SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2010

EPREUVE DE NOTE DANS LA SPECIALITE

spécialité ADMINISTRATION GENERALE

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, etc.), autre que celle(s) figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier, ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 28 pages.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2010

spécialité ADMINISTRATION GENERALE

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

SUJET

Attaché territorial, vous êtes responsable des ressources humaines de la ville de Bellevue comptant 16 000 habitants. La commune s'est dotée d'une police municipale qui comprend actuellement 17 fonctionnaires.

Dans le cadre de la réflexion qui est menée au niveau communal et intercommunal sur la mutualisation des services, le directeur général des services vous demande de rédiger, à l'aide des seuls éléments du dossier, une note consacrée à la mise en commun des moyens et personnels de la police municipale avec d'autres communes voisines.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 28 pages numérotées de 1 à 28

DOCUMENT 1 :	Police municipale *Code général de collectivités territoriales – Partie législative*	**2 p.**
DOCUMENT 2 :	Mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements *Code général de collectivités territoriales – Partie réglementaire*	**1 p.**
DOCUMENT 3 :	Fonctionnement en intercommunalité d'une police municipale *Réponse ministérielle du 5 mars 2009*	**2 p.**
DOCUMENT 4 :	Les policiers municipaux veulent être mieux reconnus *Le Monde – 4 février 2010*	**1 p.**
DOCUMENT 5 :	Les effectifs de l'Etat 1980-2008 – Un état des lieux (Conclusion) *Rapport de la Cour des comptes (Extraits) – décembre 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 6 :	Une professionnalisation accompagnée par l'Etat *Rapport du Préfet Jean Ambroggiani sur la police municipale (Extraits) - 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 7 :	Coordination police nationale et polices municipales *Réponse ministérielle du 17 avril 2007*	**2 p.**
DOCUMENT 8 :	Mutualisation et services publics : les enjeux de la réforme *Yannick LECUYER – Revue Droit administratif – mars 2009*	**8 p.**
DOCUMENT 9 :	Saint-Rémy-de-Provence « loue » sa police municipale *La Gazette des communes - 22 février 2010*	**1 p.**
DOCUMENT 10 :	La municipalisation des politiques de sécurité *Entretien avec Virginie MALOCHET – Claris, La Revue – mars 2008*	**5 p.**
DOCUMENT 11 :	Formation au tir, armement et mise à disposition des agents de police municipale *Didier JEAN-PIERRE – Semaine juridique administrations et collectivités territoriales n° 2240 – 2007*	**3 p.**
DOCUMENT 12 :	Trois communes de l'Aube mutualisent leur police municipale *La Gazette des communes – 25 janvier 2010*	**1 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Code général des collectivités territoriales
Partie législative

Article L. 2212-5

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.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquêtes et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale.

A la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes. Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition.

Les agents de police municipale ainsi recrutés exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées ci-dessus, 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.

(…)

Article L. 2212-6

I.-Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article L. 2212-5, une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du procureur de la République.

Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale.

II.-Lorsque les agents de police municipale sont mis à disposition de plusieurs communes par un établissement public de coopération intercommunale en application du cinquième alinéa de l'article L. 2212-5, une convention intercommunale de coordination peut être conclue, à la demande de l'ensemble des maires concernés, en substitution des conventions prévues au I du

présent article. L'acte est signé par les maires, le président de l'établissement et le ou les représentants de l'Etat dans le département, après avis du ou des procureurs de la République territorialement compétents.
III.-La convention de coordination précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.
L'accord du président de l'établissement public de coopération intercommunale prévu aux I et II ne porte que sur la mise à disposition des agents de police municipale et leurs équipements.
A défaut de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale.
Un décret en Conseil d'Etat détermine les clauses d'une convention type.

(…)

Article L. 2212-9
Lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative.
Cette utilisation en commun des moyens et effectifs est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires des communes concernées.

Article L. 2212-10
Les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.
Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.
Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'Etat dans le département. Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements.
Ces communes se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale avec les services de l'Etat dans les formes prévues par l'article L. 2212-6.
Le cas échéant, la demande de port d'arme prévue par l'article L. 412-51 du code des communes est établie conjointement par l'ensemble des maires de ces communes. Ceux-ci désignent parmi eux l'autorité qui sera autorisée par le préfet à acquérir et détenir les armes.
Une commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale lorsqu'il met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 2212-5 du présent code.
Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Code général des collectivités territoriales
Partie réglementaire

Article R. 2212-11
La convention mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 2212-10 comporte notamment les indications suivantes :
1° Organisation :
- le nombre total, par grade, des fonctionnaires relevant de cadres d'emplois de police municipale mis à disposition par chaque commune ;
- les conditions de mise à disposition des fonctionnaires intéressés et, notamment, la nature et le niveau hiérarchique des fonctions qui leur sont confiées, leurs conditions d'emploi et les modalités de contrôle et d'évaluation de leurs activités ;
- la répartition du temps de présence des agents de police municipale mis à disposition dans chaque commune ;
- la nature et les lieux d'interventions des agents de police municipale mis à disposition ;
- les modalités de conduite des opérations lorsque plusieurs agents interviennent sur un même territoire ;
- la désignation de la commune chargée d'acquérir, détenir et conserver les armes, éléments d'armes et munitions dans les conditions prévues par le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 et utilisés par les agents de police municipale mis en commun ;
2° Financement :
- les modalités de répartition, entre les communes, des charges financières en personnels, équipements et fonctionnement ;
- une prévision financière annuellement révisable en annexe de la convention ;
- les modalités de versement de la participation de chaque commune ;
- les conditions dans lesquelles sont réparties, entre les communes, les charges inhérentes à la suppression d'un emploi occupé par un fonctionnaire en application de l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Article R. 2212-12
La convention prévue à l'article L. 2212-10 est signée par l'ensemble des maires des communes intéressées, après délibération de leurs conseils municipaux, pour une durée minimale d'une année. Elle fixe les conditions de son renouvellement ainsi que les conséquences du retrait d'une commune.
La convention peut être dénoncée après un préavis de trois mois minimum.

Article R. 2212-13
La mise à disposition de chaque fonctionnaire est prononcée et, le cas échéant renouvelée, par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination après avis de la commission administrative paritaire. Une copie de la convention mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 2212-10 est annexée à l'arrêté de mise à disposition.
La mise à disposition est prononcée pour la durée de la convention. Toutefois, elle ne peut excéder trois ans et est renouvelable par période n'excédant pas trois ans.
La mise à disposition prend fin avant le terme fixé par l'autorité territoriale à la demande de celle-ci ou de l'ensemble des communes d'accueil du fonctionnaire mis à disposition.

Fonctionnement en intercommunalité d'une police municipale 13 ème législature
Question écrite n° 06898 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 25/12/2008 - page 2588

M. Jean Louis Masson rappelle à Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales les termes de sa question n°01047 posée le 26/07/2007 sous le titre : "Fonctionnement en intercommunalité d'une police municipale", qui n'a pas obtenu de réponse à ce jour. Il s'étonne tout particulièrement de ce retard très important et il souhaiterait qu'elle lui indique les raisons d'une telle carence.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 05/03/2009 - page 569

Afin de répondre aux difficultés que peuvent rencontrer les petites et les moyennes communes qui n'ont pas toujours suffisamment de moyens pour assumer seules la charge d'une police municipale, deux dispositions législatives leur permettent d'ores et déjà de mutualiser les moyens en personnels et matériels pour couvrir le territoire de l'ensemble des communes adhérentes à cette mutualisation. Une première possibilité est en effet offerte dans le cadre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a rendu possible le recrutement, par un établissement public de coopération intercommunale, d'agents de police municipale en vue de les mettre à disposition de l'ensemble des communes qui en font la demande. Le recrutement se fait à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, sous certaines conditions de délibération des conseils municipaux définies à l'article précité. L'établissement public de coopération intercommunale est dans ce cas une autorité de gestion administrative en charge notamment des recrutements, nominations, salaires, avancements, équipements des agents. Il appartient ainsi au président de cet établissement public de demander au préfet et au procureur de la République un agrément pour chaque agent. En revanche, c'est au maire que revient la demande de port d'arme auprès du préfet en application de l'article L. 412-51 du code des communes. Ainsi, dans le cadre de l'article L. 2212-5 précité, l'établissement public de coopération intercommunale est l'autorité d'emploi des agents de police municipale. En revanche, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de la commune dans laquelle ils exercent leurs fonctions. Cette possibilité de recrutement d'agents de police municipale par un établissement public de coopération intercommunale a été complétée par une autre possibilité de mutualisation des agents de police municipale qui a été introduite par l'article de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Cet article, codifié à l'article L. 2212-10 du code général des collectivités territoriales, crée en effet un nouveau dispositif permettant à plusieurs communes de mettre en commun, par convention, un ou plusieurs agents de police municipale ainsi que des équipements pour couvrir le territoire de l'ensemble des communes signataires. Cette disposition est à destination plus particulièrement des petites et moyennes communes, puisqu'elle concerne les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant. Ainsi, en application de cet article, à condition toutefois que ces communes ne soient pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui recrute lui-même des agents de police municipale pour les mettre à disposition de ses communes membres en application de l'article L. 2212-5 précité, des agents de police municipale peuvent de plein droit être mis à

disposition des autres communes par la commune qui les emploie. La mise à disposition de plein droit du fonctionnaire auprès des autres communes s'inscrit dans le cadre un accord conventionnel dont la teneur est définie par le décret n° 2007-1283 du 28 août 2007. Ce décret fixe les modalités d'application de ce dispositif en ce qui concerne, d'une part, les principes d'organisation et de financement pour la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements et, d'autre part, les conditions d'emploi et de gestion de ces agents mis à disposition. Dans ce cadre juridique, les agents sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils interviennent tout comme dans le dispositif précédemment visé de l'article L. 2212-5. Il existe ainsi différentes possibilités de mutualisation des moyens de police municipale, les agents de police municipale restant en tout état de cause sous l'autorité du maire de la commune où ils interviennent.

Les policiers municipaux veulent être mieux reconnus, Le Monde 4 février 2010

"T'as vu, c'est les flics qui craquent !" La trentaine de policiers amassés devant la préfecture de la Seine Saint-Denis amusent manifestement les jeunes de Bobigny (Seine-Saint-Denis), peu habitués à les voir déployer banderoles et drapeaux en faisant hurler les porte-voix. "En colère" mais de bonne humeur, ces policiers municipaux du 93 font partie des trois mille cinq cents personnes, selon le Syndicat national de la police municipale (SNPM-CFTC), qui ont débrayé, jeudi 4 février, dans toute la France.

Leurs revendications : la revalorisation "sérieuse" des grilles de salaires et de retraites. "Pour qu'elles soient au moins égales à celles des collègues de la nationale", précise David Meseray, qui dirige le SNPM du 93. Stéphane, responsable d'une brigade motorisée, en bonnet noir devant la préfecture, n'hésite pas à parler de "clochards" en évoquant les agents en retraite : "Un fonctionnaire de police municipale ne touche pas les primes qu'il perçoit lorsqu'il était actif. Il touche entre 800 et 900 euros par mois, après un début de carrière à 1 300 euros et un plafonnement en fin de parcours à moins de 2 000 euros."

LES MÊMES "RISQUES" ET "DANGERS" SUR LE TERRAIN

Concernant les salaires, ces chiffres sont confirmés par les grilles 2009 de la police municipale : les gardiens, brigadiers et brigadiers chefs ne peuvent pas dépasser (sans primes) les 2 000 euros brut par mois, au dernier échelon d'avancement. En 2010, les mêmes postes au sein de la police nationale de la région parisienne, finissent leur carrière à près de 2 500 euros net mensuels.

Pour les policiers municipaux en grève, cette différence n'est pas justifiée. Tous insistent sur les missions similaires effectuées par les deux corps de police lorsqu'il s'agit de combattre la petite et la moyenne délinquances, avec les mêmes "risques" et "dangers" sur le terrain. Stéphane constate que, "de plus en plus souvent en mission avec l'arme et l'uniforme sur la voie publique", les policiers municipaux sont "mis dans le même sac" que les autres, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'intervenir dans les quartiers en difficulté de la Seine-Saint-Denis :

DES COMPÉTENCES BIENTÔT RENFORCÉES ?

La manifestation de jeudi intervient en outre quelques jours avant l'examen, à partir du 9 février à l'Assemblée nationale, du projet de loi LOPPSI 2, qui pourrait renforcer les compétences des agents municipaux. Le 27 janvier, le député UMP Eric Ciotti présentait un rapport sous forme d'amendements, en partie adoptés par la commission des lois de l'Assemblée pour la refonte de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Parmi eux se trouvent des lignes sur l'intégration des polices municipales dans la "politique de mutualisation des moyens" pour la sécurité nationale. Le texte permettra notamment aux agents municipaux de "procéder à des contrôles d'identité et à des contrôles d'alcoolémie", tandis que leurs directeurs pourront devenir des agents de police judiciaire, sous responsabilité d'un officier de police judiciaire "qui ne pourra être le maire".

Mais comme le constatait David Meseray, du SNPM, devant la préfecture de la Seine Saint-Denis, "ils ont oublié d'ajouter le volet social : rien n'est prévu pour que les salaires suivent, malgré nos nombreuses demandes au préfet sur la question". Raison pour laquelle le syndicat appelait jeudi après-midi à reconduire le mouvement de débrayage, " jusqu'à être entendu ".

Michaël Szadkowski

Les effectifs de l'Etat
1980-2008

Un état des lieux (Conclusion)

« Au terme de l'analyse des évolutions de l'emploi public, singulièrement des incidences sur le nombre, la structure et la répartition des personnels de l'Etat des mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation mises en œuvre au cours des trois dernières décennies, la Cour dresse plusieurs constats :

– au cours des vingt-cinq dernières années, les effectifs publics ont continué de croître sans discontinuer, tirés en particulier par la croissance de la fonction publique territoriale, à un rythme très supérieur à l'augmentation de la population et de la population active ;

– pourtant, le périmètre des interventions de l'Etat a significativement changé et ses missions ont évolué, en même temps que la répartition des attributions entre les différents niveaux d'administration publique se trouvait substantiellement modifiée ;

– le recours croissant à des opérateurs extérieurs sous contrôle de la puissance publique est venu en partie se substituer à la stabilisation des effectifs de celle-ci ;

– la juxtaposition des niveaux administratifs multiplie le nombre des services et celui des agents. De surcroît, les fréquentes situations de compétences conjointes, partagées ou concurrentes entre l'Etat et les collectivités territoriales créent des redondances et ne permettent pas de tirer parti des complémentarités entre services ;

– au total, la nouvelle répartition des compétences entre collectivités publiques est loin d'avoir abouti à une meilleure maîtrise des effectifs ; elle a au contraire généré d'importants surcoûts en dépenses de personnel, y compris les charges différées de retraite. »

Une professionnalisation accompagnée par l'Etat

L'Etat est intervenu dans plusieurs domaines. Il a contribué à forger une véritable identité professionnelle pour les polices municipales, a fixé leurs obligations en matière de formation, leur a donné accès aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission en règlementant leur emploi dans un cadre strict.
Il a aussi encouragé la mutualisation des moyens et des personnels entre les communes.

La définition d'une véritable identité professionnelle à partir de la loi du 5 avril 1999, avec la création d'une carte professionnelle et d'un code de déontologie, la réglementation de la tenue désormais uniforme sur l'ensemble du territoire et la signalisation des véhicules de service.

L'Etat a aussi créé les cadres d'emplois nécessaires : si le premier cadre d'emplois d''agent de catégorie C a été créé en 1994, les deux cadres d'emplois de Chef de service de catégorie B et de Directeur de catégorie A, l'ont été dans un délai de six ans, respectivement par les décrets du 20 janvier 2000 et du 17 novembre 2006. On compte peu de filières dans la fonction publique dont les cadres d'emplois ont été organisés dans des délais aussi courts.

-L'intercommunalité. Conscient des contraintes financières des collectivités locales, l'Etat a encouragé la mutualisation des personnels et des moyens entre plusieurs communes.
-
La loi du du 15 avril 1999 avait déjà permis la mise en commun d'agents entre les polices municipales de communes limitrophes et la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité avait prévu qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pouvait recruter un ou plusieurs agents de police municipale.
-
La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance a élargi cette possibilité. Désormais les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants, peuvent disposer en commun par convention d'un ou de plusieurs agents de police municipale agissant sur le territoire de chacune d'entre elles.

Jusqu'à présent une vingtaine de polices municipales intercommunales ont été mises en place.
Le président de l'établissement public intercommunal est l'autorité gestionnaire mais les maires demeurent l'autorité opérationnelle et conservent leurs pouvoirs de police. Les conventions de coordination ou les demandes d'armement doivent également être signées par les maires des communes membres.

Coordination police nationale et polices municipales

Question écrite n° 116354 de M. Jean-Luc Warsmann (Ardennes – UMP) publiée dans le JO Assemblée nationale du 23/01/2007

M. Jean-Luc Warsmann prie M. le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, de bien vouloir lui faire connaître les mesures qu'il a prises ou envisage de mettre en oeuvre afin d'améliorer la coordination entre la police nationale et les polices municipales.

Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO Assemblée nationale du 17/04/2007

En application de l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales et du décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République. Cette convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces actions seront coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. À la demande du maire, une convention peut également être conclue lorsque le service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale. À ce jour, 730 conventions de coordination ont ainsi été signées entre les services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique et les polices municipales. Deux cent quarante et une communes n'ont pas encore passé d'accord. Ces conventions ont permis de contractualiser des engagements partenariaux ainsi que des solutions adaptées au contexte local. La police nationale et les polices municipales se sont engagées dans un esprit d'ouverture et dans un souci d'efficacité et de complémentarité. La coordination opérationnelle est assurée entre les responsables des polices nationale et municipale lors de réunions régulières ; ces échanges peuvent aussi avoir lieu lors de rencontres organisées dans le cadre privilégié des dispositifs territoriaux comme les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) auxquels participent les diverses autorités locales et les représentants des professions confrontées à la délinquance. Cette nouvelle répartition formelle des missions et la collaboration lors de leur mise en oeuvre ont abouti à une meilleure occupation du terrain et par conséquent à une plus grande efficacité des interventions de police. Certaines missions sont effectuées conjointement sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État. C'est notamment le cas des opérations de contrôle de vitesse ou d'alcoolémie, où le matériel est souvent mis en commun, ou encore des opérations de prévention lors de périodes sensibles comme « les opérations tranquillité vacances » ou « les plans anti-hold-up », les interventions communes dans le domaine de la lutte contre les chiens dangereux. Les missions de surveillance des marchés, du stationnement, des manifestations sportives, récréatives ou culturelles ou encore la prévention aux abords des établissements scolaires ont été, pour la majorité, confiées aux polices municipales qui peuvent toutefois solliciter le soutien de la sécurité publique. Certaines activités peuvent désormais être gérées par les polices municipales comme les enlèvements et les mises en fourrière de véhicules (décret n° 2005-1148 du 6 septembre 2005). Des postes de police mitoyens, voire communs, ont été implantés dans certaines communes. Les contacts entre les personnels sont ainsi facilités et cela permet

d'optimiser les interventions. Dans le domaine de la communication, les deux services de police ont mis en place des liaisons téléphoniques ou radiophoniques dédiées pour correspondre directement et réduire ainsi les délais pour se rendre sur les lieux signalés. L'installation des systèmes de vidéosurveillance urbaine souvent gérés par les services de police municipale a également permis de renforcer la coopération opérationnelle. Une convention de coordination définit alors les rôles respectifs compte tenu des attributions de chacun des services. Dans le cadre de cette coopération, cinquante communes ont ainsi installé des systèmes de renvoi d'images vers les services de la sécurité publique. Enfin, l'exercice coordonné des missions s'effectue également grâce à la participation des services de la police nationale et des unités de gendarmerie nationale à la formation initiale des policiers municipaux. La police nationale participe ainsi à la formation des policiers municipaux stagiaires (décret n° 2000-50 du 20 janvier 2000), notamment dans le domaine de l'armement et des gestes techniques d'intervention. Le protocole d'accord qui pérennise cette coopération doit d'ailleurs être mis à jour pour tenir compte de l'évolution du décret du 24 mars 2000 relatif à l'armement des policiers municipaux.

Mutualisation et services publics : les enjeux de la réforme

Yannick LÉCUYER,
docteur en droit public, université de La Rochelle

La mutualisation des moyens administratifs et des services se développe dans le cadre de la réforme de l'État, et dans l'administration locale d'ailleurs. Il s'agit d'une tendance que l'on retrouve dans les pays comparables. Yannick Lécuyer estime qu'elle n'est pas pleinement compatible avec certains principes du service public.

1 - *Mutualisation*, le mot n'apparaît dans aucun des manuels de droit du service public ou de droit des services publics. Il est également inconnu des dictionnaires de la langue française quoiqu'il n'existe aucune raison sérieuse de douter de son sens. La racine du néologisme suggère un rapport d'échange ou de réciprocité entre deux ou plusieurs personnes, une mise en commun. En revanche, ce qui est davantage remarquable, c'est la place de plus en plus importante, pour ne pas dire centrale, qu'occupe la mutualisation dans la réforme de l'État et de l'Administration. En effet, cette technique semble être devenue un des axes principaux de la réforme aux côtés de l'externalisation, la privatisation et la dématérialisation. Cette capacité des autorités administratives de mutualiser découle directement du principe de mutabilité ou principe d'adaptabilité en vertu duquel existe une « nécessité consubstantielle de la mutation de l'activité service public selon les variations de son environnement » [1]. La mutabilité du service public constitue le principe par excellence qui permet d'envisager la mutualisation. La mutabilité, s'étend, malgré une nature juridique incertaine, à toutes les dimensions sociales et économiques, techniques et juridiques du service public [2]. On est ici dans la sphère de l'organisation.

2 - Sa justification juridique établie, la mutualisation peut s'opérer de plusieurs manières : prêt de moyens, fusion, regroupement, absorption, mise en commun ou partage d'outils et de moyens, mise en place de synergies, d'interopérabilités ou d'interdépendance entre services. Elle peut également porter sur des objets variés : ressources humaines, financières, mutualisation des structures, des locaux ou des réseaux – notamment informatiques, mutualisation des fichiers, expertises, des connaissances et des savoir-faire... Bref, la mutualisation est avant tout une stratégie qui balance entre deux pôles selon son intensité : la coopération et l'intégration.

3 - Bien que sa logique ait déjà été à l'œuvre dans quelques domaines [3], la mutualisation est un concept novateur dans le domaine des services publics. Elle est apparue en plusieurs étapes dans le cadre de l'intercommunalité. Dans un premier temps, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité [4] va envisager la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de mutualiser leurs services au profit de leurs communes membres par mise à disposition conventionnelle (mutualisation descendante) tandis que celle du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales [5] étendra cette possibilité en la renversant au profit des établissements publics (mutualisation ascendante). La loi du 27 février 2002 aménage entre autres choses la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours en instituant des mécanismes de mutualisation de moyens dans ce secteur. Dans un deuxième temps, la loi du 23 février 2005 confortera l'imprégnation du principe de mutualisation dans la réforme des services publics au niveau des collectivités locales [6]. Enfin, conformément aux vœux exprimés par la Cour des comptes dans son rapport de 2005 [7], la loi du 19 février 2007 viendra dans un troisième temps multiplier et renforcer les capacités de mutualisation [8]. M. Dreyfus constate que, de manière générale, « la nouvelle approche de la présence territoriale des services publics de la loi sur le développement des territoires ruraux est fondée sur une logique de réseau et sur l'élaboration d'une offre globale, en lieu et place d'une juxtaposition d'offres sectorielles. Elle est indissociable du principe de mutualisation des moyens » [9]. Le procédé a toutefois fini par attirer l'attention de la Commission européenne [10]. Cette dernière reste assez méfiante vis-à-vis d'une technique de partage qu'elle suspecte de constituer une échappatoire possible aux procédures de passation des marchés publics prévues par le droit communautaire [11].

4 - La mutualisation va ensuite faire contagion. On la retrouve de manière éparse dans de nombreux documents de travail à destination de l'Administration ou dans différents textes réglementaires ou législatifs. On pense immédiatement à la très médiatique réforme de la carte judiciaire, aux deux décrets du 15 février 2008 qui prévoient la suppression avant le 1er janvier 2009 de cent-soixante-dix-huit tribunaux d'instance et vingt-trois tribunaux de grande instance contre sept créations et de cinquante-cinq tribunaux de commerce contre six créations [12]. Il est également question de

1. *G.-J. Guglielmi, G. Koubi, G. Dumont, Droit du service public : Montchrestien, 2e éd., 2007, p. 597.*
2. *A.-S. Mescheriakoff, Droit des services publics : PUF, 1997, p. 175* : « il semble difficile d'y voir un principe général du droit applicable tant son contenu normatif est imprécis. Il reste donc un principe infra-juridique, sans prolongement juridique direct ».
3. *J.-D. Dreyfus, Mutualisation des services et mise en concurrence : autour des notions de bonne organisation des services et de prestation hors marché : AJDA 2007, p. 1865 et s.* : l'auteur cite par exemple, l'article L. 5111-1 du Code général des collectivités territoriales qui permet à celles-ci de s'associer pour l'exercice de leurs compétences dans des organismes publics de coopération ou de conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à disposition d'une autre collectivité ses services et moyens.
4. *L. n° 2002-276, 27 févr. 2002 : JO 28 févr. 2002, p. 3808.*
5. *L. n° 2004-809, 13 août 2004 : JO 17 août 2004, p. 14545.*
6. *L. n° 2005-157, 23 févr. 2005 relative au développement des territoires ruraux : JO 24 févr. 2005, p. 3073.*
7. *Cour des comptes, L'intercommunalité en France : Doc. fr., 2005.*
8. *L. n° 2007-209, 19 févr. 2007 relative à la fonction publique territoriale : JO 21 févr. 2007, p. 3041.*
9. *J.-D. Dreyfus, Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une loi de proximité : AJDA 2005, p. 1274.*
10. *J.-M. Pastor, La Commission européenne conteste la mutualisation des services entre communes et intercommunalités : AJDA 2007, p. 1325.*
11. *Directives « marchés publics », 2004/18/CE et 2004/17/CE.*
12. *D. n° 2008-145, 15 févr. 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance :*

mutualisation dans la fusion entre ANPE et les ASSEDIC, entre laboratoires universitaires de recherche [13]. En matière de défense et de sécurité, le Livre blanc de 2008 envisage une coopération accrue entre forces civiles et militaires, ministères, organismes concernés de l'État et des autres collectivités, la finalité étant d'entraîner « des mutualisations accrues entre tous les acteurs militaires, civils, policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers, secouristes » [14]. Le Livre blanc prévoit de façon plus précise la mutualisation des hélicoptères spécialisés avec ceux dédiés à la récupération des équipages de combat [15]. Il conjugue même la mutualisation à l'échelle européenne afin d'optimiser les programmes spatiaux. Plus modestement, le procédé a fait une entrée remarquée par le juge administratif en matière de commandes publiques à propos des opérations OPACHE et OPACHE 2 dont l'objet était la fourniture de services de téléphonie mobile pour le compte de services centraux et déconcentrés de plusieurs ministères [16].

5 - Ce sont finalement les rapports des Conseils de modernisation des politiques publiques successifs, qui vont élever la mutualisation en clé de voute de la réforme étatique. Le troisième opus, présenté le 11 juin 2008 au Conseil des ministres, pose les fondations d'un « service public 2012 » adapté « aux enjeux actuels de chaque politique publique, à l'attente des citoyens d'une profonde simplification administrative et à la nécessité de revenir à l'équilibre des finances publiques » [17]. La réforme initiée ambitionne une évolution des services publics autour de six grands axes : adapter les missions de l'État aux défis du XXIème siècle ; améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus ; valoriser le travail et le parcours des agents ; responsabiliser par la culture de résultat ; rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro. C'est dans le cadre de ce sixième axe que la mutualisation des « fonctions support » est présentée comme le principal moyen de dégager des économies de fonctionnement. L'objectif est clairement affiché : la mutualisation permettra une diminution significative du nombre de fonctionnaires, « seule solution pour avoir à la fois un État moins couteux et des fonctionnaires mieux payés ».

6 - Un rapide tour d'horizon permet de mesurer l'ampleur du phénomène. Tous les ministères, à l'exception de celui de l'Éducation nationale, sont concernés.

Dans le cadre du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, il s'agit de fusionner les corps des ingénieurs des Ponts et chaussées avec ceux du Génie rural et des Eaux et forêts, de mutualiser les effectifs de la police de l'eau (ONEMA) et ceux de la nature (ONCFS) sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement et de l'agriculture (mise en œuvre en 2009 après une étude de faisabilité en 2008), de mutualiser une partie des moyens des agences de l'eau avec la police de l'eau (lancement en 2008 pour un achèvement en 2010) et de mutualiser les fonctions support du ministère même.

Concernant le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, la réforme envisage de fusionner les services de renseignements, de mutualiser les fonctions support et de favoriser la mutualisation entre services déconcentrés au niveau préfectoral.

Pour le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, il s'agit bien entendu de la fusion ANPE et ASSEDIC mais aussi la fusion du service statistique du ministère de l'Économie avec l'INSEE, de la mutualisation des fonctions support des directions générale de l'INSEE. Il est également question de la fusion courant 2009 entre le corps des Mines et le corps de Télécommunication.

Déjà marqué par le redécoupage de la carte judiciaire, le ministère de la Justice devra également mettre en place en 2009 la mutualisation des fonctions support des services déconcentrés de la direction des services judiciaire (DSJ), de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche – à la suite de l'union réussie en 2008 entre les services agricoles proprement dits, les services vétérinaires et les services de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole au sein des directions départementales de l'agriculture et de la forêt – fusionnera la direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEEI) et la direction générale de la forêt et des espaces ruraux (DGFAR). Les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) seront aussi réunies avec un regroupement immobilier programmé pour 2011. Enfin, dans le cadre de la politique du cheval, un rapprochement sera opéré entre les Haras nationaux et l'École nationale d'équitation.

Les fonctions support du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche seront agrégées. Le rapport précise que cette fusion devra être opérée dans le respect du principe d'autonomie des universités.

Outre la mutualisation des fonctions de soutien, le ministère de la Défense et des anciens combattants sera réorganisé en profondeur avec un regroupement géographique des implantations d'administration centrale sur le site de Balard à Paris et la création par regroupement d'un réseau de 90 bases de défense (expérimentation sur onze sites à partir de 2009).

Quant au ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, il verra le regroupement des agences sanitaires présentant des synergies, la concentration des administrations centrales chargées des fonctions support et la fusion de la direction de la vie associative avec la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Le rapport prévoit enfin la mutualisation des ressources financières des organismes HLM, le regroupement des sept corps d'inspection du ministère de la Culture et de la Communication et surtout, réforme emblématique la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique dans le cadre du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

7 - La mutualisation est donc omniprésente dans la réforme en cours. Le phénomène n'est pas exclusif à la France. Plusieurs pays membres de l'OCDE encouragent ou organisent cette méthode de réagrégation des services. Le plan allemand de modernisation de l'Administration par l'innovation du 13 décembre 2006 met par exemple en place le transfert au 31 décembre 2008 des fonctions horizontales des ministères fédéraux à des centres de services partagés (gestion des personnels, des budgets, des achats, de l'informatique...). Au Royaume-Uni, un document intitulé *transformational government : enable by technologies* prévoyant le développement de services partagés a été soumis au Parlement en novembre 2005. On observe des dynamiques similaires au Danemark, en Suède... M. Aubouin et M. Moraud remarquent à juste titre que, actuellement, « l'enjeu des politiques publiques et d'aménagement s'est déplacé (...) des territoires aux coopérations entre territoires » [18]. Désormais, ce sont les connexions et les interfaces qui comptent. Nonobstant ce succès international, la propagation de la mutualisation soulève d'inévitables difficultés. La rationalisation

---

JO 17 févr. 2008, p. 2862. – D. n° 2008-146, 15 févr. 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce : JO 17 févr. 2008, p. 2920.

13. *Commission européenne, L'Europe un espace pour la recherche : Offices des publications officielles des Communautés européennes, 2000.* Pour une analyse, voir *J.-E. Charlier et F. Moens : RF adm. publ. 2005, p. 687 et s., spécialement. p. 695-696* : les logiques issues du Conseil européen de Lisbonne et développées par la Commission européenne suivent la voie de la réagrégation et de la marchandisation par la recherche de subsides privés.
14. *Livre blanc sur défense et la sécurité nationale : Doc. fr., 2008, p. 236.*
15. *Livre blanc sur défense et la sécurité nationale, préc., p. 228.*
16. *CE, 19 déc. 2007, n° 300623, Sté Coriolis Télécom : JurisData n° 2007-073172.*
17. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, juin 2008 : communiqué de presse, p. 2.*
18. *M. Aubouin, J.-C. Moraud, Administrer les territoires : LGDJ, 2006, p. 11.*

formelle des services publics qu'elle initie (1) provoque une véritable mutation matérielle du service public (2).

1. La rationalisation formelle des services publics

8 - La mutualisation n'est pas dénuée d'intérêts pratiques. C'est précisément ce qui explique son utilisation croissante pour ne pas dire quasi-systématique. Cette réorganisation des services est principalement motivée par une recherche de qualité et d'efficacité (A) qui permet de dégager des économies d'échelle conséquentes non négligeables (B).

A. - La recherche de qualité et d'efficacité

9 - Un des principaux buts de la rationalisation des services par mutualisation réside dans la recherche accrue d'efficacité. C'est un souci d'optimisation. La méthode ambitionne de faire tomber les cloisonnements excessifs, éviter les redondances et les dispersions. Elle permet également de simplifier l'organisation des services. Avant le passage au nouveau millénaire, beaucoup de documents relatifs à la réforme évoquaient la démarche qualitative et la volonté de simplification. Toutefois, il n'était jamais question de mutualisation [19]. Le mot n'apparaissait pas même si la gestion plus rigoureuse des moyens et la réduction, voire la suppression, des cloisonnements organisationnels étaient parfois érigées en objectifs [20].

10 - La mutualisation repose sur le préjugé selon lequel une administration resserrée est synonyme d'une meilleure organisation et d'un surcroit d'efficience : « Moins de structures, plus d'efficacité » [21]. L'argument est développé dans la plupart des documents relatifs à la réforme que ce soit dans le cadre d'une mutualisation des ressources matérielles ou immatérielles. Lancé le 9 novembre 2006, le projet ARIANE – application de rapprochement d'identification et d'analyse pour les enquêteurs – est ainsi un outil informatique de mutualisation des fichiers de police et de gendarmerie [22]. Il vise, en créant une synergie entre les forces de police et les forces de gendarmerie, à optimiser l'efficience des moyens financiers et humains et surtout à renforcer l'efficacité de l'action de ces forces dans le cadre des enquêtes notamment celles impliquant les délinquants multirécidivistes. Outre ce programme, la nouvelle organisation de la police nationale va reconcentrer les services autour de cinq directions – renseignements, investigation, sécurité, formation et international – coiffées par un secrétariat général. Les directions investigation et sécurité devraient aboutir à un rapprochement des forces de police et des forces de gendarmerie, une globalisation des budgets et une mutualisation des moyens. Concrètement, cela signifie que la direction sécurité agrégera probablement les compagnies républicaines de sécurité avec les escadrons de gendarmerie mobile.

11 - Les redéploiements territoriaux – cartes militaire, policière, hospitalière, universitaire et bien entendu judiciaire – sont également justifiés par la recherche d'un supplément d'efficacité. Si le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 prévoit la mutualisation et l'intégration des fonctions de soutien et le regroupement des moyens d'administration générale et de soutien, c'est afin de permettre aux bases de défense de se « concentrer sur leurs activités opérationnelles » et de « gagner en efficience » [23].

S'agissant des hôpitaux, le rapport du troisième Conseil de modernisation encourage une meilleure gestion dans des ensembles plus vastes « dotés de compétences médicales et de plateaux techniques auxquels, ils n'auraient pas pu prétendre seuls » [24].

12 - La création de guichets uniques procède indéniablement de cette logique d'efficacité conjuguée à un effort de simplification au bénéfice des usagers [25]. La coexistence des réseaux posait des problèmes importants de coordination. C'était un facteur avéré de trouble tant pour les autorités administratives que pour les usagers. Avec l'instauration d'un interlocuteur unique, la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, en principe effective au 31 décembre 2008, et la fusion de la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique entendent offrir un surcroit de clarté aux usagers. Ce sont deux des signaux forts du projet actuel de modernisation de l'État.

13 - Ici encore, la carte judiciaire fait figure de symbole [26]. C'est dans l'esprit d'une efficacité renforcée qu'a été pensée la réforme. Il s'agissait d'éviter la dispersion des moyens entre juridictions. Par ailleurs, « le regroupement et la mutualisation des moyens » ont été présentés comme les conditions « d'une justice plus rapide et plus efficace ». La garde des Sceaux considère que, « dans une juridiction plus importante, l'organisation du travail permet un audiencement plus rapide des affaires. La charge de travail est mieux répartie. Les magistrats peuvent s'entraider. Les services du greffe sont ouverts en permanence. Ils sont spécialisés et plus efficaces » [27]. Le redécoupage de la carte judiciaire correspond en résumé à une mutualisation de grande envergure des moyens octroyés à la justice afin d'améliorer le fonctionnement des juridictions, de leur assurer une activité suffisante, de s'adapter aux évolutions du droit en privilégiant la spécialisation grâce au regroupement et, *in fine*, d'assurer une bonne administration de la justice [28]. Il s'agit, selon les auteurs de la réforme, de renforcer la collégialité et la spécialisation des magistrats afin de produire des décisions d'une meilleure qualité juridique. Ce dernier argument est spécieux car le « tout-venant » de l'activité juridictionnelle devant les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance de province ne nécessite pas particulièrement la compétence d'éminents spécialistes. Au contraire, beaucoup de litiges semblent mieux s'accommoder avec une solide culture générale capable d'embrasser la diversité d'espèces relativement simples.

14 - L'argument de la simplicité est également fragile. La réforme repose sur un axiome réducteur selon lequel ce qui est simple est plus efficace. La simplification connait cependant des limites structurelles. En premier lieu, il n'est pas possible de tout simplifier. En deuxième lieu, la simplification peut elle-même devenir source de complexité et d'instabilité. Les efforts de simplification les plus louables peuvent être irrémédiablement détruits par d'éventuels contentieux juridictionnels [29]. Enfin, il est parfois extrêmement périlleux de faire travailler des services ensemble. Les cultures sont étrangères. Fusion et mutualisation ne sont donc pas des remèdes miracles. Celle de l'ANPE et des ASSEDIC n'auront pas uniquement pour effet d'offrir aux personnes à la recherche d'un emploi un seul et unique guichet. En effet, le foisonnement d'organismes intervenant dans le champ de l'emploi perdurera tandis que le contentieux de l'indemnisation n'effacera pas les difficultés [30].

19. *Commissariat à la réforme de l'État, Développer la qualité du service : Charte qualité et engagements dans les services publics : Doc. fr., 1997.*
20. *Rapport du groupe présidé par H. Serieyx, L'État dans tous ses projets : bilan des projets de service dans l'Administration : Doc. fr, 1994, p. 72-74.*
21. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, La réforme de l'administration territoriale de l'État, juin 2008, p. 2.*
22. *L. n° 2002-1094, 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure : JO 30 août 2002, p. 14398.*
23. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, Ministère de la Défense et des Anciens combattants, juin 2008, p. 1.*
24. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, juin 2008, p. 3.*
25. *E. Gristi, La réforme de l'État : Vuibert, 2007, p. 456* : la mise en place d'un guichet unique « consiste à rassembler les administrations concernées par une procédure ou intervenant dans un domaine donné, en un seul point de contact intégré et facile d'accès pour les usagers ».
26. *J. Pradel : JCP G 2007, I, 138.*
27. *R. Dati, Les principes d'une réforme : AJP 2007, p. 521.*
28. *http://www.carte-judiciaire.gouv.fr.*
29. *B. Seiller, Les limites de la simplification : LPA 24 mai 2007, p. 28 et s., spécialement p. 32-35.*
30. *Y. Rousseau, Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC : Dr. soc. 2008, p. 161.*

15 - Un des bénéfices secondaires de la mutualisation, plus inattendu, est intéressant du point de vue des autorités administratives auxquelles il n'a probablement pas échappé. Le rapport relatif à l'administration territoriale de l'État préconise que la nouvelle organisation devra permettre de « clarifier les rapports entre les services au moyen de lignes hiérarchiques claires qui identifient les responsabilités » [31]. On peut apercevoir en creux le spectre d'un renforcement du pouvoir de contrôle de l'État sur ses services. La reconcentration profite en premier chef aux autorités administratives. Ce mouvement, patent en matière de regroupement des personnels de police et de gendarmerie par essence très hiérarchisés [32], cadre toutefois très mal avec les efforts déployés dans le cadre de la décentralisation et de la démocratisation du service public. Le rapport laisse entrevoir cet intérêt supplémentaire à de nombreuses reprises. En matière d'enseignement supérieur, l'État s'arroge le droit d'identifier et d'évaluer « les bonnes pratiques développées par certaines universités que ce soit en terme d'efficacité de la gestion, de mutualisation – avec d'autres établissements – de certaines fonctions... ». Néanmoins, le rapport rassure immédiatement : si l'État « mettra en œuvre les mécanismes qui permettront de s'assurer de l'utilisation efficace des financements alloués », ce sera dans le respect du principe d'autonomie [33]. Pour la justice, l'élaboration d'un « outil d'allocation des ressources entre juridictions en fonction de leurs performances en terme de productivité, de délai et de qualité du service rendu aux justiciables » est à l'étude [34]. On est clairement en présence d'une emprise financière sur des corps réputés indépendants. Le rapport relatif à la modernisation du secteur public publié sous le patronage de l'OCDE, pourtant très favorable à l'idée de performance, de budgétisation et de gouvernance économique, précise que la réforme du secteur public doit s'accompagner d'une déconcentration. Sans cela, il faut craindre que les indicateurs de performance ne deviennent qu'un mécanisme de contrôle supplémentaire [35]. Or la mutualisation génère *de facto* une concentration des services.

16 - La mutualisation s'entend donc principalement comme un vecteur d'efficacité du service public : efficacité des prestations du service mais surtout efficacité du fonctionnement, de l'organisation et du contrôle. Cette notion est ici conçue comme le rapport entre les avantages que les citoyens retirent du service et les dépenses publiques engagées. Le Dictionnaire des services publics en Europe distingue à ce sujet trois types d'efficacité : l'efficacité productive ; l'efficacité globale produit de la précédente et de l'efficacité allocative ; l'efficacité « X » ou *X-efficiency* concept anglo-saxon issu des sciences économiques et de gestion qui « rend compte de l'aptitude des gestionnaires à accroître la productivité pour une technologie donnée grâce à une amélioration de l'organisation et du management » [36]. C'est dans cette troisième catégorie que s'inscrit clairement la mutualisation. Renvoi éloquent, l'ouvrage fait un corrélat entre les entrées efficacité et économies d'échelle.

B. - La recherche d'économies d'échelles et de l'équilibre financier

17 - Dès son émergence dans le cadre de l'intercommunalité, la mutualisation est apparue comme un moyen de réaliser des économies d'échelle en réduisant les services à leur portion congrue [37]. La réforme relative aux services d'incendie et de secours menée en 2002 est tout à fait révélatrice. Elle fait écho aux études menées par le Comité d'évaluation des politiques publiques institué en mars 2000. Cet organisme, remarque M. Prétot, s'attache « sans cultiver l'art de la nuance (...), à l'évolution des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours et à leur financement » [38]. La mutualisation illustre l'introduction en profondeur de la logique de rentabilité et de l'optimisation économique des moyens humains et budgétaires dans le fonctionnement des services publics. Elle s'accompagne d'une numérisation et d'une dématérialisation afin de permettre à la fois un recentrage du service public sur ses missions classiques et surtout un allègement de la fonction publique [39]. Outre la veille effectuée par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et les propositions destinées à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services, le rapprochement entre les services chargés de la réforme de l'État et ceux du budget a véritablement été opéré à l'occasion de la constitution du gouvernement Villepin en juin 2005. Il s'agissait désormais d'associer étroitement les chantiers de réforme de l'État au budget de l'État afin de gagner en efficacité [40]. Le discours de Cahors du 8 avril 2008 prononcé par le Président de la République à propos de la réforme de l'administration territoriale est édifiant. Il atteste une véritable obsession pour les économies budgétaires et l'efficacité des services. Le président Sarkozy évoque la fusion de la Direction générale des impôts avec la comptabilité publique, la réforme de la carte judiciaire, de la carte militaire et de la carte hospitalière comme les principaux moyens de réaliser des économies. La mutualisation évite des recrutements inutiles et, par conséquent, allège les charges économiques relatives à la fonction publique.

18 - Sous l'angle budgétaire et financier, la mutualisation se transcrit en toutes hypothèses par une réduction des coûts de fonctionnement : coûts des systèmes informatiques grâce au partage des études, coûts de l'exploitation et de la maintenance (voir le projet ARIANE), ou encore coûts humains et logistiques. Le rapport *Larcher* remis au Président de la République le 10 avril 2008 par la commission du même nom préconise ainsi des rapprochements d'activités entre hôpitaux afin d'assurer la pertinence économique du service public hospitalier. Il s'agit de favoriser la création de « communautés hospitalières » qui se verront déléguer des compétences dans une optique de « mutualisation des ressources humaines, de la formation ou encore de la logistique » [41]. Dans un paragraphe relatif au ministère de l'Intérieur intitulé « Un ministère économe des deniers publics », le rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques énonce que « Les préfectures (...) pourront (...) réaliser d'importantes économies par la réduction du nombre de direction, l'élimination de toutes les activités redondantes et des mutualisations entre services » [42]. L'intégration totale permet quant à elle de cumuler les avantages et de faire pleinement jouer les synergies entre les réseaux « que ce soit en termes de métiers, de procédures, d'informatique et d'implantations » et de rendre un service « au meilleur coût » [43]. La mutua-

31. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, La réforme de l'administration territoriale de l'État, préc., p. 3.*
32. *C. Mouhana, La répartition des forces de sécurité sur le territoire : des leçons à tirer pour la carte judiciaire ? : AJP 2007, p. 518.*
33. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, juin 2008, p. 3.*
34. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, Décisions du CMPP du 11 juin 2008, p. 3.*
35. *OCDE, La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance : 2004, p. 6.*
36. *Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de M. Nicolas et K. Van Miert : Ed. Aspe, p. 122-123.*
37. *C. Deffigier, Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe : RF adm. publ. 2007, p. 80.*
38. *X. Prétot, L'organisation et le financement des services d'incendie et de secours : RD publ. 2002, p. 995.*
39. V. le projet de Réseau privé virtuel des avocats (RPVA), *Rapport du CNB, assemblée générale des 14 et 15 septembre 2007, RPVA et la mise en œuvre du plan de développement des nouvelles technologies dans les juridictions : http://www.cnb.avocat.fr/PDF/2007-09-14_rpva.pdf.*
40. *E. Gristi, La réforme de l'État, préc. p. 252.*
41. *C. Biget, Le rapport Larcher préconise des rapprochements d'activités entre hôpitaux : AJDA 2008, p. 780.*
42. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, juin 2008, p. 2.*
43. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, juin 2008, p. 1* : à propos de la fusion ANPE / ASSEDIC

lisation de la direction des services judiciaires (DSJ), de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sera également le moyen de réaliser des gains de productivité en informatique, équipements, action sociale, tâches de gestion comme la gestion des payes ou des marchés publics [44].

19 - Autre aspect économique notable, la refonte des cartes judiciaire et militaire va libérer du foncier. L'État sera en mesure de réaliser des gains grâce à l'exploitation en service de nature économique ou plus simplement la vente de ce patrimoine à des particuliers [45]. Le regroupement de l'administration centrale des armées sur le site de Balard et le redécoupage territorial en province vont laisser de nombreux sites vacants qu'il faudra céder, exploiter ou mettre en valeur. À Amiens, une ancienne caserne accueille désormais une association loi 1901 regroupant une vingtaine d'associations à caractère culturel et artistique [46]. Dans d'autres villes – Arras, Bordeaux, Caen, La Rochelle, Limoges, Marseille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Paris, Reims, Toulouse, Valenciennes et Versailles – les casernes désaffectées céderont bientôt la place à des logements étudiants. Cet aspect a pesé dans les réflexions sur la réforme de l'État.

20 - Toutefois, les bénéfices économiques obtenus doivent être envisagés à l'aune du surcoût généré par la réforme (environ 500 à 700 millions d'euros pour la carte judiciaire) : coût des investissements provoqués par cette politique de mutualisation globale, – investissements immobiliers (création de cité judiciaire, de pôle d'instruction...), accompagnement social des fonctionnaires, désertification des petites collectivités territoriales et affaiblissement des tissus économiques locaux. Par ailleurs, les économies d'échelles réussies grâce à la mutualisation tendent à ériger cette dernière en étalon qualitatif du service public et à provoquer la mutation de celui-ci.

2. La mutation matérielle du service public

21 - La mutualisation n'est pas une technique de réforme neutre. En 1996, M. Chevallier écrivait que « la manière de conduire le processus de changement administratif ne constitue pas un simple problème de méthode ou de stratégie de réforme : elle constitue en réalité le révélateur de la logique qui préside à la construction » – ou la reconstruction – « du service public » [47]. À cet égard la mutualisation marque ou accompagne un bouleversement dans les fondements du service public (A) et pose plus de problèmes qu'elle n'apporte de solutions (B).

A. - Fondement économique du service public et triomphe de la vision libérale du service public

22 - La logique de la mutualisation et la démarche qualité à laquelle elle participe sont nées dans le secteur marchand afin de diminuer les risques, les coûts, les délais et de partager les moyens ou les expériences. Ce souci d'optimisation va dans le sens d'une valorisation de l'approche économique du service public. Transposée aux services publics industriels et commerciaux afin d'améliorer leur gestion, la qualité tend aujourd'hui à se généraliser et à devenir une loi autonome du service public au même titre que les lois de *Rolland*. « De nombreuses notions clé du droit public ont évolué sous l'effet de la démarche qualité, permettant d'introduire une dimension économique dans notre droit. Notre système juridique est revisité par l'économie » [48]. La mutualisation doit être mise en corrélation avec d'autres évolutions récentes de l'organisation administrative et du droit du service public : externalisation, dématérialisation, émergence de nouveaux principes additionnels d'inspiration financière et économique. Ces principes tendent à devenir le passage obligé de la réflexion sur le service public parfois même au détriment de l'intérêt général.

23 - La mutualisation doit aussi être regardée par rapport aux évolutions récentes de la jurisprudence administrative et la banalisation du droit de la concurrence et du droit de la consommation dans le contentieux administratif [49]. Pour M^me^ Van Lang, il s'agit d'un ralliement à la logique économique dominante malgré des bases juridiques parfois chancelantes [50]. Partageant cette analyse, d'autres auteurs estiment que cette actualisation du service public par les sciences de gestion a transformé le droit des services publics en vitrine des idées économiques libérales [51].

24 - Au delà de la conversion libérale [52], c'est plutôt le triomphe du fondement économique du service public qui est inquiétant. Celui-ci a même fait une singulière apparition dans les manuels de droit public [53]. La rationalité de la réforme suggère de remplacer « les justifications philosophiques, politiques ou sociales qui ont souvent pris le pas sur les arguments proprement économiques » [54]. En 2000, le Conseil européen de Lisbonne a offert un aperçu convaincant de cette mutation dans le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur. Les chefs d'État ou de gouvernement ont proposé à l'unisson de transformer d'ici 2010 les universités européennes en « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » [55]. Le lecteur est immédiatement interpellé par la sémantique utilisée.

25 - Les aspects pragmatiques et objectifs du fondement économique, par opposition à la définition classique du service public quelque peu tautologique et existentialiste, ont de quoi séduire. De nombreux concepts se sont invités en droit du service public : biens collectifs, monopoles naturels, externalités, biens tutélaires, péréquation, optimum parétien... Sous les effets croisés de ces nouvelles notions, de la réforme engagée par l'État, de l'Union européenne et de la jurisprudence administrative, le service public tend rapidement à se muer en objet fondamentalement économique. Élaborés pour la plupart sous l'égide de la science économique, ils impliquent néanmoins un renversement radical dans les justifications profondes du service public. La théorie de l'équilibre général selon laquelle l'intervention de l'État est uniquement requise pour corriger les échecs du marché se substitue progressivement à celle de l'intérêt général. On passe incidemment d'un schéma volontariste à un schéma correctif. Cette démarche n'est pas sans évoquer celle de la Commission européenne lorsqu'elle doit

44. *Rapport du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques Ministère de la Justice, juin 2008, p. 2.*
45. Sur la carte militaire, voir *A. Vincent, Perspectives en matière de logement et d'urbanisme : AJDA 2008, p. 962.*
46. *Conseil municipal d'Amiens, Compte rendu de la séance du 27 janvier 2000* à propos de la caserne Friant : autorisation de lotir et de diviser l'espace concerné en plusieurs parcelles afin de l'attribuer à différentes activités.
47. *J. Chevallier, La réforme de l'État et la conception française du service public : RF adm. publ. 1996, p.191.*
48. *N. Poulet, Le concept de qualité, in La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe : PULIM, 2005, p. 27.*
49. *CE, 11 juill. 2001, n° 221458, Sté des eaux du Nord : JurisData n° 2001-062535 ; BJCP 2001, p. 519, concl. C. Bergeal, note Ph. Terneyre ; M. Guyomar, P. Collin : AJDA 2001, p. 853 ; G.-J. Guglielmi : AJDA 2001, p. 893 ; G. Eckert : RD publ. 2001, p. 1495. – CE, 13 mars 2002, n° 177509, Union fédérale des consommateurs : BJCP 2002, p. 230, concl. R. Schwartz ; G.-J. Gugliemi, G. Koubi : AJDA 2002, p. 976 ; C. Boiteau : JCP G 2002, I, 142.* V. également *J. Amar, De l'usager au consommateur de service public : PUAM, 2001.*
50. *A. Van Lang, Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif : RD publ. 2004, p. 1019.*
51. *J.-F Auby, O. Raymundie, Le service public : Le moniteur, 2003, p.37-37.*
52. *P. Warin, Les services publics : modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale, in Quelle modernisation des services publics : La Découverte, 1997, p. 11 et s.*
53. *J.-F Auby, O. Raymundie, Le service public, préc., p. 30.*
54. *L. Cartelier, Existe-t-il un fondement économique à la notion de service public ? : Sociétés contemporaines, 1998, n° 32, p. 26.*
55. *Conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000 : DOC/00/8, 2000.*

connaître de la légalité et de la compatibilité des aides d'État. La Commission propose de renforcer l'approche économique en se fondant sur le critère de « défaillances du marché » pour savoir si les aides peuvent être justifiées [56]. L'influence communautaire dans la pérennisation du fondement économique n'est pas minime.

26 - Dès lors, il semble difficile d'organiser la coexistence des deux fondements qui sont davantage concurrents que complémentaires. Leurs prolongements sont radicalement différents. L'intérêt général n'a pas vocation à générer des profits. C'est en son nom que « le service public donne lieu à ces règles particulières qu'on appelle lois de *Rolland*. Les principes de continuité, d'égalité et de mutabilité du service public qui forment l'armature du régime des services publics, n'existent qu'en raison de la nécessité pour l'État de satisfaire en tout temps de façon égale et la plus adaptée possible, les besoins essentiels de la population. Ces principes n'ont pas d'équivalent en droit privé » [57]. Le fondement économique, tout en unifiant les fondements du droit public et du droit privé et en rapprochant les activités publiques des activités privées, porte en lui le germe de la destruction de l'intérêt général. M. Guénaire constate : « l'âge d'or du service public avait consacré la socialisation rampante de l'économie générale du pays. La crise du service public révèle la banalisation, l'effacement, l'alignement de la mission d'intérêt général sur les contraintes de la gestion privée » [58].

27 - La mutualisation, dans sa configuration actuelle, participe davantage du fondement économique que de l'intérêt général. Par l'entremise de la qualité, elle renvoie à une démarche éminemment économique qui dicte l'organisation et la gestion des services publics et place la fiabilité de ces services au second rang [59]. En dépit des habillages, cette stratégie affecte plus la qualité du service public que la qualité des prestations. Les documents relatifs à la reforme reflètent une vision de l'efficacité plus économique que sociale principalement orientée vers la réalisation d'économies d'échelles. Bref, la mutualisation s'inscrit dans le discours ambiant sur la culture de gestion, d'économie et de performance sur laquelle est axée la réforme.

28 - Sans aller jusqu'à qualifier la mutualisation de cheval de Troie systématiquement attachée au fondement économique du service public, peut être eut-il été préférable de prendre du recul avant de s'engager dans une utilisation massive d'un procédé dont on ne mesure pas encore toutes les ramifications.

B. - Accessibilité du service public et droits fondamentaux

29 - La mutualisation, en provoquant la refonte des cartes administratives, heurte directement les principes d'accessibilité et de proximité du service public. Le principe d'accessibilité ou principe d'égal accès est une des multiples déclinaisons du principe d'égalité. Or l'égalité est la pierre angulaire du droit public. Elle est aussi la première des lois du service public qui ait été affirmée par le juge administratif [60].

30 - L'accessibilité possède trois dimensions : une dimension intellectuelle incarnée par l'exigence d'intelligibilité du droit [61], une dimension tarifaire et une dimension matérielle ou territoriale. C'est cette dernière qui entre potentiellement en conflit avec la mutualisation. Les objectifs de l'accessibilité et de la proximité sont des instruments de lutte contre l'exclusion qui « accentue le rôle sociétal du service public » [62]. C'est un des rôles essentiels du service public que d'assurer la cohésion sociale [63]. De ce point de vue, il s'agit du principe qui transcende « la distinction entre services publics de puissance publique et services publics économiques » [64]. Elle cohabite avec la réforme permanente de l'État et de ses services depuis le début des années 1990 : Charte de 1992 qui affirme la nécessité de favoriser la présence des services publics dans les zones rurales et dans les quartiers urbains en difficulté ; loi du 4 février 1995 et loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement du territoire qui affirment que la politique d'aménagement du territoire doit notamment se concentrer sur la présence des services publics sur l'ensemble du territoire national ; loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux réaffirmant l'objectif de proximité ; Charte du 23 juin 2006 sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural qui entend garantir l'accès aux services publics dans la mesure où les activités de service public « jouent un rôle de cohésion sociale et territoriale ». De façon plus inattendue, on retrouve l'accessibilité à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui énonce : « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général » [65]. La Cour européenne des droits de l'homme a, de son côté, conclut à la violation de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne pour défaut d'un « droit d'accès effectif » à un tribunal [66].

31 - La mutualisation dresse donc potentiellement l'un contre l'autre deux des principes fondateurs du droit du service public : la mutabilité, principe de réorganisation des services publics, et l'égalité. Cette confrontation s'opère au titre d'un troisième principe émergent porteur du fondement économique : l'efficacité. De nombreux auteurs s'interrogent : la mutualisation et les redéploiements territoriaux ne risquent-ils pas d'accentuer les inégalités territoriales qui perdurent ? [67]. La réforme de la carte judiciaire concentre une fois de plus toutes les contradictions de la mutualisation. Au 1er janvier 2011, il ne restera plus que 862 juridictions contre les 1 190 préexistantes à la réforme. Cette diminution est étonnante lorsqu'on la met en perspective avec les objectifs initiaux de la carte judiciaire à savoir rapprocher la justice des justiciables en leur permettant de rallier le tribunal le plus proche en moins d'une journée à cheval. Le modèle présenté par Thouret devant l'assemblé nationale en 1790 posait effectivement comme prémisse que les tribunaux soient assez rapprochés des justiciables pour que « la dépense et l'incommodité des déplacements ne prive aucun citoyen du droit de se faire rendre justice » [68]. Certes, l'histoire avait abouti à quelques étrangetés, quelques tribunaux de grande instance très proches et traitant un nombre inégal d'affaires. Certes, il fallait prendre en considération l'aménagement du territoire, les évolutions de la densité démographique. De nombreux rapports

56. *Plan d'action dans le domaine des aides d'État – des aides moins nombreuses et mieux ciblées : une feuille de route pour la réforme des aides*, 7 juin 2005 : *JOUE n° C 194/02, 18 août 2006, p. 2.*
57. *EDCE, Réflexions sur l'intérêt général : Doc. fr, 1999, n° 50, p. 272 et s.*
58. *M. Guénaire, Le service public au cœur du modèle de développement français : JCP A 2005, 1209.*
59. *G.-J. Guglielmi, G. Koubi, G. Dumont, Droit du service public, préc., p. 633-634.*
60. *CE, 29 déc. 1911, Chomel : Rec. CE 1911, p. 1265. – CE, 10 févr. 1928, Chambre syndicale des propriétaires marseillais : Rec. CE 1928, p. 222. – CE, 6 mai 1931, Tondut : Rec. CE 1931, p. 477.*
61. *Cons. const., déc. n° 99-421 DC, 16 déc. 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes : JO 22 déc. 1999, p. 19041 ;* l'accessibilité et l'intelligibilité du droit sont érigées en objectifs à valeur constitutionnelle.
62. *G.-J. Guglielmi, G. Koubi, G. Dumont, Droit du service public, préc., p. 641.*
63. *L. Duguit, Traité le droit constitutionnel, tome 2 : Ancienne Librairie Fontemoing, 1928* : le service public se définit comme « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement par l'intervention de la force gouvernante ».
64. *S. Braconnier, Droit des services publics : PUF, 2ème éd., 2007, p. 333.*
65. À propos des services publics de réseaux, voir *L. Richer, Droit d'accès et service public : AJDA 2006, p.73 et s., spécialement p. 74.*
66. *CEDH, 9 oct. 1979, Airey c/ Irlande : Rec. CEDH, A32, § 28 ; GACEDH : PUF, 4ème éd., 2007, n° 2.*
67. *Sur le service public hospitalier voir G. Vincent, Les réformes hospitalières : RF adm. publ. 2005, p. 51.*
68. *J.-G. Thouret, Discours sur la réorganisation judiciaire, 24 mars 1790, in Les grands orateurs de la Révolution française, vol. I, Les constituants : Bibliothèque de la Pléiade, 1989, p. 1123 et s.*

plaidaient pour un redécoupage [69]. Mais la suppression d'un bon nombre de tribunaux d'instance va directement porter atteinte à l'accessibilité de la justice en créant plusieurs « déserts judiciaires » [70]. Cette restriction à l'accessibilité au juge est encore plus dérangeante lorsqu'on tient compte de certaines des compétences spéciales des juridictions d'instance : litiges relatif à la consommation, loyers d'habitation, tutelle... Le surcoût provoqué par l'éloignement des juridictions ne sera pas le même selon le degré de fortune des justiciables et risque d'être un facteur de découragement. La question du temps nécessaire et des distances à parcourir pour agir en justice, faire une requête ou simplement rencontrer son avocat, devra également être posée. Le transfert des petits litiges au profit du juge de proximité, moins bien formé, n'est pas une proposition viable. Elle s'avère même en opposition avec les aspirations affichées de la réforme : une justice de meilleure qualité. Ce sont les justiciables isolés territorialement ou socialement qui supporteront les conséquences du redécoupage et pour qui l'accès à la justice deviendra plus onéreux et plus difficile. Pour M. Jean, la réforme de l'organisation judiciaire aurait dû se penser autrement qu'à travers la seule suppression des petites juridictions. Il eut convenu de prendre en considération les « différents niveaux de besoin des justiciables », les « modalités et la qualité des différentes prestations offertes par la justice » parmi lesquels l'accès au droit et la justice de proximité [71]. Le projet est pourtant cohérent. Il suffit de le mettre en parallèle avec le processus de déjudiciarisation proposé. Le rapport du Conseil de modernisation comporte dans son volet « Justice », en sus des pistes relatives à l'organisation et la répartition des effectifs, plusieurs axes de réflexions sur la déjudiciarisation : affaires civiles non-conflictuelles et quelques affaires pénales encore indéterminées grâce à la création de nouvelles peines administratives.

32 - Il existe des services publics qui devraient rester totalement hermétiques au fondement économique. Ces services, au regard desquels le débat sur l'accessibilité prend une toute autre envergure, coïncident très mal avec la recherche d'efficacité et d'économies d'échelles voulue par des « élites administratives porteuses d'une rationalité organisationnelle » [72]. Il s'agit principalement de ceux qui mettent en œuvre une liberté fondamentale ou qui interfèrent avec la dignité humaine. Les questions d'organisation matérielle et budgétaire ne résonnent plus de la même manière [73]. On comprendra aisément que la mutualisation des moyens et des effectifs n'engendre pas les mêmes conséquences sur la politique du cheval que sur la politique judiciaire ou la politique de la santé.

33 - Au milieu des années 1980, un débat aussi vif que passionnant avait opposé quelques membres de la doctrine sur les relations entre service public et libertés publiques. Pour M. Delvolvé, les services publics n'étaient pas des facteurs propices à l'épanouissement des libertés publiques en ce qu'ils ouvrent la voie à la servitude [74]. Par conséquent, l'intérêt général – fondement du service public – devenait un facteur de restriction des libertés plutôt qu'un facteur de promotion. Toutefois, si l'intérêt général et le service public constituent effectivement une justification pour la puissance publique, le caractère éminemment juridique de ce dernier et les mécanismes de l'État de droit en fixent également les limites. Pour M. Braconnier, la prise en compte croissante des intérêts de l'individu face aux prérogatives de l'Administration permet aujourd'hui de nuancer ce débat [75]. Le service public – par les obligations positives qu'il fait peser sur l'État – est devenu sans conteste le vecteur privilégié, si ce n'est incontournable, de concrétisation d'un bon nombre de libertés sociales et économiques [76]. À l'échelle européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a définitivement entériné le lien étroit entre les droits fondamentaux en mentionnant dans son article 36 les services d'intérêt économique général.

34 - Le droit au juge et à un procès équitable font partie de ces libertés dont l'accomplissement passe par le service public. On trouve également le droit aux soins, garanti à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 [77], le droit à l'enseignement ou à l'instruction à propos duquel l'alinéa 13 du même Préambule garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte et que l'article L. 111-1 du Code de l'éducation érige en première des priorités nationales [78] ; le droit au travail affirmé à l'alinéa 5 du Préambule malgré une opposabilité douteuse ; le droit à la paix ou à la sécurité selon qu'on considère ou non celui-ci comme une liberté fondamentale [79]... La liste n'est pas exhaustive. La qualité des services intéressés renvoie à des éléments plus philosophiques qu'économiques difficiles à évaluer. M. Maistre de Chambon fait par exemple remarquer que « l'enseignement du droit grâce à une formation juridique de qualité n'est pas en soi une valeur marchande » mais une « nécessité sociale impérieuse » [80]. M. Javezau contemple les évolutions récentes comme « une réduction utilitariste de la liberté académique » [81].

35 - Les mêmes observations conduisent à penser qu'une justice de qualité ou « bonne justice » [82], n'est pas réductible aux qualités objectives du service public judiciaire. Toutes les spécificités de ce secteur, consubstantiellement attaché à la notion de dignité humaine, doivent être appréhendées. La justice pénale exacerbe ce constat [83]. La bonne justice évoque le mythe du Juste, le triomphe de la vérité et d'un équilibre entre les parties. Subséquemment, il est impossible de réduire le champ qualitatif de la justice à la capacité du service public à rendre sa mission. Les qualités objectives du service public de la justice ne sont que subsidiaires. Elles ne valent qu'au regard de leur influence sur la qualité de la prestation. Plutôt que de reconcentrer et de mutualiser mécaniquement, peut être eut-il été plus judicieux de regarder du coté du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – notamment celle relative aux articles 6 et 13 de la convention [84] – pour améliorer la qualité de la justice française. Créée en 2002 par le Comité des ministres, la Commission

69. *Rapport Géronimi de 1991, Rapport Carrez de 1994, Rapport Haenel-Artuis de 1995, Rapport Cazorla 1997, Rapport du CNB du 12 juin 1999, Rapport Devedjian de 2000.*
70. *A. Bazot, Les justiciables face à la réforme de la carte judiciaire : D. 2007, p. 2920.*
71. *J.-P. Jean, Le chantier ouvert des réformes de la justice : RF adm. publ. 2008, p. 16.*
72. *J.-P. Jean, Le chantier ouvert des réformes de la justice, préc. p. 13.*
73. *F. Bolot, La notion de droit aux soins et la question de l'accessibilité aux soins : Gaz. Pal. 7-8 sept. 2001, p. 17 et s.*
74. *P. Delvolvé, Services publics et libertés publiques : RFD adm. 1985, p.* 1 ; pour une opinion contraire voir *E. Pisier, Service public et libertés publiques : Pouvoirs 1986, n° 36, p. 143 et s.*
75. *S. Braconnier, Droit des services publics, préc., p. 182.*
76. *E. Pisier, Service public et libertés publiques, préc.* : « Si on raisonne en termes de principes, on doit reconnaître que les obligations de service public ont (...) pour finalité de faire du respect des libertés une obligation positive ».
77. En droit international, le droit à la santé ou aux soins figure dans la constitution de l'OMS qui proclame le « *droit fondamental de possession du meilleur état de santé* », à l'article 25, paragraphe 1 de la Déclaration universelle de 1948 et à l'article 35 de la Charte de l'Union européenne qui garantit à toute personne « *le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales* ».
78. *Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, art. 2 : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ».*
79. *L. n° 2002-1094, 29 août 2002, préc., annexe I : « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives ».*
80. *P. Maistre du Chambon, Le service de l'enseignement du droit et les facultés de droit : D. 2006, p. 172.*
81. *C. Javeau, Masse et impuissance : le désarroi des universités : Ed. Labor, 1998, p. 69.*
82. *S. Renaud, Amélioration de la qualité de la justice : difficultés théoriques et pratiques : RRJ 2002, p. 2213.*
83. *J. Danet, Justice pénale et réforme de la carte judiciaire : AJP 2007, p. 522.*
84. *G. Canivet, Économie de la justice et procès équitable : JCP G 2001, I, 361* : « les critiques juridiques de la qualité de la justice sont connus, ce sont ceux du procès équitable tels qu'ils sont fixés par l'article 6 de la convention EDH et la jurisprudence interprétative de la Cour EDH ».

européenne pour l'efficacité de la justice peut offrir une autre source féconde d'inspiration [85]. Cette Commission propose aux États membres du Conseil de l'Europe des solutions pragmatiques en matière d'organisation judiciaire [86]. Le Conseil de l'Europe développe ainsi, par l'entremise de cette institution, « des politiques innovantes pour analyser le fonctionnement des systèmes de justice, améliorer la gestion du temps judiciaire, promouvoir la qualité du service public de la justice et se rapprocher des usagers, sans jamais faire la moindre concession au respect des principes fondamentaux consacrés par la convention européenne des droits de l'homme » [87].

Conclusion. – La mutualisation possède quelques effets intéressants, particulièrement lorsqu'il s'agit de la mutualisation des savoir-faire ou de connaissances par exemple à l'œuvre entre UFR ou masters d'une même université. L'attrait provoqué par la nouveauté commande cependant de rester prudent. Passage d'une logique de moyen à une logique de résultat, objectivité écrasante, multiplicité des situations... sont autant d'éléments qui devraient faire l'objet d'une attention plus approfondie dans l'application systématique de la mutualisation qui préside à la réforme en cours. Parce que le terme de service public désigne à la fois un « ensemble de missions très diverses qui vont des activités régaliennes de l'État aux services publics industriels et commerciaux » [88], la mutualisation ne convient pas à l'ensemble de ces missions. Elle ne saurait en aucun cas justifier une dévalorisation rampante des droits fondamentaux et de service qui constituent autant d'indicateurs précieux de la santé de l'État de droit. Finalement, sous le couvert de la modernisation et de la réforme de l'État, la mutualisation nous invite à nous interroger une fois de plus sur le contenu de l'intérêt général et sur le vivre-ensemble.

Mots-Clés : Service public - Mutualisation
JurisClasseur : Administratif, Fasc. 149

85. *Comité des ministres, résolution RES(2002)12, 18 sept. 2002.*
86. *CEPEJ, Systèmes judiciaires européens : Ed. du Conseil de l'Europe, 2006.*
87. *P. Boillat, S. Leyenberger, L'Administration et l'évaluation du service public de la justice vu du Conseil de l'Europe : RF adm. publ. 2008, p. 55.*
88. *M.-C. Meininger, Service public, service du public, in À propos de l'administration française : Doc. fr., 1993, p. 95.*

SÉCURITÉ

Saint-Rémy-de-Provence « loue » sa police municipale

Une convention de trois ans a été signée, en octobre 2009, entre la commune et le village voisin.

Depuis plus de dix-huit mois, les 600 habitants de Mas-Blanc-des-Alpilles, la plus petite commune des Bouches-du-Rhône, s'habituent à voir patrouiller dans les rues de leur village des policiers municipaux arborant les insignes de la localité voisine, Saint-Rémy-de-Provence. Cette présence sécuritaire, réclamée par la population depuis le départ à la retraite de leur garde champêtre, est le fruit d'une convention signée en juillet 2008 entre les deux villes. Conclu dans un premier temps à titre expérimental, l'accord a été renouvelé en octobre dernier dans le cadre d'une convention pluriannuelle de trois ans.

Opération de solidarité. Les huit policiers municipaux saint-rémois, qui peuvent être ponctuellement épaulés par quatre agents de surveillance de la voie publique, effectuent, au minimum, une tournée quotidienne sur le territoire de Mas-Blanc-des-Alpilles. Utilisant la flotte de la ville de Saint-Rémy-de-Provence, un véhicule et cinq motos équipés de moyens radio, ils interviennent de jour comme de nuit pour des missions de police de proximité.

La « location » de sa police municipale à la commune voisine permet à la ville d'encaisser, chaque année, une indemnité de 8 500 euros, le montant de l'enveloppe pouvant être réévalué en fonction de l'inflation. « Il s'agit, avant tout, d'une opération de solidarité municipale entre deux communes distantes de 1 500 mètres et reliées par une zone artisanale, qui s'apparente plus à un trait d'union qu'à une frontière, précise Hervé Chérubini, maire de Saint-Rémy-de-Provence. Grâce à cette mutualisation des moyens, nous aidons nos voisins, sans affaiblir le service rendu dans notre ville, puisque nos policiers ne passent que 1 % de leur temps à l'extérieur du territoire communal. »

De son côté, Laurent Geslin, maire de Mas-Blanc-des-Alpilles, se félicite de cette convention qui répond à un vrai besoin local, tout en observant que la charge financière pour sa commune est inférieure au recrutement de personnel qualifié appelé à rendre un service identique.

Emmanuelle Quémard

« Un partenariat inscrit dans une logique territoriale »

« Juridiquement, ce partenariat est fondé sur la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 et sur le décret d'application n° 2007-1283 du 28 août 2007. Il prévoit la mise à disposition de nos moyens humains et matériels pour des actions spécifiques de sécurisation et de police administrative menées sur le territoire de la commune. Cette collaboration entre les deux communes s'inscrit dans une logique territoriale, puisque les deux villes appartiennent à la même intercommunalité de la vallée des Baux. L'accord fixe trois types de missions à nos policiers municipaux : patrouiller dans les deux villes, surveiller la fête annuelle et sécuriser les opérations funéraires. Pour ce dernier service, les deux municipalités ont d'ailleurs mis en place une permanence téléphonique commune. »

Les policiers saint-rémois effectuent une tournée quotidienne sur le territoire de Mas-Blanc.

Polices municipales : quel bilan ?

Entretien avec Virginie MALOCHET **

1. L'actuelle cohabitation sur un territoire donné d'une police nationale et d'une police municipale est-elle historiquement nouvelle ? Peut-on dater l'émergence de la police municipale ?

Les travaux des historiens de la police sont à ce sujet fort éclairants[5]. Ce que j'en retiens, c'est que l'histoire de la police municipale en France est une vieille histoire. Jusqu'au tournant du 20ème siècle, ce sont des polices de compétence essentiellement municipale qui assuraient la police quotidienne de la rue, avant de céder, progressivement, devant l'avènement d'une police d'Etat puissante et centralisée. L'acte législatif Darlan généralisa l'étatisation de la police française et, si l'on peut dire, porta le coup de grâce aux polices municipales en 1941. Mais, depuis le début des années 1980, elles connaissent un second souffle. Sur fond de préoccupations sécuritaires et de localisation de l'action publique –nous sommes au cœur des lois de décentralisation-, elles ont vu leurs effectifs quasiment triplé en 25 ans et représentent désormais près de 6% des forces de sécurité conjointes de l'Etat et des collectivités territoriales (soit environ 17 500 policiers municipaux).

2. Au niveau européen connaît-on de telles cohabitations ?

C'est le cas en Belgique, où il existe une police fédérale et des polices locales (à compétence communale ou intercommunale), conçues comme les deux éléments d'un même système, chargées d'assurer conjointement la « fonction de police intégrée ». C'est aussi le cas en Italie, où l'on trouve deux forces de police structurées au niveau national (l'une à statut civil, l'autre à statut militaire, comme en France), puis l'ensemble des polices provinciales et des polices municipales. Pour citer un dernier exemple, on peut aussi parler de La Suisse qui compte un office fédéral de la police, des polices cantonales et des polices communales.

Il convient cependant de ne pas forcer outre mesure la comparaison : si l'on peut repérer des similitudes sur le plan de la structuration organisationnelle des systèmes policiers, il faut aussi apprécier les différences sur le plan des missions confiées à chacune des forces dans chacun des pays. En France notamment, les prérogatives judiciaires des polices municipales restent relativement limitées.

** Auteure de *Les policiers Municipaux*, Presses Universitaires De France, Collection Partage Du Savoir, 2007.

[5] On pense d'abord, et en particulier, aux travaux de Jean-Marc Berlière ou à certains des travaux de Jean-Luc Laffont. Voir également les travaux des politistes qui se sont penchés sur l'histoire de la police moderne : thèse de Marie Vogel sur les polices urbaines sous la 3ème République ou encore le rapport IHESI de Michel Bergès et Jean-Claude Thoenig sur l'étatisation des polices municipales.

3. Vos travaux illustrent la gamme extrêmement variable des fonctions attribuées à la police municipale selon les communes. Peut-on dresser une typologie des usages politiques ou sociaux des polices municipales ?

Si les polices municipales relèvent toutes d'un même mandat juridique fixé au plan national, l'activité varie effectivement d'une commune à l'autre, en fonction de la pression délinquante mais aussi, et surtout, en fonction de la doctrine d'emploi municipale. Quitte à forcer le trait, on peut distinguer deux grands modèles :

- La PM version *soft* privilégie la prévention, la dissuasion, le dialogue et le service aux personnes. Polyvalente, elle met l'accent sur la visibilité de la présence policière et la régulation des « petits » problèmes qui troublent la tranquillité quotidienne. Le maire, défenseur du dogme régalien, affirme que la sécurité doit avant tout rester l'affaire de l'Etat ; il refuse d'employer sa police municipale comme une « police nationale bis » et l'aborde sous l'angle de la proximité, dans la complémentarité des forces étatiques. Au fond, il l'utilise comme un outil de paix sociale et s'attache à lui donner une image rassurante et consensuelle.

- La PM version *hard* bascule en revanche du côté du contrôle et de la répression. Elle se positionne sur le terrain de lutte contre la délinquance et verse dans les missions judiciaires, les « flags » et les interpellations. Le maire, partisan d'une municipalisation de la sécurité, réclame plus de prérogatives en la matière ; il défend une vision extensive de la police municipale et l'inscrit dans un registre sécuritaire, à des fins de substitution face au désengagement de la police nationale et de la gendarmerie. Prêt à investir pour garantir le bon ordre (radars, vidéosurveillance, etc.), il la charge de « repolicer » la ville.

Evidemment, la plupart des polices municipales se situent entre ceux deux extrêmes, jonglent entre les registres et jouent sur différents tableaux. On doit donc parler des polices municipales au pluriel tant leurs visages changent selon les communes, ce qui semble plutôt normal puisqu'il s'agit par définition de polices territoriales, créées pour répondre à des besoins locaux spécifiques.

4. Dans le prolongement, quels sont les arguments développés en faveur du port d'armes alors que leur usage semble quasi impossible juridiquement ?

Pour les policiers municipaux favorables à l'armement (autant dire la majorité) comme pour les maires qui ont doté leurs agents d'un revolver (après autorisation préfectorale), l'argument majeur est le suivant : il faut donner à la police municipale les moyens de se protéger dans le cadre de la légitime défense, face à la dangerosité potentielle de certaines missions, considérant que les policiers municipaux s'exposent au risque d'être pris pour cible, au même titre que leurs collègues de la police nationale et de la gendarmerie. Aussi la question de l'armement renvoie-t-elle parallèlement à des enjeux de légitimation professionnelle : si l'on

admet que les policiers municipaux sont des policiers à part entière, alors il s'agit de leur accorder les attributs d'une « vraie » police, dans l'idée que « l'arme à la ceinture fait partie de l'uniforme ».

A titre indicatif, d'après les chiffres du Ministère de l'Intérieur pour l'année 2005, 53% des 3227 services de police municipale recensés étaient armés. Parmi eux, moins de la moitié (44,5%) disposait d'un armement de 4ème catégorie (revolver), les autres disposant uniquement d'un armement de 6ème catégorie (bâton de défense) voire, pour une part mineure, d'un flashball.

5. Comment s'organise aujourd'hui le recrutement et la formation des PM ? Les embauches sont-elles majoritairement locales ?

Les modalités actuelles de recrutement et de formation datent de 1994. Les candidats sont sélectionnés sur concours organisés par les centres de gestion de la Fonction Publique Territoriale. Les lauréats sont inscrits sur une liste d'aptitude et postulent auprès des mairies. Une fois recrutés, les gardiens stagiaires bénéficient d'une formation initiale d'application de six mois, assurée par les délégations régionales du Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Une fois titulaires, ils bénéficient d'une formation continue obligatoire, à raison de dix jours minimum tous les cinq ans. En complément, certains services de police municipale développent un dispositif interne de formation à destination de leurs agents.
En matière de recrutement, l'instauration du concours a changé la donne. Alors qu'auparavant, les mairies maîtrisaient la procédure de bout en bout et favorisaient généralement les embauches locales, les recrutements s'effectuent désormais sur la base des listes d'aptitude. Si les policiers municipaux postulent souvent dans leur région pour pouvoir rester près de leur famille et de leurs amis, on observe toutefois que les agents de la nouvelle génération sont de plus en plus mobiles. Contrairement à certains de leurs aînés, ils ne privilégient plus exclusivement leur ville d'origine mais recherchent aussi des emplois correspondant à leurs aspirations policières ; ils sont prêts à « bouger », à muter pour « prendre du galon » ou « relever d'autres challenges ». Ces évolutions contribuent à modifier le profil des services de police municipale : le turn-over y est plus important et l'on y trouve de moins en moins d'agents « du cru », ce qui remet en cause un certain modèle de police de proximité fondé sur l'enracinement local des policiers.

6. Quels ont été les effets de la mise en place d'une police municipale sur les effectifs et les actions de la police nationale ? Y-a-t-il une coordination entre Police Nationale et Police Municipale ?

Je ne suis pas sûre que la mise en place d'une police municipale ait une incidence sur les effectifs de la police nationale (du moins je ne dispose pas des éléments permettant de le dire) mais à l'inverse, c'est bien parce que les moyens de la police nationale leur paraissent insuffisants que les maires décident de créer ou de renforcer leur police municipale, pour pallier les carences en la matière. L'effet pervers, c'est que plus la

police municipale prend de l'envergure, plus la police nationale est tentée de se délester d'un certain nombre de tâches, de déléguer les missions ordinaires de voie publique (stationnement, circulation, sécurisation des manifestations, etc.) et d'abandonner définitivement les activités de proximité (pour exemple, le CLS d'une grande ville de France qui stipule que la police de proximité revient en propre à la police municipale). Par-delà les disparités locales, on peut ainsi repérer des lignes de convergence, des traits communs qui dessinent les nouveaux contours de la division du travail de sécurité publique. Tout se passe comme s'il y avait un transfert de charges progressif : cependant que la police nationale (et la gendarmerie) se recentrent sur les interventions réactives, l'investigation judiciaire et les interpellations, les polices municipales s'engouffrent dans les espaces laissés vacants et s'affirment comme la police du terrain.

Pour formaliser la complémentarité des services et les modalités de leurs contributions respectives sur le territoire, le maire et le préfet signent une convention de coordination. Obligatoire pour les polices municipales qui comptent au moins cinq agents, ainsi que pour toutes celles qui sont armées ou qui travaillent la nuit, cette convention ne saurait néanmoins garantir, à elle seule, la qualité de la coopération au quotidien. Des conflits ouverts à la collaboration étroite en passant par l'indifférence réciproque, les rapports entre police municipale et police nationale varient amplement d'une commune à l'autre. A ce titre, il est intéressant de noter que c'est généralement dans les services de police municipale les plus « policiers » que la coopération avec la police nationale est la plus développée, sur la base d'un investissement mutuel dans le champ la lutte contre la délinquance.

7. Les relations habitants-policiers municipaux sont-elles différentes en termes de respect réciproque ou de violences que celles avec la police nationale ?

En tout cas, les policiers municipaux se réclament de la « seule véritable police de proximité ». Mais entre la rhétorique de légitimation professionnelle et la réalité des rapports avec le public, il peut y avoir un grand décalage. Tout dépend de l'orientation de l'activité des services et de la manière dont les policiers municipaux interprètent leur rôle : d'un côté, les « bobbies » dans l'âme, proches de la population, au service des administrés ; de l'autre, les « flics » en puissance, plus distants, au service de la loi, à la recherche du « flag ».

Il me semble néanmoins qu'on peut tirer quelques conclusions générales par-delà la diversité des doctrines d'emploi et des conceptions du métier. Comparées aux forces de sécurité étatiques, les polices municipales gardent l'avantage sur le terrain de la proximité : ce sont des polices locales, administrées à l'échelle de la commune, qui, dans leur ensemble, jouent la carte de la présence préventive et dissuasive, du dialogue et de la tranquillité quotidienne ; en règle générale, elles « passent » plutôt bien auprès des différents publics. Leur connaissance de la population, leur implication sur le territoire communal et leur sensibilité relative à l'idée d'un service policier étendu sont autant de signes qui laissent penser qu'elles s'inscrivent, de fait, dans la filiation d'une véritable police de proximité.

Cela étant, à mesure que les polices municipales montent en puissance et se voient attribuer de nouvelles prérogatives, elles tendent à se recentrer sur le contrôle, la verbalisation et les interpellations. Cette inflexion répressive est patente, et c'est la qualité du lien avec le public qui risque fort de s'en trouver affectée. Au regard de la conjoncture actuelle et sous réserve des évolutions à venir, on peut alors craindre qu'elles se coupent à leur tour de la population et finissent par perdre prise dans la localité. Sur l'autel de la professionnalisation, ce sont la richesse de leur métier et la spécificité de leur identité qu'elles pourraient à terme sacrifier.

J'ose croire qu'il est d'autres scénarii possibles, et c'est aux polices municipales qu'il revient de les écrire, pour éviter que le souci de servir la collectivité locale ne cède devant le désir de se rapprocher du modèle dominant de la « grande » police nationale. L'enjeu, c'est de réussir à conjuguer l'exercice des nouveaux pouvoirs avec la vocation originelle de proximité, pour offrir un service public policier de qualité. A cet effet, les polices municipales doivent s'affranchir de la conception ordinairement admise du professionnalisme policier, inventer et forger de nouveaux référentiels d'action, de formation et d'évaluation, permettant d'apprécier et de valoriser le travail policier de proximité. A mon sens, c'est là le défi de leur professionnalisation.

2240

Formation au tir, armement et mise à disposition des agents de police municipale

Avec les deux décrets du 3 et 28 août 2007, le Gouvernement a franchi un pas supplémentaire vers la professionnalisation de la police municipale. Sont ainsi revisitées les règles relatives à la formation et à l'armement des policiers municipaux. Par ailleurs, en conséquence de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, la mutualisation des services de police municipale est organisée sous la forme d'une mise à disposition.

D. n° 2007-1178, 3 août 2007, mod. D. n° 2000-276, 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du Code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale : JO 5 août 2007, p. 13144

D. n° 2007-1283, 28 août 2007 relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements : JO 30 août 2007, p. 14320

NOTE

La montée en puissance des polices municipales s'illustre facilement par quelques chiffres. Il y a aujourd'hui environ 17 500 policiers municipaux employés par 3 227 communes et une quinzaine d'établissements publics de coopération intercommunale. Selon le ministère de l'Intérieur, 13 280 (76 %) de ces agents sont désormais armés au sein de 1 738 communes. Sur le plan technique, 99 % des policiers municipaux disposent d'armes de 6e catégorie et 52 % d'armes de 4e catégorie (sur le détail de ces catégories, V. *infra*). La police municipale est devenue, au fil des années, non seulement une véritable police de proximité mais aussi une réelle force de sécurité. Pour faire face aux critiques récurrentes et craintes justifiées quant à la formation de ces agents, le Gouvernement a pris le décret du 3 août 2007 afin de garantir aux agents et à la population un meilleur entraînement des policiers municipaux. Ce texte intéresse aussi l'armement des agents et devrait, par exemple, mettre fin aux pratiques communales parfois rencontrées d'offrir aux policiers partant à la retraite leur arme de service ! Par ailleurs, le décret du 28 août 2007 est venu autoriser la mutualisation des policiers municipaux sans passer par le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale. C'est à ces deux textes que nous allons consacrer les développements suivants.

1. Les nouvelles dispositions relatives à l'armement des policiers municipaux

La question de l'armement des policiers municipaux a toujours fait l'objet de controverses. Après de nombreux débats au sein des hémicycles parlementaires et avec les organisations syndicales, il a finalement été autorisé par la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales (*L. n° 99-291 : JO 16 avr. 1999, p. 5607*) qui est à l'origine de l'article L. 412-51 du Code des communes. Le deuxième alinéa de cet article dispose qu'un décret en Conseil d'État « *précise par type de mission, les circonstances et les conditions dans lesquelles les agents de police municipale peuvent porter une arme. Il détermine, en outre, les catégories et les types d'armes susceptibles d'être autorisés, leurs conditions d'acquisition et de conservation par la commune et les conditions de leur utilisation par les agents. Il précise les modalités de la formation que ces derniers reçoivent à cet effet* ». Ce décret d'application a bien été édicté. Il s'agit du décret du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du Code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale (*D. n° 2000-276 : JO 26 mars 2000, p. 4733*).

Sans entrer dans le détail de ce texte, il suffit de signaler que celui-ci prévoit, notamment, que les agents de police municipale peuvent être autorisés à porter des armes de 4e (revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial, armes de poing chambrées pour le calibre 7,65 mm, armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm), 6e (matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa », générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes, projecteurs hypodermiques) et 7e catégories (armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm).

Saisi au contentieux, le Conseil d'État a reconnu la légalité de ces dispositions (*CE, 19 juin 2000, n° 221500, Cne Marcq-en-Barœul et a. : Juris-Data n° 2002-064000 ; JCP A 2002, 1036*) et le principe de l'armement semble désormais acquis.

Le décret du 24 mars 2000 a cependant été modifié une première fois en 2004 (*D. n° 2004-687, 6 juill. 2004 : JO 13 juill. 2004*) dans le dessein de doter les agents municipaux d'armes à feu à létalité atténuée (lanceur de balles de défense mieux connu sous l'appellation commerciale de *flash-ball*) pouvant permettre, conformément aux dispositions de l'article 122-5 du Code pénal, de riposter avec des moyens mieux proportionnés.

Le décret n° 2007-1178 du 3 août 2007 apporte donc une seconde série de modifications voulues par le Gouvernement afin de remédier à certaines difficultés relevées parfois depuis de nombreuses années. Il poursuit principalement les trois objectifs suivants.

Certificat médical d'aptitude de l'agent sollicitant un port d'arme.

D'abord, l'une des principales innovations du décret est d'insérer une disposition permettant de s'assurer de l'état physique et « psychique » (le terme est aussi employé par *D. n° 95-589, 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des*

Ndlr : Chiffres aimablement communiqués à l'auteur.

matériels de guerre, armes et munitions, art. 47 : JO 7 mai 1995) de l'agent sollicitant un port d'arme. Désormais, lorsqu'un maire souhaite obtenir pour ses agents une autorisation individuelle de porter une arme, il doit joindre à sa demande adressée au préfet un certificat médical récent attestant de l'état de santé des agents concernés. Ce certificat peut être délivré par tout médecin sans qu'il soit besoin de recourir à un médecin agréé par l'Administration.

Formation au tir.

Ensuite, le décret du 3 août 2007 a modifié les règles relatives à la formation au tir des agents de police municipale.

D'une part, il instaure une obligation de formation préalable à l'obtention d'un port d'arme de 4e et 7e catégorie. Cette formation doit être attestée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et remise à l'agent. Il appartient au préfet de communiquer au centre l'identité des agents devant se rendre aux séances de tir et de les autoriser à transporter leur arme. La convocation délivrée par le CNFPT à la formation vaut titre de transport de l'arme. Le nouveau texte instaure une dérogation à l'article 8 du décret du 24 mars 2000. Celui-ci prévoit en principe que l'acquisition et la détention d'armes par la commune sont postérieures à la délivrance préfectorale du port d'arme. Mais puisque les présentes modifications apportées au décret subordonnent le port d'arme à une formation préalable et pour éviter de se retrouver dans une impasse, il est naturel d'autoriser désormais une commune à acquérir et à détenir une arme, l'autorisation préfectorale étant retirée si l'agent n'obtient pas son attestation de formation.

D'autre part, le décret réaffirme l'obligation de formation continue d'entraînement au tir. Si un agent ne satisfait pas à cette obligation, il appartient au CNFPT, organisateur des séances de tir, d'informer le préfet du manque d'assiduité de l'agent. Le représentant de l'État dispose dans ce cas d'un pouvoir de suspension de l'autorisation de port d'arme. De plus, indépendamment de motifs liés à la sécurité publique, le préfet peut retirer l'autorisation de port d'arme à un agent dont l'inaptitude à un tel port a été constatée par le directeur de la séance d'entraînement au tir. Ce pouvoir de retrait s'accompagne d'un pouvoir de suspension de l'autorisation de port d'arme.

Toutes ces formations au tir doivent être organisées par le CNFPT avec le concours des services de la police et de la gendarmerie nationales et des moniteurs de la police municipale. Conformément à ce que prescrit l'article L. 412-54 du Code des communes, des conventions pourront être passées entre le CNFPT et la police ou la gendarmerie en ce qui concerne la mise à disposition de locaux, de stands de tir et de lieux d'hébergement. Enfin, pour éviter la multiplication des acteurs, le texte supprime l'encadrement de la formation par les associations de tir sportif.

Armes acquises sans autorisation.

L'article 8 du décret du 24 mars 2000, dans sa version précédente, prévoyait déjà que dans le cas où l'autorisation de détention d'armes par la commune était retirée ou non renouvelée, la commune était tenue de céder dans un délai de trois mois les armes et munitions qu'elle n'était plus autorisée à détenir. Le maire devait informer le préfet des mesures prises en ce sens. Ce dispositif est maintenu mais le décret du 3 août 2007 ajoute que cette procédure est applicable après mise en demeure du préfet lorsque l'arme a été acquise sans autorisation préalable, ce qui en principe, est une hypothèse qui ne devrait pas survenir mais il semble que le ministère de l'intérieur ait eu quelques exemples de nature à justifier cette nouvelle disposition. De toute façon, cette procédure ne dispense pas de poursuites pénales en cas d'acquisition et de détention d'armes sans autorisation même lorsque par la suite ces armes sont cédées à des autorités compétentes (*C. défense, art. L. 2339-5 et s.*).

Pour conclure sur ce décret du 3 août 2007, il convient d'ajouter que ce texte ne s'appliquera pas à Paris puisque la collectivité n'y dispose pas de police municipale et qu'il contient par ailleurs des dispositions transitoires afin de laisser au CNFPT le temps d'organiser les formations et de se doter de moniteurs de police municipale (*art. 7 et 8*).

2. La mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements

L'article 4 de la loi relative à la prévention de la délinquance (*L. n° 2007-297 : JO 7 mars 2007, p. 4297*) a créé un article L. 2212-10 au sein du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Celui-ci autorise plusieurs communes, par voie de convention, à mettre en commun un ou plusieurs agents de police municipale et des équipements. L'objectif clairement affiché est de réaliser des économies d'échelle et de pallier le manque de moyens des petites communes puisque cette possibilité ne vise que les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant. Mais une commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale lorsqu'il met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 2212-5 du même code (*D. Jean-Pierre, Intercommunalité et fonction publique territoriale dans la loi du 27 février 2002 : JCP A 2002, 1093*). Le Parlement a donc veillé à ce que ne se télescopent pas les formules juridiques de mise en commun des moyens et des personnels. Il invite aussi peut-être les communes à mutualiser leurs policiers en dehors d'un Epci au risque de vider de sa substance le dispositif instauré depuis 2002. Celui-ci n'a pas, semble-t-il, rencontré le succès escompté. Il est en tout cas de nature à rassurer les maires inquiets de perdre la maîtrise de leur pouvoir de police car, psychologiquement, la mise à disposition de personnels ne paraît pas avoir le même impact sur les édiles municipaux que la mise en place d'une police intercommunale par un établissement public de coopération intercommunale. Le législateur préférerait-il une police pluricommunale à une police intercommunale ?

Le nouvel article L. 2212-10 du Code général des collectivités territoriales prévoit, en effet, que les agents intéressés sont mis de plein droit à disposition des autres communes par la commune employeur et sont placés sous l'autorité du maire de la commune d'accueil. Classiquement en ce domaine, la loi a indiqué qu'une convention de mise à disposition devait être conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précisant les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements. Les communes intéressées doivent en plus se doter d'une convention de coordination des interventions de la police municipale avec les services de l'État dans les conditions prévues par l'article L. 2212-6 du Code général des collectivités territoriales. Pour la mise en œuvre de ce dispositif, il fallait toutefois l'explicitation d'un certain nombre de détails qui ont été récemment apportés par le décret n° 2007-1283 du 28 août 2007. Ce dernier concerne tant le contenu de la convention que la condition juridique des agents mis à disposition.

Contenu et régime juridique de la convention de mise à disposition.

La convention de mise à disposition doit être signée par les maires des communes intéressées après délibération de leurs conseils municipaux pour une année au moins. Elle doit être transmise en préfecture et peut être dénoncée après un préavis de trois mois minimum.

Le nouvel article R. 2212-11 du Code général des collectivités territoriales énumère les éléments devant figurer dans la convention

sans pour autant tendre à l'exhaustivité. Pour ce qui est du ressort du domaine de l'organisation, doivent être notamment indiqués le nombre total par grade d'agents mis à disposition, les conditions de leur emploi, la répartition de leur temps de présence dans chaque commune, la nature et les lieux d'intervention, l'autorité hiérarchique dont ils relèvent et, enfin, la commune chargée d'acquérir, détenir et conserver les armes. Sur le plan financier, la même disposition précise que la convention doit prévoir les modalités de répartition entre les communes des charges financières en personnels, équipements et fonctionnement, accompagnées d'une prévision financière en annexe révisable annuellement, les modalités de versement de la participation de chaque commune ainsi que les conditions de prise en charge des coûts liés à une suppression d'emplois.

La convention doit, en outre, prévoir les conditions de son renouvellement ainsi que les conséquences du retrait d'une commune.

Conditions d'emploi et de gestion des agents de police municipale mis à disposition.

La mise à disposition des agents est prononcée par arrêté du maire après avis de la commission administrative paritaire. Une copie de la convention doit être annexée à l'arrêté de mise à disposition. L'article R. 2212-13 du Code général des collectivités territoriales, issu du décret du 28 août 2007, ajoute que la durée de la mise à disposition ne peut excéder trois années mais qu'elle est renouvelable par période n'excédant toutefois pas trois ans. Elle peut néanmoins être interrompue avant le terme fixé par l'autorité territoriale à la demande de celle-ci ou de l'ensemble des communes d'accueil du fonctionnaire mis à disposition. Quant aux autres conditions d'emploi et de gestion des agents (pouvoir disciplinaire, congés annuels, congés de maladie), c'est le droit commun de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux qui s'applique (*L. n° 84-53, 26 janv. 1984, art. 61 : JO 27 janv. 1984. – D. n° 85-1081, 8 oct. 1985 : JO 12 oct. 1985*).

Le cas échéant, la demande de port d'arme prévue par l'article L. 412-51 du Code des communes est établie conjointement par l'ensemble des maires de ces communes. Ceux-ci doivent désigner parmi eux l'autorité qui sera autorisée par le préfet à acquérir et détenir les armes.

Au vu de l'ensemble de ces nouvelles dispositions, dont l'apparente simplicité cache probablement bien des difficultés d'application sur le terrain, le plus étonnant réside dans le fait qu'au niveau de l'État aucune étude d'impact n'ait été réalisée pour évaluer la charge financière supplémentaire qui sera à supporter par les communes. Or, chacun sait que si la sécurité n'a pas de prix, elle a assurément un coût.

Didier Jean-Pierre,
agrégé des facultés de droit,
professeur de droit public à l'université Lyon III

Mots-Clés : *Sécurité / Police - Police municipale - Armement - Formation*
Sécurité / Police - Formation - Mise à disposition - Équipement
Fonctions publiques - Police municipale - Armement - Formation
Fonctions publiques - Formation - Mise à disposition - Équipement
JurisClasseur : *JurisClasseur Fonctions publiques, Fasc. 530, par M. Canedo*

SÉCURITÉ

Trois communes de l'Aube mutualisent leur police municipale

Ce nouveau type de police intercommunale est l'une des premières du genre en France.

En créant une police intercommunale, les trois villes partenaires poursuivaient chacune un but différent: Saint-Julien-les-Villas cherchait à étendre les horaires de sa police municipale, Saint-Parres-aux-Tertres désirait étoffer ses effectifs (un seul agent), tandis que Rosières-près-Troyes voulait tout simplement créer ce service.

Douze heures de présence. Des objectifs différents, donc, mais une convergence d'intérêts qui a abouti, le 18 mai 2009, à la signature de deux conventions. La première précise les modalités de mise en commun des agents et de leurs équipements en termes d'organisation et de financement. Un dispositif que la loi rend désormais possible (1). La seconde convention fixe les règles de coexistence avec la police nationale, de manière à coordonner les interventions. Cette police municipale partagée est opérationnelle depuis le 1er juin. Couvrant un territoire de 13 000 habitants, elle se compose de sept policiers et d'une secrétaire. Hébergée à la mairie de Saint-Julien, elle est dotée de deux véhicules sérigraphiés et d'une moto, chaque agent étant équipé d'un bâton de défense et d'une bombe lacrymogène. Les policiers de Saint-Julien ont dû restituer leur revolver P38 spécial, la commune de Rosières n'étant pas favorable à ce type d'armement.

La nouvelle police municipale est en service de 8 à 20 heures du lundi au vendredi, et jusqu'à 22 heures en été. Les hommes effectuent des patrouilles pédestres et motorisées. L'équipe de terrain est joignable en permanence sur un portable, dont le numéro a été communiqué aux habitants.

Statutairement, chaque agent est employé par une commune différente: cinq le sont par Saint-Julien, un par Rosières et un par Saint-Parres. Mais ils sont mis à la disposition des autres collectivités dans l'exercice de leurs fonctions et relèvent de l'autorité du maire de la commune dans laquelle ils interviennent. La convention de mise à disposition a été signée après délibération des conseils municipaux. Elle est conclue pour une durée d'un an, renouvelable deux fois, ce qui permet à chaque partie de se retirer à tout moment, ou presque.

Aucune des trois villes ne semble animée de telles intentions après quelques mois de cohabitation. Outre les retombées positives en termes de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques, pour un coût relativement modique (18 euros par habitant et par an en fonctionnement, non compris 40 000 euros d'investissement sur trois ans), les maires semblent y avoir gagné en sérénité.

Bonne cohabitation. «Je ne suis plus dérangé à tout moment par tout ce qui pourrit la vie: une branche d'arbre, un chien qui aboie ou un excès de vitesse», témoigne le maire de Saint-Julien, Daniel Picara. «Je n'ai plus aucun souci avec les administrés», confirme sa collègue de Saint-Parres, Colette Rota.

L'ancien «policier facteur» assume maintenant pleinement ses tâches de policier, sorte d'homme à tout faire de la voie publique, dont même le Codis (2) n'hésite plus à solliciter le renfort pour un feu, un malaise ou un accident. Quant à la police nationale, elle appelle de ses vœux, par la voix du commissaire Mathieu Bernier, directeur départemental de la sécurité publique de l'Aube, une mutualisation de la police municipale «à l'échelle de l'agglomération troyenne, voire au-delà». **Frédéric Marais**

(1) La possibilité de mutualiser la police municipale résulte de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 (art. 4) relative à la prévention de la délinquance, et du décret n° 2007-1283 du 28 août 2007 relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements (art. L.2212-10 du Code général des collectivités territoriales).
(2) Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

TÉMOIGNAGE **Sébastien Mailly**, chef de la police municipale

«Une plus grande réactivité»

«Notre présence accrue sur le terrain et notre travail d'îlotage ont amélioré la qualité du service public rendu à la population grâce, notamment, à une plus grande réactivité. En cinq mois, 639 personnes ont appelé ou se sont présentées au poste, et nous avons effectué 1 454 interventions. Notre action se déploie dans trois directions: la sécurité routière (stationnements gênants, contrôles de vitesse, d'alcoolémie et d'usage de stupéfiants); la sécurité des biens et des personnes (problèmes de voisinage, véhicules ou individus suspects, surveillance des pavillons, sécurisation des entrées et sorties d'écoles par roulement, création d'un service d'objets trouvés); et, enfin, la protection de l'environnement et de la qualité de vie (voitures ventouses, animaux errants, haies trop hautes, dépôts d'ordures). La mutualisation a permis aussi de créer un service des objets trouvés.»