
Intercommunalité et sécurité

Plusieurs dispositions législatives récentes reconnaissent aux communautés des compétences en matière de prévention de la délinquance et de sécurité.

1. La constitution de polices intercommunales

L' article 43 de la loi du 27 février 2002, codifié à l'article L . 2212-5 du CGCT, énonce qu'à « *la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes. Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition.* »

Ainsi, il ressort que les communautés peuvent recruter des policiers municipaux compétents dans chacune des communes concernées.

La loi du 27 février 2002 n'a pas confié de pouvoirs de police générale aux présidents des communautés. En conséquence, comme le rappelle la circulaire du ministre de l'intérieur du 26 mai 2003, pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents de police municipale recrutés par un EPCI à fiscalité propre sont placés sous l'autorité du maire de cette commune qui conserve ses pouvoirs de police. L'EPCI est l'autorité de gestion administrative des agents de police municipale intercommunaux tandis que le maire demeure leur autorité d'emploi fonctionnelle.

La délibération de l'EPCI doit avoir été prise par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci ou par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population (règle dite de la majorité « qualifiée »).

Les agents de police municipale ainsi recrutés, qu'ils soient titulaires ou stagiaires, sont mis à disposition de l'ensemble des communes appartenant à cet EPCI. La procédure de mise à disposition est celle de droit commun. Ils exercent les missions qui leur sont habituellement dévolues, en matière de police administrative et judiciaire.

En l'état actuel du droit, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale n'ont pas la qualification d'officier de police judiciaire.

Dès lors et en l'absence de pouvoir de police général exercé par les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, c'est sous la seule autorité et responsabilité des maires que les agents de police municipale exercent leur mission. En outre, c'est au titre de ces mêmes pouvoirs de police générale que le maire est seul habilité à signer la convention de coordination prévue par les articles L. 2212-6, R. 2212-1 et R. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ; convention exigée au titre des dispositions de l'article L. 412-51 du code des communes pour déposer la demande d'autorisation nominative de port d'armes.

Cette compétence est liée au pouvoir de police des maires et à leur statut d'autorité d'emploi fonctionnelle des agents de police municipale intercommunaux : elle leur demeure logiquement dans le cadre intercommunal.

Ces conventions résultent d'une réflexion commune, l'État y incite les maires, pour garantir la logique et la cohérence des conventions, lesquelles s'appliqueraient dans un cadre intercommunal. Toutefois, ces documents restent signés, en vertu de la loi, par chacun des maires et non par le président de l'E.P.C.I.

Si les agents de police municipale intercommunaux effectuent des missions relativement similaires dans chacune des communes concernées, le contenu des conventions de coordination devra être adapté en conséquence : la complémentarité avec les services de sécurité de l'État tiendra alors pleinement compte de cette dimension intercommunale.

L'article L. 412-51 du Code des communes dispose que les agents de police municipale peuvent être autorisés par le préfet à porter une arme, « sur demande motivée du maire » : le président de l'E.P.C.I. n'est pas compétent.

Toutefois, par souci de cohérence, les maires mènent une réflexion commune sur les missions confiées aux agents de police municipale intercommunaux, déterminant si le port d'une arme est justifié.

Lorsque des demandes d'armement émanent de maires employant des agents de police municipale intercommunaux, les préfets examinent les demandes sur un plan intercommunal, pour une réponse identique en fonction des risques évalués à l'échelle intercommunale.

2. Les conseils locaux de sécurité à l'échelle intercommunale

Le décret du 17 juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, met en place les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Les instances de concertation ont pour objet de favoriser l'échange d'informations, de formuler et de coordonner des objectifs à atteindre en ce domaine et de participer à l'élaboration des contrats locaux de sécurité.

Créés de manière facultative , en principe au niveau communal, il est expressément prévu que de tels conseils peuvent être mis en place au niveau intercommunal, par deux ou plusieurs communes ainsi qu'un EPCI compétent en matière de prévention de la délinquance. Sont donc principalement visées, les communautés urbaines et d'agglomération dotées de cette compétence à titre obligatoire.

3. L'exercice conjoint des pouvoirs de police entre le maire et le président de communauté

La loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux Libertés et Responsabilités Locales, organise un dispositif de coopération plus large entre les maires et les présidents de communautés. Le transfert de certains pouvoirs de police municipale s'effectue sur proposition d'un ou plusieurs maires concernés, après accord de tous les maires des communes membres de la communauté. Le transfert ne nécessite aucune délibération et il est officialisé par un arrêté préfectoral.

Les transferts ne peuvent concerner que certains domaines, à condition que ces domaines relèvent de la compétence de l'EPCI :

- assainissement : établissement de règlements d'assainissement ou d'autorisations de déversement d'effluents non domestiques ;
- élimination des déchets : réglementer cette activité et établir des règlements de collecte ;
- réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ;
- organisation des manifestations sportives et culturelles dans des établissements communautaires : veiller à la sécurité de ces événements
- voirie : le transfert des pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire

Le législateur n'a pas souhaité dessaisir les maires de leur pouvoir de police générale. C'est pourquoi les arrêtés de police pris dans les domaines transférés sont pris conjointement par le président de la communauté et le ou les maires concernés.

Dans ce cas les maires n'étant pas dessaisis de leur pouvoir de police générale prévu par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ils restent conjointement responsables avec le président de l'EPCI avec lequel ils cosignent les arrêtés de police.

Emmanuel DURU
ADCF

Annexe 1 : *Les chiffres de l'Observatoire*

La sécurité dans les communautés en France

Les données sont issues de l'Observatoire de l'intercommunalité de l'ADCF – juin 2006

Gendarmerie

	Nombre	Pourcentage
EPCI qui prennent en charge une Gendarmerie	113	4,5%
Total EPCI ayant répondu à l'enquête.	2525	100%

Prévention de la délinquance

	Nombre	Pourcentage
EPCI qui mènent une action de prévention de la délinquance	25	1%
Total EPCI ayant répondu à l'enquête.	2525	100%

Contrat de Sécurité

	Nombre	Pourcentage
EPCI qui possèdent un CLS ou un CLSP*	18	0,7%
Total EPCI ayant répondu à l'enquête.	2525	100%

* *CLS* : Contrat Local de Sécurité

CLSP : Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la délinquance

Annexe 2 : Exemple de création d'un service de police à la Communauté d'agglomération Val et Forêt (2004)

La Communauté d'agglomération Val et Forêt regroupe six communes pour 100 000 habitants dans le Val d'Oise, avec un périmètre qui coïncide exactement avec la circonscription du commissariat de police nationale d'Ermont. La création d'un service intercommunal de police constitue l'un des objectifs du contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) : il s'agit de conclure une convention unique avec la police nationale, afin de renforcer la coordination et la complémentarité des deux polices sur ce territoire. Le transfert à la communauté de ce service constitue également une réponse aux difficultés de recrutement des agents de police municipal rencontrées par les communes : il s'agit d'attirer et de fidéliser plus facilement les agents avec un projet novateur et des moyens accrus. Dans le cadre du transfert de la compétence relative au CISPD, les quatre services municipaux – deux des six communes de la communauté n'avaient pas de service de police municipale – ont été progressivement transférés à la Communauté entre octobre 2003 et juin 2004. Les agents ainsi transférés ont ensuite été remis à la disposition des maires.

Au 1er septembre 2004, le service est donc composé de 19 agents relevant de la filière police et de 9 agents de surveillance, répartis en quatre équipes n'intervenant que sur le territoire de leur commune d'origine, les différents chefs de service continuant à diriger leur équipe, et la Communauté n'assurant pour l'instant que la gestion administrative. Mais progressivement, l'organisation devrait évoluer, chaque agent devant être à terme mis à la disposition de chacune des six communes. Un chargé de mission devrait être recruté courant septembre 2004 afin de réorganiser le service et de le coordonner. Le profil de cet agent contractuel – officier de la police nationale en retraite – devrait également contribuer au rapprochement des deux polices du territoire. À terme, le service devrait être structuré en brigades territorialisées, auxquelles s'ajoutera une brigade volante intervenant en renfort et sur des missions spécifiques, le service pouvant alors compter entre 30 et 50 agents, en fonction du projet que retiendront les élus.

Si à ce stade du projet, peu de changements sont donc perceptibles, la réorganisation et l'unification du service nécessiteront une harmonisation des conditions de travail des différents agents, certains travaillant également en soirée (jusqu'à minuit), d'autres non, certains travaillant 39 heures hebdomadaires avec des jours de récupération, d'autres travaillant 35 heures, certains agents enfin disposant de logements de fonctions pour nécessité absolue de service.

Annexe 3 : Exemple de convention de mise à disposition d'agents de police municipale par une communauté à ses communes membres

CONVENTION DE MISE A DISPOSITION

Entre les soussignés :

La Communauté, représentée par son Président,, faisant élection de domicile à

d'une part,

ET

La Ville de, représentée par son Maire, Monsieur....., faisant élection de domicile à

d'autre part,

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale,

Vu le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 modifié, relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux,

Vu la décision du bureau de la Communauté en date du,

CONSIDERANT que tous les agents de police municipale et agents chargés de la surveillance de la voie publique des villes membres de la Communauté ont été transférés à la Communauté et que seuls les Maire des villes membres sont titulaires du pouvoir de police, tous ces agents doivent être mis à disposition de l'ensembles des villes membres de la Communauté.....,

Il a été convenu ce qui suit :

Article 1 – Objet et durée de la mise à disposition

La Communautémet à disposition, à temps complet, de la Ville de , à compter du.....,

les agents suivants :

- Monsieur titulaire du grade de Chef de Police Municipale
- Monsieur..... titulaire du grade de Brigadier Chef Principal de Police Municipale,
- Monsieur..... titulaire du grade de Gardien Principal de Police Municipale,
- Monsieur titulaire du grade d'Agent Administratif – agent chargé de la surveillance de la voie publique,
- Madame titulaire du grade d'Agent d'Entretien – agent chargé de la surveillance de la voie publique,

pour une durée de ans.

Article 2 – Conditions d'emploi

La Ville de donne les directives de travail aux agents précités dans les conditions équivalentes à celles en vigueur pour les agents de la Communauté

En poste à temps complet, les agents précités exercent, auprès de la Ville de....., des fonctions d'un niveau hiérarchique égal à celui des fonctions exercées au sein de la Communauté.....

La situation administrative (avancements, congés, discipline...) des agents est gérée par la Communauté..... qui assure l'autorité disciplinaire et réglementaire.

Article 3 – Conditions financières

La Communauté verse aux agents la rémunération correspondant à leur grade d'origine.

Article 4 – Modalités de contrôle et d'évaluation de l'activité

Un rapport sur la manière de servir des agents est adressé par le Maire de une fois par an au Président de la Communauté qui établit la notation.

En cas de faute disciplinaire, la Communauté est saisie par le Maire de,

Article 5 – Fin de la mise à disposition

La mise à disposition des agents peut prendre fin :

- avant le terme fixé à l'article 1 de la présente convention, à la demande des intéressés ou de la collectivité ou de l'établissement d'origine ou d'accueil,
- de plein droit lorsqu'un emploi budgétaire correspondant aux fonctions exercées par les intéressés est créé ou devient vacant dans la collectivité ou l'établissement d'accueil,
- au terme prévu à l'article 1 de la présente convention.

Si à la fin de la mise à disposition les agents ne peuvent être affectés dans les fonctions qu'ils exerçaient avant leur mise à disposition, ils seront affectés dans des fonctions d'un niveau hiérarchique comparable, après avis de la Commission Administrative Paritaire.

Article 6 - Convention

Tous les litiges pouvant résulter de l'application de la présente convention relèvent de la compétence du Tribunal Administratif de.....,

La présente convention sera annexée à l'arrêté portant mise à disposition des agents précités ci-dessus.

Fait à, le,
En double exemplaire

Pour la Ville de.....,
Le Maire

Pour la Communauté,
Le Président