



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 49, 8 Décembre 2014, 2341

Le régime de la police d'État et la répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie

Essentiel sur Synthèse rédigée par : Olivier Magnaval
 avocat à la Cour, ancien élève de l'ENA, société d'avocats Claisse et associés

Zone de compétence

Sommaire

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et son décret d'application du 19 septembre 1996 ont revu les critères permettant au gouvernement d'instaurer le régime de la police d'État : population de 20 000 habitants et caractéristiques de la délinquance des zones urbaines. Le régime de la police d'État, qui entraîne le transfert au préfet de pouvoirs de police administrative du maire, structure la répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie. Les deux grandes vagues de redéploiement engagées en 2003 - 2006 puis 2009 - 2011 n'ont pas encore permis d'aboutir à un partage rationnel du territoire entre les deux forces de sécurité d'État.

Issu de l'Empire romain, le principe de la coexistence de deux forces distinctes pour assurer la sécurité publique, l'une dédiée aux campagnes, l'autre aux villes, a été conservé par l'Ancien Régime puis par la Révolution jusqu'à aujourd'hui. Historiquement, la frontière a été tracée sur un critère démographique, 5 000 habitants à partir du Directoire, 10 000 habitants à partir de 1941, seuil inchangé jusqu'à la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) qui a revu les critères de répartition des zones de compétences entre la gendarmerie nationale et la police nationale. La police « des villes » a été assurée par des polices municipales placées sous l'autorité, selon les régimes politiques, du maire ou d'un agent de l'État, commissaire de police ou préfet, avant que n'émerge progressivement une police composée de fonctionnaires nationaux. Sur le modèle de la préfecture de police de Paris créée en 1800, puis de Lyon en 1851, quelques polices municipales ont été étatisées sous la IIIe République : Marseille en 1908, Toulon en 1918, Nice en 1920 puis Strasbourg, Mulhouse et Metz en 1925 et la région parisienne en 1935. La loi du 23 avril 1941 a systématisé le régime de la police d'État dans les communes de 10 000 habitants dont les policiers municipaux ont alors intégré la police nationale, une organisation qui a été conservée dans son principe après la Libération. Le régime de la police d'État recouvre aujourd'hui une double dimension : matérielle (des pouvoirs de police administrative du maire transférés au représentant de l'État) et organique (des policiers nationaux en charge de la sécurité publique). Le régime de la police d'État structure avant tout la répartition des compétences entre les deux grandes forces de sécurité de l'État, la gendarmerie nationale et la police nationale. Dans les débats parfois douloureux qui peuvent entourer la modification des zones de compétence, ce n'est jamais l'exercice des pouvoirs de police administrative qui est en cause, mais bien de savoir si la sécurité publique doit être assurée à partir d'une brigade de gendarmerie ou d'un commissariat de police.

1. L'établissement et la suppression du régime de la police d'État

L'article 88 de la loi n° 83-8 du 7 avril 1983 avait posé le principe de l'instauration de droit, à la demande du conseil municipal, du régime de la police d'État dans les communes respectant des critères définis par décret. Cette réforme n'est jamais entrée en vigueur. La LOPS du 21 janvier 1995 a, par la suite, posé à l'article L. 132-6 du Code des communes devenu L. 2214-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le principe selon lequel « *Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance* ».

L'article R. 2214-2 du CGCT, issu du décret n° 96-827 du 19 septembre 1996, précise ces critères en disposant que le régime de la police d'État peut être établi lorsque les deux conditions suivantes sont remplies : la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants et les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines. La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée selon les mêmes critères. Ces deux critères sont cumulatifs de sorte que le régime de la police d'État peut être supprimé dès lors qu'une seule des deux conditions, population supérieure à 20 000 habitants ou délinquance similaire à celle des zones urbaines, n'existe plus (*CE, 30 nov. 2001, n° 224800, De Courson et autres : JurisData n° 2001-063181 ; AJDA, p. 539, concl. Emmanuelle Mignon ; CE, 16 janv. 2008, n° 297648, Cne Marmande : JurisData n° 2008-072963 ; JCP A 2008, 2063, note Jacques Moreau*). Indépendamment de la mise en oeuvre de ces critères et en vertu de l'article R. 2214-1, les communes chefs-lieux de département sont en tout état de cause placées sous le régime de la police d'État.

Le Conseil d'État a apporté des précisions sur le critère de population. À supposer que les communes dans lesquelles est supprimé le régime de la police d'État fassent partie d'un ensemble urbain plus important, seule la population des communes en cause doit être prise en compte pour apprécier la condition d'une population de 20 000 habitants lorsque ce régime n'a pas été instauré dans les autres communes (*CE, 16 janv. 2008, n° 297648, préc.*). À l'inverse, le régime de la police d'État peut valablement être instauré dans des communes n'atteignant pas à elles seules ce seuil mais incluses dans un ensemble urbain de plus de 20 000 habitants situé en zone de police (*CE, 16 janv. 2008, n° 298480, Cne de Bon-Encontre : JurisData n° 2008-073057*). Le Conseil d'État a également estimé que le taux de délinquance de voie publique et le taux de délinquance des mineurs, plutôt que le seul taux de délinquance générale, pouvaient permettre de distinguer la délinquance des zones urbaines et celle des zones rurales : un taux inférieur respectivement de 30 % et de 50 % au taux national pouvait valablement fonder la suppression du régime de la police d'État (*CE, 30 nov. 2001, n° 224800, préc.*). L'imbrication accrue de la délinquance entre les communes d'un même ensemble urbain ainsi que le type de délits commis peuvent également être pris en compte pour justifier l'instauration du régime de la police d'État (*CE, 16 janv. 2008, n° 298480, Cne de Bon-Encontre, préc.*).

Le régime de la police d'État est institué par arrêté conjoint des ministres « compétents » lorsque la demande émane du conseil municipal, en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire. La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes. Les ministres « compétents » sont ceux chargés de l'Intérieur, des Collectivités territoriales, du Budget et le cas échéant de l'Outre-mer. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a conduit à supprimer le contreseing du ministre chargé de la Défense (*D. n° 2100-770, 8 juill. 2010*). La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes. En l'état de la rédaction des textes, le gouvernement garde toujours la possibilité de ne pas modifier une zone de compétence. Ce n'est que s'il y procède qu'il doit respecter les critères fixés par l'article R. 2214-2.

2. Le pouvoir de police dans le régime de la police d'État

Dans les communes soumises au régime de la police d'État, les pouvoirs de police du maire sont partiellement transférés au représentant de l'État. L'article L. 2214-4 du CGCT confie en effet à l'État « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique* » sauf en ce qui concerne les « *troubles de voisinage* », ce terme ayant été substitué à celui de « *bruits de voisinage* » par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. L'État a également la charge du « *bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* ». Des dispositions spécifiques régissent Paris (*CGCT, art. L. 2512-13*), ainsi que les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (*CGCT, art. L. 2521-1*) et ceux de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (*CGCT, art. L. 2542-10*).

La rédaction du texte relatif à la police administrative, issue de la vieille loi municipale de 1884, rend difficilement compte aujourd'hui de la réalité de son exercice. La frontière entre les pouvoirs de police exercés par le maire au nom de la commune et les pouvoirs de police exercés par le préfet au nom de l'État dans les communes où la police est étatisée n'est pas toujours aisée et suppose de se référer à la jurisprudence. C'est ainsi, par exemple, que le maire n'est pas compétent pour interdire la prostitution sur des considérations de tranquillité publique (*TA Caen, 18 nov. 2003, Préfet du Calvados*). Dans les villes où est instituée une police d'État, le préfet a seul qualité pour prononcer l'interdiction d'une manifestation sur la voie publique de nature à troubler l'ordre public : le maire est incompétent pour prononcer une telle interdiction, même en se fondant sur les dispositions lui confiant le soin d'assurer la sûreté et la commodité du passage (*CE, 28 avr. 1989, Cne de Montgeron : Rec. CE 1989, p. 119*). En revanche, les mesures provisoires à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale relèvent des attributions du maire, y compris dans les communes où a été instituée la police d'État (*CE, 16 nov. 1984, n° 28208*).

La répartition des compétences entre le maire et le préfet détermine la personne publique responsable des conséquences dommageables de l'activité de police administrative. Lorsque dans une commune à police étatisée des agents de la police nationale participent à une mission qui n'a pas été transférée à l'État, c'est la responsabilité de la commune et non celle de l'État qui doit être engagée en cas de dommage (*CE, 23 févr. 1951, Sieur Desgranges : Rec. CE 1951, p. 112*). Cette solution a été atténuée par l'article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, codifié à l'article L. 2216-2 du CGCT, qui dispose que « *les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence* ». Ainsi, la victime d'une faute commise dans l'exercice du pouvoir de police municipale peut demander réparation de l'intégralité du préjudice causé par cette faute à la commune, à charge pour cette dernière d'appeler l'État en la cause, afin qu'il supporte sa part de responsabilité (*CAA Nancy, 25 juin 1992, n° 90NC00240*).

Le régime de la police d'État présente ensuite une dimension organique, la police nationale étant en charge dans la commune concernée de la sécurité publique. Placés sous la direction du représentant de l'État dans le département en vertu de l'article L. 122-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI), les services de police étatisée sont également chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire en vertu de l'article L. 2214-3 du CGCT. De leur côté, les services de gendarmerie, désormais rattachés organiquement au ministère de l'Intérieur, sont eux aussi placés sous la direction du représentant de l'État dans le département (*CSI, art. L. 122-1*). Ils assurent la sécurité publique et l'ordre public dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication (*CSI, art. L. 421-1*). Même si les textes ne le précisent pas, les services de gendarmerie peuvent être chargés de l'exécution des arrêtés du maire en vertu de la formule exécutoire qu'ils comportent. Au total, si l'instauration du régime de la police d'État a une conséquence fondamentale, celle de déterminer la force de sécurité en charge dans la commune de la sécurité publique au nom de l'État, elle ne modifie pas l'architecture du dispositif de sécurité intérieure. Les services de police et de gendarmerie sont en effet, chacun dans leur zone de compétence, placés sous la même direction opérationnelle du représentant de l'État d'une part, placés dans les mêmes relations fonctionnelles avec les maires d'autre part.

Il faut noter enfin que le CSI a introduit une distinction entre l'ordre public et la police administrative qui va dans le sens de cette unification de la compétence de l'État. L'article L. 122-1 du CSI dispose en effet que le représentant de l'État dans le département « *dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative* ». Et si le préfet de police de Paris, en vertu de l'article L. 122-2 du CSI, a la charge de l'ordre public dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les préfets de ces départements n'en conservent pas moins des pouvoirs de police administrative en vertu de l'article L. 2521-1 du CGCT. Cette approche du CSI qui distingue ordre public et police administrative reflète, mieux que la vieille loi municipale, l'architecture actuelle de la sécurité intérieure et la réalité des pouvoirs confiés à l'État, quelle que soit la zone de compétence, à savoir la gestion du maintien de l'ordre au sens strict du terme et la lutte contre la délinquance. Cette approche sémantique, dont le fondement opérationnel est incontestable, devrait certainement conduire à terme à remettre en cause la simple assimilation de la police administrative au maintien au sens large de l'ordre public.

3. Les redéploiements effectués à partir de 1995

Les redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie nationales, lancés à partir de 1995, ont été principalement guidés par la volonté de supprimer une partie des anachronismes dont souffrait le partage territorial entre les deux forces. En 1995, 1 000 communes de moins de 10 000 habitants avaient une police d'État, avec des petites circonscriptions de police isolées et éloignées de leur siège départemental.

Point de départ des redéploiements, la LOPS du 21 janvier 1995 et son décret d'application du 19 septembre 1996 ont modifié les critères de répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie (*V. supra*). Une première mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées a proposé la suppression de 102 circonscriptions de police. Elle n'a débouché, en 1997, que sur des transferts de 3 communes limités à la Corse. Une démarche plus ambitieuse a été initiée en 1998, à partir du rapport des députés Roland Carraz et Jean-Jacques Hiest qui ont proposé un scénario de redéploiement portant notamment sur 95 circonscriptions de police. La publication des listes des communes concernées a rapidement suscité l'opposition de nombreux élus concernés par un transfert, conduisant le gouvernement à renoncer à l'essentiel de cette réforme. Au total, en 1999, seules 6 circonscriptions de police (Hirson, les Andelys, Aubusson, Vitry-le-François, Bagnères-de-Bigorre, Saint-Junien) et au total 35 communes sont alors passées en zone de gendarmerie, alors que 11 communes étaient transférées en zone police.

Une nouvelle démarche a été lancée avec la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) qui a arrêté, parmi les orientations de la politique de sécurité intérieure, l'objectif de « *parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré* » entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale « *par le biais d'échanges compensés* ». A été ainsi posé le principe qui fonde encore aujourd'hui les redéploiements territoriaux : le respect d'un équilibre entre les deux forces de sécurité en termes d'échanges de population couverte et d'effectifs concernés. Sans atteindre les objectifs ambitieux de 1998, la démarche issue de la LOPSI, pragmatique et concertée, a permis entre 2003 et 2006 de supprimer 41 circonscriptions de police et de transférer au total 121 communes vers la zone de gendarmerie et 219 communes vers la zone police. Outre la commune de Saint-Tropez qui a vu le retour d'une brigade de gendarmerie, de nombreuses sous-préfectures ont basculé en zone gendarmerie : Villefranche-de-Rouergue, Saint-Jean-d'Angely, Saint-Amand-Montrond, Sarlat-la-Canéda, Bernay, Issoudun, Mayenne, Commercy, Issoire, Oloron-Sainte-Marie, Fontenay-le-Comte, Limoux, Saint-Claude, Figeac, Avranches, Pontivy, Cosne-sur-Loire, Thiers, La Flèche, Tournon-sur-Rhône, Guingamp, Marmande. À l'inverse, à la faveur de cette réforme, 3 nouvelles circonscriptions de police ont été créées : Cournon et Gerzat (Puy-de-Dôme) et Guilhaud-Granges (Ardèche).

Le processus de redéploiement qui devait se poursuivre à partir de 2007 dans le cadre de la revue générale des politiques publiques s'est en réalité inscrit, à partir de 2009, dans la construction de « *polices d'agglomération* » voulues par le gouvernement comme l'adaptation, dans les grandes agglomérations, de la zone de compétence de la police pour que celle-ci puisse intervenir sur des ensembles urbains plus vastes et cohérents. Une certaine confusion est née du fait que la première « *police d'agglomération* » a été inaugurée le 14 septembre 2009 en région parisienne. Mais parce qu'il s'agissait de confier au préfet de police de Paris l'autorité sur les services de police de la petite couronne, la police d'agglomération parisienne était de nature différente et n'a impliqué aucun redéploiement entre la police et la gendarmerie. En ouvrant le dossier des polices d'agglomération de Lyon, Marseille, Lille et Bordeaux, le Gouvernement a plus classiquement engagé une nouvelle vague de redéploiements, les extensions des zones de compétence de la police dans ces agglomérations étant par ailleurs compensées par la suppression de petites circonscriptions de police sur le reste du territoire. Le mouvement n'a toutefois pas eu l'ampleur imaginée. En 2011, dans les quatre agglomérations concernées, au total 12 communes et 138 000 habitants seulement ont été transférés, la gendarmerie se voyant en contrepartie confier 7 circonscriptions de police (Fourmies, Montbrison, Annonay, Pertuis, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Libourne, Graulhet). C'est à Lyon que la réforme a eu l'ampleur la plus importante, avec l'accroissement de 6 % de la population de la zone de police et le transfert de la commune de Rillieux-la-Pape (30 000 habitants). Dans la préparation de cette nouvelle vague de redéploiement, la direction générale de la police nationale s'est opposée au projet de transfert des circonscriptions de police de Villefranche-sur-Saône et d'Arles, circonscriptions comptant 50 000 habitants. Elle a également défendu la présence systématique de la police nationale dans tous les chefs-lieux de département y compris ceux ne comptant pas 20 000 habitants. À noter également le transfert à la gendarmerie d'une circonscription de police de près de 25 000 habitants, Libourne, au motif parfaitement conforme au texte du CGCT qu'elle connaissait une délinquance ne s'apparentant pas à celle d'une zone urbaine. Le redéploiement police / gendarmerie s'est ensuite poursuivi dans la logique d'adaptation des zones de compétence aux bassins de vie, avec la suppression, en 2013, de 4 circonscriptions de police : Romorantin-Lanthenay, Guebviller, Castelnaudary et Dinan.

Dans le rapport qu'elle a consacré en octobre 2011 à la redéfinition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationale, la Cour des comptes a dressé un bilan mitigé des deux grandes vagues de redéploiement de 2003 - 2006 et de 2009 - 2011, qui n'ont pas eu l'ampleur que commande un partage plus rationnel des compétences entre la police et la gendarmerie. La Cour a recommandé de poursuivre le mouvement de transfert des 37 circonscriptions de police isolées de moins de 20 000 habitants mais également de revoir les critères de répartition pour porter le seuil de population à 50 000 habitants. La Cour n'a certainement pas été insensible au fait que, compte-tenu des modes d'organisation différents des deux forces de sécurité, le transfert des 147 circonscriptions de police de moins de 50 000 habitants procurerait un gain théorique de plus de 3000 emplois. La prudence s'impose car ces redéploiements territoriaux ont eu un coût (non évalué) d'autant plus important que des dépenses ont certainement été engagées au-delà de ce qui était strictement nécessaire pour en favoriser l'acceptation par les personnels comme par les élus concernés. Le plus compliqué à gérer reste en effet, pour tout ministre de l'intérieur, le délicat équilibre entre les deux grandes forces de sécurité qui veillent chacune à ne pas perdre en influence, responsabilités ou moyens dans ces redéploiements mais aussi le dialogue avec des élus attachés à « *leurs* » gendarmes comme à « *leurs* » policiers. Les élus concernés sont malheureusement, trop souvent encore, un frein à ces transferts : 20 % d'avis défavorables ont été émis par les communes concernées en 2003 - 2006, 50 % en 2011, nécessitant la prise d'un décret, sans compter toutes les opérations auxquelles le gouvernement a préféré par prudence renoncer.