

Ordre public et pouvoirs territoriaux

Bernadette MALGORN

Conseillère maître à la Cour des comptes

RESUME. — Dans un territoire de la République de plus en plus fragmenté, l'appréciation du bon ordre est de plus en plus difficile pour l'autorité civile de police municipale, maire ou préfet. L'occupation de l'espace et les conflits qui en résultent sont mal anticipés par la planification de l'urbanisme comme l'illustrent les grands rassemblements d'hommes, le désarroi des campagnes et les quartiers sensibles. L'ordre public doit s'exercer dans la proximité mais sous bonne régulation zonale.

MOTS CLE. — territoire de la République - bon ordre - police municipale - maire et préfet - planification spatiale - campagne et quartiers sensibles - proximité et régulation zonale

Ce n'est pas la conseillère maître à la Cour des comptes qui s'exprimera ce matin, dans ce colloque sur l'ordre public, organisé par l'Association française de philosophie du droit, mais plutôt l'ancienne préfète de région, de département et de zone de défense, qui est aussi aujourd'hui élue locale, sans exercer de responsabilité exécutive. Et c'est mon expérience territoriale que je vous propose de partager maintenant.

Le programme du colloque donne de l'ordre public une vision très large qui va de la sécurité publique entendue au sens le plus strict jusqu'à l'ordre public économique, écologique, social, culturel ou financier.

L'exercice du rétablissement et du maintien de l'ordre public, dont le préfet assume la responsabilité dans son département, est souvent à relier à des troubles de nature sociale, économique, culturelle ou autres qui n'ont trouvé à s'exprimer, sinon toujours à se résoudre, que par la perturbation de l'espace public.

Le pluriel des territoires

L'intitulé de mon intervention évoque les pouvoirs territoriaux au pluriel.

L'article premier de la Constitution établit une République indivisible dont l'organisation est décentralisée.

Et l'article 72, dans sa rédaction modifiée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que « le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Cet énoncé des missions du préfet est précédé d'une précision délimitant le champ d'application territorial de cette mission. Il agit « dans les collectivités territoriales de la République » là où la rédaction initiale de la Constitution indiquait « dans les départements et les territoires ».

L'acte II de la décentralisation d'où procède cette évolution sémantique était animé par un esprit régionaliste qui a pu ainsi vouloir donner au préfet de région une assise plus large que celle qu'il tenait de son département chef-lieu. On sait ce qu'il advint de ces intentions : cet acte II se traduit en pratique par un renforcement de la collectivité départementale.

Il est difficile d'augurer de ce qu'il adviendra du paquet actuel qui, de loi MAPTAM en loi NOTRE a suivi un chemin assez similaire : de l'affirmation d'une volonté de régionalisation et même de « dévitalisation » du département au maintien de l'essentiel des compétences de ces derniers.

Quant à la nouvelle carte des régions, on ne sait la contribution qu'elle pourra apporter au bon ordre de la République.

Ce pluriel des territoires nous a en réalité éloignés de ce qui reste le plus permanent dans notre organisation territoriale : la commune et le maire.

Une police municipale

Parler de l'ordre public sur le territoire renvoie inévitablement à la loi municipale du 5 avril 1884 qui fonde les pouvoirs de police municipale et dont la quintessence se retrouve aujourd'hui dans l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la tranquillité publique ».

Le détail en suit en 7 alinéas. Cette police municipale comprend notamment :

« 2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, etc.

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, etc. »

Selon que l'on se trouve ou non dans une commune où la police est étatisée, selon que les événements susceptibles de provoquer des troubles à l'ordre public se situent dans une ou plusieurs communes, les pouvoirs respectifs du maire et du préfet s'articulent de manière différente, du simple contrôle administratif à la responsabilité de l'État seul.

Des blocs à la poussière de compétences

Si l'on ajoute les dispositions issues du code de la sécurité intérieure invitant le maire à concourir à la prévention de la délinquance, on voit que, loin d'être cloisonnés dans des compartiments étanches, les compétences qui concourent au maintien de l'ordre public sur le territoire relèvent d'une pluralité d'autorités. La coopération de l'ensemble des pouvoirs publics qui y exercent des responsabilités est indispensable.

Cette évolution va à l'encontre de la théorie des blocs de compétence dont on avait cru pouvoir faire le socle de la décentralisation dès son premier acte.

De clause de compétence générale en « chef de filât », ces blocs se sont transformés en poussière.

La loi NOTRE ambitionne de fonder une nouvelle organisation territoriale de la République en substituant à la clause de compétence générale « des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité », sans oublier « les compétences partagées » qui confient le tourisme, le sport, la culture et les langues régionales à plusieurs niveaux de collectivités.

Pour ajouter à la complexité, on verra, avec les communes nouvelles et la nouvelle impulsion donnée à l'intercommunalité, apparaître de nouveaux acteurs susceptibles d'être impliqués dans les politiques de prévention de la délinquance et l'exercice de la police municipale.

Quel est le bon ordre ?

Quel est aujourd'hui ce « bon ordre » auquel peut aspirer le bon citoyen ?

Il ne procède pas de l'harmonie spontanée des esprits dans une société de plus en plus hétérogène et de plus en plus mouvante.

Les gens sont aujourd'hui multi appartenant et certaines de ces communautés d'appartenance sont désormais virtuelles et se jouent des frontières où règne la loi nationale.

On hésite fort aujourd'hui à évoquer « les bonnes mœurs » et on ne sait plus vraiment les définir : la pression sociale de voisinage qui en était souvent l'arbitre ne joue plus guère de rôle.

Il est de plus en plus difficile de définir positivement le bon ordre. La population éprouve moins de mal à désigner ce en quoi il est troublé et à exprimer ses revendications vis-à-vis des pouvoirs publics.

Les énumérations de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, si l'expression en est parfois vieillie, cernent bien les attentes permanentes des populations en matière de sécurité et de salubrité publique : la propreté des rues, l'éclairage, la suppression des dépôts, déversements et déjections trouvent toujours à s'appliquer.

Il y a matière

Oui, avec les déjections, il y a toujours matière.

L'exaspération de nos contemporains, une partie d'entre eux du moins, vis-à-vis des crottes de chiens, comme autant de dangers qui guettent sur le trottoir la stabilité du piéton, nous a valu un beau moment d'éloquence parlementaire. Personne n'a oublié, je présume, l'intervention aussi sérieuse qu'humoristique de Michel Crépeau, député-maire de La Rochelle, sur ce sujet.

L'innovation technologique a été mobilisée qui nous a produit les motocrottes, canisettes et « doggy-bags » dédiés.

Tous les propriétaires d'animaux n'apprécient pas la sollicitude dont leurs compagnons font l'objet et peuvent considérer ces auxiliaires de propreté comme autant de servitudes.

Cet exemple prosaïque nous montre que bon ordre n'est pas le même pour tous.

Hommage à Eugène Poubelle

Il peut sembler anachronique d'évoquer encore l'interdiction du « déversement de toutes matières ». Aujourd'hui même dans les plus petits villages de campagne, les eaux vannes sont contrôlées dans le cadre des services publics d'assainissement non collectif, les SPANC.

Et l'on ne craint plus dans les rues de nos villes d'être victimes d'aspersions malodorantes, comme il fallait en permanence s'en garder il y a encore deux siècles.

Est-ce si certain ?

Dans les rues aux façades d'immeubles bien alignées sans doute.

Mais dans certains de leurs quartiers – que l'on n'ose plus qualifier de sensibles – combien d'altercations n'ont-elles pas eu pour origine le jet de sacs-poubelles par la fenêtre de l'immeuble ?

Le préfet Eugène Poubelle avait instauré le tri sélectif dans Paris en demandant aux ménages de répartir leurs déchets dans trois boîtes. Il n'a pas été entendu. Comme le sont rarement spontanément les gardiens d'immeubles qui essayent d'en faire la pédagogie.

Un siècle plus tard, le tri sélectif n'a pas encore atteint toutes nos communes et tous nos quartiers. Et dans certains d'entre eux les poubelles sont simplement des objets où l'on met le feu.

Les manifestations sportives

Les grands rassemblements d'hommes peuvent constituer une autre source de troubles à l'ordre public. Même lorsque c'est à l'occasion de jeux, circonstance qui invite *a priori* à la bonne humeur.

Ce n'est cependant pas d'hier que le chauvinisme des amateurs de football en faveur de leur équipe les entraîne dans des bagarres avec la partie adverse. Il relève de la police municipale de prévenir et réprimer ces troubles.

Mais on a vu certaines associations de supporters s'ériger en véritables groupes de combat. Le développement du hooliganisme a provoqué des drames avec mort d'hommes. Ce phénomène n'est pas propre à la France.

J'ai été particulièrement frappée par le drame du Heyzel, à l'occasion d'un match Liverpool-Juventus en mai 1985. Je n'y assistais pas. Mais j'étais à l'époque secrétaire générale pour les affaires régionales de Lorraine. Nous développons une coopération transfrontalière dans le cadre de l'espace SarLorLux, incluant le Luxembourg belge. Il s'agissait de créer un pôle européen des trois frontières pour essayer de redynamiser l'espace autour de Longwy, le secteur le plus touché par les restructurations de la sidérurgie.

Notre principal interlocuteur belge était Charles-Ferdinand Nothomb, ministre de l'Intérieur et vice-premier ministre de Belgique avec qui j'eus l'occasion de revenir sur ce drame.

J'eus bien sûr à connaître directement de l'encadrement des manifestations sportives. J'ai un souvenir particulier lorsque j'étais sous-préfet de Dieppe. Les supporters britanniques se rendant au match à Paris prenaient la ligne Newhaven-Dieppe. Ils débarquaient du ferry déjà bien échauffés et il fallait les embarquer sous bonne escorte à la gare maritime et les empêcher de sortir à l'arrêt en gare de Rouen. À grand renfort de CRS ou de gendarmes mobiles.

Les moyens de police municipale étaient bien dépassés et on vit se développer une réglementation spéciale qui permet de décider des interdictions administratives, préfectorales, de stade, voire des interdictions ministérielles de déplacement.

Technivals, free et raves-parties

D'autres types de divertissements peuvent donner lieu à des débordements nécessitant des moyens exceptionnels. J'évoque ici ces rassemblements musicaux que sont les technivals, free et raves-parties.

Lorsque j'étais préfète de Bretagne de 2002 à 2006, cette forme de réjouissances était en pleine vogue. À l'occasion des Transmusicales de Rennes, un festival organisé à l'initiative de la municipalité, un festival *off* se tenait parallèlement mais dans la même enceinte. Les débordements étaient devenus trop difficiles à contenir, aussi les organisateurs des Transmusicales ne voulurent plus assumer la responsabilité de la rave-partie. En 2001, la municipalité avait mis un terrain extérieur à disposition et permis à mon prédécesseur de mettre en place un minimum d'organisation.

Quand la situation se représenta en décembre 2002, aucun terrain n'avait été rendu disponible et la municipalité refusa toute coopération. Confrontée à l'arrivée attendue de 50 000 teufeurs sur l'agglomération, il ne me restait plus qu'à trouver un terrain d'accueil à l'extérieur. Las ! La Bretagne ne dispose pas comme la Lorraine d'anciennes bases aériennes de l'OTAN où l'on peut organiser des grands événements un peu encombrants. Et les terrains militaires en décembre avaient déjà reçu beaucoup d'eau et se révélaient impraticables.

Je dus me résoudre à réquisitionner des terrains agricoles, trouver des interlocuteurs chez les propriétaires de multi-sons pour assumer un minimum d'organisation et apporter l'appui des services de secours et de sécurité. Il n'y eut pas de décès.

Les années suivantes nous avons tenté d'organiser un roulement dans les quatre départements bretons et fini par obtenir de nos interlocuteurs que ces événements se tiennent plutôt en saison plus sèche.

Le secours de la loi

La loi de 2001 sur la sécurité quotidienne et le décret du 3 mai 2002 avaient bien prévu un régime déclaratif permettant en principe d'organiser la sécurité de ce type de manifestations. Cela ne réglait ni l'émergence d'organisateur ni la disponibilité de terrains.

Il ne faut pas se cacher qu'outre les nuisances sonores et les occupations souvent sauvages des terrains, ces rassemblements sont l'occasion de consommations abusives et souvent massives d'alcool et de drogues. Des décès accidentels ou criminels ont pu être constatés.

C'est ainsi un nouvel exemple d'un domaine de la police municipale appelant une législation spéciale et des moyens dépassant le cadre municipal et même départemental.

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure est d'ailleurs venue compléter l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux pouvoirs de police du préfet en disposant que :

« En cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin. »

Cette disposition fut contestée devant le Conseil constitutionnel. Celui-ci considéra que les dispositions contestées tendaient à « préciser et à compléter les pouvoirs de police administrative appartenant d'ores et déjà à l'autorité

préfectorale en cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition » et valida sans réserves cette nouvelle disposition législative.

La responsabilité et sa mise en cause

L'exercice de la police de l'ordre public, tout encadrée qu'elle est par les lois et règlements, laisse à l'autorité locale, maire ou préfet, la responsabilité de l'appréciation des risques de troubles et des mesures à prendre pour y faire face.

L'autorité de police est bien sûr tenue par des considérations d'ordre public, au sens d'une loi à laquelle on ne peut se soustraire. Elle ne peut tolérer, et encore moins organiser, ce qui est réprimé par la loi, comme le trafic de drogue. Elle doit en même temps assurer la protection des personnes et des biens.

Si elle a l'obligation d'agir pour préserver l'ordre public, ses prescriptions vont apporter une limite à la liberté des personnes. L'autorité de police doit veiller, selon des principes bien établis, à prendre des mesures qui soient nécessaires, adaptées et proportionnées à la situation.

Mais le degré de tolérance des populations est aussi un élément d'appréciation qui concourt à la définition du bon ordre. Pour rester au chapitre des rassemblements festifs, on a vu des parents conduire de jeunes adolescents jusqu'à l'enceinte de ces fêtes et partir rassurés à la vue du déploiement des gendarmes et des pompiers.

En tout état de cause, qu'il agisse ou qu'il n'agisse pas, le maire ou le préfet ne peut s'exonérer de sa responsabilité. Une tendance longue de ces dernières décennies a été la mise en jeu de la responsabilité pénale de l'autorité administrative. Et l'on a vu des cas suffisamment dramatiques de mise en cause de la responsabilité pénale de maires dans le seul exercice de leur fonction pour que la législation dans les années 90 et 2000 établisse la responsabilité pénale de la personne morale qu'est la collectivité locale et que la jurisprudence y ait de plus en plus recours. Ceci ne s'applique pas à l'État : le préfet reste donc en première ligne.

Je pourrai citer le cas d'un préfet qui s'est vu mettre en examen du chef d'abus d'autorité par prise de mesure contre l'exécution de la loi par personne dépositaire de l'autorité au titre des articles 432-1 et 432-17 du code pénal et autres entraves à l'aviation civile. Cette mise en examen a, fort logiquement, été annulée par la cour d'appel. Mais il y eut plusieurs années de procédures.

Plus grave encore est la responsabilité encourue pour des circonstances où des décès se produisent en dépit des diligences faites.

Gens du voyage et Roms

Au chapitre des grands rassemblements d'hommes, on rencontre aussi les missions évangéliques organisées par des associations de gens du voyage, relevant de religions établies comme le protestantisme ou le catholicisme.

On se doit de respecter la déclaration des droits de l'homme en son article 10 qui dispose que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

Lorsque plusieurs dizaines de milliers de personnes veulent ainsi se réunir, et dans la mesure où il a été donné à l'autorité de l'apprendre à défaut d'avoir toujours été prévenue, on ne peut qu'avoir recours à aux anciennes bases aériennes – type OTAN, pour peu que la zone géographique en dispose.

Mais les communes sont beaucoup plus souvent confrontées à l'arrivée intempestive de groupes de caravanes excédant la capacité d'accueil de l'aire de stationnement prévue à cet effet quand elle existe.

Des schémas pour aires de grands passages ont été établis, avec difficulté, et leur mise en œuvre est souvent lente. La recherche de solutions dépasse là encore souvent le cadre départemental ou régional.

Aux gens du voyage de nationalité française sont venus s'ajouter des Roms issus d'autres pays de l'union européenne, notamment après l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie. Leur installation dans des campements de fortune, dans des endroits souvent insalubres pose d'énormes problèmes excédant là encore la capacité d'intervention de la municipalité.

Urbanisme ou Raumordnung

Dans la coopération transfrontalière que nous développons avec nos voisins allemands lorsque j'étais préfète de Lorraine, l'aménagement du territoire était un sujet particulièrement compliqué. La créativité de notre urbanisme ne faisait pas spontanément bon ménage avec l'ordre germanique. Il fallait bien pourtant dans les zones frontalières relier les infrastructures et coordonner les impacts des installations susceptibles de nuisances. Si la lourdeur du processus d'élaboration des documents de planification spatiale en Allemagne n'avait rien à disputer à la nôtre, l'exhaustivité dans l'anticipation et la stabilité chez nos voisins pouvait faire envie. Car l'ordre s'établit et doit être maintenu sur un espace qui est structuré autant par les autorités organisatrices du territoire que par les libres activités humaines.

Si le rétablissement de l'ordre fait nécessairement appel aux moyens conjugués du maire et du préfet, les difficultés d'occupation illégale de l'espace renvoient aussi à une planification urbaine décentralisée qui est tournée essentiellement vers les besoins de la population résidente ou de celles que le maire souhaite attirer dans sa commune.

Les schémas de cohérence territoriale ont souvent une emprise géographique trop étroite et un caractère trop peu volontariste pour anticiper suffisamment ces enjeux.

La discussion, dans le cadre de la loi NOTRE, sur les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, a constitué l'une des pommes de discorde entre l'Assemblée et le Sénat. L'Assemblée souhaitait relever la minorité de blocage permettant de s'opposer au transfert à l'intercommunalité. Le Sénat obtint finalement le *statu quo* : pour s'opposer au transfert, il suffit de 25 % des communes représentant 20 % de la population ou 25 % de la population représentant 20 % des communes.

Les mêmes questions se posent pour l'implantation de grands équipements à risque, ou susceptibles de créer des nuisances, ou tout simplement venant troubler « l'ordre immuable des champs ».

L'opposition peut venir des élus locaux qui ne sont plus aussi enclins qu'au temps des Trente glorieuses à accueillir une centrale électrique, des lignes à haute tension, une autoroute ou une ligne de chemin de fer.

Ils reflètent souvent le rejet des populations locales. Mais on a vu aussi se développer ces dernières années, dans la filiation des mobilisations des années 70 contre les centrales nucléaires ou les installations militaires, ce mouvement des zadistes qui, de Notre-Dame-des-Landes à Sivens, cherche à empêcher physiquement la réalisation d'ouvrages pourtant reconnus d'intérêt général.

Ces conflits d'usage contemporains sont finalement peu différents de ceux qui provoquaient hier chez nous et aujourd'hui encore en bien des points du globe des guerres ouvertes : accès à l'eau, aux sources d'énergie, besoin d'espace pour déployer des activités permettant hier la survie et aujourd'hui la vie harmonieuse de la communauté.

Le territoire de la République

Mais l'organisation économique moderne avec l'éclatement géographique des chaînes de production et l'éloignement des lieux de production et de consommation rend ces enjeux moins perceptibles.

Lorsqu'il s'agit de localiser un établissement classé, relevant ou non de la directive Seveso, ou plus occasionnellement, un grand événement, combien de fois n'ai-je entendu les maires concernés, pourtant conscients de la nécessité de la loger quelque part, me dire : « mettez-les chez vous », ce qui signifiait pêle-mêle terrains militaires ou friches industrielles mais... ailleurs.

Au classique réflexe *NIMBY* (*Not in my backyard*) se superpose un certain sentiment de propriété, voire de souveraineté sur le territoire local.

Le territoire des communes ne se situe pas dans un autre espace que le territoire de la République sur lequel s'exerce la souveraineté nationale par l'application de la loi dont le maire comme le préfet sont les serviteurs.

Le territoire national a cependant eu tendance à se fragmenter en même temps que la délinquance s'est diffusée. Et la loi à ne plus être accessible au citoyen.

La fragmentation du territoire national pose rapidement des questions d'ordre public comme l'illustrent le monde agricole et les zones urbaines sensibles.

Le désarroi des campagnes

Les jacqueries ne sont pas un phénomène nouveau dans l'histoire de France. Mais elles mobilisaient des régions entières où 90 % de la population était paysanne. Dans la période récente, le poids des agriculteurs s'est réduit dans la population active : ils n'en représentent plus que 3 % alors que la surface agricole occupe encore plus de 50 % du territoire français. Les agriculteurs représentent à peine 1 % des conseillers municipaux : même dans les communes rurales, ils sont devenus minoritaires.

Alors qu'ils se considèrent encore comptables de la gestion de l'espace rural, ils veulent disposer de la liberté du choix d'un mode d'exploitation qui leur permette de vivre de leur activité productive. Ils se sentent de plus en plus ensermés dans des réglementations et des normes de toute nature.

Faute de pouvoir toutes les respecter, ils perdent le bénéfice des aides dont les conditionnalités ont tendance à s'accumuler.

Face aux crises, ils ne peuvent se faire entendre et, acculés, ont recours à des démonstrations de force qui peuvent dégénérer en violences. Nous en avons encore des illustrations ces jours-ci.

Les quartiers dans la République ?

Quant aux quartiers sensibles, on sait combien le moindre incident peut déclencher des émeutes urbaines qui se propagent dans les quartiers de ville en ville, à l'instar des événements de 2005 après le décès de deux jeunes poursuivis par la police.

Ayant présidé de 2004 à 2014 l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, j'avais pu observer comment, malgré l'importance des programmes réalisés – je songe notamment au programme national de rénovation urbaine qui transforma le visage de nombreux quartiers – l'intégration des populations d'origine immigrée avait peu progressé.

Certes toutes ces zones ne sont pas des ghettos mais on ne peut nier l'existence de « zones de non droit » livrées aux trafics illicites et refuges de bandes qui souvent exportent leurs méfaits hors de ces zones. L'objectif

ambitieux de ramener ces quartiers dans la République et la République dans ces quartiers n'est pas encore atteint.

Police ou politiques ?

On peut débattre des moyens de sécurité publique à mettre en œuvre. Je ne rouvrirai pas ici le débat sur la police de proximité. Des moyens de police doivent bien entendu être déployés pour contrer les agissements délictueux et assurer la protection des populations : police d'État sans doute mais aussi police municipale et dispositifs de vidéo protection dont le rôle dissuasif et d'aide à l'élucidation est bien établi.

Dans le cas du monde agricole comme dans celui des quartiers sensibles, on est confronté à des troubles potentiellement durables de l'ordre public liés à des fractures économiques, sociales voire culturelles autant que territoriales.

La réduction de ces fractures relève de toute une gamme d'autres politiques : politique agricole que l'on négocie à Bruxelles et politique d'intégration qui doit s'ajuster à des politiques d'immigration mettant aussi en jeu tous nos partenaires européens.

Les déterminants des troubles à l'ordre public apparaissent très éloignés du citoyen et sujets à des circuits de décision longs, sinueux et complexes face à des situations ressenties comme urgentes.

La résilience de la population

Face à cette fragmentation du territoire, les pouvoirs territoriaux sont-ils armés pour établir l'ordre alors même que les niveaux de résilience de la population sont très disparates.

L'essentiel de la prévention leur échappe.

Elle résulte de diverses politiques publiques, souvent européennes, à la définition desquelles ils sont insuffisamment associés.

Des politiques nationales comme l'éducation, essentielle pour forger l'esprit civique, ont du mal à assurer cette mission dans la durée. La survenance d'événements marquant l'esprit public comme les actes terroristes de janvier 2015 donnent un regain d'intérêt à l'enseignement civique, voire à la morale laïque.

Cela s'est déjà produit à plusieurs reprises dans les décennies écoulées. Mais lorsque l'émotion s'éloigne dans le temps, ces matières redeviennent marginales. Cela n'empêche pas de plaider pour un élargissement de la notion d'ordre public dont ce colloque rend largement compte.

Mais les pouvoirs territoriaux seront toujours confrontés à la nécessité de la maintenir ou de le rétablir, y compris par le recours à la force.

Le maintien de l'ordre, un service de proximité

Je n'ai cessé de militer pour que le maintien de l'ordre soit confié à une autorité proche du terrain.

Lors de la réforme de l'administration territoriale à laquelle j'ai œuvré en tant que secrétaire générale du ministère de l'intérieur en 2007-2009, j'ai soutenu une forte régionalisation de l'organisation de l'État et le placement du préfet de département sous l'autorité du préfet de région pour l'essentiel des politiques.

Je faisais quelques exceptions dont l'ordre public où le préfet de département doit pouvoir décider sans interférences. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue.

Une décision susceptible d'apporter une limitation majeure à la liberté du citoyen, y compris par le recours à la force, ne peut être prise que dans la proximité.

Tous les moyens techniques permettant d'observer à distance le site du maintien de l'ordre ne remplaceront pas la présence sur place du préfet ou du sous-préfet mandaté par lui. Il faut être dans l'écosystème, à portée des pavés ou des boulons, pour donner, sans jouer les matamores, le feu vert à l'emploi de moyens comme les grenades lacrymogènes, les engins lanceurs d'eau ou d'autres matériels de maintien de l'ordre dont l'emploi comporte des risques.

Cette présence de l'autorité civile permet plus facilement que la négociation se renoue sur le terrain et il arrive que l'on puisse ainsi éviter *in extremis* l'affrontement et l'emploi de la force.

C'est ce même souci de proximité qui me fait plaider, nonobstant la coordination et les mutualisations qui peuvent se mettre en place, pour que la police municipale, au niveau local, reste entre les mains du maire.

La régulation zonale

Cet exercice du maintien de l'ordre dans la proximité est quoi qu'il en soit modulé par la disponibilité des moyens.

S'agissant des maires, il leur appartient, avec leur conseil municipal, de se doter ou pas de dispositifs techniques et d'une police municipale. C'est surtout le cas des villes les plus importantes.

Pour ce qui est des maires des petites communes, qui doivent tout autant répondre à la demande de sécurité de la population, ils s'appuient sur des brigades de gendarmerie sollicitées par une multitude de missions, sans oublier les gardes champêtres.

Enfin, pour ce qui est des préfets, la mesure des ressources disponibles dans les services départementaux de police et de gendarmerie obéit à des répartitions nationales qui tendent à répondre à l'importance et à la difficulté du terrain à couvrir, notamment l'intensité de la délinquance.

C'est en fonction de la disponibilité de ces moyens que le préfet de département soit assumer sa « charge de l'ordre public et de la sécurité de la population » dans les circonstances habituelles.

Ces services départementaux peuvent être appuyés par des renforts de forces mobiles, compagnies républicaines de sécurité et escadrons de gendarmerie mobile. Ces forces mobiles réparties sur le territoire sont mises à disposition par les préfets de zone de défense dont l'état-major est amené à suivre la situation sur l'ensemble de la zone. En tant que préfet de la zone de défense Est, je suivais 18 départements ; en zone Ouest, 20 départements.

Ces unités peuvent intervenir en renforts de sécurisation ou dans le cadre de grands événements ou manifestations à risque.

Si les circonstances le nécessitent, c'est-à-dire que l'ampleur d'un événement national l'exige ou que la simultanéité des troubles dans les différentes zones met à mal l'efficacité de la régulation zonale, le ministère de l'intérieur reprend la main.

La rationalisation des ressources

Le niveau zonal a vu également son rôle renforcé dans la gestion des moyens. Le rapprochement des services de la police et de la gendarmerie nationale au sein du ministère de l'intérieur favorise les mutualisations et les échanges de bonnes pratiques. L'échelon zonal en est un niveau privilégié. Tout le bénéfice n'en est sûrement pas encore tiré.

Les attentes accrues de la population en matière de sécurité ont conduit à une multiplication et une diversification des intervenants qui nécessite la clarté des responsabilités et la rationalisation de l'emploi des moyens.

Ayant participé à la mise en place du Conseil national des activités privées de sécurité, j'ai pu apprécier le chemin parcouru depuis Messidor an III et l'agrément des gardes particuliers pour établir, dans la ligne de la loi de 1983, les bases d'une professionnalisation et d'une moralisation de ces métiers, permettant d'en faire de véritables acteurs de la sécurité.

Il en va de même des polices municipales : formation, conventions de coopération, contrôle du parquet en font des appuis efficaces pour assurer la tranquillité publique dans les villes où elles existent.

En contrepartie de la multiplication et de la professionnalisation des acteurs publics et privés de la sécurité publique, le législateur a tenu à instaurer un contrepois. Depuis 2011 tout citoyen s'estimant victime ou témoin d'un manquement à la déontologie peut saisir la Commission nationale de la déontologie de la sécurité *via* le Défenseur des droits.

Un chemin démocratique vers l'harmonie

Mon intervention aura pu vous paraître anecdotique. Elle ne fait sûrement pas la part qui lui revient au travail quotidien des autorités et services locaux pour prévenir la délinquance et protéger les populations.

Mais les événements plus graves ou plus massifs permettent de mettre en relief de façon plus nette les obstacles à surmonter. C'est par gros temps que la cohésion de l'équipage est mise à l'épreuve. Mais elle se prépare aussi par mer calme.

Il en va de même de la communauté des citoyens à qui il appartient finalement par leurs votes mais aussi par leur comportement quotidien et leurs engagements de définir l'ordre auquel ils aspirent.

N'oublions pas que les guerres se gagnent d'abord dans les esprits. Il s'agit, en République, de tracer un chemin démocratique vers l'harmonie.