sur France 3 « le 19/20 de Champagne-Ardenne », diffusé le mardi 17.12.13 à 19h00 et cité par le Blog 83-629.

(47) Olivier Gohin, *op. cit.*, p. 25.

de la profession sont convaincus de l'intérêt de la vidéo-protection, mais qu'ils souhaiteraient, comme beaucoup d'autres commerçants, pouvoir filmer les abords de leurs magasins. Le législateur avait envisagé cette possibilité, mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif que l'on ne peut investir des personnes privées d'une mission de surveillance générale de voie publique. Cette décision doit être respectée et appliquée⁴⁸.

Le législateur va même au-delà des attentes actuelles des maires avec le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale, dont l'art.36 bis prévoit la dépénalisation du stationnement payant. En cours de discussion au Sénat, ce projet répond initialement à une ancienne revendication des autorités en charge des politiques de mobilité. « *Le stationnement est au cœur de la gestion de la circulation dans les villes, quelle que soit leur taille. Or, son cadre juridique actuel ne permet pas la mise en place de politiques ambitieuses, puisque la sanction du non-paiement est une amende pénale dont le montant est uniforme sur tout le territoire, sans lien ni avec le lieu, ni avec le tarif de stationnement pratiqué* ». Pour Christophe Aubertin, la question de la constitutionnalité de ce dispositif se pose malgré l'atteinte portée à l'égalité des usagers de la voie publique⁴⁹. Néanmoins, il serait concevable de laisser les agents de sécurité privée jouer un rôle, par délégation de la commune, dans la constatation du fait générateur de la taxe de stationnement irrégulier et dans son recouvrement. Il sera cependant nécessaire d'aménager une nouvelle dérogation à l'interdiction d'intervenir sur la voie publique, qui n'est actuellement envisageable que pour « *surveillance contre les vols, dégradations et effractions* » (Article L.613-1, al.2 CSI). Il est intéressant

de noter aussi qu'un moyen efficace, même si un peu radical, pour contourner le problème de l'interdiction de contractualiser des activités relevant du pouvoir de police du maire, est de dépénaliser celles-ci.

Conclusion

Déjà en 2001, Gilles de Robien, député maire, affirmait que « *les élus doivent redevenir les vrais patrons de la sécurité de proximité*⁵⁰ ». Aujourd'hui, avec le renforcement de ses obligations et des attentes de tranquillité publique de ses concitoyens de plus en plus importantes, le maire est au cœur du dispositif sécuritaire. Pour autant, les moyens à sa disposition semblent encore hétéroclites dans leur utilisation juridique introduisant à la fois confusion et frustration.

La situation actuelle mériterait d'être clarifiée au niveau de la gouvernance même des activités de sécurité au niveau de la commune. N'est-il pas raisonnable, à l'instar du Conseil d'État en 2009, de considérer que, dès lors que le prestataire privé ne procède ni à la constatation ni à la répression d'infractions, il serait possible de confier une mission de surveillance à celui-ci, y compris sur la voirie, sans que cela ne revienne pour autant à déléguer une mission de police administrative ?

Nicolas LE SAUX

Bibliographie (...)

BERLIÈRE (J.-M.), LÉVY (R.), *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Éditions Nouveau Monde, 2011.

BUISSON (H.), *La Police, son histoire*, Paris, Nouvelles Éditions Latines, 4e édition, 1951.

COURTOIS (J.-P.) et GAUTIER (C.), *Rapport d'information du Sénat n° 131 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 décembre 2008*.

GOHIN (O.), *La Constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité ?* in *Cahiers de la Sécurité n° 19 « Sécurité publique sécurité privée... Partenariat ou conflit ? »*, Paris, INHESJ La Documentation Française, 2012.

VALLAR (C.), LATOUR (X.) (Dir.), *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012.

...

(48) Conférence de presse du mardi 17 septembre 2013, cité par AEF.

(49) Christophe Aubertin, Maître de conférences à l'Université Paris-Descartes, directeur de la licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes ». Échanges avec l'auteur, décembre 2013.

(50) Cité par Tanguy Le Goff in *Les maires : nouveaux patrons de la sécurité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, page 9.

Bibliographie

- LATOUR (X.) et MOREAU (P.), *La sécurité privée sur la voie publique : entre classicisme et pragmatisme*, Sécurité Privée, N° 20 Juin/Août 2012.
- LE GOFF (T.), *Les maires : nouveaux patrons de la sécurité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.
- MALLOL (F.) et BOUDERBALI (K.), *Le maire et la sécurité*, Paris, Sorman, 2004.
- MARILLIA (G.-D.), *Les pouvoirs des maires*, 5^e édition, Paris: Berger-Levrault, 2008.
- MBONGO (P.) et LATOUR (X.), *Préfets, procureurs et maires: l'autorité publique au début du XXI^e siècle*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011.
- MILLET (J.), *Autorités de police et sécurité locale*, Paris, Éditions mare & martin, 2012.
- PERRIER (M.), *Le recours au contrat en matière de police administrative*, Thèse de Doctorat, Mention Droit Public, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2011.
- PILLET (F.) et VANDIERENDONCK (R.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale « De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique »*, N° 782 Session Extraordinaire du Sénat de 2011-2012.
- TOSELLO (M.), *La responsabilité des maires en matière de sécurité publique*, Thèse de Doctorat, Mention Droit Public, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2010.
- TRUCHET (D.), *Droit administratif*, 5^e édition, Paris, Themis, 2013.