



D'UN CONTINUUM DE SÉCURITÉ VERS UNE SÉCURITÉ GLOBALE

RAPPORT DE LA MISSION PARLEMENTAIRE

Alice Thourot députée de la Drôme
Jean-Michel Fauvergue député de Seine-et-Marne

Septembre 2018



Synthèse

Chaque jour, près de 250 000 personnels composant les forces de sécurité de l'État agissent pour sécuriser les Français et le territoire national. Qu'ils soient policiers ou gendarmes nationaux, ils ont tous à cœur de remplir leurs missions : protéger nos concitoyens, être au plus près du terrain, mais aussi lutter contre la menace terroriste qui demeure une réalité à laquelle ils sont confrontés en permanence.

Toutefois, ils ne sont pas les seuls à exercer dans le domaine de la sécurité et de la sûreté. En effet, près de 21 500 policiers municipaux et plus de 165 000 agents privés de sécurité ont rejoint ce secteur.

Si l'on peut légitimement compter plus de 430 000 personnels qui sont mobilisés pour assurer des fonctions de sécurité, il ne s'agit pas de les confondre, moins encore de penser qu'ils sont interchangeables. Chacun a son périmètre de compétence, chacun a son registre d'intervention. Néanmoins, sur le terrain, toutes ces forces échangent et coopèrent entre elles. Leur articulation et les conditions de leur collaboration contribuent à la qualité de la coproduction de sécurité, dans le cadre d'un « continuum de sécurité » dont la mission avait à définir les contours et les règles. Cependant, au concept de continuum, la mission privilégie celui de « sécurité globale », qui correspond mieux d'après elle à l'idée d'une participation de tous à la construction et à la mise en œuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue de l'objectif commun.

Des polices municipales reconnues mais plurielles, un secteur de la sécurité privée contesté malgré des secteurs d'excellence

Avant d'envisager les évolutions à apporter, la mission a dressé l'état des lieux des forces en présence, en tenant compte de leurs atouts comme de leurs faiblesses.

Trente ans après le début de leur montée en puissance, les polices municipales sont désormais des acteurs reconnus et appréciés sur le terrain. Les policiers et les gendarmes nationaux les considèrent comme de vrais partenaires, dont le professionnalisme est attesté. En outre, elles s'appuient souvent sur des équipements modernes qui symbolisent la volonté des élus d'investir dans leurs attributions en matière de sécurité. Véritables forces de proximité, les polices municipales assurent des fonctions de médiation et se révèlent de fins connaisseurs de leur territoire. Enfin, les débats passés, portant notamment sur la faculté d'armer les policiers municipaux, apparaissent désormais révolus tant ces derniers sont maintenant intégrés aux paysages institutionnel.



Malgré ce tableau flatteur, les policiers municipaux regrettent souvent une coordination insuffisante – et donc insatisfaisante – avec les forces de sécurité de l'État. S'ils sont appréciés sur le terrain, nombre d'agents se sentent dans une situation d'infériorité par rapport aux policiers et gendarmes nationaux. Non qu'ils demandent à exercer les mêmes compétences : ils souhaitent cependant être perçus comme une force autre, exerçant des missions propres, et non comme une catégorie inférieure à leurs collègues de l'État. Enfin, ce serait commettre une erreur que de parler des polices municipales au singulier tant elles sont hétérogènes aussi bien dans les fonctions qu'elles assurent au quotidien que dans leurs formats ou même dans leurs statuts. Outils à la disposition des maires, elles sont façonnées par ceux-ci et peuvent fortement différer d'une ville à une autre.

L'univers de la sécurité privée est pour sa part confronté à de fortes critiques. Eclaté, il présente de grandes fragilités qui contribuent à l'affaiblir. En outre, les prestations assurées par les agents privés de sécurité présentent de grandes hétérogénéités. Au contraire des polices municipales, les sociétés privées de sécurité ne présentent pas toutes des garanties de fiabilité et de professionnalisme qui sont pourtant indispensables pour aller plus loin dans le sens d'une collaboration avec les services de sécurité de l'État.

Non seulement cette situation n'est pas satisfaisante, mais par ailleurs la mission considère qu'il ne doit pas exister de fatalisme en la matière. Chez certains de nos voisins, notamment en Espagne, où la mission s'est rendue, le secteur de la sécurité privée est considéré comme un partenaire fiable pour les forces publiques, qui travaillent avec de manière étroite et efficace. En France, plusieurs activités sont désormais exercées par des sociétés et des agents privés, dans des conditions qui ne suscitent ni inquiétude ni remise en cause. C'est par exemple le cas des inspections-filtrages dans les aéroports ou du transport de fonds. Ces exemples de réussites ont néanmoins des caractéristiques communes : plus grande exigence dans le recrutement, meilleure formation et meilleure rémunération pour ces agents, davantage de contrôles donnant lieu à des sanctions en cas de défaillances. C'est en s'inspirant de ces méthodes que l'excellence, qui doit être recherchée, pourra être atteinte.

Sur la base de ce constat, la mission a dressé des recommandations qui peuvent être regroupées en trois groupes : celles qui sont transversales au dispositif de sécurité globale, celles qui concernent les polices municipales, et celles qui ont vocation à s'appliquer au monde de la sécurité privée.

Se donner les moyens de produire ensemble la sécurité de demain

La mission a identifié deux thématiques transversales à l'ensemble du dispositif qui constituent à ses yeux des enjeux prioritaires. C'est sur ces deux priorités qu'elle insiste tout particulièrement.

La première porte sur la dimension humaine des acteurs de la sécurité. En effet, les métiers de la sécurité, publique ou privée, nationale ou locale, reposent d'abord et avant tout sur les hommes et les femmes qui les exercent. Bien des progrès peuvent être accomplis afin de renforcer leur professionnalisation mais également leur connaissance réciproque, préalable indispensable aux synergies entre les forces. Ainsi, la mission souhaite notamment bâtir une **filière complète et intégrée des métiers de la sécurité**, de la classe de 3^{ème} aux études universitaires supérieures, et **favoriser les passerelles** entre les différents acteurs de la sécurité.

La seconde s'inscrit dans les attentes et les axes de la police de sécurité du quotidien, dont elle partage la philosophie. La mission considère que les services les plus à même d'apporter les réponses les plus adaptées sont d'abord les acteurs de terrain. En particulier, les services de l'État doivent être pleinement reconnus et installés comme ceux qui assureront le pilotage de l'ensemble du dispositif. Il s'agit donc de les responsabiliser en leur donnant les moyens d'être encore plus efficaces. C'est à eux qu'incombera la définition puis la déclinaison des mécanismes de coordination au niveau local. Sur cette base, la mission propose de raisonner désormais par **bassin de vie**, en permettant aux services de l'État de s'appuyer sur des outils de collaboration qu'ils pourront librement constituer et adapter.



La mission a par ailleurs souhaité mettre en évidence deux autres enjeux de dimension transversale. En premier lieu, la déclinaison territoriale des politiques partenariales en matière de sécurité sera d'autant plus efficace que, à l'échelon national, les grands acteurs seront organisés de manière à ne parler que d'une seule voix. L'État sera d'autant plus – et mieux – entendu qu'il sera exemplaire afin de promouvoir la coproduction de sécurité. En second lieu, la mission rappelle que l'une des clés de la réussite reposera sur la diffusion d'une culture de la sécurité dans l'ensemble de la société. Cette culture doit toucher les citoyens, les entreprises, ou les consommateurs de services de sécurité. Elle implique de saisir les difficultés d'aujourd'hui et d'anticiper celles de demain.

Conforter les polices municipales en tant que la 3^{ème} force de sécurité du pays

Bien qu'elles soient désormais bien intégrées dans le paysage et considérées comme des partenaires de plus en plus fiables par les forces de sécurité de l'État, au point d'être considérées comme la 3^{ème} force de sécurité du pays, les polices municipales peuvent et doivent néanmoins être encore confortées dans leurs conditions d'exercice au quotidien comme dans leur articulation avec les forces de l'État.

Parmi les priorités transversales qu'elle a identifiées, la mission a insisté sur la nécessité de raisonner désormais par bassin de vie. Afin de favoriser cette approche, elle souhaite encourager le **développement des polices municipales intercommunales ainsi que les actions de mutualisation entre polices municipales**. Dans le même temps, elle propose de renforcer les moyens qui permettront aux polices municipales de travailler dans les conditions les plus efficaces avec les forces de sécurité de l'État.

La formation des policiers municipaux pourrait également gagner en qualité et en homogénéité. Aussi, la mission propose de **créer une école nationale des polices municipales**. Dans ce cadre, les échanges avec les forces de sécurité de l'État pourraient être développés et renforcés. En outre, la mission souhaite que les titres et grades des policiers municipaux soient revalorisés. Dans cet esprit de **revalorisation des carrières**, leur cadre d'emplois pourrait être fusionné avec celui des gardes champêtres tandis que le statut des agents de surveillance de la voie publique serait précisé dans les textes.



La mission a souhaité apporter des réponses concrètes qui permettront d'améliorer les conditions de travail des policiers municipaux. Elle propose ainsi de **rendre leur armement obligatoire**, sauf décision motivée du maire. Elle prévoit également d'étendre leur capacité à consulter certains fichiers. Elle entend enfin à ce **qu'ils soient équipés avec le matériel le plus adapté**. Sur ces points, faire évoluer le droit est une étape nécessaire. Ses recommandations vont dans ce sens. Toutefois, au-delà des évolutions juridiques, c'est bien leur traduction concrète sur le terrain qui est attendue.

En s'appuyant sur la situation actuelle ainsi que sur l'évolution anticipée, la mission propose d'élargir les compétences des maires et des policiers municipaux, dans un souci de mise en cohérence et de recherche d'efficacité. Ainsi, sous le contrôle du préfet, qui exerce ses fonctions de gardien du respect des lois et des règlements, le maire pourrait s'appuyer sur des pouvoirs accrus pour faire respecter ses arrêtés de police ou pour fermer certains établissements.

Enfin, la mission souhaite **renover le dispositif de contrôle des polices municipales**, en développant la capacité des inspections générales de l'État à venir s'assurer qu'elles n'excèdent pas les prérogatives sur lesquelles elles peuvent s'appuyer. Il s'agit là de la contrepartie de capacités d'intervention renforcées.

Donner à l'univers de la sécurité privée les moyens de la confiance et de l'ambition

Plus encore que s'agissant des polices municipales, beaucoup reste à faire concernant l'univers de la sécurité privée. Il importe d'abord d'établir avec l'ensemble du secteur une relation de confiance qui aujourd'hui n'existe pas, puis de définir de meilleures conditions d'articulation et de régulation.

Établir une relation de confiance avec le secteur de la sécurité privée implique de s'attaquer aux difficultés auxquelles il est confronté depuis leur origine. Les **efforts** doivent porter dès l'entrée dans la carrière de ceux qui vont exercer ces professions, **dès le recrutement et les cycles de formation**. Une bien plus grande exigence d'exemplarité est indispensable envers les publics qui souhaitent intégrer cette profession, comme envers les acteurs de la formation.



Le secteur doit en outre mûrir. Les pouvoirs publics doivent pouvoir l'y aider, en s'attaquant aux facteurs qui l'affaiblissent. Différentes pistes ont été identifiées, sur lesquelles la mission fait des propositions concrètes et opérationnelles : **renforcement de l'encadrement intermédiaire**, imposition d'une condition de **garantie financière**, **encadrement strict des règles de sous-traitance**, introduction d'un **régime de responsabilité solidaire** pour les donneurs d'ordre notamment. La mission espère ainsi faire évoluer les mentalités, et notamment les pratiques en matière de **marché public**, **afin de passer d'une logique du moins-disant à celle du mieux-disant**. Un secteur plus mûr et plus professionnel pourra en outre s'appuyer sur une **démarche de certification des professionnels et des sociétés** qui symbolisera les garanties apportées et ouvrera des droits et des devoirs d'exercice différenciés.

Par ailleurs la mission a souhaité offrir aux personnels engagés dans cette filière une **reconnaissance et une protection accrues**, ainsi que des **conditions de travail qui soient les mieux adaptées**.

En s'appuyant sur un secteur de la sécurité privée dont la qualité et le professionnalisme ne seront plus remis en cause, il sera possible, pour les forces de sécurité de l'État, de le considérer comme un partenaire avec lequel de **nouvelles collaborations sont possibles**. Outre une **participation accrue aux dispositifs**

partenariaux, la mission propose **d'associer les sociétés privées de sécurité à certaines activités actuellement exercées par les services de l'État**, comme c'est de plus en plus régulièrement le cas.

Enfin, la régulation et le contrôle du secteur de la sécurité privée sont des enjeux centraux. La mission propose de **revoir le fonctionnement du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**, mais également son périmètre. Elle insiste sur **l'importance des contrôles** que ce dernier diligente, et **sur les sanctions prises** en conséquence. En particulier, elle souhaite renforcer la publicité des sanctions contre les infractions commises dans le cadre d'activités privées de sécurité, y compris pour les donneurs d'ordre publics comme privés.

Plus professionnel, mais également mieux reconnu et mieux régulé, le secteur de la sécurité privée sera ainsi une partie intégrante du dispositif de sécurité globale que la mission souhaite promouvoir.



Sommaire

- 3 Synthèse**
- 9 Sommaire**
- 15 Introduction**

- 17 1. La montée en puissance progressive des partenaires des forces de sécurité de l'État s'est traduite par la constitution de polices municipales reconnues mais plurielles et d'un univers de la sécurité privée contesté malgré des secteurs d'excellence**
 - 19 1.1. Le développement des polices municipales et des acteurs privés de sécurité s'est accompagné d'une évolution juridique visant à les reconnaître et à les encadrer**
 - 1.1.1. La montée en puissance progressive des partenaires des forces de sécurité de l'État**
 - 1.1.1.1. Comprendre l'émergence des polices municipales et des sociétés privées de sécurité aux côtés de forces nationalisées et étatisées
 - 1.1.1.2. Des effectifs croissants concourent à la sécurité des Français aux côtés des forces de l'État



Sommaire

1.1.2. Le droit positif connaît des adaptations régulières pour intégrer l'activité des polices municipales et des sociétés privées de sécurité

- 1.1.2.1. Le droit a progressivement reconnu les partenaires des forces de sécurité de l'État et donné un cadre à leur existence comme à leurs modalités d'intervention
- 1.1.2.2. Le droit connaît une évolution régulière qui s'est encore traduite depuis 2016 par de nouvelles adaptations
- 1.1.2.3. Les compétences susceptibles d'être exercées font l'objet d'un encadrement constitutionnel fort qui ouvre néanmoins de larges perspectives de collaboration entre les forces

27

1.2. Une situation contrastée : des polices municipales appréciées mais hétérogènes, un secteur de la sécurité privée éclaté et critiqué mais capable de belles réussites

1.2.1. Les polices municipales ont progressivement été reconnues comme la 3^{ème} force de sécurité

- 1.2.1.1. Les polices municipales sont désormais des forces reconnues et appréciées
- 1.2.1.2. Les polices municipales demeurent diverses et hétérogènes

1.2.2. Le secteur de la sécurité privée souffre d'une image plus contestée malgré de belles réussites

- 1.2.2.1. Un secteur fragile, éclaté et critiqué
- 1.2.2.2. Un secteur capable de produire de belles réussites
- 1.2.2.3. Le contrôle et l'accompagnement du monde de la sécurité privée par l'État sont régulièrement présentés comme perfectibles

1.2.3. La définition comme la mise en place d'une coproduction de sécurité aujourd'hui et plus encore demain revêtent un caractère indispensable

39

2. La mise en place d'un dispositif de sécurité globale complet implique une mobilisation collective concernant aussi bien ses conditions de pilotage que les compétences de chacun

41

2.1. Se donner les moyens de coproduire ensemble la sécurité de demain

2.1.1. Conforter les bases de la coproduction en investissant dans le facteur humain, préalable de la réussite

- 2.1.1.1. Bâtir une filière de formation aux métiers de la sécurité privée comme publique
- 2.1.1.2. Favoriser les passerelles et les partages de compétences entre les acteurs de la sécurité



2.1.2. Accorder un rôle prioritaire à la coordination sur le terrain, pilotée par les cadres des forces de sécurité de l'État

- 2.1.2.1. Renforcer la capacité des chefs locaux des forces de sécurité de l'État à définir les modalités de coopération sur le terrain
- 2.1.2.2. Raisonner en termes de bassin de vie et de bassin de délinquance
- 2.1.2.3. Adapter les objectifs aux réalités de chaque territoire et améliorer les conditions du travail en commun

2.1.3. Perfectionner le pilotage national du dispositif

2.1.4. Responsabiliser la société et appréhender les défis de demain

- 2.1.4.1. La chaîne de sécurité doit impliquer tous les acteurs de la société
- 2.1.4.2. Conforter le rôle des référents sûreté
- 2.1.4.3. Bien intégrer l'enjeu sécurité dans la vie de l'entreprise
- 2.1.4.4. Encourager une démarche d'assermentation des partenaires accomplissant des missions de sécurité
- 2.1.4.5. Responsabiliser les consommateurs de services d'ordre publics
- 2.1.4.6. Anticiper l'avenir

61

2.2. Conforter les polices municipales en tant que la 3ème force de sécurité du pays

2.2.1. Améliorer les conditions de la coordination sur le terrain en confortant le lien prioritaire entre polices municipales et forces de sécurité de l'État

- 2.2.1.1. Dépasser les contraintes liées aux frontières géographiques pour privilégier les approches par bassin de vie
- 2.2.1.2. Se donner les moyens de travailler efficacement ensemble
- 2.2.1.3. Assoir les polices municipales comme partenaires privilégiés des forces de sécurité de l'État

2.2.2. Trouver les outils de gestion des ressources humaines qui répondent aux besoins et aux ambitions

- 2.2.2.1. Mieux tenir compte des spécificités du métier dès la période de formation
- 2.2.2.2. Développer les échanges entre les forces pour favoriser les conditions de la coproduction
- 2.2.2.3. Savoir valoriser le rôle des polices municipales

2.2.3. Faciliter les conditions d'exercice sur le terrain

- 2.2.3.1. Adapter les règles en matière d'armement
- 2.2.3.2. Rapprocher les moyens d'action des polices municipales de ceux des forces de sécurité de l'État

2.2.4. Envisager de possibles extensions des pouvoirs des maires et des polices municipales

- 2.2.4.1. S'appuyer d'abord sur le droit en vigueur
- 2.2.4.2. Permettre aux maires de faire respecter leurs arrêtés de police pour lutter contre le sentiment d'impuissance publique
- 2.2.4.3. Renforcer les pouvoirs des maires en matière de fermeture d'établissement
- 2.2.4.4. Développer la capacité à constater des infractions commises sur la voie publique
- 2.2.4.5. Approfondir des questions en suspens

2.2.5. Revoir les dispositifs de contrôle des polices municipales



Sommaire

2.3. Donner à l'univers de la sécurité privée les moyens de la confiance et de l'ambition

2.3.1. Réformer le marché de la sécurité privée afin de lui redonner crédibilité et confiance

- 2.3.1.1. Investir massivement dans la gestion des ressources humaines
- 2.3.1.2. Se donner les moyens de faire mûrir le secteur de la sécurité privée
- 2.3.1.3. Proposer une démarche de certification afin de donner des garanties de la crédibilité

2.3.2. Valoriser et protéger la profession comme les professionnels

- 2.3.2.1. Valoriser l'exercice d'activités privées de sécurité
- 2.3.2.2. Protéger les professionnels du secteur

2.3.3. Repenser les conditions de travail sur le terrain dans une recherche d'efficacité et d'opérationnalité

- 2.3.3.1. Les conditions d'armement
- 2.3.3.2. Les moyens d'équipement

2.3.4. Envisager le renforcement des collaborations avec les forces de sécurité de l'État dans l'exercice de plusieurs compétences

- 2.3.4.1. Favoriser une meilleure association et coordination avec les forces de sécurité de l'État sur le terrain
- 2.3.4.2. Réfléchir aux compétences actuellement exercées par les forces de l'État susceptibles d'être efficacement remplies par les professionnels de la sécurité privée
- 2.3.4.3. Envisager l'intervention de sociétés privées de sécurité sur de nouvelles thématiques

2.3.5. Revoir les conditions de la régulation et du contrôle du secteur de la sécurité privée

- 2.3.5.1. S'appuyer sur un Conseil national des activités privées de sécurité réformé
- 2.3.5.2. Étendre le champ du contrôle opéré par le Conseil
- 2.3.5.3. Renforcer les contrôles diligentés et les sanctions prises
- 2.3.5.4. Envisager des modalités régulières d'évaluation des dispositifs de sécurité et de sûreté mis en place par des partenaires de l'État au-delà des contrôles du CNAPS

123 Conclusion

125 Annexes

Annexe 1 : Lettres de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Synthèse des propositions de la mission

Annexe 4 : Compétences susceptibles d'être exercées par des fonctionnaires territoriaux en matière de sécurité

Annexe 5 : Activités susceptibles d'être exercées par des personnels privés

Annexe 6 : Modèle de carte professionnelle pour les agents privés de sécurité en Espagne

Crédits Photos

Couverture, de gauche à droite

MI/DICOM/J. ROCHA

MI/DICOM/E. DELELIS

MI/DICOM/J. ROCHA

MI/DICOM/E. DELELIS

Page 3 : MI/DICOM/P. CHABAUD

Page 4 : A. COUTANT

Page 5 : A. COUTANT

Page 6 : F. CAMPOS

Page 7 : F. CAMPOS

Page 9 : MI/DICOM/E. DELELIS

Page 10 : MI/DICOM/J. GROISARD

Page 11 : MI/DICOM/J. ROCHA

Page 12 : MI/DICOM/A. LEJEUNE

Page 15 : MI/DICOM/J. ROCHA

Page 17 : MI/DICOM/YvesMALENFER

Page 39 : GENDARMERIE/SIRPA/F. GARCIA

Page 123 : MI/DICOM/J. ROCHA



Au 31 décembre 2016, les forces de sécurité intérieure comprenaient 242 707 personnels, répartis entre 146 671 policiers nationaux et 96 036 gendarmes. À leurs côtés exerçaient, à la même date, 21 454 policiers municipaux tandis que 167 800 personnels étaient salariés par des sociétés de sécurité privée, sans oublier les militaires de l'opération Sentinelle¹. Ce sont ainsi, au sens large, plus de 430 000 personnes qui sont mobilisées pour assurer au quotidien, chacun dans son rôle et ses compétences, une « coproduction de sécurité » au profit de nos concitoyens.

Par décret du 19 mars 2018, les députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot ont été chargés par le Premier ministre, sur proposition du ministre de l'intérieur, d'une mission temporaire ayant pour objet la définition d'un continuum de sécurité ainsi que l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'État, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité. Ils ont été appuyés dans leurs travaux par Xavier Giguët, inspecteur de l'administration, ainsi que par leurs collaborateurs qui ont apporté une aide précieuse pendant toute la durée des travaux : Alexandre Coutant, Emilie Gapillard, Florent Campos, Mariétou Sarr et Véronique Nouchet-Messan.

Dans la continuité des travaux conduits afin de mettre en place la police de sécurité du quotidien, le Gouvernement souhaite en effet refonder les partenariats entre les forces de sécurité de l'État et les autres acteurs de la sécurité, dans le cadre d'une doctrine et de pratiques qu'il convient de repenser et de préciser. C'est dans cet objectif qu'ont été missionnés les parlementaires afin de l'aider à définir une vision de la place de chacun des acteurs, tout en réfléchissant aux mesures de simplification ou de modernisation des procédures applicables à chacun et en s'interrogeant sur les modalités de contrôle et de régulation des polices municipales et de la sécurité privée.

Au-delà de la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien, la mission se déroule dans une époque et un contexte spécifiques, celui de la menace terroriste, qui reste très présente et qui plane sur l'activité des forces de sécurité. Ce contexte marque l'état d'esprit des forces ainsi que les conditions de leur mobilisation. La lutte contre le terrorisme est indissociable de toutes les initiatives susceptibles d'être prises dans le champ de la sécurité : elle figure plus que jamais dans le cœur de métier des policiers et des gendarmes.

1. Dans le cadre de l'opération Sentinelle, 10 000 soldats (dont 3 000 en réserve) sont engagés sur le territoire national pour défendre et protéger les Français

Avant même la signature de la lettre de mission, la mission a établi sa méthodologie de travail en s'appuyant sur une triple démarche :

- S'appuyer sur les nombreuses études réalisées sur le sujet au cours des dernières années ;
- Auditionner le plus grand nombre d'acteurs concernés ;
- Se déplacer au plus près du terrain, aussi bien auprès de partenaires présentés comme des exemples d'excellence, que dans des structures les plus représentatives de la réalité vécue par les services et les concitoyens, ou encore à l'étranger afin de s'enrichir des modèles mis en place par nos voisins.

Pendant ses travaux, avec ses différents interlocuteurs, la mission n'a été guidée que par une seule ligne de conduite : promouvoir la parole la plus libre possible, la plus concrète, la plus opérationnelle, sans a priori idéologique.

Dès le début de ses travaux, la mission a acquis la conviction que la coproduction de sécurité entre chacun des acteurs ne peut s'inscrire que dans une logique de gagnant-gagnant et qu'elle est indissociable de la confiance des acteurs. C'est dans cette logique qu'est établi le présent rapport et que sont soumises les propositions qu'il contient. Ainsi, à la définition d'un « continuum » de sécurité, la mission préfère parler d'une « **sécurité globale** » au profit et avec nos concitoyens, qui met bien en évidence la participation de tous à sa construction et à sa mise en œuvre.

Conformément à la lettre de mission du Premier ministre, la mission a cherché à définir les bases de la doctrine d'emploi qui doit concourir à l'action de la police municipale comme des sociétés de sécurité privées, aux côtés des forces de sécurité de l'État, ainsi que les modalités d'interaction entre chacune des forces. Elle s'est également penchée sur les conditions de la réussite de cette articulation entre chacun des acteurs, depuis le recrutement et la formation des personnels qui concourent à la sécurité, à leur modalité d'exercice, incluant le champ des compétences qui doivent être assignées à chacun, en encore les contrôles susceptibles d'être diligentés auprès des partenaires de l'État.

À cet effet, la mission a dressé une série de propositions de plusieurs ordres. En effet, certaines sont d'ordre structurel et demanderont du temps aussi bien pour être mises en œuvre que pour donner leur effet. D'autres s'avèrent en revanche aisées à décider comme à exécuter, pour des progrès tangibles, susceptibles d'être observés rapidement et d'engendrer des changements concrets pour les acteurs sur le terrain. Dans ses préconisations, la mission a cherché à définir des lignes directrices et à fixer un cap. Aussi, elle a privilégié un travail sur l'architecture générale du dispositif et l'exercice des compétences plutôt qu'une analyse systématique des textes en vigueur et des dernières jurisprudences. Elle ne s'est pas interdit des positions audacieuses, ne voyant comme seules limites que l'efficacité opérationnelle de ses propositions et le respect des principes fondamentaux de la Constitution.

La mission s'est concentrée sur les enjeux qui lui ont été assignés dans la commande qui lui a été passée. Elle a veillé à ne pas outrepasser son mandat. Toutefois, elle ne saurait passer sous silence ce qu'un trop grand nombre d'acteurs lui a rappelé au fil des auditions. S'il est nécessaire et même indispensable de réfléchir aux meilleures modalités d'interaction entre, d'un côté, les forces de sécurité intérieure de l'État et, de l'autre, ses partenaires que constituent les polices municipales et les sociétés de sécurité privée, **l'État ne saurait s'exonérer d'une réflexion interne sur l'articulation de ses propres forces de sécurité, à savoir la police nationale et la gendarmerie nationale, et au sein même de la première, sur les particularités de la préfecture de police de Paris.**

Le rapport de la mission s'articule en deux grandes parties. Dans un premier temps, il établit un état des lieux de la situation existante, aussi bien sur le plan juridique que sur le constat qui peut en être dressé (I). Dans un second temps, il liste les recommandations et propositions de la mission en faveur d'une nouvelle définition de la sécurité globale (II).



La montée en puissance progressive des partenaires des forces de sécurité de l'État s'est traduite par la constitution de polices municipales reconnues mais plurielles et d'un univers de la sécurité privée contesté malgré des secteurs d'excellence

1.1. Le développement des polices municipales et des acteurs privés de sécurité s'est accompagné d'une évolution juridique visant à les reconnaître et à les encadrer

■ 1.1.1. La montée en puissance progressive des partenaires des forces de sécurité de l'État

1.1.1.1. Comprendre l'émergence des polices municipales et des sociétés privées de sécurité aux côtés de forces nationalisées et étatisées

Historiquement, la compétence de police fut d'abord une affaire municipale. Ainsi, avec le développement des franchises communales à partir du XI^{ème} siècle, les maires ont commencé à assumer la charge de la sécurité locale, jusqu'à ce que la Révolution de 1789 confie aux officiers municipaux, délégués par l'État, la responsabilité du bon ordre et de la tranquillité publique. En outre, à l'exception des administrations parisienne et lyonnaise, la loi municipale du 5 avril 1884 dote le maire de pouvoirs de police, en le faisant officier de police judiciaire, investi de pouvoirs de police, en charge de la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique.

Toutefois, les nombreuses polices municipales instituées dans l'ensemble du territoire étaient de qualité très hétérogène, alors même que l'État souhaitait s'organiser pour jouer un rôle plus actif dans ce domaine. Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, plusieurs lois ponctuelles entraînent l'étatisation des forces de police dans certaines communes, avant que la loi du 23 avril 1941 ne fixe à 10 000 habitants le seuil démographique à partir duquel l'étatisation est susceptible d'intervenir. Dans le même temps, l'administration centrale du ministère de l'intérieur se réforme afin d'accompagner cette démarche.

En parallèle, dans la continuité de la maréchaussée de l'Ancien Régime, l'État s'est doté par la loi du 16 février 1791 d'une Gendarmerie nationale, dont la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) précise qu'elle « est une force instituée pour assurer dans l'intérieur de la République le maintien de l'ordre et l'exécution des lois » et dont le service est « particulièrement destiné à la sûreté des campagnes et des grandes routes ».

Dès lors s'est progressivement mise en place l'articulation étatique que l'on connaît aujourd'hui entre police et gendarmerie nationales, qui interviennent au quotidien pour maintenir l'ordre public et rechercher les infractions qui ont été commises ou qui sont susceptibles de l'être. Ce dispositif public répond par ailleurs à l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, selon lequel « 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 auxquels elle est confiée. » Il confère à l'État un rôle central, sinon unique, dans la sécurisation du territoire et de nos concitoyens.

Pour autant, aux côtés des forces de sécurité de l'État, ont continué à exercer des personnels relevant soit directement des autorités locales, en l'occurrence des maires, soit, de plus en plus, de donneurs d'ordre privés.

En effet, les textes encourageant l'étatisation des forces de police municipales n'ont pas mis fin à l'existence de ces dernières. Au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, elles ont d'ailleurs connu une montée en puissance, certes progressive, qui s'est accentuée depuis les années 1980.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène :

- le renforcement des compétences des élus locaux, dans le cadre du processus de décentralisation, qui a donné à certains le souhait d'agir dans ce domaine ;
- le sentiment d'insécurité observé sur le terrain et exprimé sur la scène médiatique ;
- un discours politique qui, conséquence du dernier point, a accordé une place croissante aux enjeux de sécurité et a incité les maires à renforcer leur capacité d'action en la matière ;
- la mise en place des politiques locales de sécurité, dans la continuité du rapport Bonnemaïson, remis en février 1983, qui a donné un rôle significatif aux polices municipales dans le champ de la prévention de la délinquance ;
- l'apparition de nouvelles problématiques, liées notamment à la saturation de la circulation ou du stationnement automobiles et l'occupation de la voie publique ;
- l'évolution, réelle, perçue ou anticipée par les élus locaux, des forces de sécurité étatique, conduites à fermer des antennes et à se regrouper dans des centres plus grands.

Dès lors, les polices municipales ont connu un développement croissant tant de leurs effectifs que de leurs compétences, remplissant progressivement davantage de fonctions aussi bien en tant que service chargé de mettre en œuvre la réglementation municipale, qu'en tant que police de proximité, aidant les personnes et luttant contre la petite délinquance et les incivilités.

Pour leur part, les sociétés de sécurité privée ont également pris une part de plus en plus importante dans la logique de production de sécurité au quotidien. Elles répondent d'abord à un objectif spécifique. Selon l'étude de M. Gaïds Minassian publiée à l'INHEC en juillet 2008, « la sécurité privée correspond à l'ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d'un marché privé ». Il s'agit d'« une protection qui profite en propre à un client particulier », qui ne « s'intéresse qu'aux seuls besoins du client, tel qu'il les définit lui-même ». Contrairement à la sécurité publique, « l'entreprise de sécurité privée n'assume pas de responsabilités au-delà du contrat ». C'est bien la notion de contrat qui est ici centrale : la sécurité produite par les sociétés de sécurité privée dépend des contrats donnés par les donneurs d'ordre, lesquels peuvent être des personnes privées comme publiques. Si, chez certains de nos voisins, les forces privées peuvent être considérées de manière officielle comme des forces complémentaires à celles de police (c'est ainsi le cas en Espagne), elles restent davantage perçues en France comme opérant une « coopération de circonstance », selon les termes du livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe de décembre 2008².

Trois causes principales ont été avancées pour expliquer l'importance prise par les activités privées de sécurité en Europe.

- De nouvelles formes de propriété et de consommation sont apparues, à côté des espaces publics et privés classiques. Il s'agit notamment des centres commerciaux, des parcs de loisirs, des enceintes sportives ou culturelles, qui appartiennent à des propriétaires privés et qui ont vocation à être ouverts à un public large. Ces propriétaires, ou ceux qui utilisent ces espaces, ont une responsabilité dans leur sécurisation, et doivent à cet effet contractualiser avec des sociétés privées qui assurent ce service.
- L'augmentation de la demande sociale de sécurité dépasse désormais les moyens que les administrations publiques y consacrent.
- La crise financière des États les conduit à revoir leurs missions et à en confier un certain nombre à des partenaires susceptibles de les assurer dans des conditions satisfaisantes à des coûts bien moindres.

Une quatrième cause mérite désormais d'être également signalée, en lien direct avec celles énoncées : l'existence d'une menace diffuse, dans un contexte d'attaques terroristes régulières, qui entraîne un besoin de même qu'une demande de sécurité accrue de la part tant des citoyens que de la puissance publique et pour lesquels la mobilisation d'acteurs extraétatiques est désormais nécessaire.

L'importance croissante prise par les activités privées de sécurité s'est traduite par le développement des études, notamment gouvernementales, visant à appréhender le phénomène et à anticiper ses évolutions. Parmi les dernières en date figurent l'étude de la Cour des Comptes publiée en février dernier, le panorama prospectif de la sécurité privée du préfet Burg de septembre 2016 ou le rapport IGA-IGPN-IGGN sur le contrôle des entreprises de sécurité privée de mai 2010.

1.1.1.2. Des effectifs croissants concourent à la sécurité des Français aux côtés des forces de l'État

Conséquence de leur montée en puissance, les polices municipales de même que les sociétés de sécurité privée ont vu leurs effectifs croître au cours des dernières années.

L'effectif des policiers municipaux n'a cessé de progresser, de même que le nombre de communes concernées. En 1984, on comptait 5 600 policiers municipaux répartis dans 1 750 communes. En 2011, c'étaient 18 000 fonctionnaires qui exerçaient dans 3 500 communes. En 2016, enfin, 21 454 policiers municipaux étaient actifs dans près de 4 000 communes, sans compter les gardes champêtres ou les agents de surveillance de la voie publique. En un peu plus de 30 ans, leur nombre a donc été multiplié par presque 4, les communes concernées ayant plus que doublé³.

S'il existe bien des spécificités entre les territoires et les polices municipales elles-mêmes (voir infra), la tendance est claire, et forte, dans le sens d'un renforcement de ces dernières et donc d'une capacité accrue à intervenir.

L'activité des sociétés privées de sécurité se caractérise également depuis plusieurs années par une forte croissance. Au 31 décembre 2016, elles employaient 167 800 salariés, soit une hausse de 14,3% par rapport à 2011, et elles dégageaient un chiffre d'affaire d'un peu plus de 6,6 milliards d'euros hors taxes, en progression de 10% sur seulement 2 années. Sur un temps plus long, on observe que, depuis la fin des années 1990, le nombre de sociétés de sécurité privée a doublé, pour dépasser les 10 000 aujourd'hui, l'effectif salarié ayant progressé de 6,6% par an en moyenne entre 1998 et 2010, et le chiffre d'affaire du secteur connaissant sur la même période une croissance annuelle moyenne de 5,5% en volume.

Encore ces données ne sont-elles circonscrites qu'aux périmètres visés par les articles L 611-1 et L 621-1 code de la sécurité intérieure (surveillance humaine, surveillance électronique gardiennage et sécurité des personnes, transports de valeurs et de fonds, protection de l'intégrité physique des personnes, protection des navires ainsi qu'agents de recherches privés), sur lesquels s'exerce un contrôle ad hoc. En y rajoutant l'ensemble des activités qui concourent au sens large à la sécurité privée (intelligence économique, surveillance incendie, téléassistance, sécurité électronique, sécurité physique des équipements, blindages, serrurerie, ou ingénierie de la sécurité), on recenserait environ 250 000 professionnels pour un chiffre d'affaire de plus de 24 milliards d'euros.

Quel que soit le périmètre retenu, les masses concernées sont impressionnantes, et la progression du secteur s'est avérée bien supérieure à la croissance économique nationale, ceci avant même que notre pays ne soit confronté aux contraintes actuelles de la menace terroriste.

Dans les deux cas, la croissance des effectifs est à mettre en rapport avec l'évolution des personnels des forces de police ou de gendarmerie nationales, qui sont sensiblement au même étiage que le niveau atteint il y a 15 ans.

3. Il convient toutefois de noter que, entre 1950 et aujourd'hui, les gardes champêtres sont passés de 20 000 à un chiffre compris entre 1 000 et 1 500.

■ 1.1.2. Le droit positif connaît des adaptations régulières pour intégrer l'activité des polices municipales et des sociétés privées de sécurité

1.1.2.1. Le droit a progressivement reconnu les partenaires des forces de sécurité de l'État et donné un cadre à leur existence comme à leurs modalités d'intervention

Si la montée en puissance des partenariats de sécurité est une réalité dans les faits, elle s'est accompagnée d'une évolution du cadre juridique qui a d'ailleurs connu des inflexions notables au cours des dernières années.

S'agissant des polices municipales, il a fallu attendre pour que leur rôle ou leur statut soit inscrit dans des textes.

Certes, un arrêté pris le 22 septembre 1965 a prévu qu'une commune comptant plus de 2 000 habitants pouvait se doter d'une police municipale, permettant aux maires d'exercer leurs compétences traditionnelles en matière de sécurité, tranquillité et salubrité publiques.

Toutefois, c'est la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, dont les principales dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales (aux articles L 2215-5 et suivants), qui a contribué à la professionnalisation de la filière en réaffirmant son rôle et en revoyant le statut des polices municipales. Ainsi, la loi a réaménagé l'organisation et les compétences de la police municipale, en les élargissant et en les clarifiant.

La loi définit précisément les missions et les compétences des agents, lesquels deviennent agents de police judiciaire adjoints (APJA) selon l'article 21-2° du code de procédure pénale. De ce fait, les policiers municipaux sont autorisés à dresser procès-verbal en cas d'infraction aux arrêtés de police municipale, comblant ainsi le décalage entre le pouvoir de police du maire et les compétences des agents chargés de le mettre en œuvre. Ils peuvent verbaliser certaines infractions au code de la route et sont compétents pour sanctionner les contraventions de voirie routière en cas d'atteinte au domaine public routier.

La loi institue l'obligation d'une formation avant tout agrément et crée à cet effet des filières « police » au sein des centres de formation du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le texte étend les moyens sur lesquels peuvent s'appuyer les policiers municipaux, qui peuvent ainsi être autorisés à porter une arme.

Enfin, il consacre la coopération entre les différents services de police en faisant de la convention de coordination l'instrument privilégié de cette complémentarité pour optimiser leur action. La signature d'une convention de coordination est obligatoire pour les services de police qui comptent au moins cinq agents, ou qui travaillent de nuit, ou qui sont armés. La convention est passée entre le préfet et le maire, qui la signent après avis du procureur de la République.

Ces dispositions ont été renforcées et étendues par différents textes postérieurs à la loi de 1999. Sans prétendre à l'exhaustivité, signalons notamment :

- La loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne permet à la police municipale d'obtenir une autorisation permanente des propriétaires ou exploitants d'immeubles afin d'entrer dans les parties communes des immeubles.
- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a donné la possibilité aux EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) de recruter des agents de police municipale pour les mettre à disposition des communes intéressées.

- La première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 met en place une nouvelle architecture institutionnelle visant à assurer l'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale et à renforcer l'action des polices municipales.
- La loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 donne aux policiers municipaux la possibilité d'immobiliser des véhicules et à leurs chefs celui de les conduire en fourrière pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un véhicule volé. Elle permet aussi l'accès – mais ne prévoit pas de dispositif technique afférent – aux grands fichiers nationaux, via les services de police ou de gendarmerie nationales. Enfin elle permet aux policiers municipaux de sanctionner les atteintes à la tranquillité publique (racolage, occupation illicite de terrains, de halls d'immeubles...).
- La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 donne au maire un véritable rôle pivot dans la politique de prévention. Ce texte donne obligation aux services de police et de gendarmerie nationales de lui communiquer les informations en leur possession en cas de trouble à l'ordre public et demande au préfet d'associer le maire à la définition des actions de lutte contre l'insécurité. Il impose aux communes de plus de 10 000 habitants la création des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), présidés par le maire. En renforçant ainsi sensiblement les pouvoirs du maire, la loi affermit logiquement le pouvoir de la police municipale.
- La loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2) étend la capacité pour les policiers municipaux à procéder à des tests de dépistage ou à des fouilles lors de manifestations regroupant plus de 300 personnes.

Concernant les agents, leur statut a été fixé par un décret de 1994, remanié en 2006, qui a défini au sein de la fonction publique territoriale les cadres d'emplois des agents de police municipale. Ainsi, les fonctions de policiers municipaux ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux, leur recrutement procédant d'une filière spécifique de la fonction publique territoriale.

S'agissant de la sécurité privée, peu de dispositions encadraient la profession avant le début des années 1980. Il a fallu que se produise un fait divers tragique, le « tabassage à mort » d'un sans domicile fixe par des vigiles au Forum des Halles le 23 décembre 1981, ainsi qu'une vague d'émotion qui en a été la conséquence, pour que l'on assiste à une prise de conscience qui débouche sur la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. À bien des égards, ce texte a été perçu comme un socle fondateur, qui régit encore la profession, bien qu'ayant régulièrement été modifié depuis. Il vise à atteindre un modèle d'équilibre, associant contrôle de l'État et souplesse dans la direction des entreprises concernées.

Le cadre normatif a ensuite évolué notamment via la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui fait émerger la notion de complémentarité entre les forces de sécurité intérieure et les activités privées de sécurité en précisant que ces dernières « concourent à la sécurité générale ».

La loi dite LOPPSI 2 va plus loin encore en reconnaissant que les sociétés privées de sécurité étaient devenues « un acteur à part entière de la sécurité intérieure » et qu'elles pouvaient intervenir « dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État. ». La même loi pose les bases du contrôle de ces activités en créant le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Cet établissement public administratif, dont le conseil d'administration inclut des représentants de l'État et de la profession, est chargé de la délivrance des autorisations d'exercice dans le secteur de la sécurité privée, du contrôle des acteurs et d'une mission de conseil à la profession.

Diverses dispositions, incluses dans les textes cités ou prévues par des textes ad hoc, attribuent en outre des compétences particulières à des structures privées dans des domaines précisément identifiés. Ainsi, la loi de 1983 prévoit que la SNCF et la RATP sont autorisées à disposer d'un service interne de sécurité pour assurer une mission de prévention, de sécurité des personnes et des biens, de protection des agents

de l'entreprise et de son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service. Depuis la loi du 10 juillet 1989 tendant à renforcer la sécurité des aéroports et du transport aérien, les contrôles de sûreté sur les personnes et les bagages ont progressivement été transférés à des entreprises privées, sous le contrôle de forces de la puissance publique. Ce sont des sociétés privées qui exercent depuis 2001 l'inspection filtrage des passagers et bagages de cabine. D'autres textes ont également prévu des dispositions spécifiques pour des activités qui le sont elles-mêmes, comme le transport de fonds par exemple.

1.1.2.2. Le droit connaît une évolution régulière qui s'est encore traduite depuis 2016 par de nouvelles adaptations

Dans un contexte où la demande de sécurité s'est accrue, le cadre législatif et réglementaire a encore évolué en 2016 et 2017 afin de renforcer les prérogatives et les moyens des acteurs de la sécurité autres que les forces de l'État.

Les compétences des polices municipales ont été élargies, afin de leur permettre en particulier :

- d'exercer en commun leurs missions dans les transports publics de voyageurs et d'y constater certaines infractions sur le territoire de leur commune ou sur celui de plusieurs communes contiguës (loi du 22 mars 2016),
- de réaliser des palpations de sécurité (loi du 28 février 2017),
- de participer à la mise en œuvre des contrôles opérés à l'entrée ou à l'intérieur des périmètres de protection (la loi du 30 octobre 2017).

De même, leurs moyens ont été complétés :

- la gamme d'armement a été étendue (matraques et tonfas télescopiques, aérosols incapacitants ou lacrymogènes, pistolets de calibre 9 mm),
- la condition d'examen des circonstances locales et de la nature des interventions préalable à l'armement a été supprimée au profit d'une instruction recentrée sur les seuls critères d'honorabilité et d'aptitude professionnelle du postulant (loi du 21 juillet 2016),
- les policiers municipaux peuvent être dotés de gilets pare-balles (arrêté ministériel du 5 mai 2014).

Les évolutions législatives et réglementaires ont également concerné le domaine de la sécurité privée. La loi du 30 octobre 2017 autorise les agents privés de sécurité à intervenir à l'entrée ou à l'intérieur d'un périmètre de protection, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire. De même, ils peuvent désormais être armés lors de missions de surveillance ou de protection physique des personnes (loi du 28 février 2017 et décret du 29 décembre 2017).

Les annexes 4 (pour les polices municipales) et 5 (pour la sécurité privée) synthétisent l'ensemble des compétences susceptibles d'être exercées par les partenaires des forces de sécurité de l'État.

1.1.2.3. Les compétences susceptibles d'être exercées font l'objet d'un encadrement constitutionnel fort qui ouvre néanmoins de larges perspectives de collaboration entre les forces

L'extension progressive des compétences dévolues aux partenaires des forces de sécurité intérieure a été globalement validée par les jurisprudences successives du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, y compris s'agissant des activités privées de sécurité. Dans sa décision relative à la loi dite LOPPSI 2, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que les entreprises exerçant des

activités privées de sécurité, « du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique ».

Néanmoins, les juridictions ont régulièrement posé des limites à cette extension des compétences.

Ainsi, s'il a été proposé d'autoriser les policiers municipaux à réaliser des contrôles d'identité, une telle réforme a déjà été censurée par le Conseil constitutionnel, au motif que la subordination des agents de police municipale aux maires fait obstacle au principe de la subordination complète à la direction de l'autorité judiciaire des agents exerçant des missions de police judiciaire (décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011).

De même, l'extension des prérogatives des entreprises privées de sécurité est limitée par une jurisprudence ancienne et stable. Dès 1932, dans sa décision Ville de Castelnaudary, le Conseil d'État a précisé que l'exercice de la police administrative ne peut être délégué. Plus récemment, la haute juridiction administrative a jugé qu'il en était de même des missions de surveillance de la voie publique (CE, 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt). Le Conseil constitutionnel a précisé sa doctrine dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la loi dite LOPPSI 2. Il a ainsi censuré l'article de la loi qui permettait de déléguer l'exploitation et le visionnage des images de vidéosurveillance de voie publique à des personnes privées, considérant que cette disposition aurait permis « de confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et ainsi de leur déléguer des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique ». Des décisions récentes ont toutefois permis de préciser les contours de l'association des sociétés privées de sécurité, validant leur intervention sur des dispositifs conjoints. Dans une question prioritaire de constitutionnalité rendu le 28 mars 2018, le Conseil constitutionnel a relevé que si le législateur a permis d'associer des personnes privées à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique, il a également prévu que ces personnes ne peuvent qu'assister les agents de police judiciaire et sont « placées sous l'autorité d'un officier de police judiciaire ». Dans ce cas, il appartient ainsi aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continuellement garantie l'effectivité du contrôle exercée sur ces personnes par les officiers de police judiciaire. Du fait de cette garantie, le principe même de l'association des personnes privées à l'activité de surveillance de la voie publique n'a pas été censuré.

1.2. Une situation contrastée : des polices municipales appréciées mais hétérogènes, un secteur de la sécurité privée éclaté et critiqué mais capable de belles réussites

■ 1.2.1. Les polices municipales ont progressivement été reconnues comme la 3^{ème} force de sécurité

1.2.1.1. Les polices municipales sont désormais des forces reconnues et appréciées

Au cours de ses nombreux entretiens comme de ses déplacements, la mission a pu constater que la police municipale est désormais largement reconnue comme la troisième force nationale de sécurité, après mais avec la police nationale et la gendarmerie nationale.

Globalement reconnus pour leur sérieux et leur professionnalisme tant dans les zones densément peuplées que dans des communes comptant une population moindre, les policiers municipaux sont pleinement considérés comme des partenaires avec lesquels il est possible de travailler en confiance. En outre, selon la volonté propre à chaque commune, la mission a pu constater que certaines polices municipales peuvent s'appuyer sur des équipements matériels de très haute qualité, parfois supérieure à celle de leurs collègues des forces de l'État.

Par ailleurs, l'exposition des policiers municipaux est désormais manifeste. Les assassinats en service d'Aurélie Fouquet, à Villiers-sur-Marne en 2010, ou de Clarissa Jean-Philippe, lors des attentats de janvier 2015 à Montrouge, ont montré qu'ils pouvaient être pris pour des cibles car incarnant l'autorité régalienne.

Si, il y a quelques années, le rôle et les missions des policiers municipaux pouvaient être remis en question par les policiers ou les gendarmes nationaux, il apparaît aujourd'hui que la question ne se pose plus.

1.2.1.2. Les polices municipales demeurent diverses et hétérogènes

Partenaires des forces de sécurité de l'État, les polices municipales demeurent néanmoins une réalité extrêmement hétérogène.

L'augmentation régulière du nombre de policiers municipaux – et des communes dotées de polices municipales – cache mal de sérieuses différences entre les territoires. Ainsi, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur rassemble à elle seule près de 20% des effectifs totaux de policiers municipaux. En outre, les trois quarts des communes dotées d'une police municipale disposent alors d'un service qui compte moins de 5 agents. La taille de la commune ou ses spécificités conditionnent l'existence et les priorités de la police municipale.

La volonté du maire est la clé de voute de l'architecture des services. C'est la volonté du maire qui détermine l'existence même ainsi que le mode de fonctionnement, les cycles, la faculté d'être armé ou de recourir à la vidéo-surveillance, mais aussi plus largement le périmètre des missions exercées. Comme le disait déjà un rapport IGA-IGPN-IGGN de 2011, la volonté du maire a une incidence directe sur les (nombreux) points qui suivent :

- Armement ou non des effectifs et, si oui, nature de l'armement,
- Présence ou non d'un service nocturne,

- Existence de brigades spécialisées (cynophile, intervention de type BAC, moto...),
- Politique immobilière (nature et rôle des « hôtels de police »),
- Politique d'équipement (matériel de sécurité, moyens de déplacement, tenues d'intervention),
- Part accordée au judiciaire dans le fonctionnement du service (la police municipale doit-elle s'investir dans les interventions de flagrant délit ou se limiter aux arrêtés du maire ?),
- Présence sur la voie publique et conception du rôle de proximité auprès des habitants,
- Importance des contractuels ASVP et doctrine d'emploi de ces derniers,
- Couverture des établissements scolaires (et articulation avec les forces de sécurité de l'État),
- Organisation de patrouilles communes avec les forces de l'État,
- Etc.

Ainsi, il est possible d'être confronté, dans un cas, à une police municipale de format modeste, fonctionnant en régime hebdomadaire de jour, non armée, effectuant des missions de prévention, de dissuasion, de dialogue ou de médiation, et dans un autre, à une police nombreuse, s'appuyant sur un dispositif perfectionné de vidéosurveillance relié à un centre de supervision urbain moderne, armée avec des armes de 4^{ème} catégorie, effectuant des interventions et menant de actions de répression – verbalisation notamment – le cas échéant en partenariat avec les forces de sécurité de l'État.

Cette hétérogénéité montre, s'il fallait le rappeler, que la police municipale est, d'abord, un outil au service de la sécurité qui est défini localement et qui ne saurait répondre à une typologie ou à une doctrine d'emploi unique. D'une commune à une autre, parfois même limitrophes, les effectifs, équipements et règles d'emploi peuvent différer fortement. Si la plupart des grandes communes se sont dotées d'une police municipale, il en reste une, parmi celles de plus de 100 000 habitants, qui se refuse à en créer une : Brest. Les règles de création et la définition des priorités restent consubstantielles à la liberté d'administration des collectivités ; à ce titre, il ne saurait être question de s'appuyer sur un cadre unique ou a minima unifié – de même qu'il ne saurait être envisageable de se fixer cet objectif.

Enfin, il convient également de rappeler que, aux côtés de policiers municipaux, d'autres agents communaux sont habilités à exercer des missions de police sur la voie publique : les gardes champêtres ainsi que les agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

Les gardes champêtres sont des fonctionnaires territoriaux assermentés qui interviennent dans un champ très spécifique : concourir à assurer la police des campagnes. Ayant perdu une partie des prérogatives qu'ils exerçaient encore au début du XX^{ème} siècle, ils ont connu une baisse significative de leur nombre et leur statut a pu, au cours des dernières années, être remis en cause, certains proposant de les fusionner avec les policiers municipaux (rapport Ambroggiani en 2009, ou rapport sénatorial Pillet – Vandierendonck de 2012). Leur cadre d'emplois demeure, néanmoins, et rassemble entre 1 000 et 1 500 membres.

Les agents de surveillance de la voie publique, au nombre de 7 000, sont des agents communaux qui ne constituent pas un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, qui peuvent être des agents titulaires ou des contractuels, et qui ont notamment en charge la verbalisation des infractions aux règles d'arrêt et de stationnement des véhicules, aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des espaces et voies publics et à certaines dispositions contenues dans le code des assurances. Dotés de prérogatives moindres que les policiers municipaux, ils n'en restent pas moins assimilés par les usagers à la communauté des forces chargées d'assurer le respect de la réglementation.

Il n'est d'ailleurs pas exagéré de dire que, pour une grande partie du grand public – de même que pour nombre de fauteurs de troubles – les distinctions juridiques entre chaque corps ou cadre d'emplois sont largement méconnues, le port d'un uniforme contribuant à rapprocher l'ensemble de ces effectifs.

■ 1.2.2. Le secteur de la sécurité privée souffre d'une image plus contestée malgré de belles réussites

1.2.2.1. Un secteur fragile, éclaté et critiqué

Si le secteur de la sécurité privée a connu un fort dynamisme ces dernières années, il demeure un secteur à la fois fragile et éclaté.

L'une des premières caractéristiques du secteur de la sécurité privée touche à sa diversité. S'il est régulièrement fait référence au secteur de la sécurité privée comme un tout, il serait plus exact d'en parler comme d'une pluralité, tant le marché est éclaté entre ses différentes spécialités. Si la surveillance « classique », qui s'apparente au gardiennage, rassemble la majorité des agents, il convient de prendre également en compte la sécurité portuaire et aéroportuaire, la sécurité des sites à hauts risques, la télésurveillance, la protection physique des personnes, le transport de fonds, les agences privées de recherche ainsi que diverses autres spécialisations (allant de la cynotechnie aux agents physionomistes). D'une branche à une autre, les métiers diffèrent, de même que les qualifications, et donc les typologies de marchés.

Mais plus encore que cette diversité, c'est l'atomisation du secteur qui interpelle. Ainsi, en 2016, 67% des sociétés privées de sécurité n'avaient aucun salarié. En moyenne, l'analyse de la période 1998-2010 montre que 78% des sociétés emploient moins de 10 salariés. Pour autant, elles ne représentent qu'une part minime du chiffre d'affaires d'un secteur qui se révèle concentré. A eux seuls, les 10 plus grands groupes réalisent 35% de son chiffre d'affaires.

Le secteur est soumis à une forte concurrence qui pèse sur sa rentabilité. De fait, les prix sont bas, et les marges sont faibles, notamment dans le domaine de la surveillance humaine. La profession est exercée par une population généralement peu qualifiée et mal rémunérée (44% des agents exerçant une activité de surveillance perçoivent un salaire mensuel brut inférieur à 1 700 €), qui du fait des caractéristiques du marché ne se donne pas les moyens de se renforcer. La qualité du service reste souvent médiocre, ce qui ne pousse pas à une réévaluation des tarifs et perpétue un cercle qui ne prend pas le chemin de la vertu. Il est à souligner que les donneurs d'ordre publics, qui pourraient jouer un rôle d'entraînement – ils représentent 26% du marché de la surveillance humaine – ne se distinguent pas et contribuent, eux aussi, à tirer le marché vers le bas en privilégiant les coûts horaires faibles au détriment d'un service de meilleure qualité.

En outre, la profession reste très majoritairement masculine (85% en 2014), elle a massivement recours aux CDD (en 2014, seuls 28% des contrats sont des CDI) et son taux d'encadrement est faible. Les agents d'exploitation représentent 86% des effectifs pour 9% d'agents de maîtrise et 2,5% de cadres. L'encadrement intermédiaire se révèle quasi-inexistant, alors même que les conditions de travail demeurent difficiles et que la profession n'est guère valorisée ni même reconnue, son déficit d'image étant patent. Ces caractéristiques contribuent à expliquer le fort turn-over que connaît le secteur, alors même qu'il s'agit d'un secteur qui recrute et qui rassemble des emplois non délocalisables.

Ce bilan déjà sévère se nourrit de la persistance de fortes rivalités entre les différentes branches de la profession, et au sein même de ses différentes sphères. Grands groupes contre petites sociétés, secteurs intégrés au sein du livre VI du Code de la sécurité intérieure contre ceux qui en sont exclus, entreprises de pointe contre masse peu qualifiée, structures intégrées contre sociétés autonomes... le secteur est loin de parler d'une seule voix. Il n'y a en effet pas que le panorama des entreprises de sécurité privée qui est éclaté, mais également celui de leur représentation. Selon les spécialités, les regroupements syndicaux d'employeurs diffèrent et ne sont pas forcément rassemblés dans les mêmes structures, lesquelles peuvent être rivales. Car si elles sont unanimes à dresser un tableau qui met en avant de nombreuses marges d'amélioration, elles sont également marquées par de profondes divisions qui ne s'expliquent pas que par l'hétérogénéité des professions. À bien des égards, le marché de la sécurité doit mûrir, et ses acteurs avec.

Si le secteur se caractérise par son hétérogénéité, ceci se retrouve sur les prestations qu'il fournit. Des donneurs d'ordre, publics comme privés, ont signalé des difficultés sinon des manquements dans l'exécution des prestations qu'ils avaient contractées. Au cours de ses nombreux entretiens tant avec des donneurs d'ordre qu'avec des partenaires naturels des sociétés de sécurité privée ou encore avec des représentants de ces dernières, la mission a pu constater qu'il existait d'importantes marges de progrès que tous appellent de leurs vœux. Ces progrès s'avèrent indispensables afin de pouvoir pleinement associer le secteur à la mise en œuvre d'une sécurité globale au profit de nos concitoyens.

1.2.2.2. Un secteur capable de produire de belles réussites

Pour autant, il convient de se garder d'avoir un jugement qui serait excessivement critique vis-à-vis du secteur de la sécurité privée. Il connaît également de belles réussites, sur lesquelles les pouvoirs publics s'appuient, et qui sont susceptibles d'être cités en exemple voire érigés en modèle.

C'est par exemple le cas du dispositif de sûreté mis en place dans les aéroports, qui répond à des exigences qui dépassent de loin le cadre fixé au strict droit commun, alors même qu'une large partie des activités de sûreté est exercée par des agents privés. Dans ce cas, les clés de la réussite reposent sur la délimitation claire des missions qui incombent à chacun des intervenants, qu'ils soient issus des services de l'État, du gestionnaire de l'aéroport ou des sociétés missionnées pour y intervenir. La mission a pu le constater lors de sa visite du site de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle. La coordination du dispositif y est clairement établie, sous l'autorité des services de l'État et notamment du préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires. Des contrôles sont régulièrement diligentés, aussi bien par des acteurs nationaux qu'internationaux, et les manquements constatés sont sanctionnés de telle manière que la sanction édictée joue un rôle effectif de dissuasion.

Bien que eux-mêmes divers, les services en charge de la sûreté de grands groupes ou de sites sensibles, tels que la Surveillance Générale (SUGE) pour la SNCF, le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) pour la RATP, ou encore les Formations locales de sécurité (FLS) pour certains sites sensibles du secteur nucléaire⁴ constituent également des références en matière de professionnalisme, qui présentent toutes les garanties attendues pour les fonctions qu'ils occupent, et même au-delà. Dans des sites privés présentant une sensibilité accrue, comme le parc Disneyland Paris, la mission a pu dresser in situ un constat du même ordre. Dans tous ces cas, elle a retrouvé des points communs qui répondent, en creux, au portrait sévère dressé à l'encontre du secteur pris de manière plus globale. En effet, les agents font d'abord l'objet d'une sélection stricte et rigoureuse dès leur recrutement. Ils bénéficient ensuite d'un véritable programme de formation continue et d'entraînements, et se voient offrir des perspectives de carrière dans les structures qu'ils ont rejointes. Bénéficiant souvent de prérogatives que le reste de la branche n'exerce pas, ils sont ainsi valorisés et conscients d'être des éléments indiscutables dans leurs univers. En outre, les conditions de rémunération s'avèrent autrement plus intéressantes que dans des sociétés de droit commun. Les agents sont ainsi incités à s'inscrire sur le temps long, et les personnels rencontrés par la mission se sont dits satisfaits de leurs conditions de travail autant qu'ils lui ont apparu motivés. La mise en œuvre de contrôles réguliers est un autre gage de réussite qui permet de s'assurer en permanence de la qualité des agents présents sur le terrain. Enfin, lorsque leurs missions l'imposent, les services savent coopérer et se coordonner avec les forces de sécurité de l'État qui, elles aussi, jouent le jeu tout en exerçant alors une prééminence que tous leur reconnaissent.

Un autre secteur s'est imposé pour son professionnalisme tout en étant composé d'agents privés : c'est celui du transport de fonds. Là encore, l'encadrement est plus strict, de même que les conditions d'exercice (tenue, véhicules utilisés) ainsi que les prérogatives des personnels concernés (port de l'arme par exemple). Pour autant, l'exercice de cette compétence par des sociétés privées ne fait pas l'objet de débats.

De fait, si ces différents secteurs dérogent par rapport au droit commun ou se distinguent par leurs particularités, ils montrent néanmoins qu'il n'existe pas de fatalité et que, pour autant que l'on y consacre des moyens, la sécurité privée peut être un acteur de confiance et de qualité.

La présence et l'intervention de personnels dévoués et de qualité n'est d'ailleurs pas le seul apanage des structures spécialisées ou sensibles auxquelles il vient d'être fait référence. Des agents œuvrant dans la vie du quotidien se distinguent très régulièrement, et c'est heureux, dans leurs missions. Lors de la terrible soirée du 13 novembre 2015, le comportement d'agents de sécurité qui exerçaient leur mission dans des conditions se rapprochant pleinement du droit commun a permis de sauver de nombreuses vies. Que ce soit aux abords du stade de France ou à l'entrée du Bataclan, des agents de surveillance ont fait preuve de comportements héroïques, en protégeant des vies, en essayant de sécuriser autant que cela était possible un public qui venait vivre une fête et qui était confronté à la réalité d'une attaque terroriste. Si les défaillances de la sécurité privée sont réelles et doivent être citées, si une démarche de progrès doit maintenant être lancée, il convient de ne pas occulter le dévouement de ceux qui exercent dans ce secteur malgré les difficultés qui viennent d'être soulignées et qui ont permis par leur action de sauver des vies.

De même, lorsque la France a accueilli l'Euro 2016 de football dans un contexte tendu, et qu'il a fallu procéder en quelques mois au recrutement et à la formation de plusieurs agents qui n'avaient pas été initialement anticipés en raison de la brusque montée de la menace, la mobilisation collective y compris de ce secteur a permis à l'événement d'être organisé dans des conditions qui se sont révélées au final très satisfaisantes. Tout ne fut certes pas parfait, et plusieurs dysfonctionnements ont été observés (palpations de sécurité de qualité hétérogène, agents dépourvus d'autorisations d'exercice lors de contrôles inopinés du CNAPS, défaillance de prestataires ayant entraîné l'intervention en renforts de policiers nationaux lors d'une rencontre), néanmoins, au regard des enjeux et peut-être plus encore des inquiétudes qui animaient les organisateurs comme les décideurs publics – nationaux et locaux – dans les mois qui précédaient la manifestation, les responsables peuvent regarder le bilan final avec une certaine satisfaction, les images de fête ayant rapidement succédé aux angoisses des premiers jours.

Ainsi, le devoir d'objectivité conduit à être lucide sur les manques du secteur de la sécurité privée, et sur la nécessité pour lui de se réformer pour être véritablement considéré avec sérieux. Pour autant, l'approche doit rester équilibrée. Il n'existe pas de fatalité, et plusieurs exemples illustrent que des succès communs sont possibles – et déjà atteints.

1.2.2.3. Le contrôle et l'accompagnement du monde de la sécurité privée par l'État sont régulièrement présentés comme perfectibles

L'une des carences régulièrement soulignées s'agissant de l'accompagnement du secteur de la sécurité touche, d'abord, à la manière dont l'État s'est organisé et mobilisé pour piloter et contrôler le secteur.

Sur ce point, il est à noter que le panorama institutionnel ne présente pas un cadre dont la compréhension est aisée pour qui le découvrirait. En outre, ce même cadre est mouvant, ce qui ne garantit pas l'inscription des acteurs dans la durée.

Un décret du 10 septembre 2010 a institué, pour une période de 3 ans, un délégué interministériel à la sécurité privée. Passée cette période, le titulaire n'a pas été renouvelé avant que ne soit institué par le décret n° 2014-278 du 28 février 2014 un délégué aux coopérations de sécurité (DCS) au ministère de l'intérieur. D'une certaine manière, ce délégué succède au premier, tout en voyant son périmètre évoluer (extension de ses compétences au champ de la police municipale, mais perte de son caractère interministériel). Le délégué est désormais chargé de conduire le dialogue entre le ministère de l'intérieur et les acteurs concourant à la sécurité publique, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée, ainsi qu'avec les professions et secteurs d'activité particulièrement exposés à la délinquance.

La loi dite LOPPSI 2 du 14 mars 2011 a créé le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, il exerce une triple mission :

- une mission de police administrative par la délivrance, la suspension ou le retrait des autorisations pour les personnes morales et physiques ;
- une mission disciplinaire par le contrôle du respect du livre VI du code de la sécurité intérieure ;
- une mission de conseil et d'assistance à la profession pour accompagner ses évolutions, lui rappeler la réglementation et favoriser la professionnalisation.

En outre, il peut émettre des avis et formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables.

De par son statut, le CNAPS n'est pas une administration de l'État, et a vocation à privilégier une approche co-construite avec ses partenaires qui siègent à son conseil d'administration. Il bénéficie ainsi d'une certaine forme d'autonomie. S'il joue un rôle de conseil et une importante mission tant disciplinaire que de police administrative, il n'entre pas dans ses compétences de prendre des décisions de nature réglementaire. Enfin, à la différence du DCS, le CNAPS n'entretient pas de relations avec les polices municipales.

Déjà, il apparaît que, indépendamment des cadres qui composent ces structures, leurs compétences peuvent les faire entrer en concurrence, sinon en rivalité.

La concurrence – voire donc la rivalité – peut également être forte avec les structures plus anciennes et autrement plus fortes et structurées qui interviennent dans le champ de la sécurité : la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale⁵. Bien des acteurs les privilégient, les considérant comme plus légitimes, sinon plus compétentes. Enfin, la compétence normative ainsi que la tutelle sur le CNAPS sont exercées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPA) du ministère de l'intérieur, ce qui en fait également un acteur de poids dans le dispositif.

Pour être complet, les acteurs des industries de sécurité disposent également depuis 2014 d'un interlocuteur spécifique, le délégué ministériel aux industries de sécurité (DMIS), dont le rôle a été récemment accru afin d'intégrer notamment la dimension cybersécurité⁶.

Ainsi, non seulement les interlocuteurs désignés du secteur de la sécurité privée sont encore récents, mais encore doivent-ils trouver leur place face à des acteurs installés et influents. Ils constituent un panorama éclaté, source de tensions. Difficile dans ce contexte pour la profession – et pour ceux qui doivent y avoir recours – de savoir toujours auprès de qui se tourner. La tentation de la saisine multiple – et le risque d'avoir des voix discordantes – n'en est que plus forte.

Conséquence de cette organisation institutionnelle non optimale, la régulation du secteur de la sécurité privée par l'État n'est pas satisfaisante. Dans son rapport sur les activités privées de sécurité publié en février 2018, la Cour des Comptes parle même d'une « régulation lacunaire ». Elle cite, notamment, un contrôle trop peu rigoureux de la moralité et de l'aptitude professionnelle des demandeurs de titre, stigmatisant la priorisation par le CNAPS d'une maîtrise des délais de délivrance de titres au détriment de la qualité des enquêtes de moralité effectuées sur les personnels demandeurs. La Cour regrette à juste titre que des individus se voient remettre des cartes professionnelles malgré un passé récent faisant état de condamnations pénales, jetant de fait la suspicion sur une profession qui doit pourtant être irréprochable. De manière générale, pour la Cour, les enquêtes diligentées par les agents du CNAPS souffrent d'une professionnalisation insuffisante, les risques de fraudes internes comme externes étant

5. Sans oublier, dans la capitale, la préfecture de police de Paris.

6. Le décret n°2017-58 du 23 janvier 2017 transforme le DMIS en instituant un délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces (DMISC).

avérés. Enfin, la gestion du stock de cartes en circulation interpelle. En effet, ce sont 350 000 cartes professionnelles qui sont en cours de validité, alors même que le public couvert par le CNAPS est inférieur de plus de moitié. Une régulation plus rigoureuse ne laisserait pas constater un tel décalage.

Autre facette de la régulation, le contrôle de l'exercice des activités privées de sécurité n'atteint pas encore un niveau suffisant afin de renforcer le sérieux du secteur. Une nouvelle fois, le rapport de la Cour des Comptes dresse un portrait sévère. S'il montre que le nombre de sanctions prononcées augmente, il souligne que ces sanctions ne sont pas assez effectives et dissuasives. Parce que les interdictions d'exercer ne sont pas suffisamment respectées, parce que le recouvrement des amendes est parcellaire, parce que les sanctions ne bénéficient pas d'une publicité appropriée, la fonction disciplinaire qui devrait être exercée par le CNAPS ne joue pas le rôle qui est pourtant attendu.

Au-delà de ces défaillances, ce qui est souligné, notamment par la Cour des Comptes, c'est l'absence de réflexion aboutie concernant la doctrine d'emploi des partenaires privés, et une absence de stratégie globale concernant l'externalisation de certaines missions. Comme elle l'indique, « le mouvement actuel d'externalisation ne s'inscrit pas dans une stratégie coordonnée et une méthode rigoureuse mais procède davantage de volontés spontanées, fondées sur la notion imprécise de « charge induite » ». De fait, l'articulation entre chaque acteur semble relever davantage d'opportunités ou d'initiatives ponctuelles que d'une véritable réflexion sur les missions qui devraient relever de chacune des forces. Ceci est d'autant plus dommageable que les externalisations ne se traduisent pas nécessairement par des économies budgétaires directes, ni par des améliorations dans l'accomplissement des missions confiées. Or, le partage des tâches est plus que jamais un enjeu auquel notre société sera désormais confrontée.

■ 1.2.3. La définition comme la mise en place d'une coproduction de sécurité aujourd'hui et plus encore demain revêtent un caractère indispensable

Quelles que soient les forces et les faiblesses du dispositif actuel de coproduction de sécurité, les menaces auxquelles nous sommes désormais confrontés font qu'il est indispensable de travailler ensemble, forces de l'État, personnels des polices municipales, et agents recrutés par les sociétés privées. Le renforcement des effectifs de police et de gendarmerie nationales, la constitution de polices municipales désormais solides et reconnues, ainsi que la montée en puissance du secteur de la sécurité privée répondent d'abord à une attente et à un besoin auxquels des réponses doivent être apportées.

La comparaison entre des événements organisés dans le passé et d'autres d'ampleur comparable qui se sont déroulés récemment illustre que le concours de l'ensemble des effectifs mobilisables pour la sécurité de tous fait désormais partie des préalables indispensables.

Ainsi, en 1998 ou en 2007, lorsque la France accueillait sur son territoire les coupes du monde de football ou de rugby, les villes hôtes comme un grand nombre de villes du territoire, afin de faire partager le plus largement l'esprit de fête qui accompagne ces rencontres, ont aménagé des zones de rassemblement des supporters, disposé des écrans géants, ou encore organisé des moments festifs largement ouverts au public. Bien évidemment, la sécurisation de ces événements était assurée, mais elle prenait une forme qui n'était pas immédiatement perceptible pour le supporter alors libre d'aller et venir dans les espaces sans être fouillé à l'entrée ou sans avoir à passer à travers un portique de sécurité. Si les policiers étaient bien présents, le supporter concentré sur les rencontres ou les animations proposées ne s'en rendait pas forcément compte. Lors du récent Euro 2016, la situation fut toute autre. Dans les villes qui accueillait des rencontres, les fan-zones ont fait l'objet d'une sécurisation associant forces de sécurité de l'État, polices municipales et agents de sécurité privée dans des conditions qui à bien des égards se rapprochaient de celles imposées pour entrer dans un stade. Impossible d'accéder à la zone

où était installé l'écran géant sans, au préalable, être fouillé, palpé, et devoir ouvrir son sac – voire le laisser dans une consigne à l'extérieur de la fan-zone. Dans toutes les autres communes, les maires voulant aménager des zones de diffusion publique des rencontres avec des écrans étaient tenus à une obligation de sécurisation des sites qui imposaient de solliciter leur police municipale ou de recruter des personnels privés de surveillance. Lors de cette manifestation sportive, la seule mobilisation de la police et de la gendarmerie nationales aurait été insuffisante pour permettre d'assurer aussi bien le bon déroulement de l'épreuve que de l'ensemble des activités et animations suscitées par la compétition. Il a fallu recourir aux partenaires du monde de la sécurité pour que l'événement se déroule – et pour qu'il soit un succès. Dans sa stratégie de communication préalable à l'événement, le ministère de l'intérieur a d'ailleurs insisté sur la mobilisation de chacun, rassemblant au total 90 000 personnels de tous horizons dont 13 000 agents de sécurité privée. Cette logique de plus grande intégration des moyens publics et privés ne concerne pas que les événements exceptionnels, mais bien aussi les manifestations récurrentes. Depuis trois éditions, le Tour de France cycliste, qui attire 10 à 12 millions de spectateurs et amateurs sur les bords des routes pendant les trois semaines de course, s'appuie sur une cellule de coordination mobile qui se déplace d'étape en étape et qui regroupe en son sein des responsables en charge de la sécurité issus aussi bien des organisateurs que de toutes les composantes du ministère de l'intérieur. Ici également, c'est la synergie entre chacun qui doit assurer la bonne marche de la course. Le bilan des deux dernières éditions s'est à ce titre révélé très satisfaisant.

Alors que la France va continuer à accueillir des grandes manifestations sportives dans les prochaines années (notamment la coupe du monde de rugby 2023, avec 2,5 millions de personnes dans les stades, ou bien sûr jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, avec jusqu'à 20 millions de personnes susceptibles de venir assister aux épreuves), la sécurisation des dispositifs se traduira par une démarche active de coproduction qui mobilisera les forces de l'État comme les effectifs municipaux et les agents de sécurité privés. Il n'est pas exagéré de dire que de leur coordination dépendra le succès de ces événements. D'ores et déjà, il est prévu de s'appuyer sur au minima 20 000 agents privés de sécurité en vue des jeux de 2024. Les difficultés – soulignées – de recrutement pour l'Euro impliquent de se saisir dès maintenant de la question afin de bénéficier d'un vivier suffisant en nombre et irréprochable en qualité. En outre, il convient de réfléchir, au plus tôt, sur les conditions de reclassement ou de perpétuation dans l'emploi de ces personnels après l'événement. Dès 2019, la France accueillera la coupe du monde de football féminin. Le public devrait être majoritairement féminin, impliquant des recrutements suffisants de femmes comme agents de sécurité alors que la profession est, comme évoqué ci-avant, très majoritairement masculine. Il s'agira d'un premier défi auquel il conviendra de répondre.

Ainsi, la question qui se pose n'est pas, n'est plus, de savoir s'il est normal ou non d'avoir davantage recours à des personnels de sécurité issus de forces autres que celles de l'État. Leur association est désormais indispensable. L'enjeu est d'assurer la bonne articulation de chacun, sur des champs de compétences qui seront identifiés, dans une recherche d'efficacité globale et générale. Cet enjeu dépasse largement le cadre des grands événements sportifs, qui constituent une excellente illustration d'une problématique bien plus large : il touche désormais l'ensemble des activités développées sur le territoire.

La coproduction de sécurité de demain devra par ailleurs être articulée avec les objectifs de la police de sécurité du quotidien (PSQ), ainsi qu'avec ses conditions de mise en œuvre.

Le principal objectif de la police de sécurité du quotidien est, d'abord, de renouer avec la population par une présence accrue sur le terrain. Elle doit permettre également aux forces de sécurité de l'État de s'impliquer pleinement dans l'objectif prioritaire de lutte contre le terrorisme. En outre, il est attendu que les policiers et les gendarmes nationaux puissent se recentrer sur leur cœur de métier, en limitant leurs tâches administratives ou susceptibles d'être exercées par des forces autres que celles de l'État. Dès lors, l'articulation entre l'exercice des missions des forces de sécurité de l'État

et celles de leurs partenaires devient une priorité. Qu'il s'agisse du type de missions confiées ou des modalités de coordination, la constitution d'une doctrine de sécurité globale s'inscrit totalement dans la démarche de la PSQ. **La présente mission en a découlé de manière presque automatique, et il n'est pas exagéré de dire qu'une des conditions de la réussite de la PSQ dépendra de la qualité du dispositif de sécurité globale qui va se mettre en place dans les années à venir.**

Ce faisant, il est indispensable de rappeler que, aussi fortes que soient les attentes placées dans les polices municipales ou les agents de sécurité privée, aussi importantes que soient les conditions de leur articulation et de leur coordination avec les forces de sécurité de l'État, ces dernières bénéficient d'une prééminence tant juridique qu'opérationnelle qu'elles ont vocation à garder.

Les bases constitutionnelles, législatives et réglementaires rappellent à cet effet que les prérogatives permettant d'assurer la sécurité de nos concitoyens et de notre territoire sont, d'abord et avant tout, confiées à la force publique et plus particulièrement aux forces de l'État. Ce sont elles qui continueront à bénéficier des compétences les plus étendues, notamment judiciaires, pour faire respecter la loi et l'ordre. Quelles que soient les compétences qui sont aujourd'hui et seront demain dévolues à leurs partenaires, les forces de l'État continueront à constituer la clé de voute qui garantira le bon fonctionnement du dispositif pris dans son ensemble. Ce sont elles qui, le cas échéant, superviseront les initiatives susceptibles d'être déployées. Car elles seront toujours un recours en cas de dysfonctionnement autant qu'un gage d'égalité dans la production de sécurité, elles devront, toujours, s'appuyer sur une présomption de priorité ainsi que sur une capacité à reprendre la main et à s'imposer aussi souvent qu'elles le jugeront utile.

*

Dès aujourd'hui, et plus encore demain, les forces de sécurité de l'État n'accomplissent plus seules leur mission de sécurisation de la population et du territoire. Elles interviennent au côté de partenaires qui prennent une place croissante dans le dispositif général. Si malgré leur hétérogénéité les polices municipales sont désormais bien acceptées et intégrées dans le panorama, les forces privées de sécurité souffrent encore de faiblesses auxquelles il convient d'urgence de remédier. Enfin, l'articulation générale de chaque acteur gagnerait à être mieux coordonnée afin d'aboutir réellement à une situation de complémentarité qui illustrerait le concept de sécurité globale cher à la mission.

De fait, une série d'actions pourra être conduite dans trois axes différents. La première concerne le secteur pris dans sa globalité qui doit se donner les moyens de coproduire ensemble la sécurité de demain ; elle porte donc sur les mesures d'ordre transversal au secteur. La seconde porte sur les polices municipales et à leur vocation à être pleinement reconnues comme la troisième force de sécurité publique en France. La troisième est consacrée au secteur de la sécurité privée, qui doit se donner les moyens de mûrir pour bénéficier de la confiance nécessaire à l'ambition qu'elle doit, à terme, pouvoir assumer.



La mise en place d'un dispositif de sécurité globale complet implique une mobilisation collective concernant aussi bien ses conditions de pilotage que les compétences de chacun

2.1. Se donner les moyens de produire ensemble la sécurité de demain

Des mesures d'amélioration sont spécifiques au secteur des polices municipales. D'autres le sont à celui de la sécurité privée. Mais plusieurs concernent l'ensemble du champ et sont donc communes aux partenaires des forces de sécurité de l'État. Un certain nombre implique d'ailleurs directement ces dernières.

■ 2.1.1. Conforter les bases de la coproduction en investissant dans le facteur humain, préalable de la réussite

2.1.1.1. Bâtir une filière de formation aux métiers de la sécurité privée comme publique

À la base de tout dispositif de sécurité figurent, d'abord, les hommes et les femmes qui en sont les vecteurs en même temps que l'incarnation. Comme cela a été souligné, le secteur de la sécurité privée peine à s'appuyer sur des professionnels toujours bien formés et prêts à exercer une profession de plus en plus difficile. La question n'est d'ailleurs pas nouvelle : en novembre 2011, l'IGA, l'IGEN et l'IGAS avaient été missionnés pour conduire une étude sur la formation aux métiers de la sécurité privée. Le rapport, remis en juillet 2012, avait évoqué les progrès récemment observés mais il avait aussi mis en évidence des faiblesses qui impliquaient une action de la part des pouvoirs publics.

Néanmoins, pour la mission, la question de la formation ne saurait se limiter au seul secteur de la sécurité privée. En effet, dans une logique de sécurité globale qui associe tous les acteurs, publics et privés, nationaux et locaux, il convient également de raisonner de manière globale sur ce qui constitue le fondement même des enseignements dispensés aux personnels qui agiront dans le domaine de la sécurité. La mission part du principe que, quels que soient les métiers ultérieurement exercés, quelles que soient les spécialités choisies, il existe des fondements juridiques communs, des principes et des techniques opérationnelles qui sont également communs à tout le secteur. En outre, si l'objectif est de travailler ensemble demain dans des conditions où chacun se connaît et se comprend, il sera d'autant mieux atteint que chacun aura eu la possibilité de recevoir des enseignements communs.

Aussi, la mission propose de bâtir une filière professionnelle intégrée des métiers de la sécurité, depuis la classe de 3^{ème} jusqu'aux études universitaires supérieures.

Aujourd'hui, cette filière n'existe pas en tant que telle. Il existe certes des formations, délivrant différents niveaux de diplômes (CAP, baccalauréat professionnel, master, ...), mais ces formations ne sauraient à proprement parler constituer une filière, dans la mesure où elles ne couvrent pas tout le champ des métiers et des niveaux de diplômes dont a besoin la profession. Qui plus est, beaucoup d'entre elles sont de création récente, et doivent encore gagner en légitimité pour rassurer et satisfaire les attentes des recruteurs. Quels que soient les efforts réalisés depuis sa remise, les constats dressés dans le rapport de 2012 restent à bien des égards toujours d'actualité : nombre de bénéficiaires trop restreint, offre de formation incomplète et pas assez structurée, contenu et durée des formations qui font souvent débat, ambition manifestée par le secteur qui n'apparaît pas comme une évidence. S'agissant de l'existant, bien des efforts doivent encore être faits.

Plus particulièrement, l'offre en matière de formation diplômante de niveau bac +2, BTS ou DUT, est quasi inexistante. À la rentrée 2017, un institut privé⁷ a pu ouvrir une formation présentée comme le « premier parcours de formation visant un BTS adapté au secteur de la sécurité privée », certifié par le ministère de l'éducation nationale. Des discussions sont par ailleurs en cours au sein de la filière, en lien avec l'administration de l'éducation nationale, afin d'encourager d'autres initiatives en ce sens. Il y a désormais urgence. Alors que l'absence d'encadrement intermédiaire est systématiquement dénoncée – et constitue à juste titre une des faiblesses du secteur – on ne peut que s'étonner de l'absence de la formation qui, normalement, débouche sur ce type de fonctions. En même temps, il est difficile de ne pas y voir de lien direct de cause à effet : l'absence de formation dédiée aux cadres intermédiaires explique en partie l'absence de ces mêmes cadres intermédiaires...

La mission conçoit donc une formation complète, intégrant l'ensemble des niveaux de formation et de diplômes, et couvrant aussi bien la sphère privée que la sphère publique. En effet, pour la mission, les grades académiques obtenus aux différents niveaux de la filière doivent constituer des voies d'accès privilégiées aux emplois publics, sous réserve naturellement de la réussite aux concours auxquels chaque niveau rend éligible et sans restreindre les conditions d'accès existantes à ce jour. Ainsi, pourraient se retrouver dans cette filière aussi bien de futurs gardiens de la paix que des policiers municipaux en devenir ou des personnels ayant vocation à exercer dans des sociétés de sécurité privée. Il s'agirait d'un élément de garantie permettant de s'assurer de la qualité de l'ensemble des personnels intervenant dans le secteur.

La mission a conscience que la mise en œuvre de cette proposition ne sera pas aisée, et qu'elle implique un lourd travail préalable associant un grand nombre d'acteurs. Elle la juge néanmoins nécessaire tant pour établir des fondements solides que pour contribuer à la valorisation de l'ensemble des métiers qu'elle a vocation à recouvrir. Elle permettra, notamment, de s'assurer de l'absence de manques susceptibles d'avoir des conséquences sur la sociologie des professionnels de la sécurité – comme c'est actuellement le cas de l'encadrement intermédiaire dans l'univers de la sécurité privée.

PROPOSITION 1

1

BÂTIR UNE FILIÈRE COMPLÈTE ET INTÉGRÉE DES MÉTIERS DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE COMME PUBLIQUE, DE LA CLASSE DE 3^{ÈME} (CAP/BEP) AUX ÉTUDES UNIVERSITAIRES SUPÉRIEURES.

Si la filière doit d'abord couvrir la formation initiale, elle a naturellement vocation à intégrer des modules relatifs à la formation continue, même si ces derniers pourraient être plus spécifiques selon les orientations professionnelles prises par ceux qui auront rejoint le secteur.

Dans toutes les formations délivrées, à tout niveau, une attention particulière devra être accordée aux enjeux de communication. En effet, des personnels qui ont vocation à interagir et à travailler en commun doivent se comprendre en toute circonstance. Les messages donnés par les uns doivent pouvoir être interprétés par les autres. Et les agents doivent, à tout niveau – en particulier au plus près du terrain – être en situation de faire passer les messages adéquats à leurs partenaires.

7. L'Institut de formation aux carrières de la communication et de la vente, localisé à Levallois-Perret.

D'une certaine manière, cet enjeu commun constitue également un argument en faveur de la constitution de la filière des métiers de la sécurité, dans la mesure où elle permettrait de s'assurer de la diffusion de messages communs à ceux qui l'intégreraient.

PROPOSITION 2

2

DANS LE CADRE DES FORMATIONS, ACCORDER UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX ENJEUX DE COMMUNICATION AFIN NOTAMMENT DE S'ASSURER DE LA QUALITÉ DES TRANSMISSIONS D'INFORMATIONS.

2.1.1.2. Favoriser les passerelles et les partages de compétences entre les acteurs de la sécurité

Jeter les bases d'une formation intégrée pour l'ensemble du secteur apparaît comme un préalable indispensable pour la mission. Au-delà de cette étape, la réussite (ou l'échec) à un concours passé souvent avant l'âge de 30 ans ne doit pas se traduire par des orientations de carrières sur lesquelles il ne serait plus jamais possible de revenir. Davantage de brassage, sous réserve de s'assurer que des personnels aux compétences adéquates exercent les fonctions qu'ils peuvent réellement assumer, doit contribuer à répondre aux besoins autant qu'à favoriser la continuité entre les forces.

Par ailleurs, au moment où l'État a besoin de recruter davantage de policiers et de gendarmes – et qu'il a du mal à procéder à ces recrutements – il a tout intérêt à pouvoir s'appuyer sur des personnels qui auront fait leurs preuves, à travers des dispositifs qu'il convient de formaliser.

Favoriser les passerelles

Aujourd'hui, l'accès à la police nationale comme à la gendarmerie nationale est essentiellement conditionné par la réussite à un concours d'entrée. La mission n'entend pas remettre en cause cette voie d'accès qui a largement fait ses preuves : elle est la garantie de l'égalité de traitement entre les candidats et permet de s'assurer que les meilleurs accèdent aux fonctions recherchées en fonction des besoins de l'administration.

Pour autant, la mission considère que les forces de sécurité de l'État auraient tout intérêt à favoriser l'accès en leur sein de personnels qui ont déjà une expérience de la sécurité, qu'ils soient issus de polices municipales comme de l'univers de la sécurité privée. Lorsque ces personnels ont fait leurs preuves, ils bénéficient de la connaissance du métier, de ses rouages, de ses fondamentaux. Ils ont développé des compétences propres aux structures d'où ils viennent, de la proximité d'avec le public au sens de l'observation. Dans tous les cas, le respect de la hiérarchie et de l'autorité figure dans les fondamentaux de leurs conditions d'exercice.

Dans l'autre sens plus encore, des forces de l'État vers ses partenaires, l'apport de personnels bénéficiant d'une expérience dans la police ou la gendarmerie nationale peut avoir un aspect très positif aussi bien en termes de professionnalisation que de partage des compétences. Les sociétés de sécurité privée pourraient avoir beaucoup à y gagner.

Il ne s'agit évidemment pas de nier les différences entre chacune de ses entités, et encore moins de nier leurs spécificités. Il convient, également, d'être très vigilant sur les modalités de transfert d'un univers vers un autre, qu'il s'agisse des conditions de compétences requises ou du respect des règles les plus élémentaires de déontologie. En outre, il est normal qu'une structure qui aurait formé des personnels se protège d'un effet d'éviction vers une autre dans des délais trop rapides. Toutes ces précautions prises en compte et selon des modalités qui devront être encadrées, la mission plaide pour la mise en place de passerelles entre les différents univers de la sécurité, qu'il s'agisse de la police ou de la gendarmerie nationales, des polices municipales ou de la sécurité privée. Concrètement, elle propose l'assouplissement des conditions de transfert d'un univers vers un autre. Cet assouplissement pourrait d'ailleurs jouer au sein même des administrations de l'État, entre des forces investies de prérogatives régaliennes, qu'il s'agisse des agents de l'administration pénitentiaire ou des douanes.

Juridiquement, des échanges entre administrations sont possibles et existent. Les conditions font cependant qu'ils sont très limités. D'abord car ils ne sont pas égaux. En pratique, un policier national peut vivre une expérience en police municipale, alors que l'inverse n'est jamais observé. Il peut également demander une disponibilité pour exercer des activités privées. Là encore, l'inverse n'est pas permis. Surtout, l'expérience acquise n'est pas valorisée lors du retour dans l'administration d'origine. Il n'existe donc guère de motivation à faire partager son expérience auprès de ses partenaires. Les cas observés par la mission concernaient essentiellement des policiers nationaux ayant rejoint une police municipale pour échapper aux règles de gestion des personnels qui font que, souvent, les jeunes recrues commencent par exercer de nombreuses années à Paris. Encore étaient-ils peu nombreux.

D'autres formes de concurrence ont été observées. Par exemple, ce sont les agents de l'administration pénitentiaire qui font l'objet de démarchages par certaines communes pour rejoindre leur police municipale, lesquelles promettent des conditions de travail moins dures et une meilleure rémunération. Dans l'absolu, la mise en place d'une concurrence entre recruteurs n'est pas un problème en soi. Elle l'est ici, dans la mesure où, au lieu de concourir à un ajustement entre les compétences et les besoins, elle se traduit par une forme de loi du plus fort au détriment des services les moins forts, lesquels n'en demeurent pas moins des maillons indispensables du dispositif.

Afin de favoriser ces passerelles, la mission a identifié plusieurs pistes.

Actuellement, l'entrée dans la police ou dans la gendarmerie nationales est conditionnée, outre par la réussite du concours, à des limites d'âge, fixées pour les principaux corps actifs à 35 ans. Des dérogations existent néanmoins, par exemple pour les candidats ayant eu plusieurs enfants, mais aussi pour les sportifs de haut niveau, pour lesquels il n'y a pas de condition d'âge. La mission propose que, pour les candidats ayant une expérience qualifiante aussi bien en police municipale que dans des sociétés de sécurité privée, cette limite d'âge soit supprimée.

De même, la mission propose de réfléchir à une voie d'accès spécifique pour ces mêmes personnels, qui prendrait la forme d'une **validation des acquis de l'expérience**. Elle considère qu'il serait dommage de ne pas exploiter cette possibilité, tout en soulignant qu'elle devrait être encadrée pour ne sélectionner que des candidats remplissant toutes les conditions pour exercer dans les forces de sécurité de l'État.

Dans l'autre sens, un policier qui quitte son service, pour cause de départ à la retraite, pourrait être incité à s'impliquer dans une société de sécurité privée. Ceci a d'ailleurs pu être observé dans le passé. Or, **les règles de cumul emploi-retraite applicables depuis la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite encadrent plus strictement les possibilités offertes jusqu'alors** : les anciens policiers nationaux ne sont pas incités à poursuivre leur activité une fois qu'ils ont fait valoir leurs droits à la retraite. La mission propose d'instaurer un régime dérogatoire pour les policiers nationaux souhaitant, à l'issue de leur carrière dans le secteur public, poursuivre une activité dans le domaine de la sécurité privée. Une telle dérogation serait d'autant mieux acceptée que les gendarmes bénéficient de cette mesure.

Si la mission pense que cette dernière mesure devrait être consensuelle, elle propose également de réfléchir, de manière plus ambitieuse, à l'ouverture de facilités de cumuls d'activité pour des policiers nationaux avant même qu'ils n'atteignent l'âge de la retraite. Ainsi, sur ses périodes de repos, un policier national pourrait exercer une activité complémentaire dans le champ de la sécurité privée. La mission a conscience qu'une telle évolution suppose de fixer un cadrage précis, notamment en matière de déontologie, et qu'elle fera débat, certains voyant immédiatement des risques d'abus. Elle part cependant du principe que les situations d'abus ne seront pas la règle, et que des sanctions adaptées permettront de s'en prémunir. Il importe de faire confiance aux policiers qui, en toute transparence, s'engageraient sur des missions limitées en temps et en responsabilités auprès de prestataires privés. En outre, afin de limiter les risques d'abus, la mission souhaite limiter la possibilité de cumul ainsi offerte à l'exercice exclusif d'activités privées de sécurité.

Enfin, dans les cas où des policiers nationaux et des gendarmes souhaitent rejoindre une police municipale (après leur retraite, dans le cas d'un détachement, ou suite à une démission), ils sont contraints de suivre de manière intégrale la formation que doivent accomplir tous les nouveaux policiers municipaux. Si la mission considère qu'il est normal que ce changement de carrière se traduise par un temps de formation, elle n'en pense pas moins qu'il serait utile de dissocier les publics novices de ceux ayant une longue expérience, validée par une présence dans les forces de sécurité de l'État. Un cursus adapté pourrait leur être proposé – la formation n'en serait que plus courte et moins coûteuse, ce qui favoriserait également les passerelles. Un système de validation des acquis pourrait ainsi être mis en place et utilisé pendant la carrière des personnels.

La principale garantie que la mission prévoit, en contrepartie, est d'imposer un délai minimal avant toute demande de transfert. Il ne faudrait pas que les facilités ouvertes ne se traduisent pas des effets d'aubaine. S'engager dans un secteur est une démarche importante, pour le recruteur comme pour le recruté. Si faciliter les passerelles est une chose, des règles doivent permettre d'éviter que ne s'instaurent des pratiques dommageables qui en remettraient en cause le principe.

PROPOSITION 3

3

FAVORISER LES PASSERELLES ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA SÉCURITÉ EN ASSOULISSANT LES CONDITIONS DE TRANSFERT.

- Supprimer la limite d'âge permettant de présenter les concours d'entrée dans la police et la gendarmerie nationales pour les personnels des polices municipales ou des sociétés de sécurité privée.
- Réfléchir à une voie d'accès spécifique à la police nationale et à la gendarmerie nationale pour les personnels des polices municipales et des sociétés de sécurité privée.
- Instaurer un régime dérogatoire aux règles de cumul emploi-retraite au profit des policiers nationaux souhaitant exercer dans le domaine de la sécurité privée.
- Réfléchir à ouvrir les facilités de cumuls d'activité pour les policiers nationaux actifs dans le secteur de la sécurité privée exclusivement.
- Instaurer un principe de validation des acquis permettant de moduler les formations à suivre pour les agents utilisant les passerelles entre secteurs d'activité.

Promouvoir le recours aux réserves opérationnelles

Indépendamment de l'ouverture de passerelles entre les branches du secteur de la sécurité, la mission nourrit des espoirs sur les réserves de la police et de la gendarmerie nationales afin de favoriser les synergies au sein de cet univers professionnel.

À cet égard, le fonctionnement de la réserve de la gendarmerie nationale apparaît comme un exemple à conforter et dont la police nationale pourrait s'inspirer. Forte de 23 000 hommes et femmes, la réserve opérationnelle de la gendarmerie renforce l'action des unités d'active et les structures de commandement. Les réservistes, qui peuvent être mobilisés jusqu'à 30 jours par an, contribuent directement, aux côtés de leur camarades d'active, à la production de sécurité comme à la bonne exécution des lois en accomplissant des missions de surveillance générale, de protection, de contrôle et d'intervention en renfort des unités de gendarmerie. Ils peuvent être plus particulièrement sollicités durant les périodes de crise, ou lorsque les besoins se font sentir. Composée de volontaires aux parcours variés ayant satisfait à des tests d'aptitudes et bénéficiant d'une formation préalable, la réserve constitue dès lors une ressource complémentaire particulièrement utile. Les réservistes sont par ailleurs rémunérés, ce qui assure aux intéressés un complément de revenu.

Lors de ses travaux, la mission a constaté qu'il n'était pas rare que des policiers nationaux appartiennent à la réserve de la gendarmerie, qu'ils rejoignent le cas échéant sur leur temps de repos. Surtout, elle a pu constater que des agents de sécurité privée, membres de la réserve, pouvaient acquérir grâce à elle une expérience qui se révèle extrêmement positive – en même temps qu'elle leur permet de s'assurer de ressources que leur profession peine à leur offrir. Enfin, l'appartenance à la réserve favorise le croisement des compétences ainsi que les synergies que la mission appelle de ses vœux dans le cadre du continuum qu'elle cherche à bâtir. Aussi, la mission appelle à conforter le modèle de réserve opérationnelle mis en place par la gendarmerie nationale, et elle l'invite à y associer autant que possible les agents de sécurité privée.

La police nationale s'est elle-aussi dotée d'une réserve opérationnelle. Toutefois, elle ne saurait actuellement jouer un rôle comparable à celle de la gendarmerie. Créée en 2003 seulement, elle s'adresse aux policiers retraités, aux anciens adjoints de sécurité (ADS), lesquels bénéficient de conditions de recrutement facilités, ainsi qu'à l'ensemble des citoyens volontaires âgés de 18 à 65 ans. En théorie, les missions exercées et les compétences accordées aux réservistes se rapprochent de celles observées dans la gendarmerie. La réserve de la police nationale souffre cependant de ses faibles effectifs, 3 000 personnels environ, qui en font une force nettement moins mobilisable – et visible – que son homologue de la gendarmerie. Outre sa création plus récente, ce décalage s'explique par les moyens moindres que la direction générale de la police nationale peut allouer à sa réserve. En raison de restrictions budgétaires, elle n'a pas les moyens d'acquérir une envergure qui la rapprocherait de celle de la gendarmerie. Même si la mission est consciente des impératifs budgétaires auxquels la police est soumise, elle considère qu'investir dans la réserve doit redevenir un de ses objectifs pour les prochains exercices. Comme pour la gendarmerie, elle constitue un creuset naturel de partage des savoirs et des pratiques. Non seulement sa plus-value opérationnelle ne doit pas faire débat, mais en plus joue-t-elle un rôle pédagogique. Elle ne sera que plus utile au concept de sécurité globale, en contribuant à se rapprocher du citoyen, tout en s'insérant parfaitement dans la dynamique de la police de sécurité du quotidien.

La condition pour que les réserves remplissent pleinement leurs attentes en matière de sécurité globale est que les conditions de recrutement de leurs membres restent larges. La mission a pris note de débats, au sein des services, sur l'opportunité de recruter des publics qui pourraient être mobilisés en parallèle, instaurant une concurrence de fait. Il s'agit notamment de personnels de sécurité privés qui pourraient intervenir sur une manifestation exceptionnelle aussi bien au titre de leur activité professionnelle que de leur engagement dans la réserve. En outre, le recours à ces personnels pourrait, d'après certains, poser des problèmes déontologiques. Sans négliger ces arguments, la mission considère qu'il convient de faire

confiance aux recruteurs, aux gestionnaires et aux intéressés pour que ces situations ne se produisent pas dans des conditions qui s'avèreraient contre-productives. A la logique de la défiance, la mission suggère de penser en termes de confiance collective et partagée. Les bonnes conditions de fonctionnement de la réserve de la gendarmerie, l'absence de difficultés soulevées s'agissant des activités exercées par ailleurs par ses membres illustre qu'il convient de ne pas voir – ou créer – des problèmes là où il n'en existe pas. Enfin, si des abus ou des situations problématiques devaient être signalées, des sanctions pourraient être prises. Partons du principe que les bonnes volontés ne cachent pas toutes de mauvaises intentions.

4

PROPOSITION 4

S'APPUYER SUR LES RÉSERVES OPÉRATIONNELLES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES POUR FAVORISER LES SYNERGIES.

- Conforter la réserve de la gendarmerie nationale.
- Donner à la police nationale les moyens de renforcer sa réserve opérationnelle.
- Faciliter les modalités recrutement dans les réserves.

■ 2.1.2. Accorder un rôle prioritaire à la coordination sur le terrain, pilotée par les cadres des forces de sécurité de l'État

2.1.2.1. Renforcer la capacité des chefs locaux des forces de sécurité de l'État à définir les modalités de coopération sur le terrain

L'une des caractéristiques de la police de sécurité du quotidien repose sur la volonté de remettre les policiers et les gendarmes nationaux sur le terrain, au plus près de la population. Ce faisant, l'action des forces de sécurité de l'État a vocation à être modulable selon les territoires afin de coller au plus près de la réalité du terrain. Comme l'a annoncé le ministre de l'intérieur le 8 février 2018 lorsqu'il a dévoilé les grands axes de la PSQ, il importe de « faire varier le type de réponse », et de « décentraliser [demain] pour donner beaucoup plus de pouvoirs aux commissaires, aux commandants de gendarmerie ».

S'inscrivant pleinement dans cette orientation, la mission considère que la mise en œuvre de la dimension partenariale de la sécurité sur le terrain doit reposer d'abord et avant tout non pas sur des orientations définies de manière stricte depuis Paris mais, essentiellement, du diagnostic posé sur le terrain, au plus près des populations et des réalités des territoires. En matière de coopération avec les polices municipales comme avec les forces de sécurité privée, la mission préconise donc une approche déconcentrée, confiée aux responsables locaux des forces de sécurité de l'État. Ce sera à eux de définir, en fonction des spécificités des territoires, les objectifs à atteindre ensemble et les modalités à mettre en œuvre pour y parvenir.

Ainsi, plus qu'une doctrine d'emploi qui serait définie au niveau national et qui aurait vocation à être déclinée localement, la mission penche pour une diversité des approches qui tienne compte des territoires,

de leurs forces et de leurs faiblesses, ainsi que des possibilités qu'ils offrent. En effet, s'agissant des polices municipales, la mission ne peut que prendre acte du fait qu'elles sont et resteront des outils à disposition des maires et calibrées selon les souhaits et les orientations de ces derniers. Dès lors, une approche uniforme sur tout le territoire national s'avèrerait davantage une construction idéologique qu'une adaptation pratique aux réalités. Il en est de même s'agissant du secteur de la sécurité privée. Selon les territoires, la maturité des acteurs et les viviers peut varier. Pourquoi, là aussi, chercher à imposer une solution uniforme alors qu'un principe de modulation permettra d'être plus réaliste et, souvent, plus efficace ?

Des orientations pourront évidemment être fixées au plan national, de même que des propositions de démarche. Toutefois, c'est bien à l'échelon local qu'il doit revenir de fixer les règles de la coopération et de la coproduction de sécurité. Ce qui implique, également, d'adapter l'approche que peuvent développer les responsables sur le terrain, qui devront savoir faire preuve aussi bien d'autorité que de pédagogie avec leurs différents interlocuteurs.

Contrepartie de cette responsabilisation accrue, la mission insiste pour que les responsables territoriaux des forces de sécurité de l'État soient clairement et sans ambiguïté possible reconnus comme les garants de la qualité de la coproduction de sécurité dans leur territoire. Si la mission est ouverte (cf infra) à ce que les partenaires de l'État exercent des responsabilités croissantes et notamment de nouvelles missions, elle affirme que **l'État est et doit rester le garant de la sécurité globale qui sera ainsi produite**. Ce principe ne doit souffrir aucune marge d'interprétation, et encore moins de contestation.

PROPOSITION 5

5

RENFORCER LA CAPACITÉ DES CHEFS LOCAUX DES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT À DÉFINIR LES MODALITÉS DE COOPÉRATION SUR LE TERRAIN.

AFFIRMER CES RESPONSABLES LOCAUX COMME LES GARANTS DE LA QUALITÉ DE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ.

2.1.2.2. Raisonner en termes de bassin de vie et de bassin de délinquance

Le renforcement des prérogatives des chefs des forces de sécurité de l'État dans les territoires conduit naturellement à s'interroger sur les périmètres géographiques sur lesquels vont s'exercer leurs prérogatives. Sur ce point, la mission considère qu'il convient de dépasser le strict cadre des circonscriptions de sécurité, auxquelles doivent être préférées les notions de bassin de vie et de bassin de délinquance.

En effet, c'est à l'aune de ces périmètres que les diagnostics sur l'état de la sécurité, des menaces et donc de la délinquance seront effectivement pertinents. Ils doivent ainsi être considérés comme les échelons de référence au sein desquels la sécurité globale d'un territoire est définie et déclinée, au-delà des frontières administratives (y compris départementales le cas échéant).

Concrètement, cela implique que c'est au niveau des bassins de vie qu'ont vocation à être élaborés les plans de lutte contre la délinquance, et de prévention de celle-ci. C'est à ce niveau que doivent se

tenir les discussions sur les modalités de coordination entre les services de l'État et leurs partenaires, de même que les rôles des uns et des autres pourront le cas échéant être précisés, en fonction des priorités fixées, des caractéristiques reconnues et des contraintes observées. Notamment, les schémas de vidéoprotection auront vocation à être élaborés à ce niveau. C'est à ce niveau, enfin, que les cadres de la police et de la gendarmerie nationales exerceront une coordination de l'activité partenariale des polices municipales et, lorsque cela le justifie, des sociétés de sécurité privée.

Afin de leur permettre de remplir pleinement cette mission et d'optimiser leur efficacité, c'est aux responsables des forces de sécurité de l'État dans les territoires que devra incomber la mission de définir les délimitations des bassins de délinquance. En outre, ils devront adapter les moyens qu'ils déploieront, s'ils ne l'ont pas déjà anticipé. Ainsi, il leur sera demandé de désigner au sein de leurs effectifs un cadre de haut niveau, qui sera le référent désigné des partenaires de l'État dans la coproduction de sécurité. Ce cadre aura vocation à être la porte d'entrée ainsi que l'interlocuteur principal et naturel des forces de l'État pour ceux qui coopèrent avec elles. La mission a pu constater que cette pratique était déjà observée dans maints territoires, au plus grand profit de chacun. Elle propose d'aller plus loin en systématisant ce dispositif.

PROPOSITION 6

6

ADOPTER LE BASSIN DE VIE COMME CADRE DE RÉFÉRENCE POUR DÉFINIR LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ ENTRE L'ÉTAT ET SES PARTENAIRES.

- Désigner localement un référent parmi les effectifs d'encadrement de haut niveau de police et de gendarmerie nationales qui sera l'interlocuteur désigné des partenaires de l'État.
- Faire des bassins de vie le niveau pertinent d'élaboration des schémas départementaux de vidéoprotection

2.1.2.3. Adapter les objectifs aux réalités de chaque territoire et améliorer les conditions du travail en commun

La coproduction de sécurité d'aujourd'hui se caractérise par une abondante comitologie locale ainsi que par l'élaboration de conventions de différentes natures entre l'État et ses partenaires.

L'instance majeure du dialogue avec les collectivités est à ce jour le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Présidé par le maire, obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville, il réunit, selon les territoires, les acteurs prenant part à l'application des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance.

Toutefois, il ne s'agit pas de la seule instance de concertation interservices à être déclinée au niveau local.

Le CSLPD peut être substitué – ou doublonné – par un CISPD, compétent au niveau intercommunal.

Au niveau infracommunal, à l'échelle le plus souvent du quartier, peut se réunir un groupe local de

traitement de la délinquance (GLTD). Créé et animé par le procureur de la République, il peut associer des représentants de l'éducation nationale ou des bailleurs et constitue un lieu d'échange sur la vie du quartier.

Au niveau départemental, coexistent deux types d'instances. Coprésidé par le préfet et le procureur, l'état-major de sécurité (EMS) est principalement chargé de mettre en œuvre les orientations du gouvernement en matière de sécurité et d'animer la lutte contre la délinquance générale, contre les trafics, l'économie souterraine et les violences urbaines. De son côté, présidé par le préfet, secondé par le procureur et le président du conseil départemental, le conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD) regroupe des élus, des magistrats, des services de l'État ainsi que des services du département intervenant dans le domaine social, des personnalités qualifiées et des représentants d'associations.

À ces structures se surajoutent diverses commissions locales, de niveau communal ou départemental, compétentes sur tout ou partie du champ d'intervention des services de l'État, pouvant inclure la sécurisation des personnes et du territoire. Sans prétendre à l'exhaustivité, et sans établir de hiérarchie entre ces instances, citons notamment :

- Les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI), qui associent sous la coprésidence du préfet et du procureur les forces de l'ordre, les douanes, la police aux frontières et le cas échéant les groupes d'intervention régionaux, et dont le but est de mieux appréhender les phénomènes criminels.
- Les cellules de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP), qui ont vocation à « constituer un groupe de travail du CLSPD permettant le traitement de situations individuelles relevant d'une zone de sécurité prioritaire ».
- Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), qui réunissent sous la coprésidence du préfet et du procureur les services de l'État (dont les services fiscaux, des douanes et du travail) et les organismes locaux de protection sociale afin d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude.
- Les cellules de veille municipales mises en place par les communes, auxquelles peuvent être conviés des représentants des forces de l'ordre mais aussi des habitants et des associations.
- La commission départementale de vidéo-protection, qui est consultée sur toutes les demandes d'autorisation de vidéosurveillance et de modification de systèmes existants, à l'exception des systèmes intéressant la défense nationale.
- Les conseils départementaux « tourisme-sécurité », placés sous la responsabilité du préfet, adossés aux EMS, associant les représentants des organisations professionnelles et acteurs privés comme publics du secteur du tourisme.

À cette abondante comitologie est associée une liste non moins abondante de conventions susceptibles d'être signées entre les acteurs. Retenons, là aussi sans souci d'exhaustivité :

- Les conventions de coordination en matière de police municipale, qui permettent aux élus d'exprimer précisément ce qu'ils attendent de leurs policiers municipaux, d'indiquer les périmètres d'action respectifs des forces de sécurité et des polices municipales ainsi que leurs périmètres d'action conjoints, et de fixer les modalités de ce travail commun et la manière dont doit être évalué le partenariat.
- Les conventions locales de coopération de sécurité (CLCS) permettant de renforcer les coopérations opérationnelles entre les acteurs publics et privés de la sécurité dans chaque département.
- Mais aussi les conventions-cadres pour la sécurisation des grands espaces commerciaux, proposées à l'initiative des préfets depuis 2011.

- Ou encore les conventions locales de sûreté des transports collectifs, autorisant depuis 2016 les polices municipales de communes contiguës à intervenir sur l'ensemble des réseaux.

Face à cet enchevêtrement de dispositifs, la mission tire plusieurs enseignements :

- D'abord, elle se satisfait qu'un cadre ait été fixé au principe de co-construction entre les services de l'État et ses partenaires. Elle a pu constater, sur le terrain, que plusieurs interlocuteurs avaient ainsi appris à se connaître et à travailler ensemble en confiance. Il ne s'agit donc pas de critiquer et encore moins de rejeter l'existant, mais de voir comment l'améliorer.
- Néanmoins, elle regrette la multiplication des structures, qui contribuent à la dilution des responsabilités de chaque acteur en donnant l'image d'un mille-feuille. Non que chacune d'entre elles prise à part lui paraisse inutile, mais leur juxtaposition a conduit à créer un monstre bureaucratique où le respect des périmètres de compétences prend le pas sur la recherche effective de coproduction et sur les objectifs que cette même coproduction doit poursuivre. Chaque structure consomme par ailleurs du temps et des effectifs, qui pendant qu'ils assistent à ces comités n'effectuent pas leur travail sur le terrain.
- En outre, elle constate que, à chaque situation nouvelle ou évolutive, la réponse apportée a été de créer une nouvelle forme de coopération, via une nouvelle structure ou une nouvelle convention, conduisant de fait à une accumulation des dispositifs plus qu'à une adaptation au contexte.

Enfin, à de trop nombreuses reprises, la mission s'est vu indiquer que les conventions types (notamment en matière de coordination avec les polices municipales) n'étaient modifiées qu'à la marge, comme si les acteurs locaux se sentaient davantage liés par une proposition de cadre suggérée par Paris que par la prise en compte de réalités locales.

Afin de répondre à cet état de lieux, la mission suggère de constituer un conseil local unique, créé dans le cadre du bassin de vie, qui serait le pilier de la démarche de coproduction de sécurité au niveau local.

Une convention de coordination viendrait définir et caractériser les bassins de délinquance, puis détailler les missions précises exercées par chaque acteur ainsi que leurs modalités de coordination. Cette instance pourrait ensuite connaître des déclinaisons thématiques ou infralocales, à la condition que ces dernières répondent à un objectif opérationnel clair adapté aux bassins et/ou types de délinquance.

L'idée que la mission veut souligner et présenter comme un impératif est bien que, plutôt que de raisonner sur la base d'une logique de moyens, il convient de prioriser la logique de résultats et d'efficacité.

Si un cadrage national sera nécessaire, celui-ci devra être le plus souple possible, afin de permettre aux acteurs locaux d'exercer pleinement leurs compétences et d'adapter le canevas à leurs spécificités locales, le cas échéant en associant aussi bien les élus locaux que tous les acteurs susceptibles d'apporter une contribution utile. C'est aux cadres dirigeants de l'État dans les territoires qu'il appartient de s'emparer du pilotage de ces conseils, en choisissant qui y inclure, à quel rythme se réunir, et comment y organiser le travail. Si le pilotage stratégique nécessitera la mobilisation des élus, des membres du corps préfectoral et de ceux du parquet, la déclinaison opérationnelle devra consacrer le rôle prépondérant des cadres de la police et de la gendarmerie nationales.

PROPOSITION 7

7

REFONDER LE CADRE LOCAL DE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ EN S'APPUYANT SUR UN CONSEIL UNIQUE CRÉÉ DANS LE CADRE DU BASSIN DE VIE.

- Proposer un cadrage national qui laisse le plus de marges d'adaptation possibles pour garantir une adaptation à chaque territoire.
- Proposer le cas échéant des déclinaisons thématiques ou infralocales à ce conseil.
- Consacrer le rôle prépondérant des cadres de la police et de la gendarmerie nationales dans la déclinaison opérationnelle de la coproduction de sécurité.

Améliorer les conditions de travail peut se traduire également par des initiatives d'ordre logistique ou immobilier. Symboliquement, la mission souligne que la constitution d'un centre de commandement commun à l'ensemble des forces de sécurité de l'État et armé par chacune d'entre elles dans chaque département serait de nature à favoriser les synergies en même temps qu'elle offrirait un cadre simplifié pour ses partenaires, qui n'auraient pas à s'interroger sur l'interlocuteur idoine à contacter en cas de crise. Ce centre de commandement serait doté d'un numéro de téléphone spécifique en cas de crise ou de problème grave, numéro communiqué à tous les membres de la communauté de la sécurité, dont les sociétés de sécurité privé. Plus largement, ce centre bénéficierait de canaux de communication spécifiques et privilégiés pour ses relations avec les professionnels de la sécurité. L'Espagne s'est dotée d'un système de communication dédié aux forces privées de sécurité (le « réseau bleu »), et la mission a pu constater la plus-value de ce dispositif.

PROPOSITION 8

8

RÉFLÉCHIR À LA CONSTITUTION DE CENTRES DE COMMANDEMENT COMMUNS AUX FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT DANS LES DÉPARTEMENTS.

- Doter ces centres de lignes spécifiques pour les cas de crise et les communiquer aux membres de la communauté de la sécurité.

■ 2.1.3. Perfectionner le pilotage national du dispositif

Comme l'a indiqué la mission ci-avant, le pilotage national du dispositif de continuum est éclaté entre plusieurs structures au sein du ministère de l'intérieur, ce qui crée des phénomènes de concurrence sinon de rivalité, d'autant que la délimitation des compétences de chacun n'apparaît pas clairement définie. Afin de renforcer l'action de l'administration de l'État, tant dans son fonctionnement interne que vis-à-vis de ses partenaires, la mission propose de revoir son organisation actuelle.

L'une des causes de la dispersion de l'État en matière de coproduction de sécurité tient au caractère bicéphale de son administration entre d'un côté la délégation aux coopérations de sécurité et de l'autre la direction générale du CNAPS. Ce qui les distingue a été dit : les périmètres ne se recoupent pas de manière identique, tandis que l'on a dans un cas une structure administrative légère placée sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur, et dans un autre un établissement public administratif institué par la loi et administré par un collège qui remplit les fonctions d'un conseil d'administration et au sein duquel siègent notamment des représentants de la profession. Néanmoins, cette bicéphalie pose problème. Dès lors que sont abordés les enjeux de concertation, de mobilisation et de régulation avec le secteur de la sécurité privée, les deux responsables en fonction ont une légitimité pour intervenir.

La mission souhaite mettre fin à cette situation. Elle propose donc que le directeur général du CNAPS soit pleinement compétent sur l'ensemble du champ de la sécurité privée et que ce soit désormais lui qui exerce les compétences actuellement exercées dans ce secteur par le délégué aux coopérations de sécurité. Afin de l'aider à bien anticiper les évolutions à venir du secteur, il devra s'appuyer sur une cellule renseignement, analyse et prospective interne à la structure.

Voyant son périmètre réduit à la coopération avec les polices municipales, l'autonomie, s'il n'est l'existence même, du DCS n'apparaît pas à la mission comme une évidence. Elle suggère donc de supprimer cette structure et de confier les compétences non attribuées au CNAPS à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, qui intervient déjà dans ce secteur via sa sous-direction des polices administratives. Afin de pouvoir exercer au mieux ses nouvelles compétences, la DLPAJ devra néanmoins revoir son organisation interne afin de se renforcer en conséquence.

PROPOSITION 9

9

REFONDER LES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ.

- Supprimer le DCS.
- Confier au directeur général du CNAPS les compétences exercées par le DCS en matière de sécurité privée.
- Doter le CNAPS d'une cellule renseignement, analyse et prospective.
- Confier à la DLPAJ les compétences exercées par le DCS concernant les polices municipales.

Le pilotage national du dispositif sera d'autant plus efficace – et percutant – que l'État, au plan national, saura se montrer exemplaire dans ses initiatives dans ce domaine. Ceci impliquera que des consignes claires et non contradictoires soient diffusées par les grandes administrations à réseau en charge de la sécurité des Français, et que les forces de sécurité de l'État continuent à se montrer en toute occasion exemplaires.

Ceci impliquera également que toutes les administrations concernées agissent dans le même sens. Si le rôle du ministère de l'intérieur sera central, le ministère de la justice et l'autorité judiciaire auront également un rôle à jouer. Par exemple, à plusieurs reprises il a été rapporté auprès de la mission que les bulletins judiciaires, exigés pour exercer dans le secteur, n'étaient pas toujours à jour, ce qui contribuerait à expliquer pourquoi des personnes bénéficient d'une autorisation d'exercice qui n'aurait pas dû être délivrée. De même, le rôle – et notamment la fermeté – des magistrats des ô

administratif et judiciaire, du siège comme du parquet, devra être souligné. Il est en effet fondamental et indispensable pour que la démarche et notamment la sécurité privée progresse. Une instruction ministérielle en ce sens serait la bienvenue.

PROPOSITION 10

10

ASSOCIER L'AUTORITÉ JUDICIAIRE À LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ.

Enfin, l'exemplarité de l'État passera également par des actions qu'il conduira lui-même pour que ses propres forces de sécurité coopèrent et travaillent ensemble de la manière la plus complète et la plus efficace possible.

Ces dernières années, des initiatives ont été prises pour rapprocher ces différentes forces : création de services communs (notamment, mais pas seulement, achats ou coopération internationale au niveau central, renseignement au niveau territorial). Elles vont dans le bon sens : sans remettre en cause les spécificités de chaque force, elles permettent de rapprocher les cultures et les méthodes là où la différenciation des approches ne se justifie pas.

La mission est persuadée que sur bien des points, il est possible d'aller plus loin. Aussi, elle souhaite que soit menée une réflexion approfondie vers une plus grande mutualisation entre les forces de gendarmerie, les forces de police nationales et la préfecture de police de Paris.

PROPOSITION 11

11

MENER UNE RÉFLEXION APPROFONDIE VERS UNE PLUS GRANDE MUTUALISATION ENTRE LES FORCES DE GENDARMERIE ET DE POLICE NATIONALES, INCLUANT LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS.

■ 2.1.4. Responsabiliser la société et appréhender les défis de demain

Plus que jamais, la sécurité est l'affaire de tous. Bâtir une sécurité globale implique d'associer au-delà des forces de l'État et de ses partenaires naturels. Un travail de pédagogie et de persuasion doit être conduit auprès de toute la population, mais aussi des entreprises, des acteurs de la vie quotidienne, ou des consommateurs de services d'ordre. En outre, être responsable implique d'anticiper les défis de demain.

2.1.4.1. La chaîne de sécurité doit impliquer tous les acteurs de la société

Dire que la sécurité est désormais l'affaire de tous implique de sensibiliser au premier chef le citoyen comme un maillon indispensable de la chaîne. Si la sécurité globale est construite pour lui, il doit également en être un acteur, en faisant preuve de vigilance et d'esprit civique dans son comportement quotidien. Il appartient aux responsables publics, nationaux comme locaux, mais aussi privés de prendre leur part dans la responsabilisation de la société pour diffuser les messages adéquats et défendre les valeurs qui fondent le vivre-ensemble. Il existe déjà des cas dans lesquels les citoyens sont directement associés à la démarche, via notamment des instances de concertation. Des élus locaux comme des sociétés ont pris des initiatives en ce sens. Ils méritent d'être salués et encouragés.

Au-delà du citoyen, la chaîne de la sécurité englobe désormais tous les acteurs qui sont amenés à jouer un rôle auprès du grand public. Le médiateur ou l'éducateur sont aussi des interlocuteurs privilégiés de cette chaîne. Au contact du terrain et des difficultés sociales, ils sont à même de diffuser des messages comme de faire remonter des signaux faibles. Ils doivent donc nécessairement être pris en compte.

À cet égard, les bailleurs sociaux ainsi que les concierges d'immeubles jouent un rôle de premier plan qu'il convient de souligner – et qui pourrait être étendu. Fins connaisseurs du maillage des territoires, conscients des difficultés comme de la réalité des zones sensibles, ils bénéficient d'un statut à part, en même temps qu'ils peuvent être perçus comme une première cible pour ceux qui souhaitent s'en prendre à des symboles d'une société organisée. Aussi, la mission plaide pour que les bailleurs soient aidés dans leurs missions autant que reconnus comme des acteurs de la coproduction de sécurité. A ce titre, elle souhaite qu'ils soient autorisés à mettre en place des systèmes de vidéosurveillance aux abords immédiats des immeubles, et non pas seulement à l'intérieur de ceux-ci. Quand un délit (ou un crime) est commis à l'entrée d'un immeuble, l'auteur des faits n'a jamais été arrêté par l'évolution du statut juridique des lieux où il se trouve selon qu'il ait ou non franchi la porte d'entrée.

De même, les bailleurs pourraient utilement être reliés aux référents police et gendarmerie, en étant dotés d'un numéro direct à appeler en cas de besoin – au même titre que les sociétés privées de sécurité. La coopération pourrait d'ailleurs se faire dans les deux sens tant les bailleurs sociaux sont une mine d'informations pour les services de sécurité : il s'agit ici encore d'une coopération utile entre partenaires œuvrant au même objectif.

Enfin, diffuser la culture de la sécurité dans le cadre d'une sécurité globale doit d'abord se traduire par l'expression de la confiance de la société vis-à-vis des policiers et des gendarmes nationaux. Lesquels constituent des garants de la sécurité où qu'ils se trouvent, qu'ils soient ou non en service. A cet égard, la mission considère comme une bonne chose que les agents des forces de sécurité de l'État soient autorisés à porter leur arme hors service sur la voie publique sur l'ensemble du territoire afin de pouvoir intervenir rapidement en cas d'attaque terroriste notamment. Elle souligne cependant que, pour être complète, cette mesure devrait être étendue afin de rendre obligatoire l'admission d'un policier national porteur de son arme dans un établissement privé même lorsqu'il n'est pas en service.

PROPOSITION 12

12

DIFFUSER UNE CULTURE DE LA SÉCURITÉ DANS TOUTE LA SOCIÉTÉ.

- Faire du citoyen le premier maillon de la chaîne de sécurité.
- Associer les acteurs impliqués auprès du grand public et notamment les bailleurs sociaux.
- Autoriser les bailleurs à mettre en place des systèmes de vidéosurveillance aux abords immédiats des immeubles.
- Faire des référents locaux de la police et de la gendarmerie aux coopérations de sécurité les interlocuteurs des bailleurs et doter ces derniers de numéros directs à composer en cas de crise.
- Rendre obligatoire l'admission d'un policier ou d'un gendarme porteur de son arme dans un établissement privé même lorsqu'il n'est pas en service.

2.1.4.2. Conforter le rôle des référents sûreté

Les référents sûreté sont des policiers et des gendarmes nationaux ayant suivi une formation spécifique leur permettant d'analyser des situations de délinquance et d'apporter des réponses concrètes. Ce sont ainsi des experts de la prévention technique de la malveillance.

Ils interviennent auprès des partenaires institutionnels (mairies, hôpitaux, écoles...) et des entreprises (petits commerces, centres commerciaux, banques...) pour leur dispenser des conseils techniques, organisationnels et humains leur permettant de sécuriser davantage leurs structures dans la perspective de prévenir la commission d'infractions. Les référents sûreté ont ainsi multiplié leurs actions dans les sites sensibles.

Leurs prestations sont gratuites. Elles peuvent être demandées directement auprès de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), de la préfecture de police de Paris ou du commandant de groupement concerné.

Les référents sûreté sont des acteurs directs de la stratégie de sécurité globale et de diffusion dans toute la société des logiques et démarches de sécurité. À ce titre, leur rôle doit être conforté. En outre, ils doivent pouvoir se consacrer pleinement à cette tâche. C'est le cas au sein de la gendarmerie nationale, mais pas au sein de la police nationale. Un parallélisme devrait être assuré entre les deux forces : les référents sûreté de la police doivent aussi pouvoir se consacrer uniquement à cette mission.

PROPOSITION 13

13

CONFORTER LE RÔLE DES RÉFÉRENTS SÛRETÉ DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALE.

- Sur le modèle de la DGGN, dédier les référents sûreté de la police nationale à cette seule tâche.

2.1.4.3. Bien intégrer l'enjeu sécurité dans la vie de l'entreprise

Au sein des entreprises ayant atteint une certaine taille, les responsables en charge de la sécurité sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important. Pour autant, trop souvent encore, plusieurs d'entre eux se sentent marginalisés : ils ne sont pas nécessairement membres des comités exécutifs ou des comités de direction, ils ont un rôle de conseil plus que de décision, et il n'est pas rare que leur voix ne soit pas prépondérante pour les marchés passés dans leur domaine de compétence : le directeur des achats est alors souvent davantage écouté et suivi.

Il est difficile, si ce n'est impossible, d'établir une typologie fine des entreprises justifiant le recrutement d'un directeur de la sécurité. Et selon les types d'entreprises, les attentes auxquelles il devra répondre varient, de la simple surveillance des locaux et des réseaux à la protection d'un pan entier de l'activité.

De même, il sera difficile pour l'autorité qui édicte des normes, de niveau législatif ou réglementaire, de définir des supports juridiques forçant les entreprises à évoluer dans ce domaine. Le travail des pouvoirs publics – et des partenaires privés – se traduira davantage par une action de pédagogie. Il leur appartient de convaincre les entreprises que la sécurité ne doit pas représenter un coût pour elle, mais bien un investissement dont elles peuvent retirer des résultats. C'est davantage une évolution des mentalités qui est nécessaire plutôt qu'une évolution de la loi.

Consciente de ces difficultés, la mission n'émet pas moins plusieurs propositions de nature à aller dans ce sens, qu'elle juge en effet indispensable.

Ainsi, elle suggère la création d'un statut spécifique de correspondant sécurité au sein des entreprises. Ce statut serait accordé en fonction de critères à déterminer (nombre de salariés de l'entreprise postulant à l'attribution de ce statut, existence d'une fonction dédiée à la sécurité/sûreté dans l'entreprise, sensibilité des activités développées par l'entreprise, etc.), afin d'établir la base la plus objective possible et de réguler le nombre de structures concernées. Le titulaire de cette fonction serait perçu comme l'interlocuteur naturel des services de sécurité de l'État, avec qui il pourrait échanger avec confiance.

Toujours dans une optique de coproduction dans un climat de confiance, les entreprises bénéficiant de ce statut et dont l'activité le justifie pourraient demander à ce que les titulaires se voient accorder une habilitation « confidentiel défense ». L'une des conditions préalables serait que toute personne souhaitant exercer ces fonctions bénéficie au préalable d'un agrément de la part du CNAPS. L'assouplissement des règles de mobilité pour d'anciens cadres du ministère de l'intérieur, ayant fait valoir leurs droits à la retraite ou sollicitant un détachement, permettrait également de renforcer le sérieux du dispositif.

Ces mesures joueraient d'ores et déjà un rôle afin de renforcer le poids des directeurs de la sécurité en entreprise.

De manière plus incitative, les plus grandes entreprises du pays ainsi que celles qui sont particulièrement exposées aux risques pourraient s'engager, à travers une charte, en faveur d'engagements de bonne conduite en matière de sécurité/sûreté des entreprises, assimilables à des facteurs de progrès de la responsabilité sociale des entreprises. Une telle charte pourrait avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des pratiques dans le secteur privé. Ce document inclurait des mesures reconnues comme nécessaires mais qui ne peuvent être imposées par un vecteur juridique :

- Existence d'un directeur sûreté/sécurité au sein de l'entreprise, présent au sein du comité de direction ou du comité exécutif.
- Engagement à définir un « juste prix » des prestations de sécurité privée commandées par l'entreprise pour participer à l'élévation de gamme des sociétés de ce secteur.
- Rédaction d'un document annuel listant le bilan en matière de protection de l'entreprise, les chantiers réalisés et ceux à venir.
- Élaboration d'un plan de formation à la sécurité/sûreté et à la gestion de crise pour l'ensemble des salariés.

PROPOSITION 14

14

REVALORISER LE RÔLE ET LE POSITIONNEMENT DES DIRECTEURS DE LA SÉCURITÉ DANS LES ENTREPRISES.

- Créer un statut de correspondant sécurité (CS) au sein des entreprises.
- Faire agréer par le CNAPS les candidats à un poste de correspondant sécurité.
- Ouvrir la possibilité d'habiliter les titulaires de ces fonctions au confidentiel-défense.
- Proposer une charte des bonnes pratiques en matière de sécurité/sûreté à faire approuver aux plus grandes entreprises françaises ainsi qu'à celles particulièrement exposées.

2.1.4.4. Encourager une démarche d'assermentation des partenaires accomplissant des missions de sécurité

La mission pense par ailleurs que la diffusion d'une culture de sécurité dans la société doit aller de pair avec une autre démarche : celle de renforcement et de reconnaissance de toute une série d'acteurs qui sont des partenaires de la sécurité publique comme de la sécurité privée, car ils accomplissent eux-mêmes des missions de sécurité. La mission pense notamment, mais pas exclusivement, aux gardiens d'immeubles, ou aux gardes particuliers.

Ces populations pourraient faire l'objet d'une assermentation spécifique qui les crédibilise dans le dispositif tout en leur facilitant l'exercice de leurs missions au quotidien.

PROPOSITION 15

ENCOURAGER UNE DÉMARCHE D'ASSERMENTATION DES PERSONNELS ACCOMPLISSANT DES MISSIONS DE SÉCURITÉ.

2.1.4.5. Responsabiliser les consommateurs de services d'ordre publics

Il arrive que les directions et services actifs de la police comme de la gendarmerie nationales assurent de manière ponctuelle ou récurrente un nombre significatif de services d'ordre pour des manifestations ou animations, que ce soit dans des sites ouverts ou fermés à l'accès du public. Il s'agit, par exemple, de constituer et sécuriser des périmètres protégés, de jalonner le parcours d'un événement, d'assurer des escortes ou encore d'inspecter des tribunes qui accueilleront du public. Le plus souvent, il s'agit de prestations qui pourraient également être mises en œuvre par des agents de sécurité privée ou de prestations directement liées à la sécurisation de l'événement et non à des missions générales de surveillance.

Ces prestations de service d'ordre, qui ne peuvent être rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique, font normalement l'objet d'un remboursement à l'État des frais engagés.

Pour autant, elles posent un triple problème.

- Si le principe de facturation de ces prestations est bien posé, il existe encore de nombreuses exceptions et exonérations accordées tant au niveau national que local.
- Lorsque ces prestations sont facturées, le tarif horaire reste très faible, d'un montant de 20€ de l'heure. On est loin du coût effectif lié à la mobilisation des effectifs concernés. Par ailleurs, ce coût est souvent inférieur à celui que facturerait un prestataire privé de sécurité. Dès lors, les services d'ordre constituent une forme de concurrence, dont la qualité n'est pas remise en question alors même qu'il est régulièrement reproché aux prestataires privés de ne pas apporter des garanties suffisantes. Ce qui ne contribue pas à aider le secteur à se professionnaliser.
- Facturées ou non, ces prestations n'en sont pas moins consommatrices de forces qui se trouvent détournées de leurs missions premières.

La mission souhaite donc que le régime des services d'ordre indemnisés soit modifié au moins en pratique afin, d'une part, de rendre systématique la facturation effective de ces services, et d'autre part, d'en renchérir le coût horaire pour le rapprocher du coût effectif de la prestation assurée. La mission compte que cette mesure incitera les organisateurs d'événements ayant recours aux services d'ordre à s'organiser d'une manière qui ne pèsera pas sur les effectifs de sécurité tout en contribuant à solliciter des services de sécurité privée qui devront ainsi monter en compétence. Pour certains événements emblématiques, des régimes dérogatoires pourraient être évoqués ; ils devraient cependant rester une exception⁸.

PROPOSITION 16

FAIRE ÉVOLUER LE RÉGIME DES SERVICES D'ORDRE INDEMNISÉS AFIN DE METTRE UN TERME AUX EXONÉRATIONS ET DE RAPPROCHER LE COÛT HORAIRE FACTURÉ DU COÛT EFFECTIF DE MOBILISATION DES EFFECTIFS EN L'AUGMENTANT.

2.1.4.6. Anticiper l'avenir

Sécuriser la société, les hommes et les biens, ainsi que les territoires suppose d'être en capacité de répondre aux menaces d'aujourd'hui mais aussi à celles de demain. La mission l'a déjà indiqué, la dimension prospective est essentielle, certainement plus encore pour les vecteurs de menaces qui ne sont pas encore suffisamment appréhendés et compris à ce jour.

Si la menace physique reste diffuse et constante, la mission a la conviction qu'une partie des menaces de demain viendra de la sphère immatérielle. La cybersécurité est donc plus que jamais un axe d'attention pour demain, qu'il convient d'anticiper dès maintenant.

Dans son rapport sur l'intelligence artificielle⁹, le député Cédric Villani souligne la nécessité d'une intelligence artificielle régaliennne, tout en rappelant ses spécificités. Au cours de ses auditions, la mission a pu constater que l'État ne restait pas inactif face à cette menace, et qu'il s'était doté d'administrations compétentes. Pour autant, il lui a semblé que les acteurs privés avaient plus encore pris la mesure des enjeux, en investissant davantage le secteur. Il appartient aux acteurs publics d'en être pleinement conscients et d'intégrer les impératifs de la cybersécurité dans leur démarche.

Les enjeux en présence justifient une mission spécifique à cette question. À ce titre, le ministre de l'intérieur a confié au délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces Thierry Delville le soin d'élaborer une « feuille de route cyber ». Ses conclusions devront être prises en compte avec la plus grande attention.

PROPOSITION 17

INTÉGRER LA DIMENSION CYBERSÉCURITÉ DANS LA DÉMARCHE DE COPRODUCTION DE SÉCURITÉ DE DEMAIN.

2.2. Conforter les polices municipales en tant que 3^{ème} force de sécurité du pays

Alors que leur montée en puissance, progressive au cours des trente dernières années, avait d'abord suscité des interrogations, pour ne pas dire une certaine hostilité, les polices municipales semblent désormais avoir gagné leur légitimité tant auprès des forces de sécurité de l'État que des Français.

Néanmoins, bien des progrès sont encore possibles, qu'il s'agisse des modalités de coordination avec la police ou la gendarmerie nationale, de la gestion des ressources humaines ou des conditions d'exercice sur le terrain. La mission dresse une série de propositions en ce sens. En outre, elle évoque de possibles extensions de leurs prérogatives, ainsi que ce qui en constitue la contrepartie, une modalité de contrôle renouvelée.

■ 2.2.1. Améliorer les conditions de la coordination sur le terrain en confortant le lien prioritaire entre polices municipales et forces de sécurité de l'État

2.2.1.1. Dépasser les contraintes liées aux frontières géographiques pour privilégier les approches par bassin de vie

Pour la mission, le niveau pertinent de coordination et d'articulation entre les forces de sécurité de l'État et les personnels des polices municipales doit être le bassin de vie. Or, le ressort des polices municipales est, par nature, celui de la commune. Pour être pleinement efficace, leur périmètre devrait dépasser ce cadre pour embrasser celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui correspondent davantage à l'objectif cible.

Depuis 2002 et après plusieurs étapes, il est possible de constituer des polices municipales intercommunales. En effet, l'article L 512-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que « 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. [...] Les agents de police municipale ainsi recrutés exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées à l'article L. 511-1, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont dévolues par le code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. »

Par ailleurs, l'article L 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de transférer au président de l'EPCI toute une série de compétences en matière de police administrative spéciale : assainissement, collecte des déchets, aires d'accueil et terrains de passage des gens du voyage, circulation et stationnement, autorisation de stationnement des taxis, habitat indigne et édifices menaçant ruine, manifestations culturelles et sportives, ou encore défense extérieure contre l'incendie. Le cas échéant, les services d'une police intercommunale peuvent devenir compétents pour faire respecter les arrêtés pris dans ces domaines. Il convient de souligner cependant que le pouvoir de police administrative général, lui, n'est pas susceptible d'être transféré.

Un cadre juridique existe donc. Il pourrait certes être approfondi, en ouvrant la possibilité de transférer au président d'EPCI le pouvoir de police général d'un maire. Sans aller jusque-là, il pourrait être possible de confier au président de l'EPCI, et non plus aux seuls maires, la capacité d'initier la création et le recrutement d'une police municipale intercommunale. D'autres compétences en matière de police administrative spéciale pourraient être transférées au président d'EPCI. Une telle évolution serait particulièrement opportune pour les présidents de métropoles, dont les compétences excèdent celles des autres présidents d'EPCI.

Toutefois, aujourd'hui, il manque parfois la volonté politique pour avancer. Pour beaucoup de maires, les compétences de police constituent le symbole des prérogatives qu'ils souhaitent conserver. De fait, leur transfert au responsable d'une autorité locale plus vaste se fait essentiellement dans le cadre des fusions de communes : il faut qu'une commune disparaisse pour que la compétence soit exercée à un niveau supérieur. La mission ne peut se satisfaire d'une telle situation. C'est pourquoi elle souhaite que soit ouverte la possibilité de favoriser les polices intercommunales, le cas échéant via des mécanismes incitatifs.

Afin de lever le verrou des blocages politiques rencontrés au niveau local, la mission souhaite d'abord encourager plutôt qu'imposer les mutualisations de polices municipales. Là encore, un cadre juridique existe. Il est prévu à l'article L 512-1 du CSI, qui permet la mise en commun d'agents de police municipale entre des communes différentes formant un seul tenant, ces agents étant compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

Malgré cela, les maires restent parfois réticents. Un travail de pédagogie est certainement nécessaire, de même qu'un assouplissement des modalités de mise en œuvre, notamment en supprimant les effets de seuils¹⁰ encore existants. Ici aussi, des moyens incitatifs pourraient être développés pour encourager ces pratiques, notamment des encouragements financiers.

Autre moyen pédagogique, la mission propose d'encourager les communes à signer des conventions autorisant des polices municipales à poursuivre ou exercer certaines de leurs missions sur des communes voisines, à l'image de ce qui est possible aujourd'hui en matière de police des transports. À ce jour, l'article L. 511-1 du CSI, 4^{ème} alinéa, prévoit que les agents de police municipale « [...] exercent leurs fonctions sur le territoire communal », cette disposition étant interprétée de manière stricte, seules des nécessités impérieuses de service, appréciées au cas par cas, pouvant justifier des dérogations. Sous réserve d'un encadrement et d'un accord entre toutes les parties, et sous le contrôle de l'autorité préfectorale, on pourrait pourtant facilement imaginer qu'un maire autorise la police municipale d'une commune voisine à verbaliser des infractions commises sur son territoire, sans que cela ne se traduise – au moins dans un premier temps – par une fusion des polices.

La mission a relevé qu'un des obstacles aux mutualisations qu'elle encourage tient aux différences d'investissements réalisés jusqu'à présent par les différentes communes qui s'engageraient sur ces dispositifs. Plutôt que de voir les économies d'échelle et les gains d'efficacité sur l'avenir, certains maires redoutent que leurs voisins profitent des investissements, humains et matériels, consentis le cas échéant de longue date, sans avoir eu eux-mêmes à en assumer les efforts. De manière plus redoutable, les mutualisations entre des polices municipales qui s'appuieraient sur des dotations différenciées pourraient produire les mêmes effets. Afin de lever les obstacles susceptibles de survenir de ce fait, la mission a imaginé la création, sous l'égide des préfets, de commissions de péréquation financière, qui répartiraient les crédits d'investissement et de fonctionnement (dont RH) sur la base d'un cahier des charges global.

10. La mission considère ainsi que le plafond de 80 000 habitants fixé à l'article L 512-1 du Code de la sécurité intérieure pour ouvrir le droit à la création d'une police intercommunale devrait être supprimé.

PROPOSITION 18

18

ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DES POLICES MUNICIPALES INTERCOMMUNALES.

- Promouvoir les incitations à créer des polices municipales intercommunales.
- Faciliter les conditions de création de polices municipales intercommunales pour les présidents d'EPIC, notamment dans les métropoles. Réfléchir à de possibles transferts de compétences en matière de police administrative spéciale au profit de ces derniers.
- Encourager les modalités de mutualisation des polices municipales, notamment en supprimant les plafonds encore existants, et réfléchir à un encouragement financier pour les collectivités locales qui mutualisent leurs polices municipales.
- Permettre à des policiers municipaux de sortir de leurs zones pour exercer des missions définies et encadrées.
- Mettre en place un dispositif assurant la péréquation financière entre les efforts consentis par les communes participant à une démarche de mutualisation.

Indépendamment des cas de mutualisation voire de regroupement des polices municipales, il sera toujours indispensable d'assurer la coordination entre des polices municipales voisines, notamment lorsque plusieurs coexistent au niveau d'un bassin de vie.

La mission considère qu'il appartiendra alors aux services de sécurité de l'État d'assurer le pilotage du travail de coordination. Ce sera le moyen d'affirmer la prééminence de l'État en matière de sécurisation du territoire et des populations, en même temps que cela illustrera le rôle renforcé dévolu aux responsables opérationnels sur le terrain. Symboliquement, il sera important que ces réunions de coordination se déroulent dans les commissariats de police nationale ou les brigades de gendarmerie, selon des fréquences et des modalités qui seront déterminées au niveau local.

PROPOSITION 19

19

CHARGER LES SERVICES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT D'UNE MISSION DE COORDINATION DE L'ACTION DES POLICES MUNICIPALES EXERÇANT DANS UN MÊME BASSIN DE VIE.

2.2.1.2. Se donner les moyens de travailler efficacement ensemble

Au-delà des périmètres géographiques, le travail partenarial entre services de sécurité de l'État et polices municipales doit se traduire par des améliorations des conditions de travail en commun, notamment en matière d'équipements et de moyens matériels. Beaucoup de choses ont été observées sur le terrain, avec des résultats souvent encourageants. Ces exemples gagneraient à être connus et promus.

Depuis le milieu des années 1990, la vidéoprotection s'est développée sur l'ensemble du territoire national. D'abord crainte voire décriée comme attentatoire aux libertés, elle a rapidement fait ses preuves et été largement adoptée. Le nombre de communes équipées d'un dispositif de vidéoprotection en 2012 a ainsi plus que quadruplé par rapport à 2006, pour atteindre alors 1 944 communes. Depuis octobre 2007, les centres de supervision urbains (CSU) des communes peuvent dorénavant être reliés aux commissariats et aux postes de gendarmerie, ce qui accroît l'efficacité du travail de coordination.

La mission pense que l'on peut encore aller au-delà et souhaite que des initiatives soient prises en ce sens. Ainsi, elle propose pour l'avenir d'unifier les systèmes de vidéoprotection déployés dans les communes et de rendre obligatoire le déport d'images vers les centres de commandement départementaux des forces de sécurité de l'État (d'où d'ailleurs l'intérêt à ce que ces derniers soient unifiés).

Dans cette même logique de partage des méthodes et des moyens, la mission souhaite que l'État et les collectivités travaillent à la constitution de centres de supervision urbains communs entre les services des communes et ceux de l'État. Les capacités d'action coordonnées seraient renforcées, sur la base d'une répartition des missions qui aurait clairement été définie en amont dans le cadre des mécanismes de coordination.

Sur la même thématique, la mission plaide également pour que les dispositifs vidéo des établissements publics, notamment des établissements scolaires, soient également reliés aux centres départementaux. Il s'agit d'une position de cohérence vis-à-vis de l'ensemble des mesures proposées.

PROPOSITION 20

20

RENFORCER LES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION EN MATIÈRE DE VIDÉOPROTECTION.

- Rendre obligatoire pour l'avenir le déport des images de vidéoprotection vers les centres de commandement départementaux des services de l'État.
- Travailler à des centres de supervision urbains communs entre les services municipaux et les services de l'État.
- Relier les dispositifs vidéo des établissements scolaires aux centres de commandement départementaux.

Dans les cas les plus avancés, et qui illustrent souvent la qualité de la coproduction au niveau local, les hôtels de police pourraient être communs entre les services de sécurité de l'État, police nationale comme gendarmerie nationale, et les services de police municipale. Là encore, il ne s'agit pas de nier les spécificités de chaque force, mais de se doter des outils qui permettront d'optimiser les conditions de coordination tout en rendant cette dernière plus naturelle. La décision mérite d'être posée au cas par cas, au gré des situations – et des possibilités de financement de chacun. Il doit être relevé que la ville de Nice, qui dispose d'une des polices municipales parmi les plus étoffées de France, sera dotée à l'horizon de 2022 d'un hôtel de police commun. Ce qui illustre bien que cette mesure est possible, y compris dans les plus grandes villes du pays : elle doit l'être dans tous les territoires, urbains comme ruraux.

PROPOSITION 21

21

ENCOURAGER LA CONSTITUTION D'HÔTELS DE POLICE COMMUNS ENTRE FORCES DE L'ÉTAT ET SERVICES MUNICIPAUX.

Enfin, il a été très régulièrement indiqué à la mission que la coordination serait grandement facilitée par une interconnexion des réseaux radios. Si elle est sensible à la logique qui sous-tend cette demande, qui émane tant des forces de sécurité de l'État que des polices municipales, elle y voit également un risque de saturation des réseaux ou, a minima, de pollution de ceux-ci par toute une série d'informations qui seraient utiles à l'une des forces mais pas à l'autre. Aussi, elle privilégie, outre le rapprochement physique des centres de commandement de chaque force, une pratique qu'elle a pu rencontrer à de nombreuses reprises sur le terrain : confier aux polices municipales un nombre limité de postes radio des services de sécurité de l'État, avec possibilité d'être connecté sur la fréquence utilisée par les services. Ceci permet d'assurer une veille et un échange de renseignements tout en limitant les risques soulevés.

PROPOSITION 22

22

FAVORISER LE TRAVAIL DE VEILLE ET D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS SUR LES RÉSEAUX RADIO EN PROCÉDANT À L'ÉCHANGE D'UN NOMBRE LIMITÉ DE POSTES CONNECTÉS AUX FRÉQUENCES UTILISÉES PAR LES SERVICES.

2.2.1.3. Assoir les polices municipales comme partenaires privilégiés des forces de sécurité de l'État

Même si elles sont perçues comme de véritables partenaires appréciés des forces de l'État, les polices municipales ressentent souvent sur le terrain un certain malaise. Plusieurs des représentants des polices municipales rencontrés par la mission ont exprimé l'impression d'être insuffisamment considérés par leurs collègues, n'obtenant pas toujours un retour sur les sujets traités en commun, voire même en propre. Cela peut concerner des cas où des interventions communes ont pu être coordonnées. Cela peut également concerner le suivi d'infractions relevées par les polices municipales. Dans ces différentes situations, l'absence de retours est toujours mal vécue. La mission émet différentes propositions afin de remédier à ce sentiment.

L'un des reproches les plus souvent entendus porte sur l'absence de retours qui seraient donnés aux polices municipales sur des procédures qu'elles auraient initiées avant de les transmettre aux policiers nationaux. La mission regrette que ces retours ne soient pas systématiques et invite, dans le cadre de la coordination entre les forces, à les systématiser.

Par ailleurs, alors que les polices municipales sont régulièrement prises pour cibles par divers auteurs de troubles, voire victimes de violence notamment lorsqu'elles réalisent des interventions, il apparaît que des maires qui viennent déposer plainte suite à ces actes répréhensibles et condamnables doivent suivre des procédures de droit commun. La mission propose d'ouvrir une voie privilégiée pour le dépôt de plainte des maires qui agissent dans le cadre de la protection de leur police municipale. Sans forcément modifier les dispositions en vigueur, il s'agit bien, lorsque ce n'est pas déjà le cas, de traiter de manière spécifique ces cas de figure et de leur accorder une suite prioritaire.

Enfin, la mission a été sensibilisée à la pratique des équipes mixtes entre policiers ou gendarmes nationaux et policiers municipaux. Certains y sont très favorables, y voyant un symbole de la coordination en action. D'autres sont plus critiques, considérant que chacune a une mission propre et que la coordination ne doit pas se traduire par de la confusion. Sur ce point, la mission s'en remet à la sagesse et à la maturité des acteurs locaux. Elle considère que, lorsque ces pratiques ont cours et qu'elles donnent des résultats positifs, il ne faut naturellement pas les proscrire. En revanche, lorsque le contexte local ne s'y prête pas, que les objectifs et les missions sont insuffisamment partagés, ou que le degré de maturité des polices municipales est insuffisant, encourager les patrouilles communes serait contre-productif.

PROPOSITION 23

23

FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES SUR LE TERRAIN DANS LE SENS D'UNE ASSOCIATION DES POLICIERS MUNICIPAUX EN TANT QUE VÉRITABLES PARTENAIRES DES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT.

- Informer systématiquement les polices municipales des suites des procédures qu'elles ont initiées.
- Ouvrir une voie privilégiée pour les dépôts de plainte des maires qui agissent dans le cadre de la protection de leur police municipale.
- Proposer, selon les contextes locaux, le déploiement d'équipes mixtes associant forces de l'État et policiers municipaux.

■ 2.2.2. Trouver les outils de gestion des ressources humaines qui répondent aux besoins et aux ambitions

La mission a fait de l'amélioration des parcours et de la gestion des carrières dans le domaine de la sécurité un des axes forts de son propos. Une partie des mesures est commune à l'ensemble du secteur, une autre est spécifique aux polices municipales.

2.2.2.1. Mieux tenir compte des spécificités du métier dès la période de formation

Si les polices municipales sont par nature hétérogènes, elles s'appuient néanmoins sur un tronc commun au cœur duquel figure la relation de proximité avec la population.

Depuis la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, a été instituée l'obligation d'une formation avant tout agrément pour un policier municipal. En découle la création des filières « police » au sein des centres de formation du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Ainsi, le CNFPT organise les différentes formations initiales obligatoires, mais aussi les formations continues obligatoires ainsi que les séances d'entraînement au maniement des armes des policiers municipaux concernés. Au total, environ un millier de policiers municipaux sont formés chaque année par cet établissement public.

La mission ne peut qu'être satisfaite de l'existence d'un dispositif de formation, obligatoire pour les policiers municipaux. Toutefois, ici également, elle souhaite aller plus loin. En effet, par sa nature, le CNFPT est l'établissement qui intervient dans la gestion de la fonction publique territoriale, quels que soient les corps qui la composent. La mission souhaite insister sur la dimension propre que crée la sécurité. Pour elle, les fonctionnaires, qu'ils soient d'ailleurs nationaux ou territoriaux, qui exercent dans ce secteur sont confrontés à des réalités et des spécificités telles qu'il lui paraît plus cohérent de dissocier la structure qui forme les policiers municipaux de celle qui organise la gestion des autres corps de fonctionnaires territoriaux.

C'est pourquoi la mission plaide pour la création d'une école nationale des polices municipales, qui aurait la responsabilité de la formation initiale comme de la formation continue des policiers municipaux. Il ne s'agit pas d'exclure le CNFPT, qui pourrait être associé à sa gestion, mais bien de la rendre

indépendante de ce dernier afin de marquer la spécificité des formations qu'elle a vocation à dispenser et de mieux mettre en évidence l'ensemble des besoins que connaissent les polices municipales. En outre, elle sera un puissant vecteur d'uniformisation des formations. Il a en effet été rapporté à la mission une certaine hétérogénéité selon les sites territoriaux du CNFPT : une école unique, sur un ou plusieurs sites, y mettrait un terme. Enfin, les agents qui exercent dans les polices municipales sont susceptibles de connaître des mutations entre différentes collectivités pendant leur carrière. Pour cette raison aussi, une formation plus homogène et uniformisée, à travers une école nationale, apparaît nécessaire.

PROPOSITION 24

24

CRÉER UNE ÉCOLE NATIONALE DES POLICES MUNICIPALES AFIN NOTAMMENT D'HOMOGENÉISER LES FORMATIONS INITIALES ET CONTINUES.

Former un policier municipal constitue un investissement, pour la société mais aussi, au premier chef, pour la collectivité qui le recrute en prend en charge sa formation. C'est également un investissement qui ne porte ses fruits que dans la mesure où l'élève devenu professionnel exerce pendant un certain temps ses fonctions, en particulier au profit de la commune (ou de l'intercommunalité) qui a assumé financièrement les conséquences d'un recrutement.

Aussi, la mission propose d'imposer une durée minimale de trois années d'exercice dans une police municipale pour tout fonctionnaire qui aurait rejoint ce service. La période est suffisamment longue pour installer le fonctionnaire dans la durée, mais cette durée ne saurait être excessive afin de lui permettre de poursuivre s'il en a l'opportunité sa carrière vers d'autres horizons. Il s'agit donc bien d'aller plus loin que ce que prévoit le droit actuel, qui rend possible les mutations avant le seuil des 3 années sous réserve du paiement d'une indemnité par la commune qui souhaiterait procéder au recrutement du policier municipal récemment formé. Ce sera un moyen supplémentaire pour responsabiliser aussi bien les collectivités que les policiers municipaux qui s'engagent dans cette voie. À chacun d'assumer les conséquences de ses choix et des investissements que ceux-ci supposent.

PROPOSITION 25

25

IMPOSER À UN POLICIER MUNICIPAL NOUVELLEMENT RECRUTÉ UNE DURÉE MINIMALE DE 3 ANNÉES DE PRÉSENCE AUPRÈS DE LA COMMUNE QUI A PRIS EN CHARGE SA FORMATION SUR LE MODÈLE DES CLAUSES DE DÉBIT-FORMATION.

2.2.2.2. Développer les échanges entre les forces pour favoriser les conditions de la coproduction

Pendant leur formation initiale, les policiers municipaux sont confrontés à leurs partenaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale. D'ores et déjà, les 120 jours de formation réglementaires se composent d'une alternance de sessions théoriques (76 jours), de stages pratiques d'application en collectivité (24 jours) et de stages pratiques d'observation au sein de structures partenaires (20 jours au sein des structures suivantes : gendarmerie nationale, police nationale, administration des douanes, administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, services sociaux, tribunal de police, maison de justice, etc.). Ici encore, la mission est satisfaite de constater que la logique de coproduction est déjà intégrée dans les démarches et donc les mentalités. Mais elle pense, également, que l'on peut faire davantage, et mieux.

Elle considère en effet qu'il serait possible de réfléchir à des modules communs lors des périodes de formation entre les policiers municipaux et les policiers nationaux ou les gendarmes lors de leur formation initiale. De même, elle regrette que, passé le stage d'observation – qui peut d'ailleurs se dérouler dans des structures autres que police nationale ou gendarmerie nationale – les policiers municipaux ne soient plus en situation de se former auprès de leurs collègues des forces de sécurité de l'État. Des stages de ce type devraient également être proposés dans le cadre de la formation continue. Enfin, sans méconnaître l'ensemble des services partenaires des polices municipales, la mission rappelle que les stages pratiques d'observation prévus en formation initiale doivent bien être orientés en priorité vers les services de police et de gendarmerie nationales. Idéalement, sur 20 jours de stage d'observation, une dizaine pourrait être réalisée en police nationale et une dizaine en gendarmerie nationale.

Pour que ces initiatives puissent être menées à bien, encore faudra-t-il que les services prêts à s'engager en aient les moyens. Lors de ses déplacements, la mission a constaté que des établissements en province souhaitaient être plus proactifs. Or, ils ne le peuvent car ils ne bénéficient pas des ressources nécessaires pour conduire les actions envisagées. Il appartient aux administrations centrales de se donner les moyens d'avancer dans cette voie.

PROPOSITION 26

26

DÉVELOPPER LES ÉCHANGES ENTRE POLICES MUNICIPALES, POLICE NATIONALE ET GENDARMERIE NATIONALE DANS LE CADRE DES FORMATIONS.

- Réfléchir à un tronc commun lors de la formation initiale des policiers municipaux avec leurs collègues des forces de sécurité de l'État.
- Encourager les stages de policiers municipaux dans les services de sécurité de l'État y compris en formation continue.
- Axer les stages d'observation en formation initiale en priorité vers la police nationale et la gendarmerie nationale.
- Donner aux services de l'État les moyens adéquats afin de renforcer les échanges avec les polices municipales. Mettre en place un dispositif assurant la péréquation financière entre les efforts consentis par les communes participant à une démarche de mutualisation.

2.2.2.3. Savoir valoriser le rôle des polices municipales

Revaloriser les titres et les grades

La mission a déjà évoqué le sentiment de malaise qu'expriment certains représentants des polices municipales. Ce sentiment s'explique, aussi, par les grades et les titres actuellement en usage dans les polices municipales, et notamment le différentiel qu'ils créent avec leurs partenaires de la police nationale.

Actuellement, la filière sécurité de la fonction publique territoriale comprend trois cadres d'emplois pour les policiers municipaux :

- Les agents de police municipale, classés en catégorie « C », régis par le décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006, qui appartiennent aux grades de gardien-brigadier ou de brigadier-chef principal¹¹.
- Les chefs de service de police municipale, classés en catégorie « B », régis par le décret n° 2011-444 du 21 avril 2011, qui appartiennent aux grades de chef de service, de chef de service principal de 2^{ème} classe ou de chef de service principal de 1^{ère} classe.
- Les directeurs de police municipale, classés en catégorie « A », régis par le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006, qui appartiennent aux grades de directeur de police municipale ou de directeur principal de police municipale.

La grande majorité des policiers municipaux appartiennent au cadre d'emplois qui relève de la catégorie C (plus de 90%), tandis que moins de 1 % sont des fonctionnaires de catégorie A. En comparaison, les gradés et gardiens de la paix auprès de qui ils évoluent de manière proche et qui constituent 70% des personnels de la police nationale (et 90% des actifs !) sont des fonctionnaires de catégorie B, tandis que, du côté de la gendarmerie nationale, leurs homologues naturels ont rang de sous-officiers, a minima.

Il ne s'agit pas, pour la mission de demander un alignement des titres, grades et grilles des policiers municipaux sur celles de leurs homologues des forces de sécurité de l'État. Pour autant, elle comprend les frustrations que ressentent les policiers municipaux, en particulier pour ses cadres. Aussi, elle considère qu'un travail pourrait être accompli afin de revaloriser tant les grades que les titres dans la police municipale.

PROPOSITION 27

27

RÉFLÉCHIR À LA REVALORISATION DES TITRES ET LES GRADES DANS LA POLICE MUNICIPALE, NOTAMMENT L'APPELLATION DE CHEF DE SERVICE DE POLICE MUNICIPALE.

Intégrer les gardes champêtres

Le rapport a cité les gardes champêtres dans ses premières pages. Il a notamment souligné la forte diminution de leur nombre (passage de 20 000 à 1 500 environ entre 1950 et aujourd'hui), et évoqué les spécificités de leurs compétences.

Pendant longtemps, la figure du garde champêtre a été indissociable d'une certaine forme de vie,

époque où la France était encore majoritairement rurale. L'évolution de la société et le développement de nouveaux cadres juridiques ont contribué à ce que leur rôle – et leur nombre – renvoie davantage à une image d'Épinal qu'à une force de sécurité au service des Français. De leur propre aveu, ils se ressentent marginalisés depuis l'adoption de la loi de 1999, comme s'ils avaient été oubliés. Et pourtant, les gardes champêtres existent toujours. Ils accomplissent des missions complexes, transversales, qui ne se recoupent pas exactement avec celles des polices municipales, et qui se rattachent, toujours, à une profonde connaissance de la ruralité et de son environnement.

Cette situation n'est pas satisfaisante. De même que les polices municipales évoluent, les gardes champêtres doivent évoluer. Eux aussi constituent une force de sécurité territoriale. Eux aussi sont concernés par les enjeux de coordination entre les forces et doivent être intégrés au concept de sécurité globale. Eux aussi méritent de voir leur statut et leurs conditions de travail évoluer et se moderniser.

Aussi, la mission suggère une solution qui permette d'associer les gardes champêtres au dispositif qu'elle élabore, tout en préservant leurs caractéristiques. Aujourd'hui les gardes champêtres constituent un cadre d'emplois spécifique au sein de la fonction publique territoriale, au même titre que les policiers municipaux. Il est proposé de fusionner les deux cadres d'emplois dans un seul et unique. L'ensemble des personnels serait ainsi traités dans une perspective d'harmonisation. En dehors d'un tronc commun, ce cadre d'emplois connaîtrait une dissociation entre une spécialité urbaine et une autre rurale. Les grades existants seraient en outre préservés, de même que les appellations. Ce faisant, la mission s'inscrit dans la continuité des études précédemment réalisées, aussi bien par le préfet Jean Ambroggiani en 2009 que les sénateurs François Pillet et René Vandierendonck en 2012.

C'est dans ce cadre que les gardes champêtres seront associés aux instances de concertation et de travail collectif évoqués précédemment dans le présent rapport.

PROPOSITION 28

28

FUSIONNER LES CADRES D'EMPLOIS DES POLICIERS MUNICIPAUX ET DES GARDES CHAMPÊTRES DANS UN CADRE D'EMPLOIS UNIQUE.

Clarifier le statut des agents de surveillance de la voie publique

Autre force intégrée au dispositif local, les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) sont certainement ceux dont le statut juridique est le plus précaire. En effet, si ce sont bien des agents territoriaux, ils ne font partie d'aucune filière ou cadre d'emplois répertoriés dans la fonction publique territoriale. D'ailleurs, s'ils sont mentionnés à diverses reprises dans des textes juridiques eu égard aux missions qu'ils accomplissent, aucun texte de portée normative générale n'en précise les conditions de recrutement, de formation ou d'évolution, si ce n'est une circulaire du ministre de l'intérieur. Certains d'entre eux sont des fonctionnaires titulaires, d'autres sont des contractuels.

La mission considère que le statut juridique des ASVP doit être clarifié, par un texte d'une portée plus forte qu'une circulaire ministérielle. Elle propose donc que leur existence soit inscrite dans la loi, et qu'un décret pris en Conseil d'État vienne en préciser les modalités de recrutement, de formation ou encore d'exercice des fonctions.

PROPOSITION 29

29

INSCRIRE DANS LA LOI L'EXISTENCE DES AGENTS DE SURVEILLANCE DE LA VOIE PUBLIQUE PUIS PRENDRE UN DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT AFIN DE PRÉCISER LES CONDITIONS DE LEUR EMPLOI, LA NATURE DE LEURS MISSIONS, LES MODALITÉS DE LEUR ÉQUIPEMENT ET LES CONDITIONS DE LEUR FORMATION.

Savoir reconnaître

Enfin, valoriser des personnels, c'est aussi savoir les récompenser, les gratifier, et reconnaître leur dévouement. Cela passe notamment par des symboles. Alors que, en 1903, le ministre de l'intérieur Émile Combes avait créé la « médaille d'honneur de la police municipale et rurale », cette décoration a vu son intitulé et son cadre évoluer de telle manière qu'il n'existe plus de médaille spécifique qui soit dédiée aux policiers municipaux. Ils sont ainsi exclus d'une récompense qui avait initialement été créée pour eux. À ceux qui ont regretté cette situation, il a été répondu que, comme tous les fonctionnaires communaux, les policiers municipaux pouvaient recevoir la médaille communale. Ce qui ne tient pas compte des spécificités de leur mission – et n'a de signification que locale. La mission ne se satisfait pas de cette réponse.

Aussi, la mission préconise de rétablir la médaille d'honneur de la police municipale.

PROPOSITION 30

30

RÉTABLIR LA MÉDAILLE D'HONNEUR DE LA POLICE MUNICIPALE.

■ 2.2.3. Faciliter les conditions d'exercice sur le terrain

2.2.3.1. Adapter les règles en matière d'armement

De nombreux faits survenus ces dernières années et évoqués ci avant dans le présent rapport montrent que, à l'instar des forces de sécurité de l'État, les policiers municipaux sont considérés comme des cibles pour les auteurs de troubles, et notamment les auteurs d'actes terroristes. Puisqu'ils sont pris pour cibles, ils doivent donc être en mesure de se défendre avec des moyens appropriés.

En 2016, 18 044 policiers municipaux étaient équipés d'une arme, toutes catégories confondues, soit 84 % des effectifs. Parmi eux, 9 434 étaient dotés d'une arme à feu (soit 44 % des effectifs, contre 39 % en 2015), tandis qu'ils étaient 1 804 à être dotés de pistolets à impulsion électrique (contre 811 en 2015). L'armement des policiers municipaux progresse donc à un rythme rapide. Après avoir longtemps été contesté, il entre progressivement dans les usages.

La mission considère que c'est une évolution logique qu'elle se propose d'amplifier. En effet, aujourd'hui, une police municipale n'est armée que si le maire en fait la demande expresse au préfet, qui doit approuver cette demande, et sous réserve de formations préalables et continues quant à l'utilisation des armes par les agents. Les conditions d'acquisition, de détention et de conservation des armes et munitions sont par ailleurs encadrées. Afin d'encourager la constitution de forces de police municipale armées, la mission propose de renverser la règle et d'acter le principe que, de base, une police municipale est armée sauf si le maire prend une décision motivée allant dans le sens contraire. Il ne s'agira pas nécessairement d'imposer l'armement permanent de tous les personnels d'une police municipale, mais bien d'acter le fait que tous peuvent être en situation de l'être. La définition, au sein des équipes, de qui portera en permanence l'arme par rapport à qui ne la portera pas sera laissée à l'appréciation des maires, en lien avec les directeurs de police municipale. Dans le cas où un maire souhaiterait que ses effectifs n'accomplissent que des missions de rondes ou de contact, la mission considère que donner à ces effectifs le statut de police municipale n'est pas forcément la réponse la plus adéquate, alors même que d'autres statuts existent.

Poser le principe de l'armement systématique des polices municipales, sauf décision contraire expresse est une première étape. Encore convient-il de favoriser les synergies entre les forces de l'État et les polices municipales s'agissant du recours aux armes. D'abord en homogénéisant les modèles d'armes à feu utilisés par chacune des forces. Si un policier municipal, intervenant aux côtés de collègues des forces de sécurité de l'État, se trouve en situation de devoir utiliser les armes des dits collègues, il doit en connaître les modalités d'utilisation, ce qui sera d'autant plus naturel que les armes seront les mêmes. Les événements qui ont endeuillé la France depuis plusieurs années ont montré qu'il ne s'agissait malheureusement pas d'une hypothèse d'école. De manière opérationnelle, un policier municipal en intervention doit savoir se servir le cas échéant de l'arme d'un gendarme ou d'un policier national s'il est en situation de devoir en faire usage.

Homogénéiser les modèles d'armes utilisés permettra, également, d'encourager des formations communes. Les synergies seraient évidentes.

Par ailleurs, en massifiant les quantités d'armes susceptibles d'être acquises, de meilleures conditions commerciales pourraient être proposées aux communes. Dans ce cadre, le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) du ministère de l'intérieur pourrait être sollicité : il conviendrait que les collectivités puissent y avoir recours, si elles le souhaitent. Elles pourraient d'ailleurs également avoir recours à ce service pour d'autres équipements, comme les gilets pare-balles.

Poser le principe de polices municipales armées devra se traduire, également, par un assouplissement des conditions d'habilitation d'un policier municipal effectuant une mutation. En effet, dans ces cas de figures, les policiers municipaux doivent attendre que le préfet leur ait délivré un agrément leur permettant d'être armés. Le ministère de l'intérieur a pu considérer qu'il s'agissait là d'une occasion pour le préfet de procéder à une série de vérifications sur l'agent, notamment sur sa compétence à pouvoir toujours porter une arme. De même, il a pu objecter que, l'armement des polices municipales n'étant pas la règle, il ne pouvait y avoir de transfert automatique de l'agrément. A la première objection, il pourra être répondu qu'il appartient à l'État de mettre en place un système de contrôle permanent des agents quant à leur aptitude à être armés. Dans le modèle que propose la mission, la seconde n'a plus lieu d'être. La création d'une école nationale des polices municipales et l'organisation de formations communes vont également dans ce sens.

Être porteur d'une arme implique une obligation d'exemplarité qui s'impose à tous, avant même d'avoir une arme entre ses mains. C'est pourquoi la mission souhaite que, en contrepartie de l'extension des conditions d'armement, soient renforcés les tests auxquels sont soumis les policiers municipaux armés afin de s'assurer qu'ils soient toujours aptes à porter une arme. Ceci se traduira, notamment, par des tests psychologiques approfondis avant les prises de fonction, ou par des contrôles de toute nature pendant

la période d'activité, incluant des contrôles d'alcoolémie ou des dépistages de produits stupéfiants. Il conviendra bien sûr de faire preuve de pédagogie avant la mise en place de ces procédures ; elles n'en sont pas moins indispensables.

PROPOSITION 31

31

PROPOSER L'ARMEMENT OBLIGATOIRE DES POLICES MUNICIPALES SAUF DÉCISION MOTIVÉE DU MAIRE.

- Homogénéiser les modèles d'armes à feu utilisés par les polices municipales en ayant recours à celles utilisées par les forces de sécurité de l'État.
- Ouvrir aux collectivités la possibilité, si elles le souhaitent, de recourir au SAELSI pour l'achat de leurs armes et des gilets pare-balles.
- Permettre à un policier municipal effectuant une mutation de ne pas avoir à renouveler son agrément préfectoral.
- Renforcer les tests auxquels sont soumis les policiers municipaux armés.

2.2.3.2. Rapprocher les moyens d'action des polices municipales de ceux des forces de sécurité de l'État

L'accès aux fichiers de police

Au-delà de la question de leur armement, les polices municipales qui évoluent aux côtés des forces régaliennes souffrent souvent de moyens d'action qui leur apparaissent inférieurs à ceux de leurs partenaires. Et ceci même indépendamment des enjeux de coordination, qui ont pu être abordés précédemment : il s'agit bien de donner aux policiers municipaux les moyens nécessaires pour que, dans leur action quotidienne, ils soient plus efficaces.

Ceci pourrait se traduire, d'abord, par une facilitation des conditions d'accès à certains fichiers de police. Jusqu'à présent, dans la très grande majorité des cas, les policiers municipaux ne peuvent accéder à certains fichiers que de manière indirecte, c'est-à-dire par l'entremise d'un policier ou d'un gendarme des forces de l'État. Concrètement, ils doivent contacter un de leur collègue issu de ces forces, lui décliner les informations justifiant la vérification sur le fichier, et attendre que le collègue procède à la vérification puis l'informe du résultat. Il en résulte une perte de temps pour le policier municipal comme pour le policier national ou le gendarme qui effectue une tâche sur laquelle il n'a aucune plus-value. C'est contre ce phénomène que la mission s'inscrit.

Dans les faits, l'accès direct à certains fichiers concernant le traitement de données à caractère personnel relatives au permis de conduire et à la circulation des véhicules (fichiers SIV et SNPC) a été ouvert aux policiers municipaux et aux gardes champêtres par la loi du 22 mars 2016. Le très récent décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 en précise les conditions d'accès, sous la réserve que les intéressés soient « individuellement désignés et habilités par le préfet, sur proposition du maire de la commune », et qu'ils n'aient recours à ces fichiers qu'« aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions [...] qu'ils sont habilités à constater ». La mission se félicite de cette ouverture, réclamée de longue date par les policiers municipaux et qui, pour elle, va pleinement dans le sens d'une relation

de confiance entre les services. Désormais, elle souhaite constater que, sur le terrain, les dispositifs techniques permettront effectivement d'accéder aux informations comprises dans ces fichiers, ce qui n'était pas le cas au moment de ses travaux.

La mission pense en outre qu'il serait possible d'aller plus loin encore en matière de partage des informations et d'accès aux fichiers. Ainsi, elle souhaite que les policiers municipaux puissent avoir un accès direct, et non pas seulement indirect comme c'est le cas aujourd'hui, à deux autres fichiers : le fichier des personnes recherchées (FPR) ainsi que le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS). L'accès direct à ces deux fichiers a déjà fait l'objet de débats dans le passé. Il apparaît plus sensible, en raison de la diversité des informations qu'ils renferment, et notamment s'agissant de renseignements relatifs à l'état-civil des individus. La mission est sensible aux craintes exprimées au titre de la protection des libertés. De même, elle partage le souhait de limiter les catégories de population ayant accès à ces fichiers. Néanmoins, elle considère qu'un policier municipal doit être en situation de savoir rapidement si une personne dont il relève l'identité est ou non signalée comme une personne recherchée, sans avoir à transiter par un de ses partenaires des forces de l'État. Il s'agit d'un gain en opérationnalité et en efficacité. Le cas échéant, l'accès pourrait se limiter à un dispositif « hit / no hit », et ne porter que sur une partie des informations figurant dans ces fichiers. Son principe ne saurait pour la mission être remis en cause.

Enfin, plusieurs policiers municipaux rencontrés par la mission ont dit regretter que l'accès aux fichiers d'immatriculation ne soit possible que par le biais du nom des conducteurs. Ils souhaiteraient pouvoir y accéder également via la plaque d'immatriculation. La mission considère que c'est une demande de bon sens qu'elle soutient. Dans le même esprit, elle pense que les huissiers de justice devraient également bénéficier de cette facilité d'accès. Ils pourraient ainsi procéder plus rapidement aux vérifications qu'ils enclenchent, sans avoir à solliciter pour cela les services de police ou de gendarmerie nationales.

PROPOSITION 32

32

DOTER LES POLICES MUNICIPALES D'UNE VRAIE CAPACITÉ D'ACCÈS À CERTAINS FICHIERS DE POLICE.

- S'assurer de l'accès effectif des policiers municipaux aux fichiers SIV et SNPC.
- Travailler à un dispositif d'accès aux fichiers FPR (dans des conditions très limitées) et FOVeS pour les policiers municipaux.
- Permettre l'accès aux fichiers par plaque d'immatriculation et non seulement pas nom. Ouvrir également cette possibilité aux huissiers de justice.

La transmission des procès-verbaux à l'officier du ministère public et la qualification judiciaire

Toujours afin de gagner en efficacité, les policiers municipaux demandent à ce qu'ils soient habilités à transmettre directement leurs procès-verbaux à l'officier du ministère public (OMP), sans avoir à transiter par le truchement d'un gendarme ou d'un policier national. Comme dans le cas de l'accès aux fichiers, il s'agit d'un gain de temps et d'opérationnalité tant pour le policier municipal que pour le policier national ou le gendarme qui se borne, dans ces cas de figure, à faire office de facteur. C'est pourquoi la mission souscrit à cette demande. Néanmoins, elle souligne l'intérêt de servir, en copie, les forces de sécurité de l'État afin de bien les informer des démarches initiées justifiant un envoi de document à l'OMP.

Sur les relations avec l'autorité judiciaire, contrairement à une idée régulièrement avancée, la mission a relevé que la plupart des policiers municipaux ne souhaitent pas que leur qualification judiciaire et donc leurs prérogatives en la matière soient revues à la hausse. Concrètement, ils se satisfont de leur statut d'agent de police judiciaire adjoints (APJA au sens de l'article 21 du code de procédure pénale) et ne souhaitent pas évoluer. La mission se reconnaît dans ce diagnostic. En effet, la force principale des policiers municipaux est de pouvoir se projeter sur le terrain pour effectuer leurs diverses missions. L'image du policier bloqué dans son bureau pour remplir des pages de procédures ne s'applique pas à eux justement parce qu'ils ne sont pas agents de police judiciaire (et encore moins officiers de police judiciaire). Renforcer les compétences judiciaires impliquerait de renforcer la dimension procédurale de la fonction et l'éloignerait de ses missions et finalités premières. La mission propose donc de maintenir en l'état la situation actuelle.

PROPOSITION 33

33

PERMETTRE AUX POLICIERS MUNICIPAUX D'ADRESSER DIRECTEMENT LEURS PROCÈS-VERBAUX À L'OFFICIER DU MINISTÈRE PUBLIC.

NE PAS FAIRE ÉVOLUER LA QUALIFICATION JUDICIAIRE DES POLICIERS MUNICIPAUX.

Le déploiement des caméras-piétons

Enfin, divers moyens techniques complémentaires sont appréciés par les policiers municipaux et améliorent leurs conditions de travail au quotidien.

La presse s'est largement fait l'écho, au début du mois de juin 2018, alors même que la mission achevait ses travaux, de la fin de la période d'expérimentation des caméras-piétons dans les polices municipales et, surtout, de son bilan très positif. ans, plus de 300 communes avaient participé à cette expérimentation qui, d'après le ministère de l'intérieur, s'inscrit pleinement dans la démarche initiée avec le lancement de la police de sécurité du quotidien. D'initiative parlementaire, la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique permet au représentant de l'État dans le département d'autoriser les agents de police municipale de procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

Cette harmonisation pourrait être étendue aux gardes champêtre, ainsi qu'aux ASVP.

PROPOSITION 34

34

PÉRENNISER L'UTILISATION DES CAMÉRAS-PIÉTONS AUX GARDES CHAMPÊTRES ET ASVP.

- Harmoniser les conditions d'utilisation de ces caméras.
- Autoriser les garde-champêtres et les ASVP à porter ces caméras.

La participation aux actions de sécurisation de manifestations locales

Avec le renforcement de la menace terroriste, la sécurisation des manifestations locales a pris une importance majeure. Lors de chaque grand événement, à chaque rassemblement de public, les organisateurs doivent mettre en place un dispositif de sécurité privée, en lien étroit avec les forces publiques, de l'État comme des collectivités. Lorsque les collectivités sont organisatrices, elles peuvent solliciter leur police municipale pour assurer les opérations de fouille comme d'inspection visuelle des bagages. Or, la législation en vigueur n'offre la possibilité de recourir aux policiers municipaux pour ces actions que dans le cas de manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant au moins 300 participants. La mission s'étonne du caractère restrictif de ce seuil, dont elle propose la suppression.

PROPOSITION 35

35

ÉTENDRE LES POSSIBILITÉS D'INSPECTION VISUELLE DES BAGAGES PAR LES POLICIERS MUNICIPAUX.

Les moyens techniques

S'inspirant des technologies au profit des forces de sécurité de l'État, plusieurs collectivités ont souhaité équiper leur police municipale avec des moyens comparables. La mission encourage cette pratique, qui doit permettre, elle aussi, de favoriser les synergies. Elle appelle en conséquence l'attention des services de l'État et notamment ceux du ministère de l'intérieur sur la nécessité d'offrir un cadre juridique qui permette aux communes de se doter de ces équipements, et de les utiliser. Ceci implique un travail d'anticipation sur les technologies susceptibles d'être déployées afin d'évaluer, dans chaque cas, l'opportunité de permettre aux polices municipales de les utiliser, mais aussi les conditions d'utilisation de ces technologies.

La question est d'autant plus sensible que les technologies actuelles sont en constante évolution : fixer un cadre trop strict, c'est prendre le risque d'être rapidement dépassé. Mais dans le même temps, ne rien dire peut entraîner des situations d'abus. Il appartient donc à l'État de fixer un cahier des charges de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas, puis, dans le premier des cas, d'ouvrir un champ des possibles suffisamment large pour ne pas être bloqué par l'état des technologies au moment où des actes sont signés.

De manière concrète et très pratique, la mission est favorable à ce que les polices municipales puissent être dotées de tablettes « NEO-PM », à l'image des équipements de type NEO dont sont dotés les personnels de la gendarmerie nationale ou de la police nationale. De même, les conditions techniques d'utilisation d'équipements comme la vidéoprotection, les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation ou les drones par les services de polices municipales pourraient faire l'objet d'une révision dans le sens d'une modernisation, le cas échéant via des évolutions législatives¹².

PROPOSITION 36

36

PERMETTRE AUX POLICES MUNICIPALES DE SE DOTER DE MOYENS TECHNIQUES COMPARABLES À CEUX UTILISÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT.

- Développer des équipements de type « NEO-PM ».
- Autoriser les communes à utiliser les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation.
- Anticiper les évolutions technologiques à venir et laisser des marges de manœuvres suffisantes aux collectivités (notamment s'agissant des drones).

Les moyens cynophiles

Parmi les équipements dont se dotent les collectivités, la mission a relevé le cas particuliers des brigades cynophiles. Si les communes peuvent s'en doter dans le cadre de leur police municipale, leur doctrine d'emploi ne lui paraît pas encore clairement établie. Par ailleurs, la mission a relevé des points d'amélioration.

Juridiquement, la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ne contient pas de disposition relative à l'usage de chiens par les agents de police municipale. Deux textes intervenus ultérieurement y font cependant référence. Le décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale prévoit dans ses annexes une tenue d'uniforme pour les agents de police municipale œuvrant dans la spécialité des brigades cynophiles. Le décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale évoque également les brigades cynophiles comme l'une des unités spécialisées susceptibles d'être utilisées par un maire pour renforcer l'action de sa police municipale. Hormis ces deux textes, il n'existe pas de disposition spécifique relative à l'usage de chiens par les policiers municipaux : les brigades cynophiles municipales ont donc été créées en s'appuyant notamment sur le silence des textes. La constitution des brigades canines relève donc de la libre appréciation des maires, sous réserve d'en garantir la maîtrise. En outre, il n'existe pas de formation assurée par une autorité publique pour les chiens et leur maître œuvrant en police municipale.

Ici encore, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, d'autant que les brigades de ce type se sont développées depuis les années 1990. Si un candidat à l'entrée dans la police municipale ou dans les forces de sécurité de l'État peut faire la différence entre le rôle respectif de chaque force, tel n'est naturellement pas le cas d'un chien. Alors qu'une réflexion a été engagée l'été dernier sur la dualité des centres de formation cynophile à Cannes-Ecluse pour la police nationale et à Gramat pour la

gendarmerie, la mission suggère que ces centres puissent également servir à la formation des agents cynophiles de police municipale. Les conditions d'habilitation doivent être clairement établies, associant bien le binôme maître-chien.

Surtout, les missions susceptibles d'être exercées par ces mêmes brigades méritent d'être clarifiées. Un chien formé doit ainsi être capable d'intervenir dans le cas d'une recherche d'explosifs s'il a été dûment habilité en ce sens, sans distinction de son appartenance aux forces de l'État ou à la police municipale. Ce qui plaide, plus largement encore, en faveur d'une homogénéisation des formations entre les services de l'État et les polices municipales en matière de brigades cynophiles.

PROPOSITION 37

37

DONNER UN CADRE AUX BRIGADES CYNOPHILES ŒUVRANT EN POLICE MUNICIPALE.

- Former et habiliter systématiquement le binôme maître-chien.
- Homogénéiser les formations en matière de brigade cynophile entre police nationale, gendarmerie nationale et polices municipales.
- Préciser les compétences susceptibles d'être exercées par ces brigades en s'appuyant sur les compétences acquises par le chien.

Le traitement des ivresses publiques et manifestes

L'article L. 3341-1 du code de la santé publique dispose qu'une « personne trouvée en état d'ivresse dans des lieux publics, est, par mesure de police, conduite à ses frais au poste le plus voisin ou dans une chambre de sûreté, pour y être retenue jusqu'à ce qu'elle ait recouvré la raison. » En outre, l'ivresse publique et manifeste (IPM) est sanctionnée par une contravention de 2^{ème} classe, pouvant atteindre 150 euros.

Les textes ne mentionnent pas les services de police municipale dans les procédures d'IPM. Au fil du temps, elles ont été progressivement impliquées dans leur prise en charge, entraînant des problèmes d'organisation, de disponibilité et de coût.

En effet, le transport de la personne en état d'ébriété de la voie publique à l'hôpital est de la compétence des forces de police et de gendarmerie nationales, de même que la charge de l'examen médical. L'intervention des polices municipales relèverait donc d'une opération de police administrative et d'une mission de préservation de l'ordre public.

Des conventions de coordination permettent déjà d'associer les polices municipales à la procédure en lui permettant de renforcer les forces de sécurité de l'État pour les transferts à l'hôpital. Cette procédure est cependant chronophage et coûteuse. Depuis quelques mois, des communes ont voté des délibérations visant à facturer leur intervention auprès des personnes concernées. Toutefois, la légalité de ces délibérations a fait l'objet de débats devant les juridictions, dont rien n'indique qu'ils sont clos.

Afin de lever toute ambiguïté sur l'exercice de cette compétence, la mission propose de mentionner les polices municipales comme pouvant intervenir dans les procédures d'IPM. De plus, elle suggère de donner un cadre légal à l'imputation de la facture des transferts aux personnes concernées.

La mission rappelle néanmoins que, en traitant le cas des IPM, les forces de sécurité sont confrontées aux conséquences d'une alcoolisation excessive de certains individus. Pour être totalement efficace, des mesures de prévention sont susceptibles d'être conduites, notamment en direction des établissements qui vendent de l'alcool jusqu'à des horaires avancés de la nuit.

PROPOSITION 38

38

MENTIONNER LES POLICES MUNICIPALES COMME POUVANT INTERVENIR DANS LES PROCÉDURES D'IVRESSE PUBLIQUE ET MANIFESTE.

- Donner un cadre légal à l'imputation de la facture des transferts aux personnes concernées.

■ 2.2.4. Envisager de possibles extensions des pouvoirs des maires et des polices municipales

2.2.4.1. S'appuyer d'abord sur le droit en vigueur

Comme elle l'a indiqué précédemment, la mission considère que, plus qu'une doctrine d'emploi qui serait définie au niveau national et qui aurait vocation à être déclinée localement, il convenait de privilégier une diversité des approches qui tienne compte des territoires, de leurs forces et de leurs faiblesses, ainsi que des possibilités ainsi offertes.

C'est pourquoi la mission estime que, dans l'ensemble, les dispositions actuellement en vigueur constituent un cadre satisfaisant pour délimiter les compétences que peuvent exercer les maires. Elles offrent un large champ des possibles, tout en étant encadrées par une jurisprudence bien établie qui préserve les libertés fondamentales autant qu'elle affirme le contrôle supérieur de l'État. De ce fait, la mission ne propose pas une révision profonde du droit en vigueur¹³.

13. Pour mémoire, les compétences de la police municipale sont synthétisées à l'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales, lequel est ainsi rédigé :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° 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 ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Sans remettre en cause l'équilibre général des compétences, la mission suggère néanmoins une série d'améliorations qui doivent répondre à des situations qui lui ont été présentées lors de ses travaux.

L'amélioration des conditions d'exercice et de coordination, l'octroi de prérogatives nouvelles, la construction d'un climat de confiance renouvelée doivent constituer un puissant moteur qui invitera les maires à investir dans la sécurité. Loin d'y voir un coût, ils doivent la percevoir comme un facteur de valorisation pour leur territoire comme pour leur action.

2.2.4.2. Permettre aux maires de faire respecter leurs arrêtés de police pour lutter contre le sentiment d'impuissance publique

L'une des principales critiques exprimées par les élus rencontrés par la mission porte sur le sentiment d'impuissance qu'ils peuvent ressentir face à des actes d'incivilité ou face au non-respect de décisions de police qu'ils ont prises. Trop souvent, en effet, malgré les prérogatives dont ils sont investis pour assurer le bon ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, les maires ne peuvent guère faire plus que prendre des arrêtés, puis solliciter les juridictions et enfin recourir à la force publique pour rendre exécutoires leurs décisions. Les maires peuvent donner le meilleur d'eux-mêmes, le constat qu'ils dressent est qu'ils n'ont pas les moyens de faire appliquer les mesures qu'ils prennent dans des délais adéquats. Quant aux amendes susceptibles d'être prononcées pour sanctionner le non-respect des arrêtés municipaux, elles s'avèrent au final d'un montant si minime (38 €) qu'elles ont perdu tout caractère dissuasif.

Afin de lutter contre ce phénomène, la mission souhaite octroyer de nouvelles prérogatives d'action au maire pour assurer l'effectivité de ses arrêtés de police administrative. Il pourrait être doté du pouvoir de prononcer des injonctions de faire, sous forme de mise en demeure, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police générale. De même, il devrait pouvoir obtenir l'homologation juridictionnelle de sa mise en demeure de faire qui n'a pas été respectée, aux fins de pouvoir agir d'office pour faire cesser le trouble. Naturellement, le préfet exercera ses compétences en matière de contrôle de légalité sur l'exercice de ces prérogatives.

Un autre moyen de contraindre quelqu'un de potentiellement récalcitrant à respecter un arrêté municipal consiste à augmenter de manière substantielle le montant des amendes susceptibles d'être prononcées et d'en assurer le recouvrement effectif. La mission souhaite que cette option soit davantage utilisée.

PROPOSITION 39

39

ÉTENDRE LES POUVOIRS DU MAIRE POUR LUI PERMETTRE DE FAIRE RESPECTER SES ARRÊTÉS DE POLICE SOUS LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ DU PRÉFET.

- Habilitier le maire à assortir ses arrêtés d'une décision de mise en demeure.
- Augmenter sensiblement le montant des amendes prononcées pour non-respect des arrêtés municipaux et s'assurer de leur recouvrement effectif.

2.2.4.3. Renforcer les pouvoirs des maires en matière de fermeture d'établissements

C'est une demande qui revient régulièrement et qui renforcerait également la capacité du maire à rendre effectives ses décisions de police.

Le maire pourrait également se voir octroyer de nouveaux pouvoirs de fermeture administrative d'établissements en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques. Il exercerait cette compétence sous la réserve du contrôle de légalité exercé par le préfet et sans que ceci ne se traduise par un dessaisissement des compétences que peut exercer le préfet en la matière¹⁴. Dans le cas où le maire n'exercerait pas cette compétence, ou s'il s'y révélait défaillant, le préfet doit avoir la possibilité de s'y substituer.

PROPOSITION 40

40

RENFORCER LA POSSIBILITÉ POUR LE MAIRE DE FERMER DES ÉTABLISSEMENTS SOUS LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ DU PRÉFET.

2.2.4.4. Développer la capacité à constater des infractions commises sur la voie publique

Au cours de ses travaux, la mission a constaté qu'il existait une forte attente pour que les policiers municipaux puissent constater des infractions commises sur la voie publique, et notamment des infractions susceptibles de faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle. La démarche de forfaitisation des amendes recueille l'assentiment des personnes rencontrées, et la mission a été convaincue par leurs arguments visant à améliorer l'effectivité des sanctions par ce moyen.

À ce jour, deux cas d'amendes forfaitaires délictuelles existent déjà depuis le décret n° 2017-429 du 28 mars 2017 : la conduite sans permis et la conduite sans assurance. Ces deux infractions ne sont pas de la compétence de verbalisation par procès-verbal des agents de police municipale et des gardes champêtres. En cas de constatation d'une telle infraction, les agents doivent en référer à l'officier de police judiciaire territorialement compétent qui leur demande de lui amener l'individu. Des projets existent visant à étendre ce dispositif à l'usage de stupéfiants, à la vente de boissons alcoolisées aux mineurs, ou à diverses infractions relatives à la carte de conducteur de transport routier.

PROPOSITION 41

41

RENFORCER LA CAPACITÉ DES POLICIERS MUNICIPAUX À CONSTATER DES INFRACTIONS COMMISES SUR LA VOIE PUBLIQUE. ENCOURAGER LA DÉMARCHE DE FORFAITISATION DE CES INFRACTIONS.

14. Pourraient notamment être concernés les débits de boisson, les restaurants, les établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place, ou les établissements diffusant de la musique.

2.2.4.5. Approfondir des questions en suspens

Enfin, la mission souhaite aborder deux sujets auxquels elle a été confrontée, sur lesquels des ambiguïtés existent et méritent d'être levées.

La première porte sur les compétences des policiers municipaux en matière de contrôle d'identité. Comme évoqué au début du présent rapport, si la jurisprudence constitutionnelle¹⁵ en vigueur autorise les policiers municipaux à effectuer des relevés d'identité, elle leur interdit de procéder à des contrôles. Concrètement, la démarche de décliner son identité par la personne contrôlée doit être volontaire : un policier municipal ne peut la forcer. En cas de refus, elle doit être livrée à un officier de police judiciaire qui dispose de prérogatives plus grandes. La mission ne peut que s'incliner devant une décision du Conseil constitutionnel. Elle souligne néanmoins le caractère ubuesque de la situation et de la nuance, qui peut satisfaire des juristes sourcilleux mais n'est pas sans poser des questions s'agissant de sa déclinaison pratique. Une réflexion devrait être conduite pour permettre une solution plus opérationnelle.

La seconde porte sur les conséquences de la décision de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur la mise en œuvre expérimentale de l'application « Reporty » par la ville de Nice. Cette application a été conçue pour permettre à ses utilisateurs de signaler à la police municipale « une incivilité grave » ou une « situation critique » dont ils seraient témoins ou victimes, en transmettant en direct au centre de supervision urbain la localisation géographique en question accompagnée d'un enregistrement vidéo et sonore. Cette expérimentation a eu lieu du 10 janvier au 10 mars. Pour l'autorité, l'application n'était pas proportionnée et ne s'appuyait pas sur des fondements juridiques solides. Là aussi, il n'appartient pas à la mission de commenter la nature de la décision rendue. Toutefois, elle peut rappeler que le développement des moyens technologiques va conduire inévitablement à faire émerger des dispositifs de ce type. Si les décideurs publics ne s'emparent pas du sujet, afin d'élaborer des mécanismes qui exploitent les possibilités techniques tout en respectant les libertés fondamentales, des opérateurs privés pourraient le faire, dans des conditions moins satisfaisantes sur le plan juridique mais qu'il serait impossible d'encadrer de manière technique et pratique. Le récent abandon de l'application SAIP par le ministère de l'intérieur rappelle que cette application n'avait qu'une utilité modérée en partie car les systèmes d'alerte et de notification mis en place par des applications privées étaient plus rapides et plus efficaces. Il appartient donc d'avoir une approche réaliste et constructive vis-à-vis de l'offre technologique actuelle et future, dans le respect des libertés et des droits fondamentaux. La question devra être rapidement abordée s'agissant notamment des dispositifs de reconnaissance faciale. Des applications privées très utilisées du grand public offrent des possibilités en la matière. Il serait dommage que, par défaut d'anticipation ou par excès de prudence, elles devancent les moyens mis à disposition des services qui agissent au quotidien pour la sécurité des Français.

■ 2.2.5. Revoir les dispositifs de contrôle des polices municipales

Dans le cadre du dispositif de sécurité globale que la mission propose dans le présent rapport, la police municipale pourra s'appuyer sur des prérogatives et des moyens accrus.

Pour autant, comme elle l'a régulièrement mentionné, la mission rappelle que la clé de voute de ce même dispositif de sécurité globale reposera sur les services de l'État, qui assureront sa coordination d'ensemble et notamment les contrôles afférents.

Dès lors, la mise en place d'un mécanisme de contrôle effectif de l'activité des polices municipales impliquant les services de l'État constitue la contrepartie du renforcement de leurs pouvoirs.

15. Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

À ce jour, le contrôle des polices municipales est prévu et encadré par l'article L 513-1 du code de la sécurité intérieure. Cet article prévoit que, « à la demande du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale, du représentant de l'État dans le département ou du procureur de la République, et après avis de la commission consultative des polices municipales, le ministre de l'intérieur peut décider de la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale. Il en fixe les modalités après consultation du maire ou, le cas échéant, après consultation du président de l'établissement public de coopération intercommunale et de chacun des maires concernés. Cette vérification peut être opérée par les services d'inspection générale de l'État. Les conclusions sont transmises au représentant de l'État dans le département, au procureur de la République, au maire de la ou des communes concernées et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale. La demande de vérification par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut porter que sur la mise à disposition des agents de police municipale ou leurs équipements. »

Juridiquement, un encadrement est donc prévu. Il est néanmoins lourd et difficile à mettre en œuvre. Il requiert un avis préalable de la commission consultative des polices municipales. Or, au cours des dernières années, il a pu s'écouler de très longs mois – voire des années – sans que cette commission ne se réunisse. S'il existe, le dispositif est donc trop complexe pour que sa mise en œuvre soit effective. De fait, au cours des dix dernières années, l'inspection générale de l'administration (IGA) n'a été saisie qu'à deux reprises pour exercer une mission de contrôle d'un service de police municipale. Il est donc nécessaire de réécrire l'article afin d'en assouplir le formalisme et de rendre réellement opérationnel le mécanisme de contrôle initialement conçu. C'est pourquoi la mission propose de supprimer l'avis préalable de la commission consultative des polices municipales avant le lancement d'une mission de ce type.

Une mission de contrôle a toujours une valeur dissuasive quant à la tentation de s'affranchir du droit en vigueur. Elle peut et doit néanmoins également avoir une valeur préventive et pédagogique, révélant aux services contrôlés leurs éventuels points faibles, les informant des risques qu'ils encourent, ou leur faisant partager des bonnes pratiques observées ailleurs, sans que la mission ne soit systématiquement associée à l'idée de dysfonctionnements et de sanctions. Face à un service placé sous l'autorité et la responsabilité d'un élu local, composé de fonctionnaires territoriaux, il sera indispensable de faire preuve de la pédagogie nécessaire de la part des services de contrôle de l'État susceptibles d'intervenir afin de préciser qu'il ne s'agit pas, pour eux, de s'ingérer dans les prérogatives du maire, mais bien de venir veiller au respect du droit et au bon fonctionnement général de l'architecture de sécurité globale en place dans un territoire.

À ce titre, l'inspection générale de l'administration peut s'appuyer sur son expérience en matière d'audit des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Chaque année, dans le cadre d'une mission permanente, elle audite le fonctionnement de SDIS préalablement identifiés, dans le cadre d'un partenariat avec l'Assemblée des départements de France (ADF). Ces missions sont désormais ancrées dans les habitudes : s'agissant des SDIS, l'organisation d'une mission coordonnée par une inspection de l'État dans un service d'une collectivité est un phénomène intégré et bien accepté. Cet exemple pourrait servir de modèle pour les contrôles des polices municipales : l'IGA pourrait ainsi constituer une mission permanente de contrôle des polices municipales, avec l'appui de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), dans le cadre d'une démarche partenariale avec l'Association des maires de France (AMF). Les difficultés éventuelles liées à l'organisation de ces missions seraient ainsi levées.

C'est ainsi dans le cadre de cette mission permanente que seraient traitées les demandes d'inspection portant aussi bien sur le fonctionnement général des services que sur des faits ponctuels révélateurs de dysfonctionnements internes. Selon les cas de figure, la mission d'inspection pourrait associer plusieurs des inspections relevant du ministère de l'intérieur : par exemple, IGA accompagné d'IGPN ou IGGN s'agissant d'un contrôle global d'une police municipale, ou IGPN ou IGGN seule sur des sujets ponctuels concernant le comportement d'un agent isolé qui aurait excédé ses pouvoirs en matière de consultation d'un fichier géré par l'État. Ce serait à la mission permanente de déterminer le bon échelon de représentation de chacune des missions initiées.

PROPOSITION 42

42

CRÉER UN DISPOSITIF EFFECTIF DE CONTRÔLE DES POLICES MUNICIPALES.

- Supprimer l'avis préalable de la commission consultative des polices municipales avant le lancement d'une mission de vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale.
- Créer à l'IGA une mission permanente de contrôle des polices municipales, qui serait réalisée avec le concours de l'IGPN et de l'IGGN. La doter d'un programme annuel dans un cadre partenarial avec l'AMF.
- Permettre à l'IGPN et l'IGGN d'intervenir dans le cas d'excès de pouvoirs des policiers municipaux dans leurs nouvelles prérogatives de consultation des fichiers de police.

2.3. Donner à l'univers de la sécurité privée les moyens de la confiance et de l'ambition

Autant les polices municipales sont désormais des acteurs acceptés et intégrés par les forces de sécurité de l'État, autant le monde, pour ne pas dire les mondes, de la sécurité privée suscite davantage d'interrogations, même si chacun reconnaît qu'il est désormais un partenaire incontournable. Plus encore que pour les polices municipales, des marges de progrès existent et doivent être exploitées pour faire de cet univers une partie totalement prenante, dans une situation de confiance, de la sécurité globale que la mission propose de mettre en place.

Le premier enjeu est de redonner du crédit à cet univers très, trop, souvent critiqué, afin de renouer la confiance. Redonner du crédit implique, dans le même temps, de valoriser et de protéger le secteur, dans une logique de gagnant-gagnant. C'est une fois ces bases fermement posées qu'il sera nécessaire de repenser les conditions de travail, ainsi que d'envisager des champs de collaborations nouvelles entre la profession et les forces de sécurité publique. Enfin, comme pour les polices municipales, le contrôle du secteur, avec une forte mobilisation de l'État, constitue une des clés de voute de sa réussite. Des développements spécifiques lui sont consacrés.

■ 2.3.1. Réformer le marché de la sécurité privée afin de lui redonner crédibilité et confiance

2.3.1.1. Investir massivement dans la gestion des ressources humaines

L'enjeu du recrutement

L'une des faiblesses de l'univers de la sécurité privée tient d'abord à la qualité très hétérogène des personnels qui intègrent cette filière. S'il faut se garder de toute généralisation, la mission n'a pu que faire le constat d'une qualité de service trop souvent médiocre.

La mission considère qu'il faut agir dès la source des problèmes pour apporter les solutions les plus efficaces. C'est pourquoi elle souhaite qu'un premier effort soit fait au niveau de la qualité des recrutements opérés dans le secteur.

Quels que soient leur statut juridique, qu'ils travaillent dans la sphère publique ou la sphère privée, les professionnels qui évoluent dans le domaine de la sécurité doivent être en tous points irréprochables. Ils doivent naturellement l'être pendant la période pendant laquelle ils exercent leurs fonctions, mais ils doivent également l'être lorsqu'ils prétendent l'intégrer. Aussi, la mission souhaite renforcer de manière stricte les conditions de moralité exigées pour obtenir une carte professionnelle d'agent de sécurité privée.

Aujourd'hui, l'enquête de moralité repose sur la consultation du fichier TAJ (traitement d'antécédents judiciaires), du FPR et du bulletin de casier judiciaire B2. L'article L 612-20 du CSI prévoit que « nul ne peut être employé ou affecté pour participer à une activité mentionnée à l'article L. 611-1¹⁶ s'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ». En introduisant la notion de « motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions », la rédaction actuelle ouvre la possibilité de recruter des personnels qui auraient déjà fait l'objet de condamnations délictuelles ou criminelles, ce que confirme la jurisprudence. En outre, les modalités de consultation du TAJ peuvent se traduire par de longs délais d'accès aux suites judiciaires. La mission considère qu'il ne faut pas laisser une trop large marge d'interprétation ouvrant la voie à l'entrée dans la profession. C'est pourquoi elle préconise de compléter cet article en dressant

16. Article qui liste les activités susceptibles d'être exercées par des agents privés de sécurité.

une liste de condamnations qui s'avèrent en tout état de cause incompatibles avec l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la sécurité privée. Ce sera, notamment, le cas des atteintes aux personnes ou des atteintes aux biens.

De manière générale, la mission pense que la bonne moralité ne se résume pas au fait d'avoir un casier vierge. Aussi, elle plaide pour que, préalablement à la délivrance des cartes professionnelles, soient réalisées des enquêtes plus approfondies.

La mission a souligné l'importance des enjeux de communication en direction comme de la part des personnels de sécurité. La base de la communication est la maîtrise de la langue française. Aussi souhaite-t-elle inscrire cette maîtrise comme une condition de délivrance d'une carte professionnelle.

En demandant un contrôle strict du casier judiciaire comme de la moralité des demandeurs de cartes professionnelles, la mission impose des règles qui sont faciles à tracer pour tout demandeur de nationalité française. La traçabilité est plus complexe pour un demandeur qui ne serait pas Français et qui ne serait pas présent de longue date sur le territoire national. Par souci de cohérence, elle propose donc de s'assurer que le candidat soit résident français depuis un nombre minimal d'années, qui pourrait être 5 ans, pour pouvoir prétendre à l'obtention d'une carte professionnelle.

PROPOSITION 43

43

S'ASSURER DE LA QUALITÉ DES RECRUTEMENTS DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE.

- Préciser les condamnations incompatibles avec l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la sécurité privée.
- Réaliser des enquêtes de moralité plus approfondies.
- S'assurer de la maîtrise de la langue française avant toute délivrance de carte.
- S'assurer que le candidat est résident français depuis un nombre minimal d'années (5 ans de préférence).

Professionnaliser les formations

S'assurer de la qualité des personnes recrutées est un préalable indispensable. Il convient ensuite de les former. La mission a déjà creusé cette question, en proposant de bâtir une filière intégrée des métiers de la sécurité. S'agissant des futurs professionnels de la sécurité, il convient d'aller plus loin que cette première étape et notamment d'être plus précis sur les contours des formations et sur les diplômes délivrés.

D'abord, la mission a noté les efforts entrepris depuis quelques années afin de moraliser le secteur de la formation aux métiers de la sécurité. Lui aussi se révélait foisonnant, proposant des offres très hétérogènes dont beaucoup ne correspondaient pas aux critères attendus. Une action est conduite par le CNAPS afin de le professionnaliser et de le mettre réellement au niveau. La mission s'en félicite et souligne qu'il est impératif de poursuivre les efforts entrepris afin de rationaliser l'offre de formation. À cet égard, la politique de contrôle des structures dispensant les formations doit être poursuivie.

Cette politique de contrôle mérite d'ailleurs d'être étendue à l'ensemble des personnels qui dispensent des formations dans les centres créés à cet effet. Plus que les centres, ce sont souvent les personnels qui y interviennent qui peuvent s'avérer les plus problématiques. Lors de ses déplacements et de ses auditions, la mission a régulièrement été interpellée sur des situations peu compréhensibles où les formations étaient dispensées par des personnes qui s'étaient vu précédemment retirer leurs cartes professionnelles, ou qui ne remplissaient pas les conditions requises pour obtenir une carte. La mission rappelle que les formateurs doivent être irréprochables et doivent donc remplir des conditions encore plus strictes que celles des agents. Elle demande donc de s'assurer que les formateurs bénéficient d'une carte professionnelle les autorisant à exercer dans les métiers de la sécurité, et qu'ils fassent l'objet d'une mesure de criblage préalable aux différents fichiers de sécurité.

Afin de souligner l'importance des enjeux de moralisation de la profession, un décret relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité a été préparé puis publié¹⁷. Ce code s'applique à toutes les personnes physiques ou morales dont les activités sont régies par le livre VI du code de la sécurité intérieure. À ce titre, il constitue une référence d'autant plus forte qu'il a désormais valeur réglementaire. En outre, il a été élaboré en lien avec la profession dans le cadre du CNAPS. La mission souhaite que les formations intègrent pleinement les enjeux posés par ce décret.

S'agissant du contenu technique des formations, la mission a été impressionnée par le modèle qu'elle a pu observer lors de son déplacement en Espagne. Dans ce pays voisin, les cartes professionnelles font mention des spécialités pour lesquelles les agents ont été formés et diplômés. Pour pouvoir exercer, ils doivent avoir préalablement suivi la formation adéquate et réussi un examen de fin de formation. Si le modèle de carte est le même, elle ouvre des droits différenciés selon les formations suivies et les spécialités choisies¹⁸. S'inspirant de ce modèle, la mission souhaite le reproduire aussi fidèlement que possible en France. Ceci suppose donc d'avoir, sur la base d'un tronc commun, des formations différenciées selon les spécialités dans lesquelles s'engageront les personnels formés. Les formations proposées devront donc être organisées par bloc de compétences, et ouvrir l'accès à l'exercice de professions qui y correspondent. Seraient ainsi concernées en tant que spécialités l'exercice dans des brigades cynophiles, la vidéoprotection, la protection privée, de même que pourraient être ouverts et labellisés en tant que tels des modules relatifs au port et à l'usage des armes.

Parmi ces blocs de compétences, la mission attire l'attention sur l'importance d'anticiper les menaces de demain et donc de délivrer des cursus qui leur sont adaptés. Ainsi, elle propose de faire de la prévention des cybermenaces une des spécialités du secteur de la sécurité privée.

Un autre type de compétence justifie une attention particulière : il s'agit des unités cynotechniques qui interviennent en matière de détection d'explosifs. Depuis les attaques subies en 2015, le recours à des unités spécialisées en la matière est croissant. Si l'État s'est doté de moyens, la permanence de la menace justifie le déploiement de personnels privés. Les concertations avec la branche professionnelle et les grands opérateurs ont permis d'estimer le besoin en équipes privées certifiées à un nombre compris entre 700 et 1000 d'ici à 2024, année où l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques entraînera un recours massif à ces dispositifs. Une mobilisation accrue est donc nécessaire. D'ores et déjà, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a initié des démarches afin de définir les modalités pratiques de mise en œuvre et de structurer la certification d'unités cynotechniques privées. La mission souhaite que ces démarches soient poursuivies et encouragées.

À l'issue des formations, une qualification est attribuée par un jury. Elle prend la forme d'un certificat de qualification professionnelle (CQP). La mission s'est étonnée de constater que, très souvent, les jurys n'étaient constitués que de professionnels de la sécurité privée, sans représentation nécessaire et obligatoire de personnels de l'État, qu'ils soient issus des forces de sécurité ou du CNAPS.

17. Il s'agit du décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

18. Un modèle de carte professionnelle espagnole figure en annexe 6.

En effet, la composition des jurys est actuellement encadrée par l'arrêté du 1^{er} juillet 2016 relatif à la certification des organismes de formations aux activités privées de sécurité et aux activités de recherche privées, qui précise que « le jury est composé, a minima, de deux personnes représentant les activités privées de sécurité concernées. Les membres du jury ne font pas partie de l'organisme de formation ». La garantie de la qualité du dispositif général devant incomber à la puissance publique, la mission souhaite que des personnels du CNAPS ou des forces de sécurité de l'État soient systématiquement présents dans les jurys décernant des diplômes qualifiants.

PROPOSITION 44

44

REFONDER LA FORMATION AUX MÉTIERS DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE.

- Poursuivre le travail de rationalisation et de contrôle des organismes de formation.
- Etendre le travail de contrôle aux personnels qui dispensent des formations.
- S'assurer que les formateurs bénéficient d'une carte professionnelle les autorisant à exercer dans les métiers de la sécurité.
- S'assurer que les formations intègrent pleinement les enjeux de déontologie des métiers de la sécurité.
- Proposer des formations par bloc de compétences ouvrant l'accès à l'exercice de professions qui y correspondent.
- Faire de la prévention des cybermenaces une spécialité dans le secteur de la sécurité privée.
- Proposer un dispositif de formation adapté pour les unités cynotechniques privées intervenant en matière de recherche d'explosifs.
- Intégrer des agents du CNAPS ou des forces de sécurité de l'État dans les jurys délivrant les titres professionnels.

Offrir de réels parcours de carrière

L'attractivité relativement faible du secteur et les investissements insuffisants qui y sont réalisés en matière de formation des hommes et des femmes sont liés à l'insuffisance des perspectives d'évolution professionnelle offertes dans trop de sociétés du secteur.

En effet, aujourd'hui, un agent recruté pour une mission de gardiennage se voit trop souvent confiné à l'exercice de cette mission de vigilance, sans qu'il ne puisse entrevoir des perspectives de progrès et d'ascension. Or, des contre-exemples existent, dans des groupes qui peuvent à juste titre être présentés comme des réussites et des modèles à suivre. Lors de sa visite du site de Disneyland Paris, la mission a rencontré des agents initialement recrutés pour effectuer des contrôles et filtrages à l'entrée du site qui ont fait leurs preuves puis suivi des formations, et qui ont ensuite gravi les échelons pour atteindre des fonctions d'encadrement dans la structure. C'est une nouvelle fois l'illustration que, lorsque les moyens sont mis et que la volonté existe, on peut retrouver les modèles d'excellence qui sont à la base d'une coproduction de sécurité efficace pour tous.

Ce faisant, l'une des conditions de la réussite tient dans la mise en place de dispositifs de formation continue adaptés. La mission ne peut que souligner l'intérêt d'investir, financièrement comme humainement, dans ces mécanismes.

PROPOSITION 45

45

ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE VRAIS PARCOURS DE CARRIÈRE POUR LES PERSONNELS QUI INTÈGRENT L'UNIVERS DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE.

- Mettre en place des dispositifs de formation continue adaptés.

Diversifier les contrats proposés

Le monde de la sécurité privée a régulièrement recours aux CDD. Ce type d'embauches permet d'adapter l'offre salariale aux périodes de pic et de creux d'activité que connaît le secteur.

Afin de permettre la meilleure adéquation entre l'offre et les besoins, la mission souhaite offrir la possibilité de recruter sous une autre forme contractuelle : celle des CDD de mission. Contrairement à un CDD classique qui prend fin au terme d'une période définie dans le contrat de travail, le CDD de mission s'achève en même temps que l'objet du contrat. Actuellement, le CDD de mission est réservé aux cadres et aux ingénieurs embauchés dans le secteur privé. Pour qu'un employeur puisse en conclure, un accord de branche ou d'entreprise doit au préalable en définir le cadre. Il serait possible de modifier les conditions de recours à ces contrats pour les ouvrir à l'ensemble des professions concernées par les métiers de la sécurité privée.

Dans un premier temps, la mission propose que cette mesure fasse l'objet d'une expérimentation, pour une durée de deux années.

PROPOSITION 46

46

PROPOSER DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE DES CONTRATS À DURÉE DÉTERMINÉE RELATIFS À LA DURÉE D'UNE MISSION ET NON PLUS À UN TEMPS DÉLIMITÉ À TITRE EXPÉRIMENTAL POUR UNE DURÉE DE 2 ANS.

2.3.1.2. Se donner les moyens de faire mûrir le secteur de la sécurité privée

Établir un référentiel à la doctrine d'emploi de la sécurité privée

À ce jour, il n'existe pas à proprement parler de doctrine d'emploi de la sécurité privée, notamment pour les activités de surveillance et de gardiennage. En ce sens, il n'existe pas de norme permettant de dire à partir de quel niveau un site est efficacement et suffisamment gardienné. Un gardien en faction devant la porte principale est-il suffisant ? En faut-il un devant chaque porte ? Ou en faut-il deux, afin de démultiplier les capacités de réaction en cas de besoin ? Combien de personnels sont ensuite nécessaires pour les encadrer ? Ces différentes questions trouvent une réponse au cas par cas, quand elles en trouvent.

La mission ne souhaite pas mettre en place un cadrage national strict et trop rigide. Elle l'a régulièrement affirmé dans son rapport, et elle le redira : il faut tenir compte des réalités locales et faire confiance aux cadres de terrain, notamment ceux de l'État qui doivent bénéficier de vraies marges de manœuvre pour mettre en place et le cas échéant adapter les dispositifs. En outre, il ne lui apparaît ni réaliste ni souhaitable de fixer des normes qui auraient un caractère législatif et réglementaire en la matière.

Toutefois, sans restreindre les prérogatives que le présent rapport souhaite leur confier, les cadres de terrain peuvent être aidés. La mission a fait le constat que, lorsqu'une prestation de sécurité privée est achetée, le donneur d'ordre paie au moins autant – si ce n'est davantage – pour rassurer les publics que pour offrir de réelles conditions de sécurité. Elle souhaite que cette situation change et que l'achat d'une prestation ne soit pas seulement un moyen de rassurer – cela le sera toujours – mais aussi un moyen d'agir sur la base d'un référentiel partagé.

Ceci suppose donc, au préalable, de définir de manière opérationnelle ce qu'implique une prestation, et quels moyens sont nécessaires pour la satisfaire. La mission n'a pas les moyens de conduire ce lourd travail de définition. En tant qu'autorité associant l'État et la profession, le CNAPS est en revanche tout à fait légitime pour la diriger. Il devra pour cela impérativement associer la profession, selon une logique de filière que la mission souhaiterait encourager.

À partir des définitions opérationnelles qui seront établies, il sera également possible d'assurer une incitation à la régulation par les coûts. Aujourd'hui, lorsque des marchés de sécurité sont conclus, la logique va davantage vers une recherche du moins-disant, plutôt que du mieux-disant ou du mieux en adéquation par rapport aux besoins. Les exemples de marchés passés à des prix inférieurs au coût de revient sont régulièrement cités en exemples de mauvaises pratiques qui prospèrent, entraînant en conséquence d'autres mauvaises pratiques qui se révèlent néfastes pour le secteur (sous-traitance en cascade, absence de marges, absence d'investissements, etc). Tous le soulignent, tous disent souhaiter lutter contre, mais aucun des moyens permettant d'agir efficacement n'a encore été mis en œuvre. Avec la présente proposition, la mission pense pouvoir y contribuer.

Récemment, le CNAPS a réussi à obtenir des condamnations sur la base du non-respect des obligations sociales en raison des prix trop bas pratiqués par certaines sociétés, qui ce faisant sont dans l'incapacité de respecter les normes sociales en vigueur. En travaillant sur la doctrine d'emploi, il sera possible de dire quels moyens sont nécessaires pour une prestation, et pour quels coûts. Le secteur pourra ainsi évoluer vers la définition de prix planchers qui contribueront à lancer une dynamique positive, laquelle donnera au secteur les moyens de ses ambitions.

Cependant, la mission réaffirme que ce référentiel doit bien n'être qu'un indicateur et une aide. S'agissant de prestations de droit privé, c'est bien la volonté des parties qui doit s'exprimer à travers les contrats qui sont conclus.

PROPOSITION 47

47

ÉLABORER UN RÉFÉRENTIEL DE DOCTRINE D'EMPLOI CONCERNANT LES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE.

Renforcer le management intermédiaire

Une des faiblesses du secteur, régulièrement soulignée, tient en l'absence d'encadrement intermédiaire qui facilite aussi bien la transmission des consignes que la vérification de leur bonne mise en œuvre ou encore la remontée des informations.

La mise en place puis le développement de la filière de formation intégrée de la sécurité, avec des formations diplômantes de niveau bac +2, constituent une première série de réponses. Elle prendra du temps, mais elle est indispensable.

Néanmoins, la mission pense qu'il faudra faire part aussi bien d'une logique de pédagogie et d'incitation que d'une approche plus normative afin de faire évoluer cette situation. De même qu'elle pense qu'il est possible de définir de manière plus précise des éléments de doctrine d'emploi en matière de sécurité privée, elle juge possible de préciser, au sein des sociétés, quel pourcentage minimal de personnels doit être consacré à l'encadrement intermédiaire. De la même manière, lorsqu'un certain nombre d'agents sont mobilisés sur un même site ou une même manifestation, il doit être possible de savoir combien seront affectés à des missions d'encadrement. Et il sera possible de vérifier, dans le cadre de contrôles, que les personnels dévolus à cette tâche s'appuient sur les diplômes adéquats et effectuent réellement leurs missions. La démarche sera ainsi appuyée et confortée par l'action des pouvoirs publics.

PROPOSITION 48

48

RENFORCER LE MANAGEMENT INTERMÉDIAIRE DANS LES MÉTIERS DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE.

Permettre aux sociétés de sécurité privée d'avoir les moyens de leurs ambitions

Si le marché de la sécurité privée, notamment s'agissant des activités de gardiennage, est très atomisé, c'est notamment parce qu'il est très facile d'y créer et d'y faire vivre une société. De ce fait, les entreprises unipersonnelles se sont multipliées, sans que toutes, loin s'en faut, apportent des garanties de sérieux et de professionnalisme. Surtout, ces entreprises n'ont pas la taille critique pour mener des actions de formation ou de perfectionnement, et trop d'entre elles se sont malheureusement révélées peu fiables : liquidation rapide, incapacité à honorer les contrats, avec les conséquences en cascade que l'on peut imaginer.

Afin de permettre au secteur d'atteindre le degré de maturité lui permettant d'être plus fiable et reconnu, il doit d'abord s'appuyer sur des entreprises qui se seront elles-mêmes données les moyens d'être fiables.

C'est pourquoi la mission propose d'imposer aux sociétés de sécurité privée une clause de garantie financière.

Cette condition s'applique déjà aux entreprises de travail temporaire, en vertu des articles L.1251-49 et suivants du code du travail. D'après les textes en vigueur, l'entrepreneur de travail temporaire doit justifier, à tout moment, d'une garantie financière assurant, en cas de défaillance de sa part, le paiement des salaires et de leurs accessoires, des cotisations obligatoires dues à des organismes de sécurité sociale ou à des institutions sociales, ou encore des remboursements qui peuvent, le cas échéant, incomber aux employeurs à l'égard des organismes de sécurité sociale et institutions sociales.

Cette garantie est calculée en pourcentage du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise de travail temporaire concernée, et ne peut être inférieure à un minimum fixé annuellement par décret, compte tenu de l'évolution moyenne des salaires. Le montant de la garantie obligatoire ne peut être inférieur à 8 % du chiffre d'affaires, ni à un minimum déterminé chaque année par décret. Pour 2018, ce montant minimum a été fixé à 125 201 €.

Ces montants sont ici cités à titre indicatifs. Il ne s'agit pas nécessairement de les transposer à l'identique pour le secteur de la sécurité privée. Ils devront être adaptés. Car le modèle est intéressant : il doit être repris.

Par ce moyen, ne peuvent exercer que des entreprises ayant atteint une masse critique qui, surtout, présentent toutes les garanties de fiabilité que l'on est en droit d'attendre d'elles. Les entreprises peu fiables ne pouvant souscrire à ces garanties disparaîtront du marché, laissant la place aux groupes moins exposés aux défaillances.

Le marché des entreprises de travail temporaire concernant des entreprises de main d'œuvre humaine à bien égards comparables aux sociétés privées de sécurité, la mission pense que les mêmes contraintes peuvent leur être imposées. En outre, cette mesure est réclamée par plusieurs des acteurs importants du secteur, régulateur compris, qui y voient le moyen de l'obliger à mûrir pour pouvoir enfin prétendre assumer des responsabilités plus importantes.

PROPOSITION 49

49

IMPOSER UNE CONDITION DE GARANTIE FINANCIÈRE AUX SOCIÉTÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ.

Le recours régulier à la sous-traitance en cascade est une autre des faiblesses structurelles du secteur de la sécurité privée, largement dénoncée tant par la profession que le régulateur ou les corps d'inspection et de contrôle.

Ce recours a pour premier effet d'entraîner un sentiment de déresponsabilisation du prestataire qui remporte le marché. Surtout, il permet de tirer les prix vers le bas en incitant les sociétés retenues à rechercher des prestataires pratiquant des prix encore plus bas – afin de dégager des marges, certes maigres, mais toujours plus importantes qu'en absence de sous-traitance. Sont ainsi attirées des sociétés qui ne présentent pas tous les gages de confiance et de professionnalisme, conduisant là encore à décrédibiliser le secteur.

Le recours à la sous-traitance peut être nécessaire, notamment pour introduire de la souplesse et de la fluidité, ou encore pour solliciter des groupes spécialisés dans des marchés de grande ampleur. C'est pourquoi la mission ne souhaite pas le proscrire de manière stricte. En revanche, elle est consciente des situations d'abus qu'entraîne la réglementation en vigueur. C'est pourquoi elle souhaite encadrer plus fortement les règles de sous-traitance.

Ici, la mission souhaite s'inspirer des observations qu'elle a retirées de son déplacement en Espagne. La sous-traitance ne peut y porter que sur une partie minoritaire d'un marché, et elle n'est autorisée que vers un prestataire de premier rang : la sous-traitance en cascade est ainsi prohibée. La mission souhaite que ce dispositif soit imposé en France. Elle souhaite, de plus, qu'en cas de défaillance du sous-traitant, la responsabilité du prestataire y ayant eu recours soit clairement engagée.

PROPOSITION 50

50

ENCADRER FORTEMENT LES RÈGLES DE SOUS-TRAITANCE.

En jetant les bases d'une doctrine d'emploi en matière de recours à la sécurité privée, la mission souhaite agir contre la mentalité dominante qui privilégie avant tout la recherche du moins-disant.

Néanmoins, la mission a conscience qu'il faudra agir par plusieurs canaux différents afin d'atteindre cet objectif. Introduire des normes de base et des conditions minimales est une chose, mais en matière de passation des marchés, la liberté contractuelle continuera de s'imposer. Faire admettre des tarifs minimums sera un progrès, qui risque de ne pas être suffisant. Aussi, la mission encourage l'ensemble des parties prenantes et notamment les grandes entreprises du secteur à faire preuve de pédagogie pour rappeler que les dépenses de sécurité ne sont pas qu'un coût, mais aussi un investissement. Surtout, la mission compte sur une action exemplaire des autorités publiques. Ces dernières, nationales ou locales, sont à l'origine de 26% du marché du gardiennage. Elles ne sont pas exemplaires, loin s'en faut : elles participent pleinement à la logique du moins-disant. Conséquence directe, les principales sociétés privées ont renoncé depuis quelques années à concourir aux marchés publics de sécurité, dans la mesure où elles savent qu'elles ne seront pas retenues en raison de leurs tarifs trop élevés. La mission souhaite que les autorités publiques les premières changent de paradigme et privilégient une logique du mieux-disant dans le choix de leurs prestataires. Des actions de communication en ce sens seraient les bienvenues.

PROPOSITION 51

51

FAIRE ÉVOLUER LE PARADIGME EN MATIÈRE DE PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS EN PASSANT DE LA LOGIQUE DU MOINS-DISANT À CELLE DU MIEUX-DISANT.

Imposer une exigence de responsabilité

La mission a souligné à plusieurs reprises que les prestataires privés de sécurité devaient gagner en maturité et en responsabilité. S'ils sont les pivots du dispositif, ils n'existent que parce qu'ils sont sollicités par des donneurs d'ordre. Or, ces derniers doivent eux aussi être pleinement associés à ce processus de professionnalisation et de responsabilisation.

La constitution d'un mécanisme de sécurité globale implique donc de responsabiliser également les donneurs d'ordre. Lorsque des dysfonctionnements sont relevés, ils peuvent être le fait de sociétés qui commettent des erreurs, volontaires ou non. Ils peuvent également découler de donneurs d'ordre qui exigent sciemment des prix trop bas ou ne permettent pas aux prestataires d'accomplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes.

La mission souhaite donc que des sanctions puissent également être prises contre des donneurs d'ordre qui ne respectent pas les règles du marché telles qu'elle souhaite les voir évoluer. La possibilité de les sanctionner devra être inscrite dans les textes – et être mise en œuvre en pratique.

Le secteur public est un gros pourvoyeur de prestations privées de sécurité. Comme la mission l'a constaté, pour le regretter, il ne se montre pas exemplaire dans ses passations de marché. Aussi, si l'on responsabilise tous les donneurs d'ordre, le secteur public ne devra pas faire l'objet d'un traitement de faveur : il devra être traité comme n'importe lequel des donneurs d'ordre, et être exposé de la même manière aux sanctions.

PROPOSITION 52

52

INTRODUIRE UN RÉGIME DE RESPONSABILISATION SOLIDAIRE DES DONNEURS D'ORDRE.

- Selon les cas, ouvrir la possibilité de sanctionner les donneurs d'ordre en fonction des infractions commises.
- Ne pas traiter de manière différente les donneurs d'ordre publics et privés.

2.3.1.3. Proposer une démarche de certification afin de donner des garanties de la crédibilité

Comme le montrent les propos et suggestions qui précèdent, la mission considère qu'il est indispensable de promouvoir une démarche qui rende le secteur de la sécurité privée crédible, et donc de lui donner les moyens qui lui permettraient de s'inscrire dans cette voie.

La conclusion naturelle de ce processus doit être de matérialiser la confiance retrouvée vis-à-vis de la profession, à travers une logique de labellisation des sociétés et des agents en qui la confiance peut être reconnue. Pour aller plus loin encore il serait possible, et souhaitable, d'exiger que, pour exercer sur certains sites ou intervenir lors de certains événements, les prestataires et professionnels retenus répondent à un label défini à l'avance, imposé dans le cahier des charges préalable à l'appel d'offre.

Ce faisant, c'est une véritable démarche de certification que la mission appelle de ses vœux, qui concernerait les professionnels mais aussi les sociétés. Ces dernières pourraient obtenir un label déterminé sous réserve de répondre à des conditions précises (salaire minimum, encadrement intermédiaire, etc). Si l'objectif est d'aller vers l'excellence, la mission a conscience que, selon le degré d'exigence attendu, les qualifications demandées peuvent elles-mêmes varier. Dès lors, il serait possible d'instaurer une échelle de niveaux en matière de certification qui correspondrait à ces différentes qualifications.

Ici encore, il s'agit de renforcer la traçabilité et la lisibilité du dispositif, qui s'inscrit dans la lignée des propositions précédentes de la mission en matière de formation aux métiers de la sécurité privée afin de proposer des formations par bloc de compétences ouvrant l'accès à l'exercice de professions qui y correspondent. C'est bien l'ensemble des maillons de la chaîne que la mission souhaite labelliser et certifier : le formateur, le cycle de formation, la société qui emploie, jusqu'à l'agent.

Toujours dans cette logique, la mission pense que la matérialisation de la confiance vis-à-vis des agents doit se traduire par la mise en place de cartes professionnelles sécurisées et infalsifiables, qui feraient mention des compétences des agents, compétences elles-mêmes issues des formations reçues. La carte professionnelle sécurisée pourrait ressembler à celle distribuée en Espagne, comme cela a été évoqué précédemment.

Contrepartie logique de ce système, il appartiendra au régulateur, donc au CNAPS, de s'assurer de la bonne réalisation de ces cartes sécurisées, en lien avec les établissements compétents en la matière. Il lui appartiendra, également, d'assurer une révision périodique de la liste des détenteurs de cartes. Aujourd'hui, l'encadrement du CNAPS est le premier à regretter que près de 350 000 cartes sont en circulation, alors que seulement 165 000 personnels exercent dans son champ actuel de compétence. Même si la carte actuellement délivrée ne l'est que pour un temps limité, un retrait de la profession devrait se traduire par un retrait de la carte. De même, naturellement, que tout manquement aux règles qui s'imposent à la profession doit se traduire par un retrait de la carte et des habilitations qu'elle ouvre.

Cette démarche pourrait aller de pair avec une démarche de classification des sites ou des événements sur lesquels intervient la sécurité privée, en fonction du degré de risque ou de sensibilité. Sur un site ou un événement sensible, ne pourrait intervenir qu'une société bénéficiant d'une certification adéquate, à travers par exemple un certificat de qualification professionnelle avec mention « protection des sites sensibles ». Pour une activité plus commune, le champ de la concurrence serait plus ouvert.

D'après le SGDSN, qui s'est penché sur la question et soutient cette démarche, le certificat de qualification professionnelle protection des sites sensibles pourrait concerner jusqu'à 15 000 agents, opérant sur 2 500 sites auprès de 250 opérateurs. Les sites incluraient des points d'importance vitale, mais iraient au-delà, incluant également des sites SEVESO.

Dans ce cadre, d'ailleurs, le degré de certification ou labellisation attendu pourrait être un des points figurant dans le cahier des charges proposé aux appels d'offre, tant pour les personnels que les structures. La démarche initiée serait bien celle d'une recherche de l'excellence, dans un climat de confiance entre tous les acteurs.

PROPOSITION 53

53

INSTAURER UNE LOGIQUE DE CERTIFICATION DES PROFESSIONNELS ET DES SOCIÉTÉS QUI OUVRE DES DROITS D'EXERCICE DIFFÉRENCIÉS.

- Délivrer des accréditations de différents niveaux pour les agents privés de sécurité et instaurer une démarche de certification.
- Mettre en place des cartes professionnelles sécurisées qui feront mention des compétences des agents.
- Introduire une révision périodique des habilitations et des cartes délivrées.
- Introduire un régime de classification des sites à sécuriser qui conditionne les droits et les devoirs d'exercice.
- Introduire dans les cahiers des charges des marchés de sécurité des clauses relatives à la certification des personnels et des structures.

■ 2.3.2. Valoriser et protéger la profession comme les professionnels

2.3.2.1. Valoriser l'exercice d'activités privées de sécurité

Le secteur de la sécurité privée pâtit d'une image de piètre qualité que les récentes études, notamment le rapport de la Cour des Comptes, viennent corroborer. Pourtant, pour renforcer le secteur et le rendre attractif, il est impératif de redresser cette image. En effet, pour attirer des professionnels motivés et compétents, encore faut-il susciter l'envie de rejoindre l'univers vers lequel on les dirige.

C'est pourquoi, alors que la police nationale a lancé une campagne publicitaire pour susciter des vocations – et des recrutements – la mission plaide pour que soit initiée une démarche de communication en faveur des métiers de la sécurité en général et plus spécifiquement de la sécurité privée.

La mission considère qu'il n'existe pas de fatalité et que l'image de ce secteur peut être redressée. Lors de son déplacement à Madrid, elle a pu constater à quel point les sociétés comme les agents privés de sécurité étaient considérés comme des partenaires professionnels et respectés des forces de l'ordre. Elle pense que, avec du temps mais aussi de l'énergie et de la pédagogie, il sera possible d'arriver à une même situation en France.

C'est donc une forme d' « opération séduction » que la mission souhaite initier en faveur de la sécurité privée, en insistant sur ses avantages afin d'attirer des candidats motivés et prêts à s'y investir. Les forces du secteur sont réelles : ce sont des métiers dont la société a besoin, qui ne sont pas délocalisables, et qui peuvent être associés à un rôle social positif. Il s'agit bien de donner envie d'intégrer ce secteur. La mission souligne, notamment, l'intérêt d'adopter une stratégie adaptée au public féminin. Comme elle l'a indiqué, cet univers est aujourd'hui très majoritairement composé d'hommes. Lors de grands événements récents, le manque de personnels féminins a été souligné. Il existe des gisements

de recrutements possibles, associés à des besoins réels. Il serait utile de le faire savoir, notamment si la profession se modernise et permet dorénavant d'offrir de vrais parcours de carrière comme le souhaite la mission.

PROPOSITION 54

54

LANCER UNE CAMPAGNE DE VALORISATION DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ.

Valoriser la profession en amont doit permettre de garantir les recrutements en qualité et quantité. Néanmoins, il convient également valoriser les personnels après leur entrée dans la carrière, notamment quand ils ont fait la preuve de leurs compétences et de leur qualité.

La mission est favorable à ce qu'ils puissent se voir remettre une distinction honorifique.

Le décret n° 2012-424 du 28 mars 2012 a créé la médaille de la sécurité intérieure. Elle vise à récompenser les services particulièrement honorables accomplis lors de missions ou actions relevant de la sécurité intérieure. Elle peut être décernée avec différentes agrafes qui mettent en évidence la structure d'origine du médaillé, ou l'événement auquel il a pris part. Il n'existe pas d'agrafe « sécurité privée ». Il serait possible d'en créer une, qui symboliserait la reconnaissance de l'État pour les personnels méritants impliqués dans le champ de la sécurité privée.

PROPOSITION 55

55

INSTAURER UNE AGRAFE « ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ » À LA MÉDAILLE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE.

2.3.2.2. Protéger les professionnels du secteur

Valoriser les agents privés de sécurité doit permettre de les conforter et de leur témoigner reconnaissance. En parallèle, afin de les conforter, il appartient aux pouvoirs publics de les protéger dans leur action au quotidien.

Les agents publics qui accomplissent leurs missions au service des Français bénéficient d'une protection juridique quand ils sont victimes d'insultes ou d'agression, ce qui est normal : les sanctions encourues par les auteurs de troubles sont aggravées, donc davantage dissuasives. De même, plusieurs personnels privés mais accomplissant des missions reconnues par les pouvoirs publics connaissent un statut protégé : toute insulte ou agression contre un agent assermenté peut entraîner une sanction alourdie.

Aujourd'hui, les agents privés de sécurité ne bénéficient d'aucune forme de protection particulière pour l'exercice de leurs missions. Insulter ou agresser un vigile, juridiquement, entraîne les mêmes qualifications qu'insulter ou agresser n'importe qui. Or, la profession est plus exposée à devoir intervenir face à des publics difficiles, et donc à être prise à partie. Elle n'a pas les mêmes compétences que les agents publics, il est donc normal qu'elle ne bénéficie pas des mêmes garanties juridiques. En revanche, il ne serait pas anormal qu'elle bénéficie d'une protection renforcée afin de tenir compte de ses particularités. C'est du moins le souhait de la mission.

PROPOSITION 56

56

ASSURER UNE PROTECTION RENFORCÉE POUR LES AGENTS PRIVÉS DE SÉCURITÉ.

- Sanctionner les outrages, agressions et injures prononcées à l'encontre des agents privés de sécurité.

■ 2.3.3. Repenser les conditions de travail sur le terrain dans une recherche d'efficacité et d'opérationnalité

2.3.3.1. Les conditions d'armement

À la fin des années 1990, l'armement des polices municipales avait suscité de profonds débats et une certaine résistance. Aujourd'hui, cet armement semble entré dans les mœurs et ne plus faire débat.

À certains égards, la mission a eu l'impression pendant ses travaux de retrouver des points de comparaison s'agissant de l'armement, aujourd'hui, des agents de société privée.

Néanmoins, à la différence des policiers municipaux, les agents privés ne sont pas des agents publics. Ils ne bénéficient pas du même statut ni des mêmes formations. Surtout, ils n'ont pas vocation à accomplir les mêmes missions. Il n'est donc pas question, pour la mission, de suggérer de doter de manière générale les agents privés d'armes létales. L'exception doit rester la règle. Pour autant, le débat sur les conditions d'armement des agents de sécurité privée ainsi que sur les modalités de recours à des équipements mérite d'être posé.

Investis d'une mission de sûreté, les agents privés de sécurité sont susceptibles d'être confrontés à des situations où ils devront faire usage de moyens de coercition, ne serait-ce que pour se défendre face à des individus qui perturbent la tranquillité des lieux sur lesquels ils exercent. N'étant pas des policiers et étant dépourvus de prérogatives de puissance publique, la mission considère qu'ils ne doivent pas être équipés des attributs réservés à cette dernière, notamment la mise à disposition d'armes létales. Néanmoins, la mission est consciente que, face à des situations difficiles et à des individus mal intentionnés, l'usage de la parole ou de la seule force physique peut se révéler d'un faible recours, surtout s'ils sont pris pour cibles en tant que marqueurs d'une forme d'autorité. Aussi, la mission souhaite explorer les modalités qui permettront de renforcer l'équipement des agents privés, notamment en dispositifs non létaux tels que les pistolets à impulsion électrique. Cette proposition s'inscrit dans la continuité des dispositions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, elles-mêmes consécutives à la loi sur la sécurité publique du 28 février 2017.

S'agissant justement de ces dernières mesures, la mission a été interpellée sur des dispositions pour lesquelles elle considère que l'équilibre juridique n'est pas satisfaisant. Même si l'équipement d'agents privés de sécurité en armes létales demeure l'exception, le régime d'autorisation d'armement a été assoupli dans les cas où ils exercent leur activité dans des circonstances qui les exposent à « un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie ». Une autorisation préfectorale doit alors être sollicitée et obtenue. Ensuite, le port du gilet pare-balles est obligatoire pendant toute la durée de la mission. Les armes doivent être portées de manière apparente : les armes de poing dans leur étui et les armes d'épaule en bandoulière ou dans leur étui. C'est sur ce dernier point que la mission exprime ses interrogations. En effet, pourquoi le port doit-il être apparent ? La mission considère que l'exercice de la mission de sécurisation ne sera pas perturbé si l'arme est cachée. En revanche, le port apparent peut contribuer à rendre le climat plus anxiogène. Lors de sa visite sur le site de Disneyland Paris, la mission a pu apprécier le professionnalisme et la qualité des agents de sécurité privée armés. Ils sont d'autant plus efficaces que leur arme n'est pas apparente, dans un site qui est d'abord un parc de loisirs ouvert à tous les publics et notamment aux enfants. La mission ne voit pas de plus-value à ce que le port de l'arme soit apparent, au contraire : les agents actuellement en fonction ne peuvent que plus facilement se mêler à la foule parce que celle-ci ne sait pas que des agents armés évoluent à ses côtés.

PROPOSITION 57

57

FAIRE ÉVOLUER LES CONDITIONS D'ARMEMENT ET DE RECOURS À UNE ARME POUR LES AGENTS PRIVÉS DE SÉCURITÉ.

- Faciliter les modalités d'équipement des agents de sécurité privée en taser.
- Ne pas obliger les personnels concernés à porter leur arme de manière apparente.

2.3.3.2. Les moyens d'équipement

Les agents privés de sécurité ainsi que ceux des services internes de sécurité sont, dans l'exercice de leur fonction, revêtus d'une tenue qui permet de les identifier. Cette obligation est rappelée à l'article 5 annexe IV de la convention collective des entreprises de sécurité privée : « L'exercice de la fonction d'agent d'exploitation entraîne l'obligation formelle du port de l'uniforme sur les postes d'emploi fixes ou itinérants et pendant toute la durée du service. L'uniforme professionnel étant représentatif de son entreprise, le salarié ne doit en aucun cas le porter en dehors des heures de service. »¹⁹

Comme le dit bien cet article, l'uniforme professionnel est d'abord représentatif de l'entreprise, et non pas de la profession. Or, la mission considère qu'il serait cohérent de doter les professionnels de la sécurité privée d'un uniforme dont les grandes caractéristiques seraient fixées au niveau national. Il conviendra bien sûr de permettre à chaque société d'être identifiée, mais il est plus important encore pour la mission que ce soit la profession et donc les professionnels eux-mêmes qui le soient. En outre, la mission est sensible au fait que le port d'un uniforme rattaché à une fonction et à une mission est un symbole fort de reconnaissance et de fierté. Cet uniforme, qui comportera une base identique pour toute la profession, devra être distinct de ceux portés par les policiers et gendarmes nationaux ou par les policiers municipaux. Ce n'est pas à la mission d'en définir les grandes lignes. Néanmoins, il s'agit à ces yeux d'une avancée pour le secteur et la profession.

Contrepartie de cette exigence, l'absence du port de l'uniforme comme son port illégal devront donner lieu à des sanctions, tel que le droit actuellement en vigueur le prévoit.

PROPOSITION 58

58

RENDRE OBLIGATOIRE LE PORT D'UN UNIFORME SPÉCIFIQUE POUR LES AGENTS PRIVÉS DE SÉCURITÉ IDENTIQUE À TOUTE LA PROFESSION.

- Imposer un uniforme distinct de ceux portés par les policiers et gendarmes nationaux ainsi que les policiers municipaux.
- Sanctionner aussi bien le non-respect du port de l'uniforme que le port illégal d'un uniforme.

En dehors de l'uniforme, la mission pense que l'équipement général des agents privés de sécurité pourrait être amélioré. Il ne s'agit pas ici d'imposer des équipements : c'est aux sociétés de sécurité et donc aux employeurs qu'il appartient de décider comment équiper leurs agents. Néanmoins, la mission a pu constater lors de ses déplacements et notamment lorsqu'elle s'est rendue en Espagne à quel point ces outils peuvent être utiles pour les professionnels sur le terrain. C'est pourquoi elle invite les employeurs à doter les agents privés de sécurité de moyens techniques modernes et connectés, notamment des téléphones portables ou des tablettes dotés de moyens de géolocalisation.

Enfin, lorsque les agents exercent en lisière de voie publique, à l'instar des policiers municipaux, leur action serait facilitée et gagnerait en efficacité s'ils étaient autorisés à être munis de caméras-piétons. La mission souhaite donc que cette possibilité leur soit offerte.

19. Cette règle connaît néanmoins des exceptions :

- une activité de protection de personnes ;
- une activité de surveillance contre le vol à l'étalage à l'intérieur de locaux commerciaux ;
- l'équipage d'un véhicule banalisé servant au transport de fonds comprenant une seule personne non armée.

PROPOSITION 59

59

INCITER À DOTER LES AGENTS PRIVÉS DE SÉCURITÉ DE MOYENS TECHNIQUES MODERNES ET CONNECTÉS.

- Suggérer de doter les agents privés de sécurité de téléphones portables ou tablettes dotés de moyens de géolocalisation.
- Ouvrir la possibilité de doter les agents privés de sécurité de caméras piétons.

■ 2.3.4. Envisager le renforcement des collaborations avec les forces de sécurité de l'État dans l'exercice de plusieurs compétences

2.3.4.1. Favoriser une meilleure association et coordination avec les forces de sécurité de l'État sur le terrain

Une fois la confiance rétablie et une fois les conditions de travail améliorées, les agents privés de sécurité seront perçus par les forces de sécurité de l'État comme des partenaires avec lesquels ils peuvent travailler en bonne coopération sur la base d'une définition claire des missions que les effectifs privés peuvent accomplir. Au-delà même, il sera possible de réfléchir à une collaboration active dans l'accomplissement de certaines missions.

Mais avant cela, il sera possible, là où plusieurs forces opèrent, de mettre en place une meilleure coordination et association entre les effectifs privés et les forces de sécurité de l'État. Naturellement, les forces publiques régaliennes garderont le leadership, et ce seront-elles qui piloteront le dispositif global. Mais elles pourront s'appuyer sur des partenaires qui ne risquent pas de faire défaut dans les missions qui leur seront confiées.

Lors de son déplacement à Madrid, la mission a assisté à des échanges entre les forces de l'État et des représentants des sociétés de sécurité privée. L'organisation de grands événements sur lesquels chaque force intervenait dans un registre précis de compétences a été prise pour exemple. Il a été expliqué que, avant chaque manifestation, des réunions préparatoires associaient toutes les forces. Les forces de l'État indiquaient comment le dispositif devait être organisé et piloté. Les forces privées intégraient les consignes et se mettaient en ordre de marche pour les satisfaire. Le climat était à la confiance réciproque. Il ne s'agissait pas d'effacer les compétences propres à chacun, ni de les mélanger, encore moins de les confondre. Il s'agissait bien d'organiser un dispositif de sécurité globale qui, à bien des égards, ressemble à celui que la mission appelle de ses vœux.

De manière concrète, et conformément aux propositions déjà émises, la mission suggère d'associer des sociétés privées de sécurité ainsi que de grands donneurs d'ordre aux comités locaux de sécurité coordonnés par les services de l'État. Ces derniers resteront bien sûr libres d'associer qui ils souhaitent, sur la base de leur connaissance du bassin, conformément aux principes directeurs déjà énoncés. Mais ils gagneront certainement à s'enrichir de leur expérience, de leur regard, et des informations qui auront été acquises par l'ensemble des personnels impliqués dans la sécurité du territoire.

PROPOSITION 60

60

INVITER À ASSOCIER LES SOCIÉTÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ AINSI QUE LES DONNEURS D'ORDRE AUX COMITÉS LOCAUX DE SÉCURITÉ COORDONNÉS PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT.

Pour coopérer, et bien coopérer sur le terrain, les services doivent d'abord se connaître. Et ils doivent savoir sur quels moyens ils peuvent compter, notamment s'agissant de moyens techniques. C'est pourquoi la mission souhaite que soit portée à la connaissance des services de police et de gendarmerie l'installation de dispositifs vidéo dans les établissements recevant du public afin d'encourager les synergies possibles.

La mission a souligné l'importance de l'interconnexion des réseaux, et notamment l'intérêt pour les services de l'État à avoir accès aux images relayées dans les centres de surveillance urbaine. De la même manière, la mission pense qu'il pourrait être utile pour les services de l'État de pouvoir s'appuyer sur les dispositifs vidéo mis en place dans des établissements privés recevant des publics importants. C'est d'ailleurs déjà le cas dans certains sites. Ceci suppose de prévoir, dès le moment de la conception, des réseaux interconnectables.

Dans ce même ordre d'esprit, il serait d'ailleurs possible d'intégrer dans les centres de surveillance urbains les caméras mises en place par les bailleurs sociaux. Ces caméras permettent d'avoir accès à une masse d'informations, elles renforceraient également la capacité – et la vitesse ! – d'intervention des forces de sécurité en cas de besoin, dans une démarche de synergie entre les acteurs.

PROPOSITION 61

61

ENCOURAGER L'UTILISATION DES DISPOSITIFS PRIVÉS DE VIDÉOPROTECTION POUR LES FORCES PUBLIQUES.

- Porter à la connaissance des services de police et de gendarmerie l'installation de dispositifs vidéo dans les établissements recevant du public afin d'encourager les synergies possibles.
- Favoriser l'installation de réseaux interconnectables.
- Prendre en compte les caméras des bailleurs sociaux dans les centres de surveillance urbains.

2.3.4.2. Réfléchir aux compétences actuellement exercées par les forces de l'État susceptibles d'être efficacement remplies par les professionnels de la sécurité privée

Dès le début de ses travaux, la mission a réfléchi aux missions qui sont actuellement exercées par des forces de sécurité de l'État et pour lesquelles il serait possible d'envisager une collaboration plus active avec les services privés de sécurité.

Les enjeux budgétaires sont régulièrement avancés pour évoquer - et justifier - des « transferts » de missions. Néanmoins, la mission a refusé de raisonner en adoptant cette logique comme un préalable. Elle s'est interrogée, s'agissant de chacune des missions, sur la force qui serait la plus à même d'exercer les fonctions attendues eu égard à ses compétences. Les forces de l'État doivent-elles toujours intervenir dans chacun des cas envisagés ? Ou les missions seraient-elles exercées dans des conditions tout aussi satisfaisantes par des professionnels formés et agréés, qui ne seraient pas des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie, lesquels pourraient ainsi être redéployés vers d'autres missions, plus prioritaires et où leur intervention n'est pas susceptible d'être confiée à une autre force ? Ce sont bien ces questions que s'est posée la mission afin de déterminer dans quels cas des personnels privés pourraient exercer des missions qui, actuellement, sont encore régulièrement, majoritairement ou exclusivement exercées par des représentants des forces de sécurité de l'État. Car derrière toute collaboration renforcée avec le secteur privé, l'objectif est bien de pouvoir redéployer des policiers et des gendarmes nationaux vers des missions que eux seuls remplissent, notamment dans le contexte actuel de lutte contre la menace terroriste. La mission insiste bien sur le fait qu'il ne s'agit pas de dégager des « économies » d'effectifs et de réduire les forces disponibles pour intervenir. Il s'agit bien de permettre aux forces de l'État de gagner en efficacité et de se concentrer sur leurs missions les plus fondamentales.

Dans ce cadre, la mission a réfléchi aux missions qui pourraient être confiées, totalement ou partiellement, à des sociétés privées. Elle a listé les missions suivantes :

- Les gardes statiques devant des bâtiments justifiant une surveillance, à l'exception des sites les plus sensibles ;
- Le transfert des détenus hospitalisés non dangereux ainsi que la garde de ceux-ci ;
- Les missions administratives réalisées dans les centres de rétention administrative : accueil, bagagerie, distribution des repas, transferts de retenus ;
- Les transferts vers les hôpitaux dans le cas des ivresses publiques et manifestes ;
- Le transport des scellés et la garde de ceux-ci jusqu'à la fin des procédures judiciaires en cours.

Dans certains cas, des expérimentations ont déjà été conduites. Lorsque ce n'est pas le cas, elles pourraient être initiées afin de s'assurer de l'efficacité du dispositif, ainsi que pour évaluer avec précision les emplois de policiers et de gendarmes nationaux susceptibles d'être redéployés. Sur ce point, d'ailleurs, il convient bien de rappeler et de souligner qu'il ne s'agirait pas de transférer les missions, mais bien comme cela a été dit de collaborer dans leur exercice. Selon les cas et les circonstances, les forces de l'État se réserveront la possibilité de poursuivre seules la conduite de ces missions, voire de les assumer seules à nouveau dans le cas où les forces privées auraient été associées pendant un temps. **C'est bien aux forces de l'État qu'il incombe de déterminer la manière dont la collaboration doit être conduite et toujours sous l'autorité et le contrôle des responsables de ces mêmes forces de sécurité de l'État.**

À ce stade, il est difficile d'estimer avec précision les effectifs de police et de gendarmerie nationales qui pourraient être dégagés de ces missions en recourant davantage au secteur privé.

Des études ont certes été réalisées. Toutefois, la mission insiste à nouveau sur le caractère non automatique de ces collaborations renforcées. C'est d'ailleurs bien pour cela qu'elle parle de collaborations, et non de transferts. Celles-ci ne pourront être envisagées qu'au cas par cas, et selon l'état des menaces, l'État pouvant être conduit à réinvestir des champs sur lesquels il aurait pu se montrer moins présent. Difficile dès lors de considérer les chiffres existants comme des données brutes de personnels pouvant être réaffectés.

Pour donner un ordre de grandeur, cependant, dans son panorama prospectif de la sécurité privée à l'horizon 2025, le préfet Burg indiquait que, s'agissant des gardes statiques, 2 300 ETPT étaient mobilisés par la police nationale, et 1 956 par la gendarmerie nationale. Sur le seul territoire de la préfecture de police de Paris, en 2016, plus de 8 000 sites étaient surveillés par les services de police et les militaires mis à disposition du préfet de police. Les surveillances sous forme de garde statique concernaient 170 sites dans la capitale, nécessitant une mobilisation policière constante de 560 personnels. S'il n'est pas opportun d'externaliser les missions de garde et de protection correspondant aux missions régaliennes, le travail de réduction des missions de garde statique, qui a été enclenché, peut et doit être poursuivi.

Pour ce qui concerne les ivresses publiques et manifestes, au-delà de l'intervention des forces de sécurité prévue par le droit en vigueur, qui prévoit que le placement en chambre de sûreté ne peut être décidé que par des agents relevant de la police ou de la gendarmerie nationales, la mission considère qu'il devrait être possible d'associer plus largement les services sociaux pour prendre en charge les individus concernés.

Un dernier cas a été étudié par la mission, celui de la police des audiences devant les juridictions. Dans ce cas, s'il paraît difficile d'envisager que des personnels privés soient directement en charge de cette compétence, ils pourraient néanmoins être présents et intervenir en appui des forces de sécurité de l'État, à la demande et sous le contrôle de ces derniers, pour des missions qui seraient prévues et encadrées.

Il reste à la mission à rappeler un préalable, qui se veut d'abord l'expression d'une réalité de gestion. Si l'exercice d'une compétence s'effectue par collaboration avec des sociétés privées, cela signifie qu'il faudra rémunérer les sociétés en question, et donc dégager des marges budgétaires. Si des effectifs de police ou de gendarmerie sont redéployés vers d'autres missions, la mission initiale, elle, doit bien être assurée, avec le coût qui va avec. Lors de ses entretiens, la mission a entendu des hauts cadres de l'État avouer qu'ils auraient souhaité aller plus loin dans la collaboration avec des sociétés privées pour certaines tâches, notamment des gardes statiques de bâtiments, mais qu'ils n'avaient pas de marges budgétaires pour cela. Dès lors, afin que la mission soit toujours exercée, ils ont préféré continuer à la faire assurer par des effectifs sous leur responsabilité directe. Sans budget correspondant, il n'y aura pas de partage des responsabilités.

PROPOSITION 62

62

ENVISAGER DE CONFIER À DES SOCIÉTÉS PRIVÉES DES MISSIONS ACTUELLEMENT EXERCÉES PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT.

- Renforcer la collaboration en matière de gardes statiques, de transfert et de garde de détenus hospitalisés non dangereux, d'activités non régaliennes se déroulant dans les centres de rétention administratifs ou d'ivresses publiques et manifestes.
- Associer les sociétés privées de sécurité au transfert et au gardiennage des scellés.

Comme indiqué, dans certains cas, la collaboration entre les services existe déjà. Ou, du moins, ses bases sont posées, notamment via des expérimentations. Selon les résultats observés, les expérimentations pourraient donner lieu à des généralisations. Un cas a particulièrement retenu l'attention de la mission : il s'agit de la mobilisation de sociétés privées dans le cas des levées de doutes²⁰ pour des colis abandonnés. La mission a pu constater à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle que des conventions ont été conclues entre des sociétés spécialisées, le gestionnaire de l'aéroport et les services de l'État. Ces conventions encadrent les conditions de primo-intervention de personnels privés, pendant une durée limitée. Cette initiative permet d'optimiser la mobilisation des forces de l'État, tout en minimisant les dérangements sur l'organisation de la plate-forme aéroportuaire, et en garantissant la sécurité de tous. Des procédures du même type existent également avec la SNCF ou la RATP.

La mission pense que ce type de conventions pourrait être développé. Elle appelle donc à renforcer la capacité des sociétés privées à intervenir dans le cas de levées de doutes, sous le contrôle des forces de sécurité de l'État. Ce qui, en outre, justifie pleinement de développer les formations spécialisées d'unités cynotechniques privées pour la recherche d'explosifs, que la mission a pu présenter dans le présent rapport.

PROPOSITION 63

63

RENFORCER LA CAPACITÉ DES SOCIÉTÉS PRIVÉES À INTERVENIR DANS LE CAS DE LEVÉES DE DOUTES.

Une autre activité pourrait faire l'objet d'une collaboration plus active entre les forces de sécurité de l'État et des sociétés spécialisées, permettant de mieux atteindre les objectifs recherchés. Elle concerne la protection des personnalités.

L'accomplissement de cette mission fait en effet régulièrement l'objet de critiques, non sur ses fondements, qui doivent être préservés, mais sur les abus dont elle fait l'objet. Ainsi, en 2010, la Cour des Comptes dénonçait la « difficulté de démanteler les équipes constituées auprès de ces personnalités lorsqu'il est mis fin à leurs fonctions institutionnelles ». Ce qui, à bien des égards, s'apparente à des protections de confort.

Le pouvoir d'octroyer ou de retirer une protection à une personnalité appartient au ministre de l'intérieur. Pour les autorités officielles, ou pour des personnalités menacées, l'intervention d'un service spécialisé composé de fonctionnaires de police est légitime et ne doit pas être remis en question : cet accompagnement doit donc se poursuivre. Pour d'autres personnalités, qui expriment un besoin sans que celui-ci n'apparaisse indispensable, il doit être possible de leur proposer une solution alternative qui ne mobilisera pas des fonctionnaires de la République. En effet, en 2010, la Cour évaluait à 71 879 € par an et par fonctionnaire le coût de la protection. Pour les personnalités qui ressentent un besoin de protection pour lequel la mobilisation de fonctionnaires n'est pas indispensable, des personnels issus de sociétés privées dûment formés et agréés seront substitués aux policiers et aux gendarmes.

Une telle évolution suppose d'associer les services de police en charge de l'évaluation de la menace, qui aideront à déterminer quelle type de protection est la plus adéquate en fonction des personnes concernées et de la menace qui pèse sur eux.

20. Au sens strict, il ne s'agit pas d'une « levée de doute », mais d'une « caractérisation de colis abandonné », la levée de doute étant du ressort des forces de sécurité de l'État et notamment des démineurs. La mission a toutefois préféré utiliser cette expression qui est utilisée – et mieux comprise – dans le langage courant.

PROPOSITION 64

64

ASSOCIER DAVANTAGE LES SOCIÉTÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ AUX ACTIVITÉS DE PROTECTION DE CERTAINES PERSONNALITÉS.

Un dernier périmètre fait déjà l'objet de coopérations poussées entre les services de l'État et les partenaires privés : la sécurité routière.

Depuis 2003, la France a pris un ensemble de mesures destinées à réduire l'insécurité routière, parmi lesquelles figure le déploiement de radars automatiques. Le processus est conçu pour que l'intervention humaine soit réduite au minimum. Des sociétés privées sont chargées :

- de la mise en place et du fonctionnement du système informatique de traitement automatisé,
- du vidéo-codage, du traitement des courriers, de leur édition, de leur envoi et de la gestion des retours,
- du déploiement et de la maintenance des radars de vitesse et des radars de feux rouges.

Seule la constatation des infractions sollicite l'intervention de fonctionnaires, sur la base des données enregistrées et transmises au centre automatisé de constatation des infractions routières de Rennes.

Depuis 2018, une nouvelle initiative associe plus encore des partenaires privés à cette mission. En effet, une expérimentation a été lancée en Normandie, dans laquelle des véhicules-radar conduits par des personnels appartenant à des sociétés privées circulent sur les routes et sont susceptibles de constater des infractions à la vitesse maximale autorisée. Ici aussi, l'objectif est d'automatiser ou de faire réaliser par des prestataires des tâches à faible valeur ajoutée pour des agents de l'État, qui sont redéployés vers d'autres missions. Environ 205 ETP peuvent ainsi être affectés vers d'autres tâches, le dispositif ayant par ailleurs vocation à ne pas entraîner de surcoûts. Ce type de démarche présente un intérêt que la mission reconnaît.

Ce type d'initiative illustre bien les gains que chaque partie peut tirer d'une coopération active. D'où l'intérêt de les conforter.

PROPOSITION 65

65

CONFORTER L'ASSOCIATION DE SOCIÉTÉS PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE.

2.3.4.3. Envisager l'intervention de sociétés privées de sécurité sur de nouvelles thématiques

En plus des missions sur lesquelles une collaboration plus active est possible entre les forces de sécurité de l'État et les sociétés de sécurité privée, la mission souhaite explorer de nouveaux champs sur lesquels les agents privés de sécurité sont susceptibles d'intervenir.

En particulier, la mission s'est intéressée aux conditions d'intervention des agents privés en lisière des espaces publics. Sur la voie publique, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est claire : ils n'ont pas vocation à être mobilisés. Dans les espaces privés, ils peuvent être sollicités, pour satisfaire à des besoins privés de sécurité. Mais la délimitation entre les deux espaces n'est pas toujours évidente. Par ailleurs, lorsque des personnels en charge de la sécurité des lieux sont présents sur un site précis, faut-il se priver de leur appoint lorsqu'une situation peut l'exiger ? Certes, en cas de flagrance, chaque citoyen peut intervenir, et il est important de fixer des limites à ce que la législation peut autoriser en dehors des cas d'urgence. Mais la mission aimerait que, plus que la parfaite cohérence juridique, ce soit davantage le bon sens qui soit recherché en droit et plus encore en pratique.

Ainsi, lors de l'Euro 2016, la question s'est posée de savoir si des agents privés de sécurité pouvaient être mobilisés pour contribuer à la sécurité des fan zones. En effet, ces espaces, généralement installés dans les centres-villes, n'appartenaient-ils pas à l'espace public ? Il a été considéré que, compte tenu des dispositifs mis en place, ils pouvaient s'apparenter à des sites « privatisés » sur lesquels les forces privées de sécurité pouvaient être mobilisées. Le pragmatisme et le réalisme l'ont emporté sur tout excès de juridisme.

Dès maintenant, la mission pense qu'il est possible d'examiner les conditions dans lesquelles des agents privés de sécurité pourraient intervenir dans les abords immédiats des espaces dont ils assurent la sécurisation. D'ores et déjà, les agents qui sont mobilisés les soirs de rencontres sportives sont positionnés aux abords immédiats des stades. Leur action s'opère sous le contrôle des forces de sécurité de l'État. Pourquoi ne pas envisager des dispositifs comparables dans d'autres cas de figure semblables ? Ce faisant, la mission n'a pas l'impression de s'éloigner de l'esprit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel telle qu'affirmée le 28 mars 2018 dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité et évoquée dans les premières pages du présent rapport.

Dans une logique comparable, la mission s'est interrogée sur les conditions d'exercice des agents privés qui exerceraient dans des restaurants et sur leurs terrasses. Elle verrait d'un œil favorable à ce que leurs conditions d'intervention y soient facilitées, tout en étant encadrées.

Dans les espaces commerciaux ou dans les zones industrielles, des problématiques semblables peuvent être posées. La mission souhaite que soient encouragées les démarches de mutualisation et de coordination dans les centres commerciaux, les zones commerciales ou les zones industrielles. Des commerçants pourraient se rassembler et mandater collectivement des équipes de sécurité privée pour patrouiller et rassurer au sein de ces espaces – tout en assurant le paiement de ces personnels. Encore le cadre juridique doit-il le permettre. En dehors des centres commerciaux, reconnus en tant que tels et sous ce statut, la solution n'est pas toujours évidente.

Comme elle l'a régulièrement souligné, la mission rappelle que toute extension des prérogatives d'agents privés de sécurité implique d'insister sur le contrôle supérieur que les forces de sécurité de l'État doivent être en mesure d'exercer en toute circonstance.

PROPOSITION 66

66

EXAMINER LE RENFORCEMENT DES POSSIBILITÉS D'ACTION DES AGENTS PRIVÉS DE SÉCURITÉ EN LISIÈRE DES ESPACES PUBLICS.

- Renforcer les capacités d'intervention aux abords immédiats des espaces dont les agents privés assurent la sécurisation.
- Permettre aux agents privés de sécurité d'intervenir sur la terrasse des restaurants.
- Favoriser les démarches de mutualisation et de coordination dans les centres commerciaux, les zones commerciales ou les zones industrielles.

Pendant ses déplacements, la mission a eu connaissance de situations dans lesquelles des accords existaient, au niveau local, entre l'autorité judiciaire, les forces de sécurité de l'État et des prestataires privés de sécurité afin d'associer ces derniers à des procédures simplifiées pour des petits délits. Très concrètement, sans dessaisir les autorités juridiquement compétentes pour conduire des procédures, il s'agit de s'appuyer sur des rapports réalisés par des personnels assermentés pour que les démarches puissent être enclenchées.

La mission considère ces initiatives avec grand intérêt. Elle y voit un gain de temps et donc une capacité à agir et réagir avec plus d'efficacité. Aussi, elle souhaite que le cadre soit adapté au niveau national afin d'ouvrir la possibilité pour les agents privés et les personnels assermentés de participer à des procédures simplifiées pour des petits délits. Ceci pourrait par exemple concerner les constatations de vols ou d'infractions jusqu'à un montant de 200 €.

PROPOSITION 67

67

OUVRIR LA POSSIBILITÉ POUR LES AGENTS PRIVÉS ET LES PERSONNELS ASSERMENTÉS DE PARTICIPER À DES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES POUR DES PETITS DÉLITS QUI ENTRAÎNENT UN PRÉJUDICE POUVANT S'ÉLEVER JUSQU'À 200 €.

Enfin, la mission a été séduite par une hypothèse de travail soulevée par le ministère de la santé concernant les établissements publics relevant de ce dernier. En effet, pour faire face à l'augmentation des incivilités, des violences et des actes de malveillance qui affectent les personnels, dégradent la qualité de travail et affectent par contrecoup la qualité des soins, les agents en charge de la sécurité incendie qui exercent dans les établissements de santé exécutent de plus en plus des missions de sûreté. Les statistiques du rapport de l'observatoire national des violences en milieu de santé (ONVS) de 2017 montrent que ces personnels interviennent dans 30% des cas sur ces situations violentes, tandis que les forces de l'ordre n'interviennent que dans 6 % des cas. Pour autant, les agents en question ne sont pas formés à ces

missions, et la réglementation actuelle empêche une pleine mutualisation des fonctions qui permettrait d'employer de façon optimale les agents qui effectuent de la sécurité incendie, et inversement pour ceux qui effectuent des missions de sûreté.

Afin de lever toute ambiguïté tout en posant un cadre juridique, la mission propose d'encourager, sur la base d'une expérimentation, la mutualisation des fonctions entre agents de sécurité incendie et agents exerçant des missions de sûreté dans les établissements publics de santé. Ce seraient 5 300 agents qui seraient concernés pour les seuls établissements publics de santé.

PROPOSITION 68

68

ENCOURAGER, SUR LA BASE D'UNE EXPÉRIMENTATION, LA MUTUALISATION DES FONCTIONS ENTRE AGENTS DE SÉCURITÉ INCENDIE ET AGENTS EXERÇANT DES MISSIONS DE SÛRETÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ.

■ 2.3.5. Revoir les conditions de la régulation et du contrôle du secteur de la sécurité privée

2.3.5.1. S'appuyer sur un Conseil national des activités privées de sécurité réformé

Rétablir la confiance et se donner les moyens de fonctionner efficacement est une chose. Mais la confiance n'est pleine et entière que lorsque l'on se donne les moyens de s'assurer qu'elle n'est pas trahie. C'est pourquoi son corolaire tient en la mise en place d'un mécanisme rigoureux de contrôle.

C'est notamment à cet effet qu'a été créé le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Actif depuis le 1^{er} janvier 2012, c'est une structure encore jeune, qui a dû trouver sa place dans un environnement complexe. Si elle peut faire l'objet de critiques, ces dernières sont inhérentes aux structures récentes. Et si le CNAPS peut être amélioré tant dans son mode de fonctionnement que sur son champ de compétences, il a d'abord l'immense mérite d'exister et d'apporter des éléments de régulation dans cet univers.

Sa composition

Le CNAPS est administré par un collège, qui remplit les fonctions d'un conseil d'administration. Ce collège a notamment pour missions de délibérer sur les orientations générales de l'établissement, sur son budget et sur ses modalités de fonctionnement. Il peut en outre se prononcer sur les questions qui lui sont soumises par son président ou le ministre de l'intérieur.

Le collège est composé de 25 membres : 11 représentants de l'État (dont 5 issus du ministère de l'intérieur), 1 magistrat du parquet général près la Cour de cassation, 1 membre du Conseil d'État, 8 personnes issues des activités privées de sécurité et 4 personnalités qualifiées. Cette composition permet d'associer largement la profession, tout en garantissant une majorité aux représentants de l'État. Toutefois,

cette majorité est étroite. La mission pense qu'elle doit être consolidée. Compte tenu du rôle accru que la mission attend des forces de sécurité de l'Etat dans le dispositif de sécurité globale, elle propose que la DGPN comme la DGGN disposent chacune d'un second siège au sein du collège du CNAPS.

Par ailleurs, pour une activité aussi réglementée, la mission considère qu'il serait légitime d'associer des membres de la représentation nationale. C'est pourquoi elle propose d'élargir la composition du collège à deux parlementaires : un député et un sénateur.

En intégrant les professionnels de la sécurité privée à la composition du collège, l'objectif était de les associer à la gestion de la profession. En ce sens, l'objectif est atteint. Toutefois, la mission considère que la représentation des acteurs du secteur serait encore plus complète si des représentants des donneurs d'ordre y siégeaient également, sous cette qualité. Aujourd'hui, ils peuvent être représentés via les personnalités qualifiées, et c'est d'ailleurs régulièrement le cas. Un des sièges dédiés aux personnalités qualifiées pourrait, de manière institutionnelle, être réservé à cette catégorie.

PROPOSITION 69

69

ADAPTER LA COMPOSITION DU COLLÈGE DU CNAPS.

- Renforcer la présence de représentants de l'État en attribuant un second siège à la DGPN comme à la DGGN.
- Intégrer deux parlementaires : un député et un sénateur.
- Associer sous cette qualité des représentants des donneurs d'ordre.

Ses effectifs

Malgré les progrès qui ont été notés, la mission n'a pu que constater que le CNAPS était considéré comme peu attractif. L'établissement recrute essentiellement des contractuels, les fonctionnaires étant peu intéressés pour y effectuer une partie de leur carrière. Il connaît par ailleurs une importante rotation des effectifs, beaucoup de recrues ne restant que peu de temps. En outre, la Cour des comptes a relevé des manquements déontologiques de la part d'agents du CNAPS, ce qui porte préjudice à la structure.

La mission considère donc que, s'il est nécessaire de créer un climat de confiance dans le secteur de la sécurité privée, il est d'abord impératif de raviver celle qui est placée dans l'instance chargée de le contrôler et le réguler, et donc dans ses personnels.

Pour cela, plusieurs pistes doivent être explorées.

Le premier chantier est celui du recrutement. Le CNAPS doit devenir attractif et les personnels qui le rejoignent doivent s'y inscrire pour une durée minimale. Seulement dans ce cas peuvent-ils acquérir les compétences et l'expérience nécessaires pour exercer leurs fonctions. La mission pense notamment que des partenariats pourraient être conclus avec les directions en charge de la gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur afin de favoriser la venue de fonctionnaires issus de ses différentes filières. Ceci suppose que, à l'issue d'un temps de détachement, le passage par le CNAPS soit valorisé dans les cursus professionnels des agents qui feraient ce choix. Le CNAPS pourra

ainsi compter en son sein des professionnels dotés de compétences étendues, qui sont nécessaire à sa professionnalisation et à sa reconnaissance tant par les services du ministère de l'intérieur que par les structures contrôlées. Il pourrait utilement s'appuyer sur des experts selon les champs de la sécurité privée, ainsi que sur des officiers de police judiciaire qui auront un regard très pertinent.

Par ailleurs, toute entrée dans le CNAPS doit se traduire par une période de formation qui permettra aux agents, quels que soient leur niveau et les fonctions qu'ils doivent assumer, d'être immédiatement en situation d'exercer leurs responsabilités comme des professionnels reconnus. La formation initiale doit être complétée par des formations continues régulières. Le CNAPS a déjà progressé au cours des derniers exercices s'agissant de la professionnalisation de ses agents. La démarche doit être poursuivie.

Afin de leur permettre d'accomplir leur mission, les agents du CNAPS gagneraient en efficacité s'ils avaient accès certains fichiers utiles à leurs missions. Ils peuvent d'ores et déjà consulter le niveau 2 du fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ) ainsi que le fichier des personnes recherchées (FPR). La mission pense qu'ils pourraient également avoir accès, par exemple, au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), afin de renforcer leurs compétences en matière de lutte contre la fraude.

Enfin, actuellement, les agents du CNAPS qui réalisent un contrôle établissent un rapport à l'issue de leur visite. C'est sur la base de ce rapport, sur lequel les personnes et sociétés contrôlées peuvent réagir, que la procédure suit ensuite son cours. La mission souhaiterait que les prérogatives des agents du CNAPS soient étendues. En devenant des personnels assermentés, ils devraient avoir la possibilité de relever les infractions commises et de dresser des procès-verbaux. Ceci pourrait permettre de faire cesser plus rapidement les infractions constatées.

PROPOSITION 70

70

RENFORCER LA PROFESSIONNALISATION ET LES PRÉROGATIVES DES AGENTS DU CNAPS.

- Poursuivre les démarches de formation des agents du CNAPS.
- Enrichir l'équipe de l'établissement afin d'élargir les compétences sur lesquelles il s'appuie. Favoriser notamment les accueils en détachement de fonctionnaires du ministère de l'intérieur.
- Ouvrir plus largement aux agents du CNAPS l'accès à divers fichiers utiles à leurs missions.
- Permettre aux contrôleurs du CNAPS, à travers l'assermentation, de relever et faire cesser les infractions constatées.

Ses compétences et procédures

Le CNAPS est un établissement public administratif chargé d'une mission de police administrative, d'une mission disciplinaire et d'une mission de conseil et d'assistance à la profession.

S'agissant des conditions d'exercice de la compétence de police administrative, la mission a d'abord eu un ressenti : celui que les décisions prises par l'établissement souffraient d'un excès de formalisme, notamment pour les décisions les plus complexes à prendre. La délivrance des titres, et plus spécifiquement leur rejet, se fait le plus souvent sur la base d'informations sensibles, qui n'ont pas vocation à être partagées, y compris auprès des intéressés. Naturellement, toute décision doit être prise sur la base d'une analyse et le cas échéant d'une enquête. Particulièrement lorsqu'elle est négative pour un demandeur, l'administration doit être en mesure de justifier les raisons qui l'ont conduite à prendre sa décision. Et puisque les décisions sont susceptibles de recours, l'administration devra s'expliquer devant les juridictions compétentes en cas de contestation, conformément au droit en vigueur. En revanche, la recherche de l'intérêt public peut expliquer que la motivation des décisions de refus ne soit pas portée à la connaissance des intéressés. Le contrôle exercé par les juridictions constitue une garantie suffisante au respect de l'état de droit.

Afin d'être cohérent avec cette logique, la mission s'est interrogée sur l'identité de l'autorité qui délivre ou retire les titres.

Actuellement, les commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) sont l'échelon de décision de première instance en matière de délivrance des autorisations ou d'action disciplinaire. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire devant la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC). A l'exception des territoires ultramarins, les CLAC sont composées de 12 membres, dont trois issus des activités privées de sécurité.

En tant que tels, ce ne sont donc pas les agents du CNAPS qui assurent la délivrance ou le retrait des titres. Par l'intermédiaire de ses délégations territoriales, le CNAPS est chargé d'instruire les dossiers de demandes d'autorisations et de les présenter pour décision aux CLAC, ainsi que de procéder aux contrôles des activités privées de sécurité conformément aux directives du directeur de l'établissement, et de préparer les dossiers soumis aux CLAC en formation disciplinaire. Au niveau national, la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) est l'instance d'appel des décisions rendues par les CLAC. Elle statue sur les recours administratifs préalables obligatoires formés à l'encontre des CLAC et a, de ce fait, un rôle de mise en cohérence de la jurisprudence administrative et disciplinaire.

La mission considère que cet enchevêtrement des compétences est une source de complexité. Dans la mesure où c'est bien le CNAPS qui est identifié comme l'autorité de régulation du secteur, elle considère que c'est au niveau du CNAPS, et non des CLAC ou de la CNAC, que doit s'exercer la compétence de police administrative de délivrance ou de retrait des titres. Aussi, la mission plaide pour que ce soit le directeur du CNAPS qui exerce cette compétence. Cette mesure permettrait également de corriger les effets de distorsions qui ont été observés s'agissant des délais d'examen des dossiers selon les zones géographiques. La régionalisation de la délivrance des titres telle qu'elle existe peut provoquer des écarts qu'une centralisation permettrait de résorber.

Enfin, dans les cas les plus complexes, la mission invite le CNAPS à solliciter le recours à des experts, qui lui permettront de prendre les décisions les plus éclairées en fonction des situations auxquelles il est confronté.

PROPOSITION 71

RENFORCER LES COMPÉTENCES DU DIRECTEUR DU CNAPS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DES TITRES.

- Alléger les conditions de motivation de refus de délivrance, sous réserve du contrôle exercé par les juridictions compétentes.
- Transférer la compétence de délivrance et de retrait des titres des CLAC au directeur du CNAPS.
- Afin de l'aider dans ses décisions, simplifier le recours à des experts.

L'articulation entre le CNAPS, la CNAC et les CLAC

La mission propose donc de revoir la manière d'exercer la compétence de police administrative du CNAPS. Par logique et par cohérence, elle propose également une révision de l'exercice de la compétence disciplinaire.

En particulier, la mission a été sensible aux réserves exprimées par la Cour des Comptes en février 2018, lorsqu'elle a rappelé que deux décisions disciplinaires ont dû être annulées en raison de la présence et de la participation aux débats de la commission du chef de la délégation territoriale du CNAPS ayant instruit le dossier. Comme l'a dit la Cour, ce manquement a mis en lumière l'absence de séparation entre les fonctions d'instruction, confiées aux services du CNAPS, et de sanction, relevant de la CLAC.

La mission partage l'inquiétude de la Cour concernant la validité de cette procédure au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en matière de procès équitable. La mission a d'ailleurs noté que cette inquiétude était partagée au sein même du collège du CNAPS. Afin d'éviter un risque d'invalidation de la procédure disciplinaire de l'établissement, la mission propose que la CNAC devienne une autorité indépendante quand elle se réunit en formation disciplinaire. Ceci permet d'anticiper tout risque de condamnation de la CEDH sur le fondement de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La mission s'est par ailleurs penchée sur l'articulation entre la CNAC et les CLAC. Comme indiqué, actuellement, la CNAC statue sur les recours formés à l'encontre des CLAC. C'est sur cette base qu'elle exerce un rôle de mise en cohérence de la jurisprudence. La mission pense que, en matière disciplinaire, les CLAC doivent pouvoir garder une appréciation souveraine au cas par cas. En revanche, pour l'examen des dossiers administratifs, les décisions devraient être automatiques et homogènes sur le territoire national en fonction des constats opérés (non renouvellement de la carte par exemple), selon une grille fixée par la CNAC. Le rôle de la CNAC serait alors renforcé en tant que tête de pont nationale. Ceci répondrait à l'une des critiques régulièrement entendues par la mission lors de ses déplacements sur le terrain, à savoir l'hétérogénéité des décisions selon les régions pour des dossiers similaires.

Par ailleurs, concernant les contentieux disciplinaires, la mission a été alertée par les conflits d'intérêts qui sont régulièrement constatés dans les dossiers examinés par les CLAC. La présence de membres de la profession au sein des commissions a de nombreux avantages. Toutefois, elle implique que les membres concernés des CLAC ont à se prononcer sur des concurrents réels ou potentiels. Pour éviter cet écueil, la mission suggère d'avoir recours au dépaysement systématique des dossiers disciplinaires examinés par les CLAC. Par exemple, les contentieux du sud-ouest pourraient être examinés par la CLAC de l'est.

PROPOSITION 72

72

REVOIR L'ARTICULATION ENTRE LE CNAPS, LA CNAC ET LES CLAC.

- Rendre la CNAC indépendante du CNAPS quand elle se réunit en formation disciplinaire.
- Automatiser les décisions des CLAC concernant les dossiers administratifs sur la base d'une grille indicative fixée par la CNAC.
- Avoir recours au dépaysement systématique des dossiers disciplinaires examinés par les CLAC pour prévenir les risques de conflits d'intérêt.

À travers les différentes mesures qu'elle propose dans le présent rapport, la mission considère que seront posées les bases d'un système de régulation et de contrôle plus efficace et plus sain. En ce sens, elles contribuent à l'établissement d'un climat de confiance entre les services de l'État et la filière de la sécurité privée.

À terme, la mission pense toutefois que de nouvelles évolutions seront possibles et même nécessaires pour optimiser le fonctionnement de ce dispositif. En particulier, sur une longue période, la mission s'interroge sur la pertinence du maintien des CLAC, et sur l'opportunité d'une centralisation accrue des compétences qu'elles exercent. Ceci supposerait un renforcement des prérogatives des délégations territoriales du CNAPS, ainsi que des structures centrales. A ce stade, ce serait certainement une évolution trop ambitieuse, dont les coûts de mise en œuvre seraient trop lourds eu égard aux difficultés déjà maintes fois soulignées du secteur. C'est pourquoi la mission préfère consolider l'existant en l'améliorant plutôt que jeter les bases de mécanismes entièrement renouvelés. Lorsque davantage de sérénité sera observée et partagée, cette question méritera d'être reposée.

Sa fonction de conseil

L'activité de conseil et d'assistance à la profession est la troisième des missions assignées à l'établissement par l'article L 632-1 du code de la sécurité intérieure. C'est aussi celle qui apparaît la plus difficile à cerner, en raison notamment de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans cette matière.

La mission considère que le CNAPS est la structure la plus légitime pour assurer le suivi de l'activité du secteur. Elle plaide pour que le CNAPS intègre dans son sein un observatoire de la sécurité privée, qui serait chargé de réaliser des études et des analyses sur la situation du secteur. C'est notamment sur cette base que l'activité de conseil pourra être objectivée vis-à-vis des professionnels.

Dans ce cadre, la mission préconise par ailleurs que le CNAPS crée en son sein une division chargée d'anticiper les évolutions du secteur, notamment s'agissant des évolutions technologiques qui peuvent l'affecter. Cette division sera plus particulièrement chargée de suivre les enjeux de cybersécurité, sur lesquels la mission considère que les décideurs doivent être mobilisés afin de ne pas être décrochés.

Au sein de cette division, devront être recrutés des professionnels formés sur les questions informatiques et électroniques, qui seront à même de maîtriser les enjeux techniques et d'apporter une expertise dont l'administration a grandement besoin.

PROPOSITION 73

73

DÉVELOPPER LA FONCTION CONSEILS ET PROSPECTIVE DU CNAPS.

- Créer dans le cadre du CNAPS un observatoire de la sécurité privée.
- Créer au sein du CNAPS une division en charge de l'anticipation et de la cybersécurité.

2.3.5.2. Étendre le champ du contrôle opéré par le Conseil

Le CNAPS est un établissement public qui ne peut intervenir que dans le cadre qui lui est fixé par la réglementation, et donc sur les activités limitativement énumérées pour lesquelles il s'est vu reconnaître une compétence de contrôle. Sont ainsi visés la surveillance humaine ou par des systèmes électroniques (gardiennage, sûreté aéroportuaire, agents cynophiles), le transport de fonds, la protection physique des personnes, la protection des navires ou les agences de recherches privées. Ces secteurs sont tous intégrés dans le livre VI du code de la sécurité intérieure.

Ce faisant, les secteurs non cités et non listés sont exclus du titre VI et donc du champ de contrôle sur lequel intervient le CNAPS.

La mission considère que plusieurs des domaines jusqu'ici exclus devraient être intégrés dans le périmètre d'action du CNAPS, et donc intégrés dans le livre VI du CSI. Elle note d'ailleurs que le CNAPS comme les professionnels concernés y sont favorables.

Son objectif est multiple. Il peut s'agir de s'assurer de la moralité et du professionnalisme de personnels et de sociétés qui bénéficient de larges informations à caractère sensible sur la sécurisation de sites privés ou publics. Il peut aussi s'agir de délivrer une garantie de moralité à des sociétés françaises qui sont soumises à une concurrence internationale et qui ont besoin d'un label pour rester compétitives.

Ainsi, la mission propose d'étendre le champ du livre VI et donc le périmètre du contrôle du CNAPS :

- Aux activités de conception, d'installation et de maintenance de dispositifs de sécurité électroniques ;
- Aux sociétés de conseil en sécurité / sûreté ;
- Aux sociétés de service de défense.

Elle suggère en outre que l'ensemble des salariés travaillant dans les sociétés de sécurité privée relevant du livre VI du code de la sécurité intérieure soient intégrés dans le champ de contrôle du CNAPS. En effet,

même s'ils n'exercent pas tous directement sur le terrain, ils ont tout autant accès à des informations potentiellement sensibles, ce qui justifie qu'ils soient tout aussi irréprochables.

En intégrant ces nouveaux secteurs, le champ du contrôle du CNAPS va croître de manière sensible. Pour conduire les contrôles qui en découleront, le CNAPS aura besoin de moyens renforcés. La mission est consciente qu'il n'est pas courant, dans la logique actuelle de contrainte budgétaire, de demander une hausse des effectifs et des moyens. Elle juge pourtant que cette réévaluation est indispensable pour se donner les moyens des ambitions que la coproduction de sécurité impose. Elle rappelle d'ailleurs qu'en Espagne le dispositif de contrôle des structures privées de sécurité mobilise plus de 800 personnels, soit bien plus que le double de ceux affectés à cette mission en France.

Par ailleurs, elle rappelle que le financement du CNAPS est prévu par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2011, qui a prévu la création d'une taxe spécifique que les professionnels de la sécurité privée doivent acquitter. En élargissant le champ d'intervention du CNAPS, l'assiette de la taxe sera également élargie : le renforcement des moyens sera financé par ce moyen, assurant une neutralité pour le budget de l'État.

PROPOSITION 74

74

ÉTENDRE LE CHAMP DU CONTRÔLE DU CNAPS À DE NOUVELLES ACTIVITÉS NON COUVERTES ACTUELLEMENT.

- Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS les activités de conception et installations de dispositifs de sécurité électroniques.
- Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS les sociétés de conseil en sûreté/sécurité.
- Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS les sociétés de service et de défense.
- Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS tous les salariés travaillant dans les sociétés de sécurité privée relevant du livre VI du CSI.
- Adapter en conséquence les moyens humains et budgétaires du CNAPS.

Contrairement à une idée régulièrement avancée, la mission ne propose pas, en l'état, d'étendre le champ de contrôle du CNAPS aux agents de sécurité incendie. La masse d'effectifs concernés serait trop importante, notamment par rapport au degré de maturité du CNAPS. A terme, toutefois, une telle extension sera envisageable – et certainement même souhaitable.

2.3.5.3. Renforcer les contrôles diligentés et les sanctions prises

Pour la mission, la confiance n'exclut pas le contrôle. Au contraire, le contrôle est complémentaire de la confiance, et c'est parce que des contrôles sont diligentés que la confiance peut rester intacte.

Compte tenu de l'état des lieux sévère sur la profession, la mise en place d'une politique active de contrôle est indispensable pour exclure de la profession les personnes et les sociétés qui n'y ont pas leur place. C'est l'une des raisons d'être du CNAPS. La mission a bien conscience de ses efforts. Elle considère qu'ils doivent être intensifiés de manière à ce que chaque professionnel fasse régulièrement l'objet d'un contrôle. En ce sens, elle partage l'approche développée en février dernier par la Cour des Comptes, qui regrettait d'importantes lacunes dans les contrôles disciplinaires.

Lorsqu'un contrôle met en évidence des dysfonctionnements et des irrégularités, des sanctions doivent être prises. La mission n'a pu que constater, pour le regretter, que les procédures permettant d'aboutir à des sanctions étaient souvent longues et complexes. En outre, certaines des sanctions ne sont pas suffisamment respectées, notamment les interdictions temporaires d'exercer, comme l'a souligné la Cour des Comptes. La Cour précise d'ailleurs que « le contrôle a posteriori systématique des entreprises interdites d'exercer n'a été engagé par le CNAPS qu'à partir de 2017. Il a permis d'établir qu'un tiers d'entre elles poursuivaient leur activité malgré l'interdiction. » De fait, la sanction était privée de son efficacité. Elle était d'autant moins efficace que le recouvrement des pénalités financières infligées est très parcellaire. Sur un montant de 7,7 M€ de sanctions financières prononcées entre 2012 et 2016, seuls 2,3 M€ ont été recouverts.

Le CNAPS n'a d'ailleurs pas contesté ces observations, donnant diverses raisons, notamment juridiques, qui n'ont pas facilité son action.

Quelles que soient les raisons passées ou actuelles, le contrôle est indispensable pour assurer la confiance dans la profession ainsi que pour en exclure ceux qui n'y ont pas leur place. La démarche de contrôle doit être renforcée, elle doit déboucher sur des sanctions importantes qui seront réellement appliquées par les sociétés comme par les agents. Ce qui permettra d'ailleurs de valoriser les agents et sociétés qui respectent la réglementation.

Pour être efficace, la sanction devra en outre être prise rapidement après le contrôle qui aura mis en évidence des défaillances. Les procédures disciplinaires devront être accélérées afin que le décalage dans le temps entre le moment de la constatation, celui de l'incrimination et celui de la sanction traduite dans les faits soit le plus réduit possible.

Comme un symbole, la mission a constaté que, dans les secteurs pris comme exemples (aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, site de Disneyland Paris), des procédures comparables à ce qu'elle souhaite voir mis en œuvre étaient appliquées. A Roissy, l'État, dans sa fonction de régulation, a mis en place des contrôles réguliers et stricts débouchant sur des sanctions financières conséquentes et donc dissuasives. À Disneyland, le groupe privé lui-même s'applique un dispositif de contrôle strict de ses agents dans lequel tout écart est fermement sanctionné. L'exemplarité passe par ce travail préalable de rigueur.

PROPOSITION 75

75

MAINTENIR UNE POLITIQUE ACTIVE DE CONTRÔLE DE LA PROFESSION.

- Promouvoir une politique active de contrôle et prendre des sanctions effectives.
- Accélérer les procédures disciplinaires pour rendre plus rapide la prise de sanctions.

Les contrôles que le CNAPS doit diligenter et coordonner constituent en eux-mêmes un imposant chantier. L'établissement est d'autant plus efficace que, sans s'éloigner de son objectif de couverture de toute la profession, il cible prioritairement ses contrôles sur les activités ou les sociétés qui apparaissent comme présentant les plus grands risques.

Pour sa part, la mission a ciblé deux axes qui lui apparaissent prioritaires.

Le premier a déjà été évoqué. Il porte sur les formateurs aux métiers de la sécurité privée. Ces derniers doivent être irréprochables. Pouvoir retrouver parmi eux des personnes qui ont été sanctionnées et qui ont vu leur carte professionnelle leur être retirée est inadmissible. C'est d'abord vers eux que doit être conduite l'action de moralisation du secteur.

Le second porte sur les abus commis en matière de recrutements multiples d'agents. En l'état actuel, des agents sont régulièrement sollicités par plusieurs sociétés différentes qui les embauchent pour des CDD, parfois dans conditions où les contrats se chevauchent. Cette situation pose des difficultés, dans la mesure où elle suscite des risques de défaillance – ou de doubles comptes, ce qui entraîne les mêmes conséquences. Le CNAPS doit pouvoir lutter contre ces abus qui affaiblissent la confiance dans le secteur en sanctionnant les structures qui ont connu des défaillances liées à ces recrutements multiples.

PROPOSITION 76

76

CIBLER LES CONTRÔLES SUR LES ACTIVITÉS LES PLUS SENSIBLES ET À RISQUE.

- Contrôler les formateurs.
- Agir contre les chevauchements liés aux recrutements multiples d'agents.

Contrôler et sanctionner sont deux conditions indispensables. Mais pour que l'effet dissuasif de la sanction joue pleinement son rôle, ainsi que pour mettre en évidence toute la rigueur du dispositif, la mission considère qu'il est nécessaire de renforcer la publicité des sanctions qui sont prises contre les infractions commises dans le cadre d'activités privées de sécurité.

Il s'agit bien de citer, nommément, aussi bien les personnes que les sociétés et les donneurs d'ordre visés par ces sanctions, et de dire pourquoi ils le sont. Cette publicité des sanctions doit dépasser la

simple inscription dans un recueil des actes administratifs départementaux qui ne serait consulté que par des spécialistes. Pour produire ses effets, elle doit être largement accessible, et largement connue. La mission est convaincue que la crainte d'être associé à une lourde défaillance ainsi qu'à une sanction exemplaire constitue un puissant vecteur d'incitation au respect des règles en vigueur.

PROPOSITION 77

77

RENFORCER LA PUBLICITÉ DES SANCTIONS CONTRE LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE CADRE D'ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ, Y COMPRIS POUR LES DONNEURS D'ORDRES PUBLICS COMME PRIVÉS.

2.3.5.4. Envisager des modalités régulières d'évaluation des dispositifs de sécurité et de sûreté mis en place par des partenaires de l'État au-delà des contrôles du CNAPS

Contrôler les agents et les sociétés de sécurité privée est une étape indispensable pour rétablir la crédibilité du secteur. Néanmoins, ce type de contrôle ne constitue pas une fin en soi. Les contrôles peuvent mettre en évidence des professionnels irréprochables, alors même que le pilotage général du dispositif sécuritaire, qui les associe aux forces de sécurité de l'État ainsi qu'aux polices municipales, se révèle défaillant. Or, dans ce cas, le dispositif lui-même présente des failles, contre lesquelles il importe de lutter.

Ainsi, au-delà des contrôles spécifiques à la sécurité privée, l'État a tout intérêt à mettre en place des mécanismes réguliers d'évaluation et de contrôle des dispositifs de coproduction de sécurité qui associent l'ensemble des acteurs concernés. Dans ces cadres précisés et délimités, les inspections générales du ministère de l'intérieur sont légitimes à exercer ces compétences, en dehors même de tout dysfonctionnement qui entraînerait une mission a posteriori. Dans la mesure où la logique est bien d'associer les acteurs à la démarche de coproduction, celle-ci légitime que les inspections générales de l'État portent un regard sur l'action collective qui en résulte.

PROPOSITION 78

78

RÉALISER RÉGULIÈREMENT ET DANS UN CADRE PARTENARIAL DES MISSIONS D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ MIS EN PLACE PAR DES PARTENAIRES PRIVÉS AVEC LES INSPECTIONS GÉNÉRALES DE L'ÉTAT.



En trente ans, le paysage sécuritaire de la France a profondément évolué. Si les forces de sécurité intérieure continuent d'œuvrer à la sécurité des biens et des personnes dans l'ensemble du territoire, elles sont confrontées à une menace qui a évolué. Notamment, la menace terroriste est malheureusement devenue une réalité avec laquelle il faut composer. La police nationale ainsi que la gendarmerie nationale ont dû apprendre à faire évoluer leurs méthodes pour répondre à ce nouveau contexte. Dans le même temps, elles doivent garder le lien avec la population, qui est la condition même de la connaissance des territoires et de ceux qui les habitent, tout autant que du maintien de la confiance qui doit les unir. C'est là tout l'enjeu de la police de sécurité du quotidien qui se met progressivement en place.

À leurs côtés, les polices municipales ont gagné légitimité et reconnaissance. Elles constituent des partenaires reconnus avec lesquels la coopération est devenue une réalité. Des progrès sont néanmoins possibles. Ils garantiront la parfaite articulation entre l'ensemble des acteurs publics sur les territoires.

Les forces privées de sécurité constituent pour leur part une composante avec laquelle il faut désormais compter. Tout en connaissant des secteurs d'excellence, elles se caractérisent par une grande hétérogénéité et par des risques avérés de défaillances selon les secteurs qu'elles couvrent. Aujourd'hui, l'enjeu est de rétablir la confiance afin d'en faire des partenaires dont la fiabilité ne sera pas remise en cause et qui pourront accomplir de manière satisfaisante les tâches pour lesquelles elles sont sollicitées. L'objectif est ambitieux mais il doit être atteint. Ceci suppose une mobilisation collective impliquant certes le secteur professionnel concerné, mais aussi les acteurs publics et les donneurs d'ordre. La mobilisation collective doit permettre d'y parvenir. Les exemples constatés chez nos voisins, notamment en Espagne, mais aussi l'existence de secteurs d'excellence qui exercent sur notre territoire, montrent que, pour autant que les moyens adéquats sont investis, humainement comme financièrement, des résultats probants sont observés.

Au-delà de chacun des secteurs pris à part, la mission appelle de ses vœux une prise en compte générale et globale des enjeux de sécurité dans la société, qui touche aussi bien les citoyens que les entreprises et les décideurs publics. La qualité de la coproduction de sécurité dépend également des méthodes, de l'état d'esprit, de la volonté de coopérer. En particulier, la mission insiste sur la nécessité de mettre en adéquation le pilotage de la politique de sécurité et donc les actions menées avec les caractéristiques des territoires. Il n'y a que rarement une vérité nationale qui ne demande qu'à être transposée sans qu'il n'y ait, au préalable, une profonde réflexion sur les données du terrain dans chaque bassin de vie. Il appartient davantage aux responsables de terrain de décliner les réponses les plus adaptées, sur la base d'outils qui sont proposés par l'échelon national.

Enfin, la mission retient deux impératifs qui constituent pour elle des priorités.

Le premier, c'est que la production de sécurité, quelle que soit l'autorité qui en est à l'origine, requiert des hommes et des femmes mobilisés, investis, mais aussi préalablement formés et conscients des enjeux auxquels ils sont confrontés. C'est pourquoi la mission a tenu à insister sur les enjeux de formation et de gestion des ressources humaines sans lesquels tous les autres efforts conduits seraient vains.

Le second, c'est que la mobilisation de tous et la qualité de la collaboration entre toutes les forces qui interviennent dans le champ de la sécurité ne doivent pas entraîner une confusion des rôles et des missions. La mission a tenu à le dire et à le répéter : l'articulation de tout le dispositif repose d'abord sur la qualité du pilotage et des contrôles qui sont conduits par les services de l'État. Ce sont bien les forces de sécurité de l'État qui assureront la cohérence d'ensemble du dispositif. Les missions régaliennes qu'elles accomplissent ne sont pas susceptibles de transferts, ni de délégation. Et ce sont elles qui, en toute circonstance, doivent pouvoir se substituer à leurs partenaires en cas de défaillance. En ce sens, si mieux travailler ensemble est plus que jamais un impératif compte tenu du contexte auquel notre pays est confronté, les conditions de la coproduction ne doivent pas être perçues par les forces de sécurité de l'État comme une menace pour leur prérogative. Au contraire, c'est parce que le travail partenarial sera renforcé et que sa qualité sera excellente qu'elles pourront demain mieux encore qu'aujourd'hui se consacrer aux priorités dont elles sont investies.

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettres de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Synthèse des propositions de la mission

Annexe 4 : Compétences susceptibles d'être exercées par des fonctionnaires territoriaux en matière de sécurité

Annexe 5 : Activités susceptibles d'être exercées par des personnels privés

Annexe 6 : Modèle de carte professionnelle pour les agents privés de sécurité en Espagne

Annexe 1
Lettres de mission

Le Premier Ministre

- 4 3 8 / 1 8 SG

Paris, le 19 MARS 2018

Monsieur le député,

Il y a en France 21 000 policiers municipaux et 168 000 agents de sécurité privée. Chacun dans leur rôle et selon les compétences que leur donne la loi, ces agents contribuent, aux côtés des forces de sécurité de l'Etat, à une « coproduction de sécurité ».

Au cours des dernières années, les règles définissant les compétences et les moyens de ces acteurs ont été modifiées à de nombreuses reprises, dans un contexte de demande croissante de sécurité. Le cadre juridique des polices municipales s'est assoupli pour faciliter l'armement de leurs agents, autoriser ceux-ci à constater un nombre croissant d'infractions, les fonder à procéder à la fouille de bagages ou à des palpations de sécurité, ou encore adapter le fonctionnement des polices municipales aux mutations de l'intercommunalité. Quant à la sécurité privée, elle a fait l'objet de plusieurs réformes visant la professionnalisation et la moralisation des acteurs du secteur et a bénéficié de l'externalisation, menée de manière empirique, de missions anciennement exercées par la police ou la gendarmerie

Si ces évolutions dessinent une progression ininterrompue du rôle et des compétences de ces acteurs au sein de notre architecture de sécurité, il n'existe aujourd'hui ni doctrine, ni vision prospective de la juste place que doivent y occuper les polices municipales et la sécurité privée. La Cour des comptes a ainsi regretté, dans son rapport public 2018, que la doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité reste « *encore embryonnaire* ».

Or, en mettant en place la police de sécurité du quotidien, le Gouvernement souhaite précisément refonder les partenariats entre les forces de sécurité de l'Etat et les autres acteurs de la sécurité, dans le cadre d'un *continuum* de sécurité à repenser.

C'est dans ce contexte que Monsieur Gérard COLLOMB, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, m'a proposé de vous confier une mission de réflexion sur la définition de ce *continuum* de sécurité et sur l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'Etat, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité.

.../...

Monsieur Jean-Michel FAUVERGUE
Député
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

2.-

J'ai donc le plaisir de vous confier la mission de conduire cette réflexion. Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Gérard COLLOMB, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Vous mènerez cette mission conjointement avec Madame Alice THOUROT, députée.

A titre principal, vos travaux devront aider le Gouvernement à définir une vision de la place de chacun des acteurs de la sécurité mentionnés ci-dessus – en y incluant les acteurs de la sécurité des transports en commun. Cette doctrine d'emploi devra tenir compte de nos principes constitutionnels – qui limitent strictement la possibilité de déléguer des pouvoirs de police, des besoins opérationnels et du point de vue des principales parties prenantes. Elle devra investir des problématiques aussi diverses que les conditions dans lesquelles les services de sécurité privée peuvent intervenir sur la voie publique, en appui des forces de sécurité intérieure et dans un cadre circonscrit, ou que l'étendue des compétences des polices municipales en matière de police judiciaire.

En outre, vous pourrez formuler toute proposition visant à simplifier ou moderniser le fonctionnement et les procédures applicables aux structures concernées.

Vous vous interrogerez également sur le contrôle et la régulation des polices municipales et de la sécurité privée. Dans un contexte où les missions de ces acteurs tendent à se développer, il est légitime de se demander si les modes actuels de contrôle ou de régulation permettent de garantir efficacement la fiabilité et l'aptitude professionnelle des agents concernés, ainsi que la pertinence et la régularité des modes opératoires.

Vous veillerez particulièrement à associer à vos réflexions l'association des maires de France (AMF), les organisations professionnelles concernées, les organisations représentant le personnel et, pour ce qui concerne la sécurité privée, des représentants des donneurs d'ordres.

Pour mener à bien vos travaux, vous vous appuierez particulièrement sur les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale, sur la direction générale des collectivités locales et sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, relevant du secrétariat général du ministère de l'intérieur. L'ensemble des administrations de l'Etat seront également à votre disposition pour vous apporter toute aide utile dans votre mission.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 20 juillet 2018.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

Madame la députée,

Il y a en France 21 000 policiers municipaux et 168 000 agents de sécurité privée. Chacun dans leur rôle et selon les compétences que leur donne la loi, ces agents contribuent, aux côtés des forces de sécurité de l'Etat, à une « coproduction de sécurité ».

Au cours des dernières années, les règles définissant les compétences et les moyens de ces acteurs ont été modifiées à de nombreuses reprises, dans un contexte de demande croissante de sécurité. Le cadre juridique des polices municipales s'est assoupli pour faciliter l'armement de leurs agents, autoriser ceux-ci à constater un nombre croissant d'infractions, les fonder à procéder à la fouille de bagages ou à des palpations de sécurité, ou encore adapter le fonctionnement des polices municipales aux mutations de l'intercommunalité. Quant à la sécurité privée, elle a fait l'objet de plusieurs réformes visant la professionnalisation et la moralisation des acteurs du secteur et a bénéficié de l'externalisation, menée de manière empirique, de missions anciennement exercées par la police ou la gendarmerie

Si ces évolutions dessinent une progression ininterrompue du rôle et des compétences de ces acteurs au sein de notre architecture de sécurité, il n'existe aujourd'hui ni doctrine, ni vision prospective de la juste place que doivent y occuper les polices municipales et la sécurité privée. La Cour des comptes a ainsi regretté, dans son rapport public 2018, que la doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité reste « encore embryonnaire ».

Or, en mettant en place la police de sécurité du quotidien, le Gouvernement souhaite précisément refonder les partenariats entre les forces de sécurité de l'Etat et les autres acteurs de la sécurité, dans le cadre d'un *continuum* de sécurité à repenser.

C'est dans ce contexte que Monsieur Gérard COLLOMB, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, m'a proposé de vous confier une mission de réflexion sur la définition de ce *continuum* de sécurité et sur l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'Etat, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité.

.../...

Madame Alice THOUROT
Députée

J'ai donc le plaisir de vous confier la mission de conduire cette réflexion. Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Gérard COLLOMB, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Vous mènerez cette mission conjointement avec Monsieur Jean-Michel FAUVERGUE, député.

A titre principal, vos travaux devront aider le Gouvernement à définir une vision de la place de chacun des acteurs de la sécurité mentionnés ci-dessus – en y incluant les acteurs de la sécurité des transports en commun. Cette doctrine d'emploi devra tenir compte de nos principes constitutionnels – qui limitent strictement la possibilité de déléguer des pouvoirs de police, des besoins opérationnels et du point de vue des principales parties prenantes. Elle devra investir des problématiques aussi diverses que les conditions dans lesquelles les services de sécurité privée peuvent intervenir sur la voie publique, en appui des forces de sécurité intérieure et dans un cadre circonscrit, ou que l'étendue des compétences des polices municipales en matière de police judiciaire.

En outre, vous pourrez formuler toute proposition visant à simplifier ou moderniser le fonctionnement et les procédures applicables aux structures concernées.

Vous vous interrogerez également sur le contrôle et la régulation des polices municipales et de la sécurité privée. Dans un contexte où les missions de ces acteurs tendent à se développer, il est légitime de se demander si les modes actuels de contrôle ou de régulation permettent de garantir efficacement la fiabilité et l'aptitude professionnelle des agents concernés, ainsi que la pertinence et la régularité des modes opératoires.

Vous veillerez particulièrement à associer à vos réflexions l'association des maires de France (AMF), les organisations professionnelles concernées, les organisations représentant le personnel et, pour ce qui concerne la sécurité privée, des représentants des donneurs d'ordres.

Pour mener à bien vos travaux, vous vous appuyerez particulièrement sur les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale, sur la direction générale des collectivités locales et sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, relevant du secrétariat général du ministère de l'intérieur. L'ensemble des administrations de l'Etat seront également à votre disposition pour vous apporter toute aide utile dans votre mission.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 20 juillet 2018.

Je vous prie d'agréer, Madame la députée, l'expression de mes respectueux hommages.

Ducloux

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

Cabinets ministériels, administrations de l'État et établissements publics de l'État

Services du Premier ministre

Cabinet du Premier ministre

- M. Éric JALON, préfet, conseiller affaires intérieures, chef du pôle affaires intérieures
- M. Pierre REGNAULT DE LA MOTHE, conseiller technique affaires intérieures
- M. Grégory-Hugues FRÉLY, conseiller technique sécurité intérieure

Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

- M. Pascal BOLOT, préfet, directeur de la protection et de la sécurité de l'État
- M. Gwénaél JEZEQUEL, conseiller relations institutionnelles et communication

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

- M. Guillaume POUPARD, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
- M. Vincent STRUBEL, sous-directeur expertise

Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

- M. Nicolas PRISSE, président de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
- M. Cédric GERVAIS, chef de cabinet du président

Ministère de l'intérieur

Cabinet du ministre

- M. Nicolas LERNER, préfet, directeur adjoint du cabinet
- M. Julien AUTRET, conseiller parlementaire

Direction générale de la police nationale (DGNP)

- M. Éric MORVAN, préfet, directeur général de la police nationale
- M. Pascal LALLE, directeur central de la sécurité publique (DCSP)
- M. Philippe LUTZ, directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN)
- Mme Brigitte LAFOURCADE, directrice centrale adjointe de la police aux frontières (DCPAF)
- M. Bernard SIFFERT, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté à la DCPAF
- Mme Édith MINIER, conseiller prévention et coopération de sécurité au cabinet du DGNP
- M. Thierry FERRÉ, conseiller doctrine défense-planification-renseignement au cabinet du DGNP
- M. Daniel VIGUIER, coordonnateur des référents sûreté à la DGNP
- Mme Patricia KEVER, référent sûreté en Seine et Marne

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- M. Christian RODIGUEZ, major général de la gendarmerie nationale
- Mme Séverine HAMMEL, animatrice du réseau des référents sûreté à la DGGN

Préfecture de police de Paris (PP)

- M. Michel DELPUECH, préfet de police de Paris
- M. Alain GIBELIN, directeur de l'ordre public et de la circulation (DOPC)
- M. Frédéric DUPUCH, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP)
- M. Julien MARION, directeur de la police générale (DPG)
- M. Christophe DELAYE, conseiller technique au cabinet du préfet de police, chef du projet JO 2024
- M. Lucas DEMURGER, conseiller prospective et discours au cabinet du préfet de police

Inspection générale de l'administration (IGA)

- M. Michel ROUZEAU, chef du service de l'inspection générale de l'administration

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

- M. Thomas CAMPEAUX, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
- M. Guillaume SAOUR, sous-directeur des polices administratives
- M. Aurélien ADAM, chef du bureau des polices administratives

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. David MYARD, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales
- Mme Marie-Lorraine PESNAUD, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- Mme Axelle CHUNG TO SANG, adjointe au chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- M. Fabien GARRET, chargé d'études responsabilités des élus
- M. Jean-Marc LESCURE, adjoint au chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

Délégation à la sécurité routière (DSR)

- M. Emmanuel BARBE, délégué à la sécurité routière

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

- Mme Valérie DEROUET, présidente du collège du CNAPS
- M. Claude MATHON, président de la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC)
- M. Jean-Paul CELET, préfet, directeur du CNAPS
- M. Pierre-Frédéric BERTAUX, directeur de cabinet du directeur du CNAPS
- M. Guillaume PRIGENT, directeur-adjoint de cabinet du directeur du CNAPS
- Mme Margaux MONNOYEUR, conseillère juridique du directeur du CNAPS

Délégué aux coopérations de sécurité (DCS)

- M. Philip ALLONCLE, préfet, délégué aux coopérations de sécurité

Délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces (DMISC)

- M. Thierry DELVILLE, délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces

Préfecture des Hauts-de-Seine

- M. Mathieu DUHAMEL, directeur de cabinet du préfet des Hauts-de-Seine

Ministère de la justice

Direction des services judiciaires (DSJ)

- M. Frédéric CHASTENET DE GÉRY, adjoint du directeur des services judiciaires
- M. Pierre SÉDILLOT, chef du bureau de l'immobilier, de la sûreté des juridictions et de la sécurité des systèmes d'information

Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

- M. Pierre MAITROT, sous-directeur de la sécurité pénitentiaire

Ministère de l'éducation nationale

- Mme Natalie CHAMPION, chargée de mission nationale secteurs BTP, industrie, sécurité privée, animatrice nationale du réseau des GRETA

Élus, associations d'élus et acteurs des collectivités territoriales

Association des maires de France (AMF)

- Mme Pauline MARTIN, maire de Meung-sur-Loire, rapporteur de la commission prévention de la délinquance et sécurité de l'AMF
- Mme Charlotte DE FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement
- M. Juan COMPANIE, conseiller sécurité

France urbaine

- M. François POLETTI, adjoint au maire d'Argenteuil, en charge de la tranquillité publique, la voirie et la sécurité civile
- M. Jean-Yves SÉCHERESSE, adjoint au maire de Lyon, en charge de la sécurité, la tranquillité publique et les occupations du domaine public
- M. Kader MAKHLOUF, conseiller Europe, international et sécurité à France Urbaine
- Mme Eloïse FOUCAULT, conseillère ressources et sécurité à France Urbaine
- Mme Chloé MATHIEU, conseillère relations avec le Parlement à France Urbaine

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

- M. Vincent POTIER, directeur général du centre national de la fonction publique territoriale

Métropole européenne de Lille

- M. Bruno CASSETTE, directeur général des services de la métropole

Représentants des personnels

Personnels de la police nationale

Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

- Mme Céline BERTHON, secrétaire générale
- M. Jérémie DUMONT, secrétaire national
- M. David LE BARS

Syndicat indépendant des commissaires de police (SICP)

- M. Mickaël TREHEN, secrétaire national

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)

- M. Guillaume RYCKEWAERT, délégué national des commissaires de police
- M. Christophe ROUGET, chargé de mission

Synergie-Officiers

- M. David ALBERTO, conseiller technique
- M. Anthony LOPE, conseiller technique

Union des officiers UNSA

- Mme Sabine FILIPPINI ROUSSEAU, secrétaire nationale
- M. Hervé EMO, secrétaire général

Alliance police nationale

- M. Stanislas GAUDON, secrétaire national
- M. Philippe LAVENU, secrétaire national

UNSA Police

- M. Philippe CAPON, secrétaire général
- M. Olivier VARLET, secrétaire général adjoint

Unité SGP Police-Force Ouvrière

- M. Yves LEFEBVRE, secrétaire général
- M. Franck FIEVEZ, secrétaire national

CFDT - Alternative Police

- M. Denis JACOB, secrétaire général
- M. Julien MORCRETTE, secrétaire général adjoint

Association « Mouvement des policiers en colère »

- Mme Maggy BISKUPSKI, présidente de l'association
- M. Guillaume LEBEAU, membre fondateur
- M. Jérôme CHAMBON

Personnels de la gendarmerie nationale

La mission a organisé un temps d'échange collectif avec une délégation d'une quinzaine de membres du conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG).

Personnels des polices municipales

- M. Fabien GOLFIER, secrétaire national de la fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)
- M. Guillaume MANY, délégué chargé de communication et des relations publiques au sein de l'union syndicale professionnelle des policiers municipaux (USPPM)
- M. Pascal RATEL, CGT police municipale
- M. Yves MANIER, CGT police municipale
- M. Luc ABAD, fédération UNSA territoriaux
- M. Patrick LEFEVRE, secrétaire général FO police municipale
- M. Serge HAURE, chargé de mission forces de sécurité publique et civile à la Fédération Interco CFDT

Personnels des gardes champêtres

- M. Jacques ARMESTO, président de la fédération nationale des gardes champêtres

Personnels de la sécurité privée

- M. Florent LE COQ, représentant la CGT
- M. Pascal PLANQUART, représentant la CFE-CGC
- M. Omar KERRIOU, représentant la CFDT
- M. Daniel PELTIER, représentant la CFTC
- M. Alain BOUTELOUX, représentant FO

Représentants de la profession de la sécurité privée

Sociétés et associations professionnelles

Fédération française de la sécurité privée (FFSP)

- M. Claude TARLET, président, président de l'union des entreprises de sécurité privée (USP)
- M. Nicolas LE SAUX, président d'Atao, administrateur de l'USP

Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES)

- M. Pascal PECH, président
- M. Ralph BONAN, membre du collège
- M. Cédric PAULIN, délégué général

Cercle de la sécurité privée

- M. Michel MATHIEU, président de Securitas France
- M. Frédéric GAUTHEY, directeur général de Prosegur France
- M. Jean-Pierre PICOT, directeur délégué aux affaires publiques Securitas France

Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique (GPMSE)

- M. Jean-Christophe CHWAT, président de GPMSE Fédération
- M. Luc JOUVE, président de GPMSE Installation
- M. Patrick LANZAFAME, président de GPMSE Télésurveillance
- Mme Béatrice DE BAGNEUX, déléguée générale de GPMSE

Fiducial sécurité

- M. Gérard MARTIN, président

Brink's

- M. Patrick LAGARDE, président directeur général

Securitas

- M. Jean-Pierre PICOT, directeur délégué aux affaires publiques et projets stratégiques
- M. Philippe BACQ, directeur sûreté, éthique et déontologie

Club des directeurs de sécurité des entreprises (CDSE)

- M. Stéphane VOLANT, président
- Mme Annick RIMLINGER, directrice générale

Grandes sociétés de transport

Société nationale des chemins de fer (SNCF)

- M. Stéphane VOLANT, secrétaire général
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire
- Mme Agnès LALIBERTÉ, conseillère sûreté

Régie autonome des transports parisiens (RATP)

- M. Jérôme HARNOIS, directeur en charge de la maîtrise des risques, des enjeux de sûreté et des affaires institutionnelles
- M. Stéphane GOUAUD, directeur du département de la sécurité

Autorités et personnalités qualifiées

Conseil d'État

- M. Francis LAMY, conseiller d'État, président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État

Universitaires

- M. Christian VALLAR, professeur de droit public, doyen de la faculté de droit et science politique de Nice, directeur du centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF)
- M. Xavier LATOUR, professeur agrégé de droit public à l'université de Nice, spécialiste de la sécurité
- Mme Virginie MALOCHET, sociologue, à l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, chercheuse associée au CESDIP-CNRS, spécialiste des polices municipales

Préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

- M. Pierre LIEUTAUD, préfet, coordinateur national pour la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques 2024
- M. Michel SANS, colonel de gendarmerie, membre de la coordination nationale pour la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques 2024
- M. Éric BEKAERT, lieutenant-colonel de sapeur-pompier, membre de la coordination nationale pour la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques 2024
- M. Augustin NECHAD, comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

- M. Rudolphe PROUST, directeur sûreté du groupe Altarea Cogedim
- M. Dorian LAMARRE, directeur des relations institutionnelles et extérieures

Tourisme et sites culturels

- M. Etienne GUÉPRATTE, préfet, délégué à la sécurité des touristes et des sites culturels

Déplacements sur le terrain

Déplacements en Seine-et-Marne

Le premier déplacement de la mission a été organisé à Roissy-en-Brie et Montévrain, auprès des services de police nationale et des polices municipales. La mission y a rencontré les cadres comme les agents et visiter les lieux de travail.

D'autres déplacements ont eu lieu ultérieurement, notamment au centre de télésurveillance de la ville de Pontcarré.

- M. Fabrice BLUM, directeur départemental de la sécurité publique de Seine-et-Marne
- M. Tony SALVAGGIO, maire de Pontcarré
- M. Christian ROBACHE, maire de Montévrain
- M. Olivier BADUREAU, adjoint au maire en charge de la sécurité de Montévrain
- M. Stéphane LEBLANC, chef de la police municipale de Montévrain
- M. François BOUCHART, maire de Roissy-en-Brie
- M. Gilles HOUAREAU, chargé de la sécurité et de la tranquillité publique de Roissy-en-Brie
- M. Pierre-Philippe PADRINES, chef de la police municipale de Roissy-en-Brie

Déplacements dans la Drôme

La mission s'est rendue à la préfecture de la Drôme, puis au commissariat de Montélimar et enfin à la brigade de gendarmerie de Pierrelatte afin d'y rencontrer cadres et personnels.

Dans le cadre d'un second déplacement, la mission s'est rendue sur le site de la centrale nucléaire du Tricastin, ainsi qu'auprès de la police municipale de Valence.

Préfecture de la Drôme

- M. Éric SPITZ, préfet de la Drôme
- M. Sabri HANI, directeur de cabinet du préfet

Commissariat de police de Montélimar

- Mme Barbara WETZEL, adjointe au directeur départemental de la sécurité publique de la Drôme
- M. Frédéric CULOMA, commandant de la circonscription de sécurité publique de Montélimar
- M. Thierry LERAT, directeur de la police municipale de Montélimar

Brigade de gendarmerie de Pierrelatte

- M. Alain GALUT, maire de Pierrelatte
- M. Jean-Charles AUTAJON, directeur de cabinet du maire de Pierrelatte
- M. Lionel HERBETH, commandant du groupement départemental de gendarmerie de la Drôme
- M. Éric SPRINGER, commandant de la compagnie de gendarmerie de Pierrelatte

Site Orano du Tricastin (ex-Areva)

Ville de Valence

- M. Nicolas DARAGON, Maire de Valence
- M. Jean DE BARJAC, Directeur de la Réglementation et des Libertés publiques à la Préfecture de la Drôme
- Mme Barbara WEITZEL, Commissaire Divisionnaire DDSP de la Drôme
- M. Jean-Pierre BELLIER, Chef de service Pôle Unité Territoriale de Proximité Sud
- M. Benoît HUSSON, Directeur Général Adjoint Département Réglementation Sureté-Prévention
- M. le Colonel Lionel HERBETH, Commandant du Groupement de Gendarmerie départementale de la Drôme

Déplacement à Lyon

La mission a été accueillie au poste de police municipale du 5^{ème} arrondissement de Lyon, où elle s'est entretenue avec le député de la circonscription, ancien maire de cet arrondissement, et avec le directeur de la police municipale de la ville de Lyon ainsi qu'avec les effectifs.

Elle s'est ensuite rendue au centre de commerces et de loisirs Confluence. Elle a visité le site ainsi que son poste de commandement sécurité, accompagnée des cadres du groupe Unibail Rodamco, société propriétaire du site, qui lui ont présenté les dispositifs déployés dans les centres commerciaux du groupe.

Accompagné du président du club de rugby du Lyon Olympique Universitaire et de ses collaborateurs, elle a visité le stade du club, le Matmut Stadium, ancien stade de Gerland, enceinte sportive qui peut accueillir jusqu'à 35 000 personnes.

Elle a enfin visité le centre de supervision urbain de la ville de Lyon, où elle a échangé avec les personnels, avant de se rendre à l'hôtel de ville.

Au poste de police municipale du 5^{ème} arrondissement de Lyon

- M. Thomas RUDIGOZ, député du Rhône
- M. Henri FERNANDEZ, directeur de la police municipale de Lyon

Au centre de commerces et de loisirs Confluence

- M. Christophe GOMART, directeur groupe de la sûreté et de l'ingénierie immobilière
- M. Jean-Philippe CANONNE, directeur sûreté France du groupe Unibail Rodamco
- M. Pierre HAUSSWALT, directeur de la communication et des affaires institutionnelles du groupe Unibail Rodamco

Au Matmut Stadium

- M. Yann ROUBERT, président du club LOU Rugby

Au centre de supervision urbain puis à la mairie de Lyon

- M. Étienne STOSKOPF, préfet délégué pour la défense et la sécurité
- M. Jean-Yves SÉCHERESSE, adjoint au maire de Lyon, en charge de la sécurité, la tranquillité publique et les occupations du domaine public

Avec une personnalité qualifiée du monde de la sécurité privée à Lyon

- M. Manan ATCHEKZAI, dirigeant d'une entreprise de sécurité privée

Déplacement à Nice

La mission a d'abord eu un temps d'échange avec les représentants des services de l'Etat en préfecture.

Elle s'est entretenue avec des universitaires spécialisés dans le domaine de la sécurité.

Elle a ensuite assisté à l'inauguration du nouveau centre d'entraînement des forces de la sécurité de Nice, mutualisé à toutes les forces, en présence du maire. Des échanges ont alors pu avoir lieu avec ce dernier.

Enfin, elle a visité le centre de supervision urbain de la police municipale et participé à une table ronde associant toutes les parties prenantes de la sécurité : police nationale, gendarmerie nationale, police municipale, agents de surveillance de la voie publique, représentants de sociétés de sécurité privée et aussi représentants de l'autorité judiciaire.

Ce déplacement ayant eu lieu quelques jours après l'attaque terroriste au cours de laquelle le colonel Arnaud Beltrame a trouvé la mort, la mission a participé à un hommage rendu en son honneur.

Préfecture des Alpes-Maritimes

- M. Jean-Gabriel DELACROY, directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes
- M. Patrick MAIRESSE, directeur départemental de la sécurité publique des Alpes-Maritimes
- M. Grégory VINOT, commandant du groupement départemental de gendarmerie des Alpes-Maritimes

Avec des universitaires spécialisés dans le domaine de la sécurité

- M. Christian VALLAR, professeur de droit public, doyen de la faculté de droit et science politique de Nice, directeur du centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF)
- M. Xavier LATOUR, professeur agrégé de droit public à l'université de Nice, spécialiste de la sécurité

Lors de l'inauguration du nouveau centre d'entraînement des forces de la sécurité

- M. Christian ESTROSI, maire de Nice
- Mme Caroline REVERSO, conseillère du maire pour la lutte contre les incivilités

Siège de la police municipale de Nice

- M. Richard GIANOTTI, directeur des sécurités de la ville de Nice

Déplacement au centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot

La mission s'est entretenue avec le directeur de l'établissement puis a effectué une visite du site.

- M. Pierre BORDEREAU, directeur interdépartemental de la police aux frontières

Déplacement à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle

Après une réunion introductive associant toutes les parties concernées par la sécurisation de l'aéroport, la mission s'est déplacée dans les différents espaces du site afin de constater les modes opératoires et d'échanger avec les personnels concernés.

En particulier, elle a dialogué avec le prestataire en charge de la fouille aléatoire aux portes d'accès des terminaux, elle s'est entretenue avec les agents intervenant dans les champs de l'évaluation comportementale et de la caractérisation de colis abandonnés (elle s'est alors fait présenter le protocole bagages abandonnés), elle a assisté à une présentation de la ligne de postes d'inspection filtrage (PIF) ainsi que des mesures de sûreté applicables, enfin, elle s'est rendue sur l'aire de stationnement où elle a pu apprécier les différentes mesures de sûreté qui y sont déployées (protection d'un aéronef notamment).

En fin de déplacement, elle s'est entretenue avec un représentant du syndicat des entreprises de sûreté aérienne et aéroportuaire.

Lors de la réunion avec les acteurs concernés

- M. François MAINSARD, préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Paris-Charles-de-Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly
- M. Pierre MARCHAND-LACOUR, sous-préfet auprès du préfet délégué
- M. Christophe BLONDEL-DEBLANGY, directeur des services auprès du préfet délégué
- M. Serge GARCIA, directeur de la police aux frontières Roissy et Le Bourget
- M. Christophe GRENECHE, commandant de la gendarmerie des transports aériens de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle
- M. Philippe LEGUE, directeur interrégional des douanes - Paris-Aéroports
- Mme Lucette LASSERRE, directrice de la sécurité de l'aviation civile - Nord (DSAC)
- M. Marc HOUALLA, directeur général adjoint du groupe ADP, directeur de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle de Paris
- M. Pascal COURTADE directeur des opérations de l'Aéroport Paris Roissy-Charles-de-Gaulle au sein du groupe ADP

Avec un représentant du syndicat des entreprises de sûreté aérienne et aéroportuaire (SESA)

- M. Xavier GONDAUD, PDG de Securitas Aviation, secrétaire général du SESA

Déplacement à Disneyland Paris

Après un premier temps d'échanges sur le site et ses enjeux, la mission s'est rendue sur place pour observer comment étaient réalisées les fouilles à l'entrée du périmètre puis comment la sécurité était assurée à l'intérieur. A cette occasion, elle a pu échanger avec les personnels présents.

La mission s'est ensuite rendue dans les locaux du service de la sûreté où elle a pu constater les pratiques mises en œuvre en matière d'armement des personnels et de vidéosurveillance ainsi que visiter le PC sécurité.

Elle s'est enfin entretenue sur l'ensemble des enjeux de sécurité auxquels le parc est confronté ainsi que sur l'articulation avec les acteurs publics.

- Mme Catherine POWELL, présidente du groupe Euro Disney SAS
- Mme Cathy PIANON, vice-présidente communication et affaires publiques
- M. Richard ELTVEDT, directeur des affaires gouvernementales et citoyennes

- M. Éric MARION, directeur sûreté, prévention et secours
- M. Stéphane AVIGNI, coordinateur affaires gouvernementales

Déplacement à Nîmes

La mission s'est rendue à l'école nationale de police de Nîmes.

- M. Gil ANDREAU, directeur de l'école nationale de police de Nîmes

Déplacement à la communauté d'agglomération Valparisis

La mission s'est rendue au siège de la communauté d'agglomération Valparisis.

- M. Yannick BOËDEC, président de la communauté d'agglomération Valparisis, maire de Cormeilles-en-Parisis
- M. Loïc DROUIN, directeur de cabinet de Mme Florence PORTELLI, maire de Taverny, vice-présidente de l'agglomération en charge de la sécurité
- M. Bruno BOURIAUD, directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale
- M. Michel AJAVON, directeur de police municipale sécurité, prévention

Déplacement en Espagne

La mission a effectué un déplacement en Espagne afin d'observer l'organisation du dispositif de coproduction de sécurité dans ce pays voisin. Elle a été reçue par l'ambassadeur de France ainsi que par les services de l'unité centrale de sécurité privée de la police nationale espagnole.

L'après-midi, elle s'est rendue au siège de la société de sécurité privée Prosegur pour une série d'entretiens ainsi que pour visiter son centre de formation interne ainsi que le dispositif de commandement de ses effectifs.

Ambassade de France en Espagne

- M. Yves SAINT-GEOURS, ambassadeur de France en Espagne
- M. Gautier LEKENS, ministre conseiller à l'ambassade
- M. Jean-Marc SOUVIRA, attaché de sécurité intérieure
- M. Gwénaél LE BRAZIDEC, chargé de mission au service de sécurité intérieure

Avec les services l'unité centrale de sécurité privée (UCSP) de la police nationale espagnole

- M. Javier GALVÁN RUIZ, chef de la brigade centrale d'inspection et d'investigation (BCII) de l'UCSP
- M. David BRAVO NÚÑEZ, chef de la section opérationnelle de collaboration de la BCII
- M. José Antonio GÓMEZ PÉREZ, chef du groupe opérationnel des relations institutionnelles de la section opérationnelle de collaboration de la BCII
- M. José Antonio PÉREZ PÉREZ, détective privé
- M. Emilio RADUAN CORCHO, président de l'association espagnole des directeurs de sécurité

Dans les locaux de la société Prosegur

- M. Carlos MARTINS RIVALS, directeur général de Prosegur Europe et Asie
- M. Frédéric GAUTHEY, directeur général de Prosegur France
- M. Miguel Soler RUIZ-BOADA, directeur juridique

Annexe 3

Synthèse des propositions de la mission

1. Les propositions sur le dispositif général de coproduction de sécurité

Plusieurs propositions ne sont pas rattachables à un secteur ou à un autre mais sont transversales. Elles sont donc rassemblées dans ce premier groupe de recommandations, au sein duquel la mission a identifié quatre grandes thématiques.

A. Mesures concernant les ressources humaines

Les métiers de la sécurité, publique ou privée, nationale ou locale, reposent d'abord et avant tout sur les hommes et les femmes qui l'exercent. Les enjeux de ressources humaines apparaissent donc en premier. Ils concernent, de manière transversale, le recrutement, la formation, la mise en place de passerelles entre les filières ou le recours aux réserves opérationnelles.

- Bâtir une filière complète et intégrée des métiers de la sécurité, de la classe de 3ème (CAP/BEP) aux études universitaires supérieures.
- Dans le cadre des formations, accorder une attention particulière aux enjeux de communication afin notamment de s'assurer de la qualité des transmissions d'informations.
- Favoriser les passerelles entre les différents acteurs de la sécurité en assouplissant les conditions de transfert.
 - Supprimer la limite d'âge permettant de présenter les concours d'entrée dans la police et la gendarmerie nationales pour les personnels des polices municipales ou des sociétés de sécurité privée.
 - Réfléchir à une voie d'accès spécifique à la police nationale et à la gendarmerie nationale pour les personnels des polices municipales et des sociétés de sécurité privée.
 - Instaurer un régime dérogatoire aux règles de cumul emploi-retraite au profit des policiers nationaux souhaitant exercer dans le domaine de la sécurité privée.
 - Réfléchir à ouvrir les facilités de cumuls d'activité pour les policiers nationaux actifs dans le secteur de la sécurité privée exclusivement.
 - Instaurer un principe de validation des acquis permettant de moduler les formations à suivre pour les agents utilisant les passerelles entre secteurs d'activité.
- S'appuyer sur les réserves opérationnelles de la police et de la gendarmerie nationales pour favoriser les synergies.
 - Conforter la réserve de la gendarmerie nationale.
 - Donner à la police nationale les moyens de renforcer sa réserve opérationnelle.
 - Faciliter les modalités recrutement dans les réserves.

B. Mesures concernant la coordination des acteurs sur le terrain

La mission s'est inscrite dans les attentes et les axes de la police de sécurité du quotidien, dont elle partage la philosophie. L'un de ces axes repose sur la responsabilisation des acteurs de terrain, qui doivent pouvoir adapter les types de réponse apportés aux contextes auxquels ils sont confrontés. Elle a ainsi émis des propositions afin de leur donner, mieux qu'aujourd'hui, les moyens d'être efficaces. Avec les efforts à fournir en matière de gestion des ressources humaines, c'est la seconde priorité identifiée par la mission. Elle a par ailleurs souligné que, dans tous les dispositifs de coordination envisagés, les services de l'État doivent être pleinement reconnus et installés comme ceux qui assureront la responsabilité du pilotage. Sur cette base, la mission propose de raisonner désormais par bassin de vie, en donnant aux services de l'État des outils de collaboration qu'ils pourront librement adapter.

- Renforcer la capacité des chefs locaux des forces de sécurité de l'État à définir les modalités de coopération sur le terrain.

Affirmer ces responsables locaux comme les garants de la qualité de la coproduction de sécurité.

- Adopter le bassin de vie comme cadre de référence pour définir la coproduction de sécurité entre l'État et ses partenaires.
 - Désigner localement un référent parmi les effectifs d'encadrement de haut niveau de police et de gendarmerie nationales qui sera l'interlocuteur désigné des partenaires de l'État.
 - Faire des bassins de vie le niveau pertinent d'élaboration des schémas départementaux de vidéoprotection.
- Refonder le cadre local de la coproduction de sécurité en s'appuyant sur un conseil unique créé dans le cadre du bassin de vie.
 - Proposer un cadrage national qui laisse le plus de marges d'adaptation possibles pour garantir une adaptation à chaque territoire.
 - Proposer le cas échéant des déclinaisons thématiques ou infralocales à ce conseil.
 - Consacrer le rôle prépondérant des cadres de la police et de la gendarmerie nationales dans la déclinaison opérationnelle de la coproduction de sécurité.
- Réfléchir à la constitution de centres de commandement communs aux forces de sécurité de l'État dans les départements.
 - Doter ces centres de lignes spécifiques pour les cas de crise et les communiquer aux membres de la communauté de la sécurité.

C. Mesures concernant le pilotage national du dispositif

La mission a regretté que les acteurs de terrain ne perçoivent pas l'administration de l'État comme organisée dans les conditions optimales pour être efficace. La déclinaison territoriale des politiques partenariales en matière de sécurité ne le sera que si, à l'échelon national, les grands acteurs savent se réorganiser en conséquence.

- Refonder les administrations en charge de la coproduction de sécurité.
 - Supprimer le DCS.
 - Confier au directeur général du CNAPS les compétences exercées par le DCS en matière de sécurité privée.

- Doter le CNAPS d'une cellule renseignement, analyse et prospective.
- Confier à la DLPAJ les compétences exercées par le DCS concernant les polices municipales.
- Associer l'autorité judiciaire à la coproduction de sécurité.
- Mener une réflexion approfondie vers une plus grande mutualisation entre les forces de gendarmerie et de police nationales, incluant la préfecture de police de Paris.

D. Mesures concernant l'appropriation de la démarche de sécurité dans la société

La constitution d'une sécurité globale concerne toute la communauté de la sécurité : police et gendarmerie nationales, polices municipales et forces de sécurité privée. Mais plus largement, la mission considère que l'une des clés de la réussite repose sur la diffusion d'une culture de la sécurité qui touche également les citoyens, les entreprises, ou les consommateurs de services de sécurité. Elle implique de saisir les difficultés d'aujourd'hui et d'anticiper sur celles de demain.

- Diffuser une culture de la sécurité dans toute la société.
 - Faire du citoyen le premier maillon de la chaîne de sécurité.
 - Associer les acteurs impliqués auprès du grand public et notamment les bailleurs sociaux.
 - Autoriser les bailleurs à mettre en place des systèmes de vidéosurveillance aux abords immédiats des immeubles.
 - Faire des référents locaux de la police et de la gendarmerie aux coopérations de sécurité les interlocuteurs des bailleurs et doter ces derniers de numéros directs à composer en cas de crise.
 - Rendre obligatoire l'admission d'un policier ou d'un gendarme porteur de son arme dans un établissement privé même lorsqu'il n'est pas en service.
- Conforter le rôle des référents sûreté de la police et de la gendarmerie nationales.
 - Sur le modèle de la DGGN, dédier les référents sûreté de la police nationale à cette seule tâche.
- Revaloriser le rôle et le positionnement des directeurs de la sécurité dans les entreprises.
 - Créer un statut de correspondant sécurité (CS) au sein des entreprises.
 - Faire agréer par le CNAPS les candidats à un poste de correspondant sécurité.
 - Ouvrir la possibilité d'habiliter les titulaires de ces fonctions au confidentiel-défense.
 - Proposer une charte des bonnes pratiques en matière de sécurité/sûreté à faire approuver aux plus grandes entreprises françaises ainsi qu'à celles particulièrement exposées.
- Encourager une démarche d'assermentation des personnels accomplissant des missions de sécurité.
- Faire évoluer le régime des services d'ordre indemnisés afin de mettre un terme aux exonérations et de rapprocher le coût horaire facturé du coût effectif de mobilisation des effectifs en l'augmentant.
- Intégrer la dimension cybersécurité dans la démarche de coproduction de sécurité de demain.

2. Les propositions concernant les polices municipales

Un deuxième groupe de recommandations concerne de manière plus spécifique les polices municipales. Bien qu'elles soient désormais bien intégrées dans le paysage et considérées comme des partenaires de plus en plus fiables par les forces de sécurité de l'État, leurs conditions de travail et leurs modalités d'articulation peuvent être améliorées. La mission a rassemblé ses propositions autour de cinq enjeux.

A. Mesures concernant les enjeux de coordination locale et les périmètres géographiques

La mission considère que le périmètre adapté pour favoriser la coordination entre les services est le bassin de vie. Dès lors, elle souhaite encourager le développement des polices municipales intercommunales. Dans le même temps, elle propose de renforcer les moyens qui permettront aux polices municipales de travailler dans les conditions les plus efficaces avec les forces de sécurité intérieure.

- Encourager le développement des polices municipales intercommunales.
 - Promouvoir les incitations à créer des polices municipales intercommunales
 - Faciliter les conditions de création de polices municipales intercommunales pour les présidents d'EPCI, notamment dans les métropoles. Réfléchir à de possibles transferts de compétences en matière de police administrative spéciale au profit de ces derniers.
 - Encourager les modalités de mutualisation des polices municipales, notamment en supprimant les plafonds encore existants, et réfléchir à un encouragement financier pour les collectivités locales qui mutualisent leurs polices municipales.
 - Permettre à des policiers municipaux de sortir de leurs zones pour exercer des missions définies et encadrées.
 - Mettre en place un dispositif assurant la péréquation financière entre les efforts consentis par les communes participant à une démarche de mutualisation.
- Charger les services de sécurité de l'État d'une mission de coordination de l'action des polices municipales exerçant dans un même bassin de vie.
- Renforcer les dispositifs de mutualisation en matière de vidéoprotection.
 - Rendre obligatoire pour l'avenir le dépôt des images de vidéoprotection vers les centres de commandement départementaux des services de l'État
 - Travailler à des centres de supervision urbains communs entre les services municipaux et les services de l'État.
 - Relier les dispositifs vidéo des établissements scolaires aux centres de commandement départementaux.
- Encourager la constitution d'hôtels de police communs entre forces de l'État et services municipaux.
- Favoriser le travail de veille et d'échange d'informations sur les réseaux radio en procédant à l'échange d'un nombre limité de postes connectés aux fréquences utilisées par les services.
- Faire évoluer les pratiques sur le terrain dans le sens d'une association des policiers municipaux en tant que véritables partenaires des forces de sécurité de l'État.

- Informer systématiquement les polices municipales des suites des procédures qu'elles ont initiées.
- Ouvrir une voie privilégiée pour les dépôts de plainte des maires qui agissent dans le cadre de la protection de leur police municipale.
- Proposer, selon les contextes locaux, le déploiement d'équipes mixtes associant forces de l'État et policiers municipaux.

B. Mesures concernant la gestion des ressources humaines

Les policiers municipaux sont globalement appréciés. Toutefois, beaucoup d'entre eux se sentent insuffisamment reconnus et valorisés, depuis leur formation jusqu'à leurs conditions d'exercice. La mission propose différentes pistes visant à y répondre.

- Créer une école nationale des polices municipales afin notamment d'homogénéiser les formations initiales et continues.
- Imposer à un policier municipal nouvellement recruté une durée minimale de 3 années de présence auprès de la commune qui a pris en charge sa formation sur le modèle des clauses de dédit-formation.
- Développer les échanges entre polices municipales, police nationale et gendarmerie nationale dans le cadre des formations.
 - Réfléchir à un tronc commun lors de la formation initiale des policiers municipaux avec leurs collègues des forces de sécurité de l'État.
 - Encourager les stages de policiers municipaux dans les services de sécurité de l'État y compris en formation continue.
 - Axer les stages d'observation en formation initiale en priorité vers la police nationale et la gendarmerie nationale.
 - Donner aux services de l'État les moyens adéquats afin de renforcer les échanges avec les polices municipales.
- Réfléchir à la revalorisation des titres et les grades dans la police municipale, notamment l'appellation de chef de service de police municipale.
- Fusionner les cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres dans un cadre d'emplois unique.
- Inscrire dans la loi l'existence des agents de surveillance de la voie publique puis prendre un décret en Conseil d'État afin de préciser les conditions de leur emploi, la nature de leurs missions, les modalités de leur équipement et les conditions de leur formation.
- Rétablir la médaille d'honneur de la police municipale.

C. Mesures concernant les conditions d'exercice

Qu'il s'agisse des équipements, des moyens d'action, comme des procédures auxquelles les policiers municipaux sont soumis, la mission a identifié des gains d'efficacité pour les services sur le terrain.

- Proposer l'armement obligatoire des polices municipales sauf décision motivée du maire.
 - Homogénéiser les modèles d'armes à feu utilisés par les polices municipales en ayant recours à celles utilisées par les forces de sécurité de l'État.

- Ouvrir aux collectivités la possibilité, si elles le souhaitent, de recourir au SAELSI pour l'achat de leurs armes et des gilets pare-balles.
- Permettre à un policier municipal effectuant une mutation de ne pas avoir à renouveler son agrément préfectoral.
- Renforcer les tests auxquels sont soumis les policiers municipaux armés.
- Doter les polices municipales d'une vraie capacité d'accès à certains fichiers de police.
 - S'assurer de l'accès effectif des policiers municipaux aux fichiers SIV et SNPC.
 - Travailler à un dispositif d'accès aux fichiers FPR (dans des conditions très limitées) et FOVES pour les policiers municipaux.
 - Permettre l'accès aux fichiers par plaque d'immatriculation et non seulement pas nom. Ouvrir également cette possibilité aux huissiers de justice.
- Permettre aux policiers municipaux d'adresser directement leurs procès-verbaux à l'officier du ministère public.
Ne pas faire évoluer la qualification judiciaire des policiers municipaux.
- Pérenniser l'utilisation des caméras-piétons aux gardes champêtres et ASVP.
 - Harmoniser les conditions d'utilisation de ces caméras.
 - Autoriser les gardes champêtres et les ASVP à porter ces caméras.
- Étendre les possibilités d'inspection visuelle des bagages par les policiers municipaux.
- Permettre aux polices municipales de se doter de moyens techniques comparables à ceux utilisés par les forces de sécurité de l'État.
 - Développer des équipements de type « NEO-PM ».
 - Autoriser les communes à utiliser les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation.
 - Anticiper les évolutions technologiques à venir et laisser des marges de manœuvres suffisantes aux collectivités (notamment s'agissant des drones).
- Donner un cadre aux brigades cynophiles œuvrant en police municipale.
 - Former et habilitier systématiquement le binôme maître-chien.
 - Homogénéiser les formations en matière de brigade cynophile entre police nationale, gendarmerie nationale et polices municipales.
 - Préciser les compétences susceptibles d'être exercées par ces brigades en s'appuyant sur les compétences acquises par le chien.
- Mentionner les polices municipales comme pouvant intervenir dans les procédures d'ivresse publique et manifeste.
 - Donner un cadre légal à l'imputation de la facture des transferts aux personnes concernées.

D. Mesures concernant l'évolution des compétences des maires et des polices municipales

Les prérogatives des maires et des policiers municipaux sont susceptibles d'être élargies. Il s'agit notamment de renforcer la cohérence vis-à-vis des compétences qu'ils exercent déjà tout en cherchant à gagner en efficacité dans l'action sur le terrain.

- Étendre les pouvoirs du maire pour lui permettre de faire respecter ses arrêtés de police sous le contrôle de légalité du préfet.
 - Habilitier le maire à assortir ses arrêtés d'une décision de mise en demeure.
 - Augmenter sensiblement le montant des amendes prononcées pour le non-respect des arrêtés municipaux et s'assurer de leur recouvrement effectif.
- Renforcer la possibilité pour le maire de fermer des établissements sous le contrôle de légalité du préfet.
- Renforcer la capacité des policiers municipaux à constater des infractions commises sur la voie publique. Encourager la démarche de forfaitisation de ces infractions.

E. Mesures concernant le contrôle des polices municipales

Étendre les prérogatives des polices municipales et renforcer leur capacité d'intervention implique de s'assurer qu'elles n'excèdent pas les compétences qui leur sont confiées. La mission propose ainsi de rénover le dispositif de contrôle des polices municipales.

- Créer un dispositif effectif de contrôle des polices municipales.
 - Supprimer l'avis préalable de la commission consultative des polices municipales avant le lancement d'une mission de vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale.
 - Créer à l'IGA une mission permanente de contrôle des polices municipales, qui serait réalisée avec le concours de l'IGPN et de l'IGGN. La doter d'un programme annuel dans un cadre partenarial avec l'AMF.
 - Permettre à l'IGPN et l'IGGN d'intervenir dans le cas d'excès de pouvoirs des policiers municipaux dans leurs nouvelles prérogatives de consultation des fichiers de police.

3. Les propositions concernant le secteur de la sécurité privée

Plus encore que pour les polices municipales, beaucoup reste à faire concernant l'univers de la sécurité privée. Il importe d'abord d'établir avec l'ensemble du secteur une relation de confiance qui aujourd'hui n'existe pas, puis de définir de meilleures conditions d'articulation et de régulation. A cet effet, la mission a rassemblé ses recommandations autour de cinq axes.

A. Mesures concernant le rétablissement de la confiance dans ce secteur

Avec le secteur de la sécurité privée, la priorité est d'abord d'établir une relation de confiance. Cela implique de réaliser des efforts en matière de recrutement, de formation, et de professionnalisation. La mission propose par ailleurs différentes pistes pour faire mûrir le secteur. Enfin, elle propose d'introduire une démarche de certification de l'ensemble des intervenants (sociétés, formateurs, instituts de formation...), ouvrant des droits d'exercice différenciés.

- S'assurer de la qualité des recrutements dans le secteur de la sécurité privée.
 - Préciser les condamnations incompatibles avec l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la sécurité privée.
 - Réaliser des enquêtes de moralité plus approfondies.
 - S'assurer de la maîtrise de la langue française avant toute délivrance de carte.
 - S'assurer que le candidat est résident français depuis un nombre minimal d'années (5 ans de préférence).
- Refonder la formation aux métiers de la sécurité privée.
 - Poursuivre le travail de rationalisation et de contrôle des organismes de formation.
 - Étendre le travail de contrôle aux personnels qui dispensent des formations.
 - S'assurer que les formateurs bénéficient d'une habilitation.
 - S'assurer que les formations intègrent pleinement les enjeux de déontologie des métiers de la sécurité.
 - Proposer des formations par bloc de compétences ouvrant l'accès à l'exercice de professions qui y correspondent.
 - Faire de la prévention des cybermenaces une spécialité dans le domaine de la sécurité privée.
 - Proposer un dispositif de formation adapté pour les unités cynotechniques privées intervenant en matière de recherche d'explosifs.
 - Intégrer des agents du CNAPS ou des forces de sécurité de l'État dans les jurys délivrant les titres professionnels.
- Encourager le développement de vrais parcours de carrière pour les personnels qui intègrent l'univers de la sécurité privée.
 - Mettre en place des dispositifs de formation continue adaptés.
- Proposer dans le secteur de la sécurité privée des contrats à durée déterminée relatifs à la durée d'une mission et non plus à un temps délimité à titre expérimental pour une durée de 2 ans.
- Elaborer un référentiel de doctrine d'emploi concernant les activités de surveillance.
- Renforcer le management intermédiaire dans les métiers de la sécurité privée.
- Imposer une condition de garantie financière aux sociétés privées de sécurité.
- Encadrer fortement les règles de sous-traitance.
- Faire évoluer le paradigme en matière de passation de marchés publics en passant de la logique du moins-disant à celle du mieux-disant.
- Introduire un régime de responsabilisation solidaire des donneurs d'ordre.
 - Selon les cas, ouvrir la possibilité de sanctionner les donneurs d'ordre en fonction des infractions commises.
 - Ne pas traiter de manière différente les donneurs d'ordre publics et privés.

- Instaurer une logique de certification des professionnels et des sociétés qui ouvre des droits d'exercice différenciés.
 - Délivrer des accréditations de différents niveaux pour les agents privés de sécurité et instaurer une démarche de certification.
 - Mettre en place des cartes professionnelles sécurisées qui feront mention des compétences des agents.
 - Introduire une révision périodique des habilitations et des cartes délivrées.
 - Introduire un régime de classification des sites à sécuriser qui conditionne les droits et les devoirs d'exercice.
 - Introduire dans les cahiers des charges des marchés de sécurité des clauses relatives à la certification des personnels et des structures.

B. Mesures concernant la valorisation et la protection des agents de sécurité privée

Le secteur de la sécurité privée pâtit d'une image souvent médiocre. Il doit devenir attractif. La profession doit donc être valorisée et davantage protégée.

- Lancer une campagne de valorisation des activités privées de sécurité.
- Instaurer une agrafe « activités privées de sécurité » à la médaille de la sécurité intérieure.
- Assurer une protection renforcée pour les agents privés de sécurité.
 - Sanctionner les outrages, agressions et injures prononcées à l'encontre des agents privés de sécurité.

C. Mesures concernant les conditions d'exercice de la profession

La mission propose d'adapter certaines conditions de travail des personnels privés de sécurité sur trois points : l'armement, l'uniforme et l'équipement en moyens électroniques.

- Faire évoluer les conditions d'armement et de recours à une arme pour les agents privés de sécurité.
 - Faciliter les modalités d'équipement des agents de sécurité privée en taser.
 - Ne pas obliger les personnels concernés à porter leur arme de manière apparente.
- Rendre obligatoire le port d'un uniforme spécifique pour les agents privés de sécurité identique à toute la profession.
 - Imposer un uniforme distinct de ceux portés par les policiers et gendarmes nationaux ainsi que les policiers municipaux.
 - Sanctionner aussi bien le non-respect du port de l'uniforme que le port illégal d'un uniforme.
 - Inciter à doter les agents privés de sécurité de moyens techniques modernes et connectés.
 - Suggérer de doter les agents privés de sécurité de téléphones portables ou tablettes dotés de moyens de géolocalisation.
 - Ouvrir la possibilité de doter les agents privés de sécurité de caméras piétons.

D. Mesures concernant l'exercice de nouvelles compétences

En s'appuyant sur un secteur de la sécurité privée dont la qualité et le professionnalisme ne seront plus remis en cause, il sera possible, pour les forces de sécurité de l'État, de le considérer comme un partenaire avec lequel de nouvelles collaborations sont possibles. Outre une participation accrue aux dispositifs partenariaux, la mission propose d'associer les sociétés privées de sécurité à certaines activités actuellement exercées par les services de l'État.

- Inviter à associer les sociétés privées de sécurité ainsi que les donneurs d'ordre aux comités locaux de sécurité coordonnés par les services de l'État.
- Encourager l'utilisation des dispositifs privés de vidéoprotection pour les forces publiques.
 - Porter à la connaissance des services de police et de gendarmerie l'installation de dispositifs vidéo dans les établissements recevant du public afin d'encourager les synergies possibles.
 - Favoriser l'installation de réseaux interconnectables.
 - Prendre en compte les caméras des bailleurs sociaux dans les centres de surveillance urbains.
- Envisager de confier à des sociétés privées des missions actuellement exercées par les forces de sécurité de l'État.
 - Renforcer la collaboration en matière de gardes statiques, de garde et de transferts de détenus hospitalisés non dangereux, d'activités non régaliennes se déroulant dans les centres de rétention administratifs ou d'ivresses publiques et manifestes.
 - Associer les sociétés privées de sécurité au transfert et au gardiennage des scellés.
- Renforcer la capacité des sociétés privées à intervenir dans le cas de levées de doutes.
- Associer davantage les sociétés privées de sécurité aux activités de protection de certaines personnalités.
- Conforter l'association de sociétés privées aux activités de sécurité routière.
- Examiner le renforcement des possibilités d'action des agents privés de sécurité en lisière des espaces publics.
 - Renforcer les capacités d'intervention aux abords immédiats des espaces dont les agents privés assurent la sécurisation.
 - Permettre aux agents privés de sécurité d'intervenir sur la terrasse des restaurants.
 - Favoriser les démarches de mutualisation et de coordination dans les centres commerciaux, les zones commerciales ou les zones industrielles.
- Ouvrir la possibilité pour les agents privés et les personnels assermentés de participer à des procédures simplifiées pour des petits délits qui entraînent un préjudice pouvant s'élever jusqu'à 200 €.
- Encourager, sur la base d'une expérimentation, la mutualisation des fonctions entre agents de sécurité incendie et agents exerçant des missions de sûreté dans les établissements publics de santé.

E. Mesures concernant la régulation et le contrôle du secteur

La régulation et le contrôle du secteur de la sécurité privée sont des enjeux centraux. La mission propose de revoir le fonctionnement du CNAPS, mais également son périmètre. Elle insiste sur l'importance des contrôles que ce dernier diligente, et sur les sanctions prises en conséquence.

- Adapter la composition du collège du CNAPS.
 - Renforcer la présence de représentants de l'État en attribuant un second siège à la DGPN comme à la DGGN.
 - Intégrer des parlementaires : un député et un sénateur.
 - Associer sous cette qualité des représentants des donneurs d'ordre.
- Renforcer la professionnalisation et les prérogatives des agents du CNAPS.
- Poursuivre les démarches de formation des agents du CNAPS.
 - Enrichir l'équipe de l'établissement afin d'élargir les compétences sur lesquelles il s'appuie. Favoriser notamment les accueils en détachement de fonctionnaires du ministère de l'intérieur.
 - Ouvrir plus largement aux agents du CNAPS l'accès à divers fichiers de police utiles à leurs missions.
 - Permettre aux contrôleurs du CNAPS, à travers l'assermentation, de relever et faire cesser les infractions constatées.
- Renforcer les compétences du directeur du CNAPS en matière de délivrance des titres.
 - Alléger les conditions de motivation de refus de délivrance, sous réserve du contrôle exercé par les juridictions compétentes.
 - Transférer la compétence de délivrance et de retrait des titres des CLAC au directeur du CNAPS.
 - Afin de l'aider dans ses décisions, simplifier le recours à des experts.
- Revoir l'articulation entre le CNAPS, la CNAC et les CLAC.
 - Rendre la CNAC indépendante du CNAPS quand elle se réunit en formation disciplinaire.
 - Automatiser les décisions des CLAC concernant les dossiers administratifs sur la base d'une grille indicative fixée par la CNAC.
 - Avoir recours au dépaysement systématique des dossiers disciplinaires examinés par les CLAC pour prévenir les risques de conflits d'intérêt.
- Développer la fonction conseils et prospective du CNAPS.
 - Créer dans le cadre du CNAPS un observatoire de la sécurité privée.
 - Créer au sein du CNAPS une division en charge de l'anticipation et de la cybersécurité.

- Étendre le champ du contrôle du CNAPS à de nouvelles activités non couvertes actuellement.
 - Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS les activités de conception et installations de dispositifs de sécurité électroniques
 - Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS les sociétés de conseil en sûreté/sécurité.
 - Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS les sociétés de service et de défense.
 - Intégrer dans le champ de contrôle du CNAPS tous les salariés travaillant dans les sociétés de sécurité privée relevant du livre VI du CSI.
 - Adapter en conséquence les moyens humains et budgétaires du CNAPS.
- Maintenir une active politique de contrôle de la profession.
 - Promouvoir une politique active de contrôle et prendre des sanctions effectives.
 - Accélérer les procédures disciplinaires pour rendre plus rapide la prise de sanctions.
- Cibler les contrôles sur les activités les plus sensibles et à risque.
 - Contrôler les formateurs.
 - Agir contre les chevauchements liés aux recrutements multiples d'agents.
- Renforcer la publicité des sanctions contre les infractions commises dans le cadre d'activités privées de sécurité, y compris pour les donneurs d'ordre publics comme privés.
- Réaliser régulièrement et dans un cadre partenarial des missions d'évaluation des dispositifs de sécurité mis en place par des partenaires privés avec les inspections générales de l'État.

Annexe 4

Compétences susceptibles d'être exercées par des fonctionnaires territoriaux en matière de sécurité

	MATIÈRES	AGENTS DE POLICE MUNICIPALE	GARDES CHAMPÊTRES	AGENTS DE SURVEILLANCE DE LA VOIE PUBLIQUE
POLICE ADMINISTRATIVE	Arrêtés municipaux	L. 511-1 CSI Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.	L. 521-1 CSI Les gardes champêtres concourent à la police des campagnes.	Les agents de surveillance de la voie publique sont des agents communaux chargés d'une mission de police.
	Manifestations sportives, récréatives ou culturelles.	L. 511-1 CSI Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article L.613-3, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.		
	Opérations funéraires	L. 2213-14 CGCT Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation s'effectuent : - dans les communes dotées d'un régime de police d'État, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ; - dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire. Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. A défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions qu'aux deuxième et troisième alinéas. Les fonctionnaires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas peuvent assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès.	L. 2213-14 CGCT Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation s'effectuent : - dans les communes dotées d'un régime de police d'État, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ; - dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire. Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. A défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions qu'aux deuxième et troisième alinéas. Les fonctionnaires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas peuvent assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès.	

	Intervention dans les immeubles à usage d'habitation	<p>L. 126-2 c. construction et habitation Les propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants, qui satisfont à l'obligation mentionnée par l'article L. 127-1, peuvent également, en cas d'occupation des espaces communs du bâti par des personnes qui entravent l'accès et la libre circulation des locataires ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ou nuisent à la tranquillité des lieux, faire appel à la police ou à la gendarmerie nationales ou à la police municipale pour rétablir la jouissance paisible de ces lieux.</p> <p>NB : l'article L. 127-1, relatif au gardiennage ou la surveillance des immeubles, a été abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 (art. 19) et figure désormais à l'article L. 271-1 du CSI.</p>		
POLICE JUDICIAIRE	Arrêtés municipaux	<p>L. 511-1 CSI Les agents de police municipale sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés.</p>	<p>L. 521-1 CSI Les gardes champêtres recherchent les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale et les constatent par procès-verbal.</p>	
	Circulation et stationnement	<p>L.130-4 c. route Sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie Réglementaire du présent code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières : (...) 1° Les agents de police judiciaire adjoints ; (...) La liste des contraventions que chaque catégorie d'agents mentionnée ci-dessus est habilitée à constater est fixée par décret en Conseil d'État.</p> <p>R. 130-2 c. route Les agents de police judiciaire adjoints mentionnés au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale peuvent constater par procès-verbal, lorsqu'elles sont commises à l'intérieur du territoire communal sur les voies autres que les autoroutes, les contraventions aux articles R. 644-2 et R. 653-1 du code pénal commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule, les contraventions aux dispositions du présent code à l'exception de celles prévues aux articles R. 121-1 à R. 121-5, R. 221-18, R. 222-2, R. 234-1, R. 314-2, R. 411-32, R. 412-17, R. 412-52, R. 413-15.</p>	<p>L.130-4 c. route Sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie Réglementaire du présent code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières : (...) 2° Les gardes champêtres des communes ; (...) La liste des contraventions que chaque catégorie d'agents mentionnée ci-dessus est habilitée à constater est fixée par décret en Conseil d'État.</p> <p>R. 130-3 c. route Les gardes champêtres peuvent constater par procès-verbal si elles sont commises à l'intérieur du territoire communal et sur des voies autres que les autoroutes : a) Les contraventions de police prévues aux articles R. 644-2 et R. 653-1 du code pénal lorsqu'il s'agit de contraventions se rapportant à la circulation routière ; b) Les contraventions aux dispositions du présent code à l'exception de celles prévues aux articles R. 121-1 à R. 121-5, R. 221-18, R. 222-2, R. 234-1, R. 314-2, R. 411-32, R. 412-17, R. 412-51 et R. 412-52.</p>	<p>L.130-4 c. route Sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie Réglementaire du présent code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières : (...) 3° Les agents titulaires ou contractuels de l'Etat et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique, agréés par le procureur de la République ; (...) La liste des contraventions que chaque catégorie d'agents mentionnée ci-dessus est habilitée à constater est fixée par décret en Conseil d'État.</p> <p>R. 130-4 c. route Les agents mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 130-4 peuvent constater les contraventions aux dispositions concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules autres que celles prévues à l'article R. 417-9. (...) Les agents mentionnés au 3° de l'article L. 130-4 peuvent également constater les contraventions prévues par l'article R. 211-21-5 du code des assurances.</p>

	<p>Contraventions c. pénal</p>	<p>R. 15-33-29-3 CPP Les contraventions prévues par le code pénal que les agents de police municipale, les gardes champêtres, les agents de surveillance de Paris mentionnés à l'article 21 du présent code ainsi que les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police peuvent, en application des dispositions des articles L. 2212-5, L. 2213-18, L. 2512-16-1 et L. 2512-16 du code général des collectivités territoriales, constater par procès-verbaux lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal, sur le territoire de la commune de Paris ou sur le territoire pour lesquels ils sont assermentés et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête sont les suivantes :</p> <p>1° Divagation d'animaux dangereux, prévue par l'article R. 622-2 du code pénal ;</p> <p>2° Bruits ou tapages injurieux ou nocturnes prévus par l'article R. 623-2 du même code ;</p> <p>3° Excitation d'animaux dangereux, prévue par l'article R. 623-3 du même code ;</p> <p>4° Menaces de destruction, prévues par les articles R. 631-1 et R. 634-1 du même code, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ;</p> <p>5° Abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets, prévu par les articles R. 632-1, R. 633-6, R. 635-8 et R. 644-2 du même code ;</p> <p>6° Destructrions, dégradations et détériorations légères, prévues par l'article R. 635-1 du même code, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ;</p> <p>7° Atteintes volontaires ou involontaires à animal et mauvais traitements à animal, prévus par les articles R. 653-1, R. 654-1 et R. 655-1 du même code.</p> <p>Ces agents et fonctionnaires peuvent également constater par procès-verbaux les contraventions de non-respect des arrêtés de police prévues par l'article R. 610-5 du code pénal, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, ainsi que, s'agissant des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents de surveillance de Paris, les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par les articles R. 130-1-1 à R. 130-3 de ce code et les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif prévues par les articles R. 3512-1 et R. 3512-2 du code de la santé publique.</p>	<p>R. 15-33-29-3 CPP Les contraventions prévues par le code pénal que les agents de police municipale, les gardes champêtres, les agents de surveillance de Paris mentionnés à l'article 21 du présent code ainsi que les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police peuvent, en application des dispositions des articles L. 2212-5, L. 2213-18, L. 2512-16-1 et L. 2512-16 du code général des collectivités territoriales, constater par procès-verbaux lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal, sur le territoire de la commune de Paris ou sur le territoire pour lesquels ils sont assermentés et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête sont les suivantes :</p> <p>1° Divagation d'animaux dangereux, prévue par l'article R. 622-2 du code pénal ;</p> <p>2° Bruits ou tapages injurieux ou nocturnes prévus par l'article R. 623-2 du même code ;</p> <p>3° Excitation d'animaux dangereux, prévue par l'article R. 623-3 du même code ;</p> <p>4° Menaces de destruction, prévues par les articles R. 631-1 et R. 634-1 du même code, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ;</p> <p>5° Abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets, prévu par les articles R. 632-1, R. 633-6, R. 635-8 et R. 644-2 du même code ;</p> <p>6° Destructrions, dégradations et détériorations légères, prévues par l'article R. 635-1 du même code, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ;</p> <p>7° Atteintes volontaires ou involontaires à animal et mauvais traitements à animal, prévus par les articles R. 653-1, R. 654-1 et R. 655-1 du même code.</p> <p>Ces agents et fonctionnaires peuvent également constater par procès-verbaux les contraventions de non-respect des arrêtés de police prévues par l'article R. 610-5 du code pénal, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, ainsi que, s'agissant des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents de surveillance de Paris, les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par les articles R. 130-1-1 à R. 130-3 de ce code et les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif prévues par les articles R. 3512-1 et R. 3512-2 du code de la santé publique.</p>	
--	---------------------------------------	--	--	--

	Arrêt et stationnement des véhicules dans les cours de gares	Art. L. 2241-1 c. transports Les contraventions aux dispositions des arrêtés de l'autorité administrative compétente de l'État concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours de gares sont constatées également par : 1°) Les agents de police judiciaire ; 2°) les agents de police judiciaire adjoints ; (...)		Art. L. 2241-1 c. transports II. - Les contraventions aux dispositions des arrêtés de l'autorité administrative compétente de l'État concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours de gares sont constatées également par : (...) 3° Les agents chargés de la surveillance de la voie publique mentionnés au 3° de l'article L. 130-4 du code de la route ;
	Transports publics de voyageurs	L. 511-1 CSI Affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du code des transports sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du présent code, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.		
	Réserves naturelles	L. 332-20 c. environnement Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles L. 332-3, L. 332-6, L. 332-7, L. 332-9, L. 332-11, L. 332-12, L. 332-17 et L. 332-18, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale : (...)	L. 332-20 c. environnement Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles L. 332-3, L. 332-6, L. 332-7, L. 332-9, L. 332-11, L. 332-12, L. 332-17 et L. 332-18, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale : (...) 4° bis Les gardes champêtres ; (...)	
	Parcs nationaux	L. 331-20 c. environnement Les agents habilités à constater les infractions en matière forestière, de chasse et de pêche ont qualité pour constater les infractions spécialement définies pour la protection des parcs nationaux.	L. 331-20 c. environnement Les agents habilités à constater les infractions en matière forestière, de chasse et de pêche ont qualité pour constater les infractions spécialement définies pour la protection des parcs nationaux.	
	Protection de la faune et de la flore	L. 415-1 c. environnement Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles L. 411-1, L. 411-2, L. 411-3, L. 412-1, L. 413-2 à L. 413-5, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale : (...)	L. 415-1 c. environnement Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles L. 411-1, L. 411-2, L. 411-3, L. 412-1, L. 413-2 à L. 413-5, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale : (...) 4° bis Les gardes champêtres ; (...)	

Chasse			<p>L. 428-20 c. environnement I. - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 428-21, sont habilités à rechercher et constater les infractions aux dispositions du présent titre et aux textes pris pour son application, dans l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés, outre les officiers et agents de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale : (...) 2° Les gardes champêtres ; (...)</p>	
Pêche		<p>L.437-1 c. environnement I. - Sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application, en quelque lieu qu'elles soient commises, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale et les agents habilités par des lois spéciales : (...)</p>	<p>L.437-1 c. environnement I. - Sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application, en quelque lieu qu'elles soient commises, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale et les agents habilités par des lois spéciales : (...) 4° Les gardes champêtres ; (...)</p>	
Déchets		<p>L. 541-44 c. environnement I. - Sont qualifiés pour procéder à la recherche et la constatation des infractions aux dispositions du présent chapitre, et des règlements pris pour son application, outre les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire mentionnés à l'article 20 du code de procédure pénale : 1° Les agents de police judiciaire visés à l'article 21 du code de procédure pénale ; 2° Les fonctionnaires de la police nationale et les agents de la police municipale, dans la limite des dispositions relatives à leurs compétences ; (infractions délictuelles...)</p>		
Police de l'eau			<p>L. 216-3 c. environnement I. - Sont chargés de procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions des articles L. 211-2, L. 211-3, L. 211-5, L. 211-7, L.211-12, L.211-14, du II de l'article L.213-10-8, et des articles L. 214-1 à L. 214-9, L. 214-11 à L. 214-13, L.214-17, L.214-18, L. 216-6 à L. 216-8 et L. 216-10 à L. 216-12, ainsi que des textes et des décisions pris pour leur application : (...) II. - Les gardes champêtres commissionnés à cet effet peuvent être habilités à constater les infractions mentionnées au présent article dans des conditions déterminées par décret.</p>	

	Bruits de voisinage	<p>L. 571-18 c. environnement II. - En outre, les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales, mentionnés à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique et assermentés à cet effet dans des conditions définies par décret en Conseil d'État sont chargés de procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage, telles que définies par décret en Conseil d'État.</p> <p>R. 571-92 c. environnement Les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage telles que définies par les articles R.1337-6 à R. 1337-10 du code de la santé publique peuvent être recherchées et constatées, outre par les agents mentionnés à l'article R. 1312-1 du même code, par des agents des communes désignés par le maire, à la condition qu'ils soient agréées par le procureur de la République et assermentés dans les conditions fixées à l'article R.571-93 du présent code.</p>	<p>L. 571-18 c. environnement II. - En outre, les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales, mentionnés à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique et assermentés à cet effet dans des conditions définies par décret en Conseil d'État sont chargés de procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage, telles que définies par décret en Conseil d'État.</p> <p>R. 571-92 c. environnement Les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage telles que définies par les articles R.1337-6 à R. 1337-10 du code de la santé publique peuvent être recherchées et constatées, outre par les agents mentionnés à l'article R. 1312-1 du même code, par des agents des communes désignés par le maire, à la condition qu'ils soient agréées par le procureur de la République et assermentés dans les conditions fixées à l'article R.571-93 du présent code.</p>	<p>R. 571-92 c. environnement Les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage telles que définies par les articles R.1337-6 à R. 1337-10 du code de la santé publique peuvent être recherchées et constatées, outre par les agents mentionnés à l'article R. 1312-1 du même code, par des agents des communes désignés par le maire, à la condition qu'ils soient agréées par le procureur de la République et assermentés dans les conditions fixées à l'article R.571-93 du présent code.</p>
	Publicités enseignes et pré enseignes	<p>L. 581-40 c. environnement I. - Pour l'application des articles L. 581-27, L. 581-34 et L. 581-39, sont habilités à procéder à toutes constatations, outre les officiers de police judiciaire : (...) 3° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière ; (...)</p>	<p>L. 581-40 c. environnement I. - Pour l'application des articles L. 581-27, L. 581-34 et L. 581-39, sont habilités à procéder à toutes constatations, outre les officiers de police judiciaire : (...) 3° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière ; (...)</p>	<p>L. 581-40 c. environnement I. - Pour l'application des articles L. 581-27, L. 581-34 et L. 581-39, sont habilités à procéder à toutes constatations, outre les officiers de police judiciaire : (...) 7° Les agents des collectivités territoriales assermentés et commissionnés à cet effet par l'autorité compétente en matière de police définie à l'article L. 581-14-2 ; (...)</p>
	Conservation du domaine routier	<p>L. 116-2 c. voirie routière Sans préjudice de la compétence reconnue à cet effet à d'autres fonctionnaires et agents par les lois et règlements en vigueur, peuvent constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et établir les procès-verbaux concernant ces infractions : 1° Sur les voies de toutes catégories, les agents de police municipale, les gardes champêtres des communes et les gardes particuliers assermentés (...)</p>	<p>L. 116-2 c. voirie routière Sans préjudice de la compétence reconnue à cet effet à d'autres fonctionnaires et agents par les lois et règlements en vigueur, peuvent constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et établir les procès-verbaux concernant ces infractions : 1° Sur les voies de toutes catégories, les agents de police municipale, les gardes champêtres des communes et les gardes particuliers assermentés (...)</p>	<p>L. 1312-1 c. santé publique Les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics peuvent être également relevées par les agents spécialement habilités à constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules.</p>

	Navigation fluviale	<p>41 c. du domaine public fluvial et de la navigation intérieure Les contraventions sont constatées concurremment par les fonctionnaires des services de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, les conducteurs de chantier ou agents de travaux assermentés à cet effet ou par les maires adjoints et les gardes champêtres.</p> <p>L. 2132-23 c. général de la propriété des personnes publiques Outre les agents mentionnés à l'article L.2132-21, les fonctionnaires des collectivités territoriales et de leurs groupements, les adjoints au maire, et les personnels de Voies navigables de France sur le domaine qui lui a été confié ont compétence pour constater concurremment les contraventions en matière de grande voirie fixées par les articles L.2132-5 à L.2132-10, L.2132-16, L.2132-17 et les textes pris pour leur application.</p>	<p>41 c. du domaine public fluvial et de la navigation intérieure Les contraventions sont constatées concurremment par les fonctionnaires des services de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, les conducteurs de chantier ou agents de travaux assermentés à cet effet ou par les maires adjoints et les gardes champêtres.</p> <p>L. 2132-23 c. général de la propriété des personnes publiques Outre les agents mentionnés à l'article L.2132-21, les fonctionnaires des collectivités territoriales et de leurs groupements, les adjoints au maire, les gardes champêtres et les personnels de Voies navigables de France sur le domaine qui lui a été confié ont compétence pour constater concurremment les contraventions en matière de grande voirie fixées par les articles L.2132-5 à L.2132-10, L.2132-16, L.2132-17 et les textes pris pour leur application.</p>	
	Animaux dangereux	<p>L. 215-3-1 CRPM Les gardes champêtres et les agents de police municipale constatent par procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles L. 211-14 et L. 211-16 ainsi que des textes ou décisions pris pour leur application.</p>	<p>L. 215-3-1 CRPM Les gardes champêtres et les agents de police municipale constatent par procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles L. 211-14 et L. 211-16 ainsi que des textes ou décisions pris pour leur application.</p>	
	Forêts non domaniales		<p>L. 231-1 c. forestier Les délits et contraventions commis dans les bois ne relevant pas du régime forestier sont recherchés et constatés tant par les gardes des bois et forêts des particuliers que par les gardes champêtres des communes, les gendarmes et, en général, par tous officiers de police judiciaire chargés de rechercher et de constater les délits ruraux.</p>	
	Prévention incendies de forêts		<p>L. 323-1 c. forestier Les infractions aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la protection, à la défense et à la lutte contre les incendies de bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements, notamment à celles du présent titre, sont constatées : (...) - par les gardes champêtres</p>	
	Tabacs	<p>L. 220 Livre des procédures fiscales Les procès-verbaux constatant les infractions aux lois et règlements sur les tabacs peuvent être établis par les agents des douanes, les agents de l'administration des finances, les gendarmes, les commissaires de police, les agents des services des ponts et chaussées autorisés par la loi à dresser des procès-verbaux, les agents assermentés de l'office national des forêts, les gardes champêtres et généralement tout agent assermenté.</p>	<p>L. 220 Livre des procédures fiscales Les procès-verbaux constatant les infractions aux lois et règlements sur les tabacs peuvent être établis par les agents des douanes, les agents de l'administration des finances, les gendarmes, les commissaires de police, les agents des services des ponts et chaussées autorisés par la loi à dresser des procès-verbaux, les agents assermentés de l'office national des forêts, les gardes champêtres et généralement tout agent assermenté.</p>	

	Alcools, alambics et boissons	L. 221 Livre des procédures fiscales Les procès-verbaux constatant les infractions aux lois et règlements sur les alcools, alambics et boissons, peuvent être établis par les personnes mentionnées par l'article L.220.	L. 221 Livre des procédures fiscales Les procès-verbaux constatant les infractions aux lois et règlements sur les alcools, alambics et boissons, peuvent être établis par les personnes mentionnées par l'article L.220.	
	Missions de police judiciaire	21 CPP Sont agents de police judiciaire adjoints : (...) 2° Les agents de police municipale ; (...). Ils ont pour mission : De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ; De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ; De constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.	21 CPP Sont agents de police judiciaire adjoints : (...) 3° Les gardes champêtres, lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du code général des collectivités territoriales. (...) NB : l'article L. 2213-18 du CGCT a été abrogé lors de la codification du CSI (intégré sous l'article L. 521-1) mais l'article 21 du CPP n'a pas été coordonné en conséquence.	
	Relevés d'identité	78-6 CPP Les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1° bis, 1° ter, 1° quater et 2° de l'article 21 sont habilités à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, des contraventions au code de la route que la loi et les règlements les autorisent à verbaliser ou des contraventions qu'ils peuvent constater en vertu d'une disposition législative expresse. Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, l'agent de police judiciaire adjoint mentionné au premier alinéa en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant. A défaut de cet ordre, l'agent de police judiciaire adjoint mentionné au premier alinéa ne peut retenir le contrevenant. Lorsque l'officier de police judiciaire décide de procéder à une vérification d'identité, dans les conditions prévues à l'article 78-3, le délai prévu au troisième alinéa de cet article court à compter du relevé d'identité.	L.522-4 CSI Les gardes champêtres sont habilités à relever l'identité des contrevenants, dans les conditions prévues à l'article 78-6 du code de procédure pénale, pour dresser les procès-verbaux des infractions qu'ils constatent.	

	Dépistage d'alcoolémie	<p>L. 234-4 c. route</p> <p>Lorsque les épreuves de dépistage permettent de présumer l'existence d'un état alcoolique ou lorsque le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur refuse de les subir, les officiers ou agents de police judiciaire font procéder aux vérifications destinées à établir la preuve de l'état alcoolique.</p> <p>Lorsque la constatation est faite par un agent de police judiciaire mentionné au 1° bis, 1° ter, 1° quater ou 2° de l'article 21 du code de procédure pénale, il rend compte immédiatement de la présomption de l'existence d'un état alcoolique ou du refus du conducteur ou de l'accompagnateur de l'élève conducteur de subir les épreuves de dépistage à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ la personne concernée.</p>	<p>L. 521-1 CSI</p> <p>Les gardes champêtres sont également autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. A cette occasion, ils sont habilités à procéder aux épreuves de dépistage mentionnées à l'article L. 234-3 du code de la route, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 234-4 du même code.</p>	
	Dépistage de produits stupéfiants	<p>L. 235-2 c. route</p> <p>Les officiers ou agents de police judiciaire de la gendarmerie ou de la police nationale territorialement compétents et, sur l'ordre et sous la responsabilité des officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire adjoints font procéder, sur le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur impliqué dans un accident mortel ou corporel de la circulation, à des épreuves de dépistage en vue d'établir si cette personne conduisait en ayant fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants.</p>		
	Accès au Système national des permis de conduire (SNPC)	<p>L. 225-5 c. route</p> <p>Les informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire sont communiquées sur leur demande : (...)</p> <p>5° bis Aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code qu'ils sont habilités à constater ;</p>	<p>L. 225-5 c. route</p> <p>Les informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire sont communiquées sur leur demande : (...)</p> <p>5° bis Aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code qu'ils sont habilités à constater ;</p>	

	<p>Accès au Fichier national des immatriculations (FNI)</p>	<p>L. 330-2 c. route toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci.</p> <p>I. - Ces informations, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, sont communiquées sur leur demande : (...) 4° bis Aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code qu'ils sont habilités à constater.</p>	<p>L. 330-2 c. route toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci.</p> <p>I. - Ces informations, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, sont communiquées sur leur demande : (...) 4° bis Aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code qu'ils sont habilités à constater.</p>	
--	--	--	--	--

Annexe 5

Activités susceptibles d'être exercées par des personnels privés de sécurité

Le livre VI du Code de la sécurité intérieure énumère une série d'activités susceptibles d'être exercées par des personnels privés intervenant dans le champ de la sécurité.

Ces activités sont les suivantes :

- Activités de surveillance et de gardiennage,
- Activités de surveillance armée,
- Activités de transport de fonds,
- Activités de protection physique des personnes,
- Activités de vidéoprotection,
- Services de sécurité des bailleurs d'immeuble,
- Services internes de sécurité des entreprises de transport (SNCF et RATP),
- Activités de protection des navires,
- Activités des agences de recherches privées,

L'activité des agents est soumise à une réglementation portant sur le périmètre et les conditions de leur intervention, la tenue et le port d'armes. Cette réglementation est différente selon la nature de leur activité.

Annexe 6

Modèle de carte professionnelle pour les agents privés de sécurité en Espagne



Jean-Michel Fauvergue

Après quarante années de service au sein de la police nationale, dont quatre à la tête du RAID (2013-2017), Jean-Michel Fauvergue est élu député de Seine-et-Marne en juin 2017.

Membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, il préside le groupe d'études parlementaire dédié aux questions de sécurité.

Jean-Michel Fauvergue s'est particulièrement impliqué dans l'élaboration de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, avant d'être nommé rapporteur pour avis des crédits dédiés à la sécurité, dans les projets de loi de finances pour 2018 et 2019.

Par ailleurs, il a été désigné par le président de l'Assemblée nationale pour participer aux travaux du comité de pilotage de la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

Alice Thourot

Diplômée des facultés de droit de Nancy et Lyon, Alice Thourot exerçait la profession d'Avocat à partir de 2012, avant d'être élue députée de la Drôme en juin 2017.

Membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et du groupe d'études parlementaire dédié aux questions de sécurité, elle est également vice-présidente du groupe d'études parlementaire consacré à l'urbanisme.

Membre de la mission d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité, elle a été nommée rapporteure sur la proposition de loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.