



**HAL**  
open science

## Les villes françaises et italiennes dans la gouvernance de la sécurité urbaine

Séverine Germain

► **To cite this version:**

Séverine Germain. Les villes françaises et italiennes dans la gouvernance de la sécurité urbaine. Centre International pour la Prévention de la Criminalité. Rapport International 2010. Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne: tendances et perspectives, Centre International pour la Prévention de la Criminalité, pp.139-142, 2010, Rapport international. halshs-00578482

**HAL Id: halshs-00578482**

**<https://shs.hal.science/halshs-00578482>**

Submitted on 21 Mar 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Les villes françaises et italiennes dans la gouvernance de la sécurité urbaine**

### *Introduction*

Dans deux pays marqués par un système policier centralisé, la France et l'Italie, on assiste depuis les décennies 1980-1990 à un investissement croissant du domaine de la sécurité par les municipalités, qu'illustre notamment l'avènement de partenariats Ville-Etat en la matière (les contrats locaux de sécurité en France, les contrats de sécurité en Italie). L'examen des politiques de sécurité urbaine que développent les Villes ouvre des pistes d'interrogation sur la place de l'Etat dans la production de la sécurité au quotidien. En effet, les Etats européens se sont historiquement constitués par un processus de monopolisation de la violence, revendiquant d'assurer la sécurité des biens et des personnes sur leur territoire. L'entrée en jeu d'acteurs non étatiques dans le domaine de la sécurité invite alors à questionner la place de l'Etat dans ce que l'on peut désormais appeler la gouvernance de la sécurité, i.e. un mode de production de la sécurité associant différents types d'acteurs, non plus seulement étatiques.

### *Les compétences des municipalités en matière de sécurité*

Aux côtés des forces de police nationales (Police et Gendarmerie nationales en France, Police d'Etat, Carabinieri et Garde des Finances en Italie) existent des polices municipales, placées sous l'autorité directe des maires, et dont les compétences sont moins étendues que celles des polices nationales. Les maires français et italiens disposent d'une police municipale pour appliquer les réglementations de police administrative sur le territoire communal mais n'ont aucune autorité hiérarchique sur les forces de police nationales.

Le responsable de l'ordre public (la sécurité de l'Etat et des institutions) au niveau local est le préfet, c'est-à-dire le représentant de l'Etat sur le territoire départemental en France ou

provincial en Italie<sup>1</sup>. Sur le territoire communal, c'est le maire qui représente l'Etat et qui détient, à ce titre, des compétences dans le domaine de l'ordre public. En tant que représentant de l'Etat à l'échelle de sa commune, le maire se trouve également doté de fonctions de police judiciaire, c'est-à-dire des missions d'investigation et de répression des infractions à la loi pénale, qu'il exerce sous l'autorité du procureur de la République, le représentant du parquet (ou Ministère public)<sup>2</sup>.

Depuis la loi de 1884<sup>3</sup>, le maire français dispose de pouvoirs de police urbaine et rurale, qu'il exerce sur sa commune sous l'autorité du préfet. Le maire français doit faire respecter « le bon ordre, la sûreté, la sécurité, et la salubrité publiques ». Il s'agit de compétences dites de « police administrative ». Cette dernière se distingue juridiquement de la police judiciaire par sa finalité préventive (par opposition à la finalité répressive de la police judiciaire)<sup>4</sup>. Le maire italien détient également des compétences en matière de police urbaine et rurale, qui se traduisent par des règlements divers concernant la propreté urbaine, la circulation automobile, l'exercice d'activités bruyantes, etc. (Ragonesi, 2002: 95).

C'est la loi du 15 avril 1999<sup>5</sup> qui régit les polices municipales françaises. Le texte leur confère, tout d'abord, des missions en matière de police de la route<sup>6</sup>. Les policiers municipaux obtiennent ensuite l'habilitation à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire ou au Code de la route. Enfin, la loi de 1999 rend obligatoire la signature d'une convention de coordination entre le maire et le préfet, après avis du procureur de la République, pour les polices municipales de plus de cinq agents, celles qui assurent un travail de nuit (dont la plage est fixée par la loi à la période

---

<sup>1</sup> La figure du préfet, symbole de la centralisation de l'Etat français, date de l'ère napoléonienne. Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, la France est subdivisée en départements et l'Italie en provinces, chacune sous la responsabilité d'un préfet.

<sup>2</sup> En France, le maire n'exerce cependant presque jamais ses compétences de police judiciaire.

<sup>3</sup> Les pouvoirs de police du maire sont définis par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, repris par l'article L2212 du Code général des Collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Dans la pratique toutefois, les deux types de police ne se distinguent pas nécessairement car elles peuvent se cumuler, voire se transformer l'une en l'autre. Par exemple, une fouille au corps à l'entrée d'un stade constitue une opération de police administrative (prévention des violences), mais si la personne fouillée détient une arme, son arrestation constitue une opération de police judiciaire (poursuite d'une infraction).

<sup>5</sup> Loi n°9-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

<sup>6</sup> Le décret n°2000-277 du 24 mars 2000 énumère la liste des contraventions qu'ils peuvent dresser pour les infractions au code de la route.

23h-6h)<sup>7</sup>, et celles qui sont armées. Les agents de police municipale peuvent être autorisés par le préfet, sur demande motivée du maire, à porter une arme sous réserve de l'existence d'une convention de coordination. En effet, les policiers municipaux disposent également de fonctions auxiliaires de « sécurité publique » (lutte contre la petite et moyenne délinquance), qu'ils ne peuvent cependant exercer qu'en collaboration avec les forces de l'ordre nationales. Le décret n°2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement des agents de police municipale précise que ces derniers peuvent être autorisés à porter des armes de quatrième catégorie (revolvers) et sixième catégorie (bâtons de défense, tonfas, bombes lacrymogènes)<sup>8</sup>. La liste des armes dont peuvent être dotés les policiers municipaux français a en outre été augmentée, en juillet 2004, du lanceur de balles de défense (plus connu sous le terme de « flashball »)<sup>9</sup> et, en septembre 2008, du pistolet à impulsion électrique (« taser »)<sup>10</sup>.

En Italie, les polices municipales participent à l'ensemble des missions policières. La loi-cadre de 1986<sup>11</sup> accorde des fonctions de police judiciaire et des fonctions auxiliaires de sécurité publique aux polices municipales, tandis qu'une loi de 1992<sup>12</sup> leur confère des missions de police de la route. Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, les policiers municipaux travaillent directement sous l'autorité du Parquet et peuvent mener des investigations<sup>13</sup>. En tant qu'auxiliaires de sécurité publique, les policiers municipaux peuvent obtenir du préfet la qualité d'agents de sécurité publique, à la demande du maire, ce qui les autorise à porter une arme à feu sans avoir à en demander la licence. C'est un règlement du 4 mars 1987 du ministre de l'Intérieur qui définit la nature de l'armement des policiers municipaux<sup>14</sup>. Dans la pratique, seules les plus

---

<sup>7</sup> En dehors des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies et fêtes organisées par la Commune.

<sup>8</sup> Une enquête du Centre National de la Fonction Publique Territoriale estimait, en 2002, que 41% des polices municipales étaient armées (6% d'armes de quatrième catégorie, 21% d'armes de sixième catégorie et 13% des deux). Enquête du pôle police municipale du CNFPT, au 1er janvier 2002 (citée par Malochet, 2005 : 61).

<sup>9</sup> Décret n°2004-687 du 6 juillet 2004 modifiant le décret n°2000-276 du 24 mars 2000.

<sup>10</sup> Décret n° 2008-993 du 22 septembre 2008 modifiant le décret n° 2000-276 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.

<sup>11</sup> Loi-cadre n°65 du 7 mars 1986 relative au statut de la police municipale.

<sup>12</sup> Article 12 du décret législatif 285 du 30 avril 1992.

<sup>13</sup> Les policiers municipaux sont agents de police judiciaire et leurs responsables sont officiers de police judiciaire (article 57 du code de procédure pénale italien).

<sup>14</sup> Décret n°145 de 1987 du ministre de l'Intérieur. Ce décret fixe la typologie des armes (pistolets semi-automatiques ou revolver), le nombre d'armes disponibles dans les différents commandements de police, les modalités d'accès au polygone de tir pour les entraînements. Les polices municipales italiennes disposent par exemple de pistolets mais

petites communes disposent de polices municipales non armées<sup>15</sup>.

### *Le développement de la contractualisation ou la gouvernance de la sécurité urbaine*

Le rôle des municipalités dans la gouvernance de la sécurité urbaine s'accroît avec les processus de contractualisation des politiques de prévention et sécurité qui sont intervenus ces dernières deux dernières décennies. Les politiques contractuelles renvoient à l'avènement de « partenariats » entre les collectivités locales et l'Etat, qui s'associent pour prévenir et lutter contre la délinquance.

En France, les politiques contractuelles remontent à la politique de « prévention de la délinquance », issue des rapports Peyrefitte de 1977 et Bonnemaïson de 1982, qui confie au maire la responsabilité des instances partenariales d'orientation : les conseils communaux de prévention de la délinquance. A partir de 1992, la politique de territorialisation de la sécurité crée de nouveaux dispositifs contractuels qui visent à améliorer le fonctionnement inter-organisationnel des services de l'Etat et à les insérer localement en les rapprochant de la population. Ces différentes formes contractuelles, dont la dernière en date est le Contrat Local de Sécurité (CLS), sanctionnent un renforcement de la place des services en charge de la répression au détriment des acteurs socio-éducatifs.

Les politiques de prévention de la délinquance et de territorialisation de la sécurité cohabitent durant la décennie 1990, jusqu'à ce qu'adviennent des tentatives d'intégration. En 2002, le gouvernement français lance une nouvelle politique de sécurité, visant à assurer une meilleure intégration entre « prévention » et « sécurité ». Le décret du 17 juillet 2002 crée les Conseils locaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance (CLSPD), destinés à gérer les CLS en remplacement des CCPD, tandis que la circulaire du 4 décembre 2006 relative à l'élaboration des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération vise une meilleure intégration des dispositifs existants, afin de donner une « nouvelle impulsion à la prévention de la délinquance ».

---

pas de tonfas.

<sup>15</sup> Sénat de la République française, *Les polices municipales*, étude de législation comparée n°38, mai 1998.

En Italie, l'histoire de la contractualisation est beaucoup plus récente et se caractérise par un système de relations triple entre municipalité, régions et Etat. Les contrats de sécurité, signés entre maire et préfet, ont surtout pour objectif la coordination de la police municipale avec les forces de l'ordre nationales et l'amélioration de l'information du maire. En mai 2003, le ministère de l'Intérieur italien en recensait 208 sur tout le territoire. D'après nos propres estimations, en 2003, plus de 18 millions d'Italiens (soit moins du tiers de la population) résidaient dans une zone concernée par un contrat de sécurité. En France, les données du ministère de l'Intérieur faisaient état de 867 CLSPD créés au 1<sup>er</sup> septembre 2005, dont 783 installés. Pour mémoire, le bilan 1999 des CLS faisait état de 290 CLS signés et 439 autres en préparation, ce qui représentait plus de 31 millions d'habitants concernés (51% de la population).

Il existe, en outre, onze lois régionales sur la sécurité, qui ont toutes en commun de chercher à instaurer un partenariat entre la Région et les services de l'Etat et de créer une enveloppe pour financer les projets de prévention et sécurité des collectivités locales (provinces et communes) et des associations (Braghero & Izzi, 2004). Les Régions procèdent également à la signature d'accords de programme avec l'Etat en matière de sécurité urbaine. Actuellement au nombre de six, ces accords prévoient notamment le développement de la recherche scientifique sur les problèmes identifiés ; le financement de projets ; le renforcement des programmes de formation conjointe entre Police d'Etat, polices municipales et carabinieri<sup>16</sup> et l'amélioration de la coordination entre les différents corps (Police d'Etat, carabinieri, Garde des finances et polices municipales).

---

<sup>16</sup> A l'exception des régions à statut spécial et provinces autonomes, les régions ont un rôle d'harmonisation des modalités d'organisation et de fonctionnement des polices locales sur leur territoire (organisation des corps de police municipale, formation professionnelle des agents, etc.) depuis la loi-cadre de 1986.

## Conclusion

Au cours des années 1980 et 1990, les municipalités françaises et italiennes réinvestissent les compétences qu'elles détenaient depuis le 19<sup>e</sup> siècle en matière de sécurité urbaine. Ce « retour » des Villes dans un domaine dont l'Etat revendiquait le monopole se traduit par des innovations en matière d'agencement organisationnel et de contenu des politiques menées.

D'une part, les municipalités créent des services spécifiquement en charge de la sécurité urbaine. Ces nouveaux services sont le plus souvent structurés sur un principe de différenciation fonctionnelle : au sein du service, une cellule se trouve spécifiquement en charge des relations avec les acteurs socio-éducatifs, tandis qu'une autre travaille plutôt avec les forces de police nationales (Germain, 2008). Les municipalités se positionnent ainsi en acteurs pivots de l'articulation entre prévention *et* sécurité sur leur territoire.

D'autre part, le réinvestissement de la sécurité urbaine par les municipalités françaises et italiennes se traduit par la mise en place de mesures nouvelles. Agents de médiation urbaine, vidéosurveillance de voie publique, arrêtés municipaux anti désordre (contre la consommation d'alcool sur la voie publique ou la mendicité agressive par exemple) constituent les principales innovations politiques repérées en France et en Italie. Le retour des municipalités dans la sphère de la sécurité urbaine s'avère donc un puissant vecteur de changement dans le contenu des politiques menées.

## Références bibliographiques

Braghero, M. & Izzi, L. (2004), « Le legislazioni regionali », in Selmini, R. (ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna : Il Mulino, 245-257.

Germain, S. (2008), *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des Villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, thèse de doctorat de science politique, Saint Martin d'Hères : Université Pierre Mendès-France Grenoble II, 2 vol., 651 et 499 p.

Malochet, V. (2005), *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, thèse de doctorat de sociologie, Bordeaux : Université Bordeaux II, 462 p.

Ragonesi, V. (2002), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano : Il Sole 24 Ore, 3<sup>a</sup> ed., aggiornata, 577 p.