

LES POLICES MUNICIPALES

Table des matières

- NOTE DE SYNTHÈSE
 - 1) En Allemagne, en Espagne, en Italie et au Portugal, une loi régit les polices municipales
 - 2) Les lois espagnole et italienne confient aux régions le soin de coordonner les polices municipales
 - 3) La participation des polices municipales espagnoles et italiennes à l'ensemble des fonctions policières les différencie des polices municipales allemandes et portugaises
- ALLEMAGNE
 - I. L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
 - 1) La police des Länder
 - 2) La police fédérale
 - 3) Les services chargés du maintien de l'ordre dans les collectivités locales
 - II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX
 - III. LES COMPÉTENCES DE LA POLICE MUNICIPALE
- ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES
- BELGIQUE
 - I. L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
 - 1) La gendarmerie
 - 2) La " police judiciaire près des parquets "
 - 3) Les polices communales
 - II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX
 - III. LES COMPÉTENCES DE LA POLICE MUNICIPALE
 - 1) Les missions de la police communale
 - 2) Les pouvoirs de la police communale
 - 3) Les propositions de réforme
- ESPAGNE
 - I. L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
 - 1) La police nationale
 - 2) La garde civile
 - 3) Les polices des communautés autonomes
 - 4) Les polices municipales
 - II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX
 - 1) Les dispositions nationales applicables aux policiers municipaux
 - 2) La coordination des polices municipales par les communautés autonomes
 - III. LES COMPÉTENCES DE LA POLICE MUNICIPALE
 - 1) Les missions de la police municipale
 - 2) L'armement
- ITALIE
 - I. L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
 - 1) La police d'Etat
 - 2) L'armée des carabinieri
 - 3) Le corps de la Garde des finances
 - 4) Les polices municipales
 - II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX
 - III. LES COMPÉTENCES DE LA POLICE MUNICIPALE
 - 1) Les missions de la police municipale
 - 2) Les pouvoirs de la police municipale
- PAYS-BAS

- PORTUGAL
 - I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE
 - 1) La police de sécurité publique
 - 2) La garde nationale républicaine
 - 3) Les polices municipales
 - 4) La police judiciaire
 - II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX
 - 1) Les dispositions de la loi de 1994
 - 2) Les cas particuliers de Lisbonne et de Porto
 - 3) Les autres communes
 - III. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE
 - 1) Les dispositions de la loi de 1994
 - 2) Le cas particulier de Lisbonne et de Porto
 - 3) Les autres communes
- CANADA (QUÉBEC)
 - I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE
 - 1) La Gendarmerie royale du Canada (GRC)
 - 2) La Sûreté du Québec
 - 3) Les corps de police municipale
 - II. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

NOTE DE SYNTHÈSE

Le projet de loi relatif aux polices municipales, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 avril 1998, prévoit de doter les polices municipales françaises d'un réel statut juridique. Il fixe leurs compétences et les conditions dans lesquelles elles doivent les exercer, déterminant notamment leurs relations avec la police nationale et la gendarmerie.

Avant d'analyser les dispositions étrangères relatives aux polices municipales, il convient de s'interroger sur leur place dans l'organisation de la sécurité intérieure. En effet, les rôles respectifs des polices municipales, de la police nationale et de la gendarmerie - pour ne citer que les principales forces de sécurité - diffèrent selon les pays.

Cette première question amène à séparer les pays étudiés (**Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal** et province canadienne du **Québec**) en trois groupes.

- Dans le premier, qui comprend l'Angleterre et le Pays de Galles ainsi que les Pays-Bas, les polices municipales n'existent pas.

- Le deuxième, où les polices municipales assument un rôle prépondérant, comprend la Belgique et le Québec.

En Belgique, chaque commune a sa propre police, qui assume les compétences habituellement dévolues à la police nationale. Malgré le principe d'autonomie communale, l'organisation et le fonctionnement des polices municipales sont toutefois très largement fixés par des arrêtés royaux.

Au Québec, en revanche, seules les communes de plus de 5.000 habitants ont l'obligation d'avoir une police municipale (1(*)), qui est compétente non seulement en matière de police administrative, mais également en matière de police judiciaire. Dans ce domaine, ses attributions croissent avec la taille de la commune. La police municipale n'est cependant jamais compétente dans les cas les plus importants, comme par exemple les enquêtes sur les crimes les plus graves.

- Dans le troisième, les polices municipales, même si elles ne portent pas ce nom, ne jouent qu'un rôle complémentaire dans la sécurité intérieure. Elles occupent donc une place comparable à celle qu'elles ont en France. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Portugal appartiennent à ce groupe, auxquels les développements qui suivent sont donc consacrés.

* *

*

L'examen de l'organisation et du fonctionnement des polices municipales en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Portugal permet de mettre en évidence :

- **l'existence d'un cadre juridique général les régissant ;**
- **le rôle de coordination dévolu aux régions en Espagne et en Italie ;**
- **la participation des polices municipales espagnoles et italiennes à l'ensemble des fonctions policières et le rôle plus limité des polices municipales allemandes et portugaises.**

1) En Allemagne, en Espagne, en Italie et au Portugal, une loi régit les polices municipales

Dans ces quatre pays, les compétences des polices municipales sont explicitement définies, notamment par rapport à celles des autres forces de sécurité. Cette situation contraste donc aujourd'hui avec celle de la France, où les polices municipales se sont développées au cours des dernières années en dehors de tout statut juridique exprès.

En **Allemagne**, où la **police relève de la compétence des Länder**, les lois et règlements des différents Länder sur la police précisent le rôle que peuvent jouer les services communaux chargés du maintien de l'ordre. En effet, il n'existe pas en Allemagne de " police municipale ", mais les collectivités locales, et notamment les communes, ont des services spécialisés dans le maintien de l'ordre public.

En **Espagne**, où **seules les villes de plus de 5.000 habitants** peuvent créer des polices municipales, celles-ci sont régies par la loi organique de 1986 sur les " *forces et corps de sécurité* ". Cette loi détermine notamment le statut des différentes forces de police, ainsi que leurs compétences respectives.

En **Italie**, il existe depuis 1986 une **loi-cadre sur la police municipale** qui définit ses attributions. La réforme de cette loi, actuellement à l'étude, devrait permettre d'améliorer la coordination des différentes forces de sécurité.

Au **Portugal**, les polices municipales sont actuellement régies par une loi de 1994 sur les services municipaux de police, qui leur interdit d'exercer les activités qui relèvent de la compétence des autres forces et services de police. Cependant, cette loi n'ayant pas reçu d'application pratique, le gouvernement envisage de déposer un **projet de loi-cadre** sur les polices municipales au cours de cette année.

2) Les lois espagnole et italienne confient aux régions le soin de coordonner les polices municipales

En application de ce principe, **toutes les communautés autonomes espagnoles, à l'exception de celle des îles Canaries, ont adopté des lois de coordination des polices municipales**. Ceci permet de fixer des critères communs de sélection, de rémunération, de formation et de promotion des policiers municipaux d'une même communauté autonome, ainsi que de déterminer les moyens techniques mis à leur disposition.

En Italie, les régions ont également légiféré pour uniformiser le statut et le fonctionnement des polices municipales, mais la plupart des règles ainsi adoptées n'ont pas été mises en pratique.

3) La participation des polices municipales espagnoles et italiennes à l'ensemble des fonctions policières les différencie des polices municipales allemandes et portugaises

a) *L'intégration des polices municipales espagnoles au dispositif policier*

La loi organique espagnole de 1986 distingue trois catégories de " *forces et corps de sécurité* " : ceux de l'Etat, composés de la police nationale et de la garde civile, ceux des communautés autonomes et ceux des collectivités locales. Comme par ailleurs seules les communes peuvent créer des corps de police, la troisième catégorie ne comporte que les polices municipales.

Totalement intégrées au dispositif policier, la plupart des polices municipales sont **armées**. Elles ne jouent cependant qu'un rôle secondaire en matière de police judiciaire : dans ce domaine, tout comme les polices des communautés autonomes, elles " *collaborent* " avec les forces de police de l'Etat, seules compétentes.

La loi de 1986 prévoit que les policiers municipaux portent obligatoirement un uniforme, dont les principales caractéristiques sont déterminées au niveau national.

b) *Les larges prérogatives des polices municipales italiennes*

Bien qu'ils n'appartiennent pas explicitement aux forces de sécurité, les policiers municipaux italiens peuvent être considérés comme des policiers à part entière. En effet, outre leurs pouvoirs de police administrative dans les matières relevant de la compétence des communes, ils ont des fonctions de police de la route, de sécurité publique et de police judiciaire. Les agents de la police municipale sont agents de police judiciaire et les responsables de service sont officiers de police judiciaire.

De plus, s'ils respectent certaines conditions de moralité, les policiers municipaux sont **agents de sécurité publique**. Cette qualité leur permet de **porter une arme sans avoir à demander de licence**.

Un décret du ministre de l'Intérieur fixe les catégories d'armes dont peuvent être équipés les policiers municipaux qui sont agents de sécurité publique. **Actuellement, seules les très petites communes ont une police municipale non armée.**

La loi-cadre précise que l'uniforme des policiers municipaux doit se distinguer de ceux de la police d'Etat et des forces armées.

c) *Les compétences très limitées des polices municipales allemandes et portugaises*

En Allemagne, les services municipaux du maintien de l'ordre, responsables de la sécurité publique, ont des compétences variables d'un Land à l'autre. Le plus souvent cependant, outre leurs activités de patrouille, ils peuvent procéder à des vérifications d'identité, à des arrestations, voire à des expulsions.

Les agents de ces services sont **rarement armés**. Ils portent un uniforme. Dans le Land de Rhénanie-Palatinat par exemple, un règlement précise que l'uniforme de ces agents doit se distinguer nettement de celui de la police.

Au Portugal, la loi de 1994 limite les compétences des services municipaux de police aux seules missions de police administrative qui reviennent aux communes. En conséquence, elle n'autorise que le port d'une arme de défense. Elle prévoit par ailleurs que leur uniforme se distingue nettement de celui des autres forces de sécurité.

Dans les faits, comme la loi de 1994 n'est pas appliquée, la plupart des communes portugaises disposent de " gardes municipaux " chargés de veiller au respect des arrêtés municipaux.

Le projet de loi-cadre actuellement en préparation devrait permettre d'augmenter le rôle des polices municipales en les associant pleinement au maintien de l'ordre public.

* *

*

Les polices municipales étrangères constituent donc un ensemble hétérogène. Seules les polices municipales allemandes, espagnoles, italiennes et portugaises sont comparables aux polices municipales françaises. Dans ce groupe, il convient cependant d'opposer l'Espagne et l'Italie, où la police municipale constitue une police à part entière, à l'Allemagne et au Portugal, où les polices municipales sont avant tout des services municipaux.

Il faut également préciser qu'en Italie, comme au Portugal, une réforme des polices municipales est actuellement à l'étude et que, dans ces deux pays, il est envisagé de confier le maintien de l'ordre public sur le territoire communal à la police municipale.

ALLEMAGNE

Il n'y a pas de police municipale en Allemagne, mais il existe des services communaux chargés du maintien de l'ordre, que l'on peut assimiler aux polices municipales.

Comme la police relève de la compétence des Länder, dans chaque Land la loi sur la police ainsi que des règlements du ministère de l'Intérieur du Land précisent le statut et les fonctions des services communaux de maintien de l'ordre.

Dans le texte qui suit, on a pris l'exemple du Land de **Rhénanie-Palatinat**.

I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE

1) La police des Länder

Malgré leur autonomie, tous les Länder respectent les mêmes grands principes d'organisation.

En effet, outre d'éventuelles polices spécialisées, chacun d'entre eux dispose de trois polices.

La **police de sécurité générale** représente plus des deux tiers des effectifs. Elle assume l'essentiel des tâches policières, à l'exception de celles qui sont assurées par les autres polices. En uniforme, elle agit surtout sur la voie publique. Elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur du Land.

La **police criminelle** a uniquement des fonctions de police judiciaire. Elle ne s'occupe que des affaires les plus graves, qui requièrent des compétences particulières et ne peuvent donc pas être suivies par la police de sécurité générale. Elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur du Land.

La **force de réserve permanente** est affectée de façon ponctuelle à des missions de maintien de l'ordre (éventuellement dans un autre Land). Elle assure également la formation initiale des policiers : le passage par la force de réserve permanente est obligatoire avant l'entrée dans la police de sécurité générale. Cette force a été créée à l'initiative de la Fédération. Elle est placée sous l'autorité du ministre fédéral de l'Intérieur.

2) La police fédérale

La Fédération dispose également de forces de police. Les deux plus importantes sont l'Office fédéral de la police criminelle, qui traite les affaires dépassant le cadre d'un Land, mais en étroite collaboration avec les polices criminelles des différents Länder, ainsi que la police des frontières.

3) Les services chargés du maintien de l'ordre dans les collectivités locales

De tels services existent en effet non seulement dans les communes mais également dans les autres collectivités territoriales (arrondissements, groupements de communes...)

Ils assurent la sécurité publique sur le territoire de la collectivité.

II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX

Dans tous les Länder, les agents municipaux des services d'ordre font partie du **personnel communal**, sans nécessairement appartenir à la fonction publique locale.

Le règlement du ministre de l'Intérieur du Land de Rhénanie-Palatinat relatif aux agents municipaux des services d'ordre précise que les membres de ces services doivent :

- remplir les conditions requises par la loi du Land sur la fonction publique ;
- suivre une formation appropriée, dans l'école de police du Land ou dans un autre établissement placé sous le contrôle de cette école. D'une durée de six semaines, cette formation comprend notamment des cours de droit de la police, de droit administratif, de droit pénal et de droit de la circulation.

Les agents municipaux des services d'ordre disposent d'une carte professionnelle. Ils peuvent porter un uniforme. Le règlement en mentionne la couleur (verte) et indique qu'il doit se distinguer nettement de celui de la police. Il précise que le nom de la commune et, le cas échéant, le blason de la ville doivent figurer sur la manche gauche. De même, les véhicules de service ne doivent pas être de la même couleur que ceux de la police.

III. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

Aux termes de la loi du Land sur la police, seules les fonctions suivantes peuvent être confiées aux agents municipaux des services d'ordre :

- relevés d'identité ;
- arrestations et détentions ;
- vérifications des documents établissant certains droits lorsque leur production est prévue par un texte ;
- expulsions ;
- mise en sûreté et surveillance de marchandises ;
- utilisation de la force, dans la limite où la seule arme qui leur est autorisée est la matraque.

En effet, les membres des services communaux de maintien de l'ordre ne peuvent être dotés que de matraques, de menottes et de chiens.

C'est le maire de chaque commune qui décide des fonctions qui sont attribuées au service d'ordre municipal. La carte professionnelle de chaque agent porte la mention des fonctions qu'il est habilité à exercer.

* *

*

Rares sont les services municipaux de maintien de l'ordre qui sont armés. Celui de Francfort fait partie de ceux qui le sont.

ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

Le système anglais se caractérise par une **forte décentralisation des forces de police**. Il n'existe **pas de police nationale**, mais seulement des forces locales placées sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur et d'autorités élues. Le *Police Act* de 1964 a fixé à quarante-trois le nombre de forces de police pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Chaque comté ou groupement de comtés a sa force de police, seule responsable dans son ressort de compétences.

Les responsabilités en matière de police sont réparties entre trois organes : le chef de la police et l'autorité de police pour chaque force de police, et le ministre de l'Intérieur au niveau central.

Un **chef de la police** (*chief constable*) se trouve à la tête de chaque force. Choisi par l'autorité locale de police sur une liste présentée par le ministère de l'Intérieur, il dispose d'une grande autonomie opérationnelle. Il ne peut être démis que par le ministre de l'Intérieur.

L'autorité de police est chargée d'assurer la gestion financière de la force de police et de contrôler l'utilisation du budget par le chef de la police.

Elle est constituée de deux tiers de conseillers locaux et d'un tiers de magistrats. Le gouvernement a récemment proposé que l'autorité soit composée de huit conseillers locaux, de trois magistrats et de cinq personnalités locales.

Elle se réunit tous les mois pour entendre le rapport du chef de la police sur les activités de sa force de police et sur la façon dont sont poursuivis les objectifs qui lui ont été assignés.

Au niveau central, la responsabilité de la police incombe au **ministre de l'Intérieur**. Il peut intervenir pour définir les règles de nomination, d'avancement et de cessation d'activité, la discipline, l'uniforme, les horaires et la rémunération.

Il est assisté par des *Home inspectors of constabulary* qui inspectent chaque année les forces de police. Ce contrôle a pour but d'apprécier l'application des directives ministérielles et l'adéquation entre les moyens financiers dégagés et les résultats obtenus.

Le *Home Office* contribue au budget des forces de police à hauteur de 51 %, le reste étant financé par les municipalités.

BELGIQUE

La police communale est organisée par la **loi du 11 février 1986, dite loi communale** et par celle du **16 juillet 1992 sur la fonction de police**.

L'article 156 de la loi communale de 1986 précise que : "**Chaque commune dispose d'un corps de police communale. Ses missions ont un caractère tant de police administrative et préventive que de police judiciaire et répressive**".

Le législateur a souhaité réaffirmer en 1986 le principe de **l'autonomie communale** qui donne à chaque bourgmestre un pouvoir important dans l'organisation de sa police communale.

Toutefois, une organisation purement locale des corps de police communale étant devenue inadaptée, de nombreux textes, législatifs ou réglementaires, ont cherché à réformer cette police.

Écornée, la compétence communale est de plus remise en question par les nombreux projets de réforme actuellement présentés pour remédier aux dysfonctionnements des services policiers.

I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE

Si l'on excepte les polices spécialisées, il existe trois forces de sécurité intérieure.

1) La gendarmerie

Les gendarmes ont des missions de police administrative et de police judiciaire qu'ils exercent sur l'ensemble du territoire national.

Il n'y a pas de répartition législative des compétences entre police communale et gendarmerie. Toutefois, une loi de 1997 prévoit que : "*le bourgmestre peut requérir la gendarmerie en vue de l'exécution des missions de police administrative.*"

L'autorité du bourgmestre est ainsi renforcée. Parallèlement, un échange d'informations est prévu, et une coordination des activités de la police communale et de la gendarmerie est imposée.

La cohabitation entre police communale et gendarmerie s'avère délicate. Mais le rôle des gendarmes est souvent complémentaire de celui des policiers communaux, en nombre quelquefois insuffisant pour assurer un service local de qualité, notamment dans les zones non urbaines.

Depuis la loi du 18 juillet 1991, la gendarmerie est démilitarisée et relève désormais conjointement du ministère de l'Intérieur (pour ses missions de police administrative) et du ministère de la Justice (pour celles de police judiciaire).

Elle compte environ 16.000 agents.

2) La " police judiciaire près des parquets "

Rattachée au parquet, elle est chargée de la répression de la criminalité : recherche des infractions graves et arrestation de leurs auteurs, notamment lorsque les investigations à conduire dépassent les limites de compétence des polices locales.

Elle comprend moins de 5 % des effectifs policiers (environ 1.200 agents).

3) Les polices communales

Organisées sous l'autorité du bourgmestre, mais placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, elles sont au nombre de 589, représentant 18.745 policiers communaux.

Les attributions les plus importantes de ces polices concernent la police administrative, la police judiciaire, le maintien de l'ordre public et le contrôle de la circulation routière.

Il y a deux sortes de polices communales :

- la **police urbaine** dans une collectivité supérieure à 10.000 habitants ;
- la **police rurale**, dans une collectivité qui compte moins de 5.000 habitants. Les 223 polices rurales comptent 1 054 policiers.

Dans les collectivités dont la proportion est comprise entre 5.000 et 10.000 habitants, le conseil municipal opte pour une police urbaine ou pour une police rurale. Cette distinction n'a pas de conséquence sur les compétences de la police municipale.

Si le bourgmestre est juridiquement le chef de la police, son autorité est en fait relayée par le chef de corps, qui est un commissaire dans les polices urbaines et un garde champêtre dans les polices rurales.

II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX

En vertu du principe de **l'autonomie communale**, chaque municipalité a une entière liberté dans l'organisation de l'administration de sa police, qu'elle finance.

D'après l'article 189 de la loi communale, les conditions de recrutement, de formation, de nomination et d'avancement des membres de la police communale sont déterminées par le conseil communal " dans la limite des dispositions générales arrêtées par le Roi ".

Par ailleurs, l'article 227 de la loi communale prévoit que " le Roi règle la formation des membres de la police communale. A cette fin, il crée ou agrée un ou plusieurs centres de formation ". **Un nombre très important d'arrêtés royaux ont limité la compétence du conseil municipal.**

La formation des agents est organisée par différents centres d'instruction propres à chaque province.

Le port de l'uniforme est réglementé par l'arrêté royal du 24 avril 1995 : les policiers municipaux ont un uniforme bleu marine.

III. LES COMPÉTENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

1) Les missions de la police communale

Les compétences de la police communale ont été précisées par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

a) La police administrative

L'article 14 de la loi indique que :

" Dans l'exercice de leurs missions de police administrative, la gendarmerie et la police communale veillent au maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens.

" Elles portent également assistance à toute personne en danger.

" A cet effet, elles assurent une surveillance générale et des contrôles dans les lieux qui leur sont légalement accessibles, transmettent le compte rendu de leurs missions aux autorités compétentes ainsi que les renseignements recueillis à l'occasion de ces missions, exécutent des mesures de police administrative, prennent des mesures matérielles de police administrative de leur compétence et entretiennent des contacts avec elles, avec les administrations compétentes ainsi qu'avec les autres services de police ".

L'article 172 de la loi communale indique que le **bourgmestre est le chef de corps de la police communale dans l'exercice de ses missions de police administrative.**

b) La police judiciaire

Les trois forces de polices de sécurité intérieure ont le pouvoir :

" 1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes, d'en saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité compétente les auteurs, de la manière et dans les formes déterminées par la loi ;

" 2° de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi, de s'en saisir, de les arrêter et de les mettre à la disposition des autorités compétentes ;

" 3° de rechercher, de saisir et de mettre à la disposition de l'autorité compétente les objets dont la saisie est prescrite ;

" 4° de transmettre aux autorités compétentes le compte rendu de leurs missions ainsi que les renseignements recueillis à cette occasion ".

Le ministre de la Justice peut donner au chef de corps les directives générales nécessaires à l'accomplissement des missions de la police judiciaire. Dans l'exercice de ces missions, **les membres de la police communale qui ont la qualité d'officier de police judiciaire sont placés sous la surveillance des procureurs généraux et l'autorité des cours d'appel.**

En outre, les magistrats du parquet et les juges d'instruction peuvent requérir et déléguer tous les officiers de police judiciaire en vue d'accomplir des actes de police judiciaire.

c) Les autres compétences

Elles sont très diverses :

- police de la circulation routière ;
- intervention en cas de calamité, catastrophe ou sinistre ;
- surveillance des condamnés libérés conditionnellement et des inculpés laissés ou mis en liberté ;
- saisie des détenus et condamnés évadés et missions diverses en rapport avec la situation des détenus ;
- respect des lois et des règlements sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et saisie des étrangers non porteurs des pièces d'identité ou des documents requis pour l'accès et le séjour sur le territoire.

Ces compétences sont exercées en commun avec d'autres forces de sécurité : gendarmerie et/ou services de police spéciaux.

2) Les pouvoirs de la police communale

a) Les moyens

Certains agents de la police communale ont la qualité d'officier de police administrative et de police judiciaire : les commissaires de police, les inspecteurs principaux de première classe, les gardes champêtres en chef.

La police communale peut pénétrer dans les lieux accessibles au public, dans les immeubles abandonnés afin de veiller au maintien de l'ordre public et au respect des lois et règlements de police ou pour exécuter des missions de police judiciaire.

Elle peut aussi, sous des conditions restrictives énumérées dans la loi du 5 août 1992, procéder à des fouilles de personnes ou de véhicules, à des saisies administratives et opérer des arrestations administratives (pour douze heures maximum).

De plus, les fonctionnaires de la police communale peuvent, d'après l'article 34 de la loi, contrôler l'identité de certaines personnes. Ils peuvent aussi recourir à l'usage de la force " *pour poursuivre un intérêt légitime qui ne peut être atteint autrement* " et ce, de manière " *raisonnable et proportionnée à l'objectif poursuivi* ".

b) L'armement

Les policiers communaux sont armés. L'arrêté royal du 10 avril 1995 réglementant l'armement des polices communales précise que les fonctionnaires disposent :

- d'une matraque ;
- d'un revolver et/ou pistolet semi-automatique ;
- d'un aérosol de gaz lacrymogène.

L'article 38 de la loi du 5 août 1992 indique qu'ils ne peuvent en faire usage que dans les cas suivants :

" 1° en cas de légitime défense au sens des articles 416 et 417 du code pénal ;

" 2° contre des personnes armées ou en direction de véhicules à bord desquels se trouvent des personnes armées, en cas de crime ou de délit flagrant au sens de l'article 41 du code d'instruction criminelle, commis avec violence, lorsqu'il est raisonnablement permis de supposer que ces personnes disposent d'une arme à feu prête à l'emploi et qu'elles l'utiliseront contre des personnes ;

" 3° lorsqu'en cas d'absolue nécessité, les fonctionnaires de police de la police communale et de la gendarmerie ne peuvent défendre autrement les personnes, les postes, le transport de biens dangereux ou les lieux confiés à leur protection.

" Dans ces cas, les armes à feu ne peuvent être utilisées que conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative ;

" 4° lorsqu'en cas d'absolue nécessité, les fonctionnaires de police de la police communale, de la gendarmerie et de la police judiciaire près les parquets ne peuvent défendre autrement les personnes confiées à leur protection dans le cadre de l'exécution d'une mission de police judiciaire.

" Dans ce cas, les armes à feu ne peuvent être utilisées que conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire.

" Le recours aux armes prévu aux 2°, 3° et 4°, ne s'effectue qu'après avertissement donné à haute voix ou par tout autre moyen disponible, y compris un coup de semonce, à moins que cela ne rende ce recours inopérant "

3) Les propositions de réforme

Le caractère communal de la police implique nécessairement une compétence territoriale limitée.

Toutefois, il y a deux cas dans lesquels la compétence des policiers peut être étendue territorialement.

· Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent permettre aux membres de leurs corps de police respectifs d'exercer leurs fonctions dans les communes intéressées. Cette disposition offre la faculté aux autorités communales, avec l'autorisation du gouverneur de province, de conclure des accords de collaboration. En pratique, cette faculté est très peu utilisée.

· Il existe un droit de poursuite et d'arrestation sur le territoire d'une autre commune de l'auteur présumé d'une infraction, ou d'un individu condamné du chef d'une infraction. Ce droit est toutefois subordonné au fait que la poursuite soit ininterrompue et que l'urgence des opérations rende impossible le recours aux autorités locales.

Le niveau communal n'étant pas toujours le plus adapté, le besoin d'une structure à l'étendue plus importante a entraîné la création des zones interpolices (ZIP) par le ministère de l'Intérieur en 1995.

Les ZIP ont pour objectif de mettre en place une réelle structure de coopération intercommunale entre les polices communales et la gendarmerie, en découpant le territoire en zones comprenant de une à six communes.

La création des ZIP repose sur des accords locaux entre le commissaire de police et le commandant de la brigade de gendarmerie. Dans les ZIP, les citoyens bénéficient d'une présence policière continue, sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

De plus, afin de coordonner les actions des services au niveau local, les autorités fédérales ont mis en place une **concertation pentagonale**. Elle réunit de façon régulière le procureur du Roi, le bourgmestre et les responsables de la police communale, de la gendarmerie et de la police judiciaire pour définir la politique criminelle locale et les priorités en matière de criminalité.

Mais la question de la restructuration des services de police va au-delà de cette simple mesure de coopération. Après la parution des conclusions de la commission " Dutroux-Nihoul " sur les enlèvements d'enfants, le gouvernement a constitué une " commission pour une structure policière plus efficace " (commission Huybrechts).

Le rapport remis fin juin 1997 préconisait la création, au niveau des zones interpolices, d'une police locale unique composée des actuelles polices communales et des brigades locales de gendarmerie, sous la direction d'un chef de police par zone et sous le contrôle partiel des autorités communales.

Une note gouvernementale du 7 octobre 1997 approuvée par le conseil des ministres en février 1998 entérine cette orientation.

L'objectif de la réforme est de créer **deux niveaux de polices** :

- l'un, **local**, composé des polices communales et des brigades territoriales de gendarmerie, sous l'autorité des bourgmestres et du procureur du Roi. Les ZIP pourront fondre en une seule " **unité opérationnelle intégrée** ", gendarmerie et polices communales ;

- l'autre, **national**, résultant de la fusion de la police judiciaire, des polices spécialisées et des services centraux de la gendarmerie.

ESPAGNE

Les polices municipales sont régies par la **loi organique n° 2 du 13 mars 1986 sur les " forces et corps de sécurité "**.

Cette loi, qui détermine les compétences et le statut des différentes forces de police, prévoit à l'article 1^{er} que " *les collectivités locales participent au maintien de la sécurité publique dans les termes établis par la loi sur les bases du régime local* ". En conséquence, elle cite à l'article 2 parmi les " *forces et corps de sécurité* ", les corps de police dépendant des collectivités locales.

Les polices municipales connaissent un **essor considérable** depuis le milieu des années 70 : leurs effectifs ont beaucoup augmenté et, dans certaines grandes villes comme Madrid et Saragosse, la police municipale est plus qualifiée et mieux équipée que la police nationale.

I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE

La loi organique de 1986 distingue trois catégories de " *forces et corps de sécurité* " : ceux de l'Etat, composés de la police nationale et de la garde civile, ceux des communautés autonomes et ceux des collectivités locales.

1) La police nationale

Elle est chargée de la police administrative et de la police judiciaire en **milieu urbain**. Elle se déploie en effet dans les capitales de province (2(*)) et dans certaines agglomérations, déterminées par un texte réglementaire.

Placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, elle compte environ 50.000 agents. C'est une force **civile**.

2) La garde civile

Forte d'environ 75.000 hommes, elle exerce **les mêmes compétences que la police nationale**, mais seulement dans les parties du territoire où la police n'est pas compétente, c'est-à-dire **en milieu rural**, ainsi que sur les eaux territoriales. La garde civile est un **corps militaire**, mais il est placé sous la double autorité du ministère de l'Intérieur et de celui de la Défense.

3) Les polices des communautés autonomes

Les communautés autonomes ont, en vertu de l'article 149-1-29 de la constitution (3(*)), la possibilité de créer leur propre force de police. Trois d'entre elles, la Catalogne, le Pays basque et la Navarre l'ont fait. Les polices des communautés autonomes comptent environ 11.000 personnes.

Trois autres communautés autonomes, la Galice, l'Andalousie et Valence, n'ont pas créé leur propre force de police mais ont sollicité de l'Etat la mise à disposition d'éléments de la police nationale (environ 600 pour les trois communautés) pour exercer les pouvoirs de police qui appartiennent aux communautés autonomes (veiller à l'application de leurs textes, protéger leurs organes, leurs édifices...).

Indépendamment de ces compétences qui leur sont réservées, les polices des communautés autonomes collaborent avec la police nationale. En pratique, de nombreux problèmes de coordination se posent, notamment en matière de police judiciaire.

4) Les polices municipales

Le décret législatif du 18 avril 1986 approuvant le texte refondu des dispositions législatives en vigueur en matière de régime local prévoit, dans sa disposition transitoire n° 4, que seules les **communes comptant plus de 5.000 habitants** peuvent décider la création d'une police municipale. Dans les communes plus petites, la création d'une police municipale suppose l'autorisation du ministère chargé de l'administration territoriale. Cette autorisation est accordée de façon discrétionnaire. De plus, la loi organique de 1986 prévoit que, dans les communes qui ne disposent pas d'une police municipale, ses missions sont exercées par le personnel municipal chargé de la surveillance (vigiles, appariteurs, veilleurs de nuit...).

Les polices municipales sont placées sous l'autorité du maire, mais elles peuvent être soumises au **contrôle des communautés autonomes**, en vertu de l'article 148 de la constitution qui énonce que : "*Les communautés autonomes pourront assumer des compétences dans les matières suivantes : (...) la coordination et d'autres fonctions en rapport avec les polices locales (...)*".

Indépendamment de leurs attributions de police administrative, la loi de 1986 sur les "*forces et corps de sécurité*" reconnaît aux polices municipales la compétence pour **collaborer avec les forces de police de l'Etat dans les domaines de la police judiciaire et de la sécurité publique**.

Les polices municipales connaissent un grand essor : leurs effectifs ont doublé entre 1975 et 1995. Elles comptent actuellement environ 48.000 agents, répartis en environ 1.700 corps qui sont de taille très variable. En effet, plus de 200 d'entre eux ne comportent qu'un seul agent, tandis que la ville de Madrid dispose de 6.000 policiers municipaux.

Les communes dotées d'un corps de policiers municipaux représentent 21 % de toutes les communes et presque 90 % de l'ensemble de la population.

Le tableau suivant met en évidence l'importance croissante de la police municipale avec la taille de la commune.

Taille de la commune	Pourcentage des communes possédant un corps de police municipale	Effectif moyen du corps de police municipale
de 5.000 à 10.000 habitants	92,1	9
de 10.000 à 20.000 habitants	97,3	19,3
de 20.000 à 100.000 habitants	98,5	53,6

plus de 100.000 habitants	100	424,9
------------------------------	-----	-------

II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX

En vertu du principe d'autonomie communale, chaque commune jouit d'une pleine liberté pour organiser sa police. Ce principe se trouve toutefois limité : d'une part, par les dispositions nationales applicables aux policiers municipaux et, d'autre part, par les fonctions de coordination dévolues par la même loi aux communautés autonomes.

1) Les dispositions nationales applicables aux policiers municipaux

Elles se subdivisent en deux catégories : les dispositions communes applicables à toutes les forces de police, nationales ou non, et celles qui concernent spécifiquement les policiers municipaux.

a) Les dispositions communes à toutes les forces de police

On les trouve essentiellement dans la loi organique de 1986 dont l'article 5 constitue en quelque sorte un **code de déontologie** qui s'applique à toutes les forces de police, y compris aux forces municipales. Ces dernières sont donc soumises aux principes de légalité, de neutralité, de secret professionnel, de responsabilité...

Les articles 6 à 8 comportent les **dispositions statutaires communes à tous les membres des forces de police**. Ils insistent sur le caractère professionnel et permanent de la formation des policiers et prévoient que l'exercice de cette activité professionnelle est incompatible avec toute autre activité, publique ou privée. Ils prévoient aussi que tous les membres des forces de police prêtent serment à la constitution et qu'ils sont " agents de l'autorité ". Ceci signifie que les membres de la police municipale jouissent d'une protection juridique spéciale (contre les injures et les menaces par exemple).

b) Les dispositions spécifiques aux policiers municipaux

Elles sont contenues dans le titre V de la loi organique de 1986 et dans la législation sur les collectivités locales.

La loi de 1986

Les dispositions spécifiques aux policiers municipaux figurent dans le titre V intitulé " Des polices locales ". Cet intitulé pourrait laisser croire à l'existence d'autres polices locales (4^(*)) que les polices municipales. Il n'en est rien, car la loi de 1986, ainsi que la législation sur les collectivités locales, réservent aux communes la possibilité de créer des corps de police.

Le titre V de la loi de 1986 précise que les corps de police municipale sont des **forces armées civiles** dont le rayon d'action est limité au territoire communal, sauf dans les situations d'urgence. Il prévoit le **port obligatoire de l'uniforme**, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le gouverneur de la province. En pratique, des textes réglementaires pris au niveau national déterminent les principales caractéristiques des uniformes. Le port d'un écusson placé sur la manche et comportant les armes et le nom de la commune est la seule marque distinctive autorisée.

La législation sur les collectivités locales

Le décret-loi du 18 avril 1986 approuvant le texte refondu des dispositions législatives en vigueur en matière de régime local prévoit l'existence d'un seul corps de policiers municipaux dans les communes où il existe une police municipale.

Ce corps, commandé par un chef, est placé sous **l'autorité directe du maire**. Il se compose d'un **cadre opérationnel** comportant quatre grades (sous-officier, sergent, caporal et agent) et d'un **cadre technique**. Le cadre technique est constitué par des officiers, des sous-inspecteurs et des

inspecteurs. Seules les polices municipales des villes de plus de 100.000 habitants sont autorisées à créer des emplois de sous-inspecteur et d'inspecteur.

L'entrée dans la police municipale se fait par **concours**. Il faut être âgé **d'au plus trente ans** et répondre aux conditions physiques exigées pour être admis à concourir. En pratique, le concours, qui comporte des épreuves théoriques et pratiques, permet d'entrer dans **un centre de formation**. A court terme, toutes les communautés autonomes devraient se doter d'un tel centre. Bien que chaque centre soit indépendant et que la durée de formation varie (de quatre à neuf mois), les communautés autonomes ont entrepris un effort d'uniformisation.

2) La coordination des polices municipales par les communautés autonomes

Elle est prévue par la constitution et par la loi de 1986 dont l'article 39 énonce qu'elle peut porter sur les points suivants :

- établir des normes générales auxquelles les règlements de polices municipales doivent s'adapter ;
- favoriser l'homogénéisation des différentes polices locales pour ce qui concerne les moyens techniques, les uniformes et les rémunérations ;
- fixer les critères de sélection, de formation, de promotion et de mobilité des polices locales ;
- coordonner la formation professionnelle des polices locales.

Toutes les communautés autonomes, à l'exception de celle des îles Canaries, ont adopté des lois de coordination des polices municipales. Plusieurs d'entre elles ont fait l'objet de recours pour inconstitutionnalité. Dans plusieurs décisions, rendues en 1993, le Tribunal constitutionnel a fait le point sur les limites des missions de coordination accordées aux communautés autonomes. Il a en particulier estimé que la loi de coordination des polices locales adoptée par la communauté autonome de Valence n'était pas constitutionnelle parce qu'elle subordonnait la création de postes de policiers municipaux à l'autorisation de la communauté autonome.

Les fonctions de coordination des communautés autonomes ne peuvent donc pas s'opposer au principe d'autonomie communale.

III. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

1) Les missions de la police municipale

La loi de 1986 dispose que " *les corps de police locale doivent exercer les fonctions suivantes :*

" a) *protéger les autorités des collectivités locales, surveiller et garder leurs édifices et installations ;*

" b) *régler et diriger le trafic dans le périmètre urbain et procéder à la signalisation, en accord avec les règles de circulation ;*

" c) *établir les constats d'accidents de la circulation à l'intérieur de la ville ;*

" d) *police administrative, pour tout ce qui concerne les arrêtés municipaux et les autres dispositions dans les limites de sa compétence ;*

" e) *participer aux fonctions de police judiciaire (5(*)), conformément à ce qu'établit l'article 29-2 (6(*)) de la présente loi ;*

" f) *prêter secours en cas d'accident, de catastrophe ou de calamité publique, en participant, comme le prévoient les lois, à l'exécution des plans de protection civile ;*

" g) *effectuer les démarches préventives et tout mettre en oeuvre pour empêcher la réalisation d'actes délictueux, dans le cadre de la collaboration établi par les assemblées de sécurité (7(*)) ;*

" h) surveiller les espaces publics et collaborer avec les forces et corps de sécurité de l'Etat et des communautés autonomes, pour la protection lors des manifestations et le maintien de l'ordre dans les grands rassemblements humains, lorsqu'ils sont requis ;

" i) coopérer pour la résolution des conflits privés, lorsqu'ils sont requis ".

La loi précise que les activités correspondant aux points c) et g) doivent faire l'objet d'un rapport aux forces nationales compétentes.

Comme, par ailleurs, la participation aux fonctions de police judiciaire prévue par le point e) consiste en une simple collaboration avec les autres forces de police, cette énumération met en évidence **la grande autonomie de la police municipale en matière de police administrative et son rôle secondaire en matière de police judiciaire.**

2) L'armement

La décision d'armer la police municipale est prise par le maire. Le régime de la production, du commerce, de la détention et de l'usage des armes et des explosifs relevant de la compétence exclusive de l'Etat, un décret précise de quelles armes les polices municipales peuvent être équipées. Ce texte prévoit que les membres des polices municipales peuvent posséder les armes nécessaires pour le service et pour l'entraînement, après autorisation de la Direction générale de la garde civile.

En pratique, la plupart des policiers municipaux sont armés. Ils ont le plus souvent un pistolet de calibre 9 mm.

ITALIE

La police municipale est organisée par la **loi-cadre n° 65 du 7 mars 1986**, complétée par un règlement du 4 mars 1987 du ministre de l'Intérieur sur l'armement des policiers municipaux.

L'article 1^{er} de la loi précise que : " **Les communes exercent les fonctions de police locale. A cette fin, elles peuvent organiser un service de police municipale.** "

Si cette loi a permis de reconnaître le professionnalisme des policiers municipaux et d'améliorer la qualité de leurs prestations, elle a en partie échoué dans son objectif de coordination des différentes forces de sécurité, locales ou nationales.

La multiplication des corps de police et les conflits de compétences qui en découlent soulignent l'inadaptation du système italien, qui devrait être prochainement réformé et simplifié.

I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE

La structure de la police italienne est très complexe, et les différents corps qui la composent ont souvent des compétences qui se chevauchent.

Si l'on excepte les polices spécialisées (agents de prison, gardes forestiers d'Etat), il existe quatre corps principaux de police.

1) La police d'Etat

Elle est chargée de maintenir l'ordre et la sécurité publique, de prévenir les crimes et les délits et de porter secours en cas d'accident ou de catastrophe.

La police d'Etat a trois types de fonctions :

- en tant que police administrative nationale, elle est chargée de délivrer les licences et permis ;
- comme police de sécurité publique, elle est astreinte à un service de patrouilles permanentes ;
- dans ses fonctions de police judiciaire, elle a en charge la répression des crimes et délits.

C'est une police en uniforme, mais de **statut civil**, gérée **par le ministère de l'Intérieur**.

Elle comprend environ 100.000 membres.

2) L'armée des carabiniers

Policiers militarisés, ils ont des **fonctions militaires**, puisqu'ils sont chargés de contribuer à la défense de la patrie et des institutions. Ils interviennent directement dans la défense intérieure du territoire et aident aux opérations de mobilisation.

Le corps détient aussi des **fonctions de police** : prévenir et réprimer les crimes et les délits, faire observer la loi et les règlements, participer au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, assurer la sécurité des débats judiciaires et concourir à la surveillance des détenus et des frontières.

Les carabiniers partagent donc certaines compétences avec les membres de la police d'Etat. En théorie, les premiers les exercent dans les zones rurales et les seconds dans les zones urbaines, mais cette règle souffre de plus en plus d'exceptions.

Les carabiniers sont au nombre de 100.000.

3) Le corps de la Garde des finances

C'est une **police de statut militaire**, qui est **gérée par le ministre des Finances**. Elle est chargée de la prévention et de la répression d'un grand nombre de trafics. Elle s'occupe essentiellement de la prévention et de la répression du trafic de la drogue et des devises, de la lutte contre la contrebande, de la surveillance de l'hygiène alimentaire, ainsi que de la prévention de la fuite des capitaux.

De plus, la Garde des finances participe à la surveillance des côtes avec les carabiniers et au contrôle des frontières avec les polices d'Etat.

* *

*

Ces trois corps sont placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur lorsqu'ils effectuent des missions de police administrative et de maintien de l'ordre, et du ministre de la Justice pour les missions de police judiciaire.

4) Les polices municipales

En plus de leurs pouvoirs de police administrative dans les matières relevant de la compétence des communes, les polices municipales ont essentiellement **des fonctions de police de la route, de sécurité publique et de police judiciaire**.

Les communes disposaient avant la loi de 1986 d'agents de police appelés *vigili urbani*, aujourd'hui remplacés par des services ou corps municipaux de police.

Lorsqu'une commune dispose d'un **service** de police comprenant au moins sept agents, elle peut créer un **corps** de police. La différence se situe dans le nombre de niveaux hiérarchiques :

- un service de police est dirigé par un responsable qui a sous son autorité des agents ;
- un corps de police est dirigé par un commandant, et comprend un niveau intermédiaire chargé du contrôle et de la coordination.

Le maire est le chef de la police et, à ce titre, il est chargé de veiller au bon accomplissement des tâches et d'adopter les mesures prévues par les lois et règlements.

II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX

Les communes doivent adopter un **règlement qui fixe l'organisation du service de police**. Il doit en particulier préciser :

- que les activités de police sont assurées en **uniforme**, exception faite des missions qui impliquent nécessairement une tenue en civil ;
- que l'action des policiers se limite au territoire communal, sauf dans certains cas pour lesquels sont autorisées des opérations extérieures. C'est par exemple le cas lorsqu'ils interviennent en renfort d'un autre service de police pour une occasion exceptionnelle. Cette disposition a pour but de protéger l'autonomie communale.

Les communes qui souhaitent créer un corps de police doivent en prévoir l'organisation hiérarchique dans le règlement.

L'article 6 de la loi de 1986 donne aux régions la possibilité de fixer des normes générales pour l'instauration des services de police municipale et de promouvoir des initiatives pour la formation du personnel.

Presque toutes les régions ont légiféré sur ces thèmes, mais peu ont mis en pratique ces règles. C'est notamment le cas des " Ecoles régionales de police locale ", pour lesquelles pratiquement aucun accord n'a été passé entre les régions et les communes en vue de déterminer leurs participations respectives à ce programme. En 1997, seule la Campanie avait conclu un tel accord.

La loi prévoit aussi que les régions doivent légiférer en matière d'uniforme des policiers municipaux afin d'en coordonner les caractéristiques, étant entendu qu'elle précise qu'il doit être différent de celui des autres forces, notamment de celui de la police d'Etat et des forces armées. L'Etat a aussi souhaité uniformiser la couleur des véhicules.

Si les régions ont pu s'accorder sur ce dernier point, il n'en a pas été de même pour l'uniforme. Il existe donc différentes tenues vestimentaires pour les policiers municipaux.

Le diplôme nécessaire pour être admis à passer le concours de policiers municipaux est le diplôme de fin d'études secondaires.

III. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

1) Les missions de la police municipale

a) *La police de la route*

La police municipale est chargée de la prévention et du constat des délits en matière de circulation routière, du relevé des accidents et de la réglementation du trafic.

b) *La sécurité publique*

En ce domaine, la police municipale est chargée de fonctions auxiliaires. En effet, l'ordre et la sécurité publics sont des fonctions " propres et exclusives " de l'Etat et de la police d'Etat. Le concours des autorités locales ne peut donc relever que d'une collaboration auxiliaire.

Ces agents doivent veiller à l'ordre public, à la sécurité des citoyens, au respect de la propriété, des lois et règlements de l'Etat et des autorités locales, et prêter secours en cas d'accident.

c) La police judiciaire

Les policiers municipaux assument les fonctions traditionnelles de constat et de répression des délits et de recherche des coupables pour les soumettre à la justice. Dans ces fonctions, ils sont sous la responsabilité de la magistrature.

2) Les pouvoirs de la police municipale

a) Les moyens

L'article 5 de la loi prévoit que les **agents de la police municipale ont la qualité d'agents de police judiciaire. Les responsables de service sont, quant à eux, officiers de police judiciaire.**

En outre, **certains policiers municipaux sont des agents de sécurité publique.** Pour cela, ils doivent remplir les conditions suivantes :

- être titulaire des droits civiques et politiques ;
- ne pas avoir été condamné ou avoir subi une peine préventive pour un délit volontaire et ne pas avoir été exposé à une mesure de prévention ;
- ne pas avoir été expulsé des forces armées ou des corps organisés militairement ou déchu des droits publics.

C'est le préfet qui, après vérification du respect des conditions susmentionnées, confère aux policiers la qualité d'**agents de sécurité publique**. Cette qualité les autorise à **porter une arme** sans licence pour l'accomplissement de leur service. Ils doivent toutefois avoir suivi un entraînement et passer avec succès chaque année des épreuves de tir à la cible.

Cette disposition a été introduite pour éviter toute discrimination par le commandement de la police municipale.

b) L'armement

L'article 5 de la loi de 1986 prévoit que **des règlements municipaux doivent fixer les modalités du port d'armes par les policiers dans le cadre de la réglementation nationale**, c'est-à-dire du décret n° 145 de 1987 du ministre de l'Intérieur. Ce décret fixe :

- la typologie des armes (pistolet semi-automatique ou revolver) ;
- le nombre d'armes disponibles dans les différents commandements de police ;
- l'accès au polygone de tir pour l'entraînement.

Il a été édicté dans le but de ne pas laisser trop de liberté à l'interprétation des communes afin qu'une certaine cohérence prédomine en la matière.

L'armement des agents doit être proportionné et adapté aux exigences de défense personnelle, en relation avec le type de service fourni.

La détermination des services pour lesquels le personnel de la police municipale est armé doit être effectuée par un règlement spécifique émanant de chaque administration locale.

Le préfet, sur la base des chiffres de la criminalité et en cas de problèmes particuliers de sécurité, **peut demander au maire d'armer tous les agents de la police municipale qui ont la qualité d'agents de sécurité publique.**

Cette disposition a été interprétée comme ne mettant pas à la charge des maires une obligation d'armer leurs polices tant que le préfet ne l'exigeait pas.

Le ministre de l'Intérieur, interrogé à ce propos, n'a pas encore donné de réponse officielle. Le débat a eu lieu au niveau local avec les préfets et les procureurs de la République. Les règlements communaux devront privilégier l'armement des services d'intervention rapide, de ronde nocturne et de ceux chargés de la surveillance de la mairie et des armureries.

Aujourd'hui, **la plupart des polices municipales sont armées** ou en voie de l'être. Seules quelques très petites communes ont une police non armée.

* *

*

Plusieurs propositions de loi tendant à réformer la loi de 1986 ont été déposées à la Chambre des députés depuis le mois d'avril 1997.

La dernière l'a été le 1^{er} avril 1998. Elle envisage trois axes de réforme pour la police municipale.

Elle prévoit tout d'abord **d'encadrer l'autonomie des communes** par l'instauration :

- de l'obligation pour toute commune de créer un service de police municipale ;
- de l'obligation d'adopter, dans les trente jours suivant la constitution d'un corps de police, le règlement qui en fixe l'organisation.

Elle s'attache ensuite à **préciser et clarifier les compétences des policiers municipaux**. A côté de leurs fonctions de police judiciaire et de police de la route, ils doivent se voir reconnaître la qualité d'" agents de police municipale ", à laquelle correspondent les fonctions d'agent de sécurité publique. Ces fonctions peuvent être exercées sans " *limite temporelle ou territoriale* ".

Enfin, la proposition de loi cherche à **renforcer l'autonomie et la responsabilité du responsable du service de police**, qui devrait donner son avis conforme pour toute opération de détachement ou de commandement.

La commission des lois de la Chambre des députés a chargé un comité restreint d'étudier ces différentes propositions de loi.

Par ailleurs, **le 7 mai 1998**, les principales associations de pouvoirs locaux ont conclu **un protocole sur la réforme de la police municipale**. Ce protocole comporte de nombreux points communs avec les propositions de loi récemment présentées. Il prévoit en particulier de confier aux polices municipales toutes les fonctions de police administrative que la loi ne réserve pas à l'Etat. Chargées de l'ensemble des tâches relevant du maintien de l'ordre sur le territoire communal, les polices municipales seraient ainsi compétentes pour lutter contre la petite délinquance.

En outre, le caractère professionnel de la police municipale serait affirmé par l'organisation de concours de recrutement au niveau régional et par un processus d'avancement fondé sur l'aptitude professionnelle.

PAYS-BAS

La loi de 1993 sur la police, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1994, a réorganisé la police néerlandaise,

ne laissant plus subsister que deux corps de police : la maréchaussée et la police.

La **maréchaussée**, est un corps militaire placé sous l'autorité du ministère de la Défense. Fort d'environ 3.500 hommes, il a perdu la plupart de ses prérogatives en matière de police en 1957 et assure essentiellement la police des frontières. Il peut cependant intervenir aux côtés des forces de police en cas de troubles graves.

La **police** exerce la totalité des activités de police administrative et de police judiciaire. Elle est placée sous la double autorité du ministre de la Justice et de celui de l'Intérieur. Elle compte plus de 45.000 agents. Elle est divisée en 25 services régionaux, qui disposent d'une très large autonomie, auxquels s'ajoute un vingt-sixième corps doté de compétences transversales (relations internationales, protection de la maison royale, achats pour les services régionaux...). **La police résulte de la fusion entre la police nationale et les polices municipales.**

En effet, jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi de 1993, la police comportait une police nationale, compétente dans les communes de moins de 25.000 habitants et comportant environ 15.000 personnes, et des polices municipales, compétentes dans les autres communes et exerçant, comme la police nationale, des pouvoirs de police administrative et de police judiciaire. Il existait 148 corps municipaux de police, regroupant environ 25.000 policiers.

La fusion de la police nationale et des polices municipales était envisagée depuis la fin des années 70 car le champ géographique des compétences des polices municipales, la commune, était considéré comme trop restreint.

Dès 1981, un projet de loi tendant à transformer la police nationale et les polices municipales en un corps unique organisé au niveau provincial fut déposé au Parlement. Il n'aboutit pas. La tentative de réforme de 1985 n'aboutit pas non plus. A partir de 1988, une politique de coordination de l'action des polices municipales et de la police nationale à l'intérieur d'un cadre régional fut entreprise.

PORTUGAL

L'un des objectifs du gouvernement consiste à **augmenter le rôle des communes dans la sécurité**

intérieure, et à créer des polices municipales.

C'est pourquoi la dernière révision constitutionnelle, adoptée en septembre 1997, a consacré l'existence des polices municipales. Elle leur confère le soin de " *coopérer au maintien de la tranquillité publique et à la protection des communautés locales* ".

Pour que cette affirmation constitutionnelle puisse être traduite dans la réalité législative, le gouvernement devrait déposer un **projet de loi-cadre sur les polices municipales au cours de l'année 1998**.

En effet, **les polices municipales sont aujourd'hui régies par la loi 32/94 du 29 août 1994 sur les attributions et les compétences des services municipaux de police et sur les limites de leur action**. Cette loi prévoit que " *les communes peuvent créer des services spécialisés pour exercer leurs attributions en matière de police administrative* ".

En pratique, et faute de textes réglementaires, **cette loi n'est pas appliquée**, de telle sorte qu'elle n'a pas atteint son principal objectif, la création d'un statut national des polices municipales. Actuellement, dans un petit nombre de communes, il existe des " gardes municipaux ", aux compétences très limitées.

En revanche, les villes de Lisbonne et de Porto disposent de corps de police municipale, composés d'agents et d'officiers détachés de la police nationale.

I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE

Le système de sécurité intérieure est organisé autour de la **distinction entre police administrative et police judiciaire**. La première est partagée entre deux forces de police nationale (la police de sécurité publique et la garde nationale républicaine) et les polices municipales, tandis que la seconde est exercée par un corps spécialisé.

1) La police de sécurité publique

C'est une **police civile**. Elle dépend du **ministère de l'Intérieur**. Forte d'environ 20.000 hommes, elle est compétente dans les **villes de plus de 10.000 habitants**.

2) La garde nationale républicaine

C'est une **police militaire** qui dépend à la fois du **ministère de l'Intérieur** et de celui de la **Défense**. Elle comprend environ 15.000 hommes et exerce ses activités dans les parties du territoire qui ne sont pas couvertes par la police de sécurité publique, c'est-à-dire essentiellement en **milieu rural**.

3) Les polices municipales

Elles remplissent uniquement les **tâches de police administrative qui reviennent aux communes**. Elles n'ont aucun pouvoir de contrainte.

4) La police judiciaire

Placée directement sous les ordres du ministre de la Justice, elle constitue un corps spécialisé dans les enquêtes criminelles les plus importantes.

II. LE STATUT DES POLICIERS MUNICIPAUX

1) Les dispositions de la loi de 1994

La loi de 1994 a doté les policiers municipaux d'un statut national.

Les membres des services municipaux de police sont placés sous l'autorité du maire. Ils relèvent du **statut général de la fonction publique locale**. Leur formation est assurée au niveau national par l'organisme compétent pour la formation, initiale et continue, du personnel des collectivités locales.

Un décret du ministre de l'Intérieur devait déterminer l'uniforme de la police municipale. La loi précise cependant que le modèle doit être le même sur l'ensemble du territoire et qu'il ne doit pas pouvoir être confondu avec celui des autres forces de sécurité.

La réalité ne correspond pas aux prescriptions législatives, ni dans les deux plus grandes villes, ni dans les autres communes.

2) Les cas particuliers de Lisbonne et de Porto

Les corps de police municipale de ces deux villes, qui comportent respectivement 580 et 55 personnes, sont constitués **d'agents et d'officiers de la police de sécurité publique détachés** sur demande des exécutifs communaux.

Les villes de Lisbonne et de Porto supportent les frais de personnel et de matériel qu'implique le fonctionnement de leur police municipale. Sur le plan disciplinaire et organique, ces deux polices municipales dépendent du commandant général de la police de sécurité publique. En matière opérationnelle, elles dépendent en revanche du président de l'exécutif communal ou de ses adjoints.

L'uniforme des membres des polices municipales de Lisbonne et de Porto est **le même que celui de la sécurité publique**. Les seules différences résident dans l'ajout d'un blason aux armes de la ville et d'un ruban de couleur sur la casquette.

3) Les autres communes

Les " gardes municipaux " sont recrutés par **concours**, comme tous les membres de la fonction publique locale. Ils ne portent pas d'uniforme.

III. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

1) Les dispositions de la loi de 1994

La loi limite les compétences des services municipaux de police aux seules activités de **police administrative**. Elle leur interdit expressément d'exercer les activités prévues dans la loi de sécurité intérieure et dans les lois organiques sur les forces et services de police.

Elle pose le principe général selon lequel les compétences des services municipaux de police se limitent au "*contrôle de légalité et à l'établissement de procès-verbaux d'infraction*".

Elle précise qu'il leur appartient en particulier de :

" a) vérifier la conformité entre l'utilisation de biens ou de services et les normes applicables ;

" b) vérifier les conditions d'utilisation d'autorisations attribuées par les organes des communes ;

" c) contrôler l'exercice de l'activité cynégétique dans les zones de chasse dont les communes ou les entreprises communales sont concessionnaires ;

" d) contrôler l'exécution des délibérations des organes municipaux et des dispositions légales et réglementaires sur la circulation, dans la mesure où cette compétence n'a pas été exclusivement attribuée à d'autres organes ;

" e) participer au service municipal de protection civile ;

" f) prendre les mesures nécessaires à la surveillance des installations municipales ;

" g) coopérer, dans leur champ d'action, avec les autres services municipaux et avec tous les autres organismes publics qui le désirent et notamment avec les forces de sécurité ;

" h) établir les procès-verbaux d'infraction pour contravention à la loi ou aux arrêtés municipaux ;

" i) instruire, sur délégation de l'exécutif communal, les procédures pour infraction aux arrêtés municipaux. "

Les fonctionnaires des services municipaux de police ont l'obligation d'établir un procès-verbal de contravention chaque fois qu'ils relèvent une infraction relevant de leur compétence. Ils doivent communiquer à l'autorité judiciaire ou policière compétente les crimes, commis ou imminents, dont ils ont connaissance pendant l'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent recourir qu'aux moyens coercitifs prévus par la loi. En conséquence, lorsque le recours à des moyens coercitifs qu'ils n'ont pas le droit d'utiliser se révèle indispensable, ils doivent solliciter l'intervention des forces de sécurité territorialement compétentes.

En effet, la loi n'autorise aux services municipaux de police que le port **d'armes de défense**. De plus, le port d'une telle arme pendant le service ne peut se faire sans autorisation de l'exécutif communal.

2) Le cas particulier de Lisbonne et de Porto

Les membres des deux corps de police municipale de Lisbonne et Porto ont **essentiellement un rôle de police administrative** : ils veillent au respect de l'ordre public sur l'ensemble du territoire.

Ils peuvent aussi mener des enquêtes dont ils doivent adresser les résultats au tribunal et établir des procès-verbaux.

Pour accomplir l'ensemble de ces tâches, ils disposent du même équipement que leurs agents de police nationale : ils sont **armés**, et leur armement comprend notamment un pistolet de 7,65 mm.

3) Les autres communes

Les " gardes municipaux " n'ont aucune compétence de police judiciaire. En matière de **police administrative**, ils veillent seulement au **respect des arrêtés municipaux**.

Ils ne peuvent utiliser une arme que dans les mêmes conditions que n'importe quel autre citoyen, c'est-à-dire en situation de légitime défense.

CANADA (QUÉBEC)

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, la loi modifiant la loi de police et d'autres dispositions législatives réforme l'organisation du système policier au Québec.

Dorénavant, toute municipalité de plus de 5.000 habitants " *doit s'assurer que son territoire est assujéti à la compétence d'un corps de police* ". Cette obligation doit être combinée avec la faculté, offerte à toute commune, de disposer, moyennant rémunération, des services de la Sûreté du Québec, police provinciale.

L'objectif de cette réforme est de rapprocher la police de la communauté qu'elle dessert et de faire participer plus activement les élus municipaux à l'identification des priorités locales en matière de sécurité publique. Cela passe notamment par une meilleure collaboration entre la police provinciale et les polices municipales, ainsi que par un partage plus équitable des coûts.

I. L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERIEURE

Il existe trois forces de police principales :

- une force fédérale, la Gendarmerie royale du Canada ;
- une force provinciale, la Sûreté du Québec ;
- des forces municipales.

1) La Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Elle est chargée de veiller à l'application des lois fédérales. Mais elle fournit aussi des services de police aux provinces (sauf au Québec et en Ontario), aux territoires et aux municipalités (191 en 1995) qui ont conclu des ententes avec le gouvernement canadien. Ces services comprennent la détection et la prévention du crime, les enquêtes, l'application des lois, le maintien de la paix et de l'ordre, et la protection de la propriété.

En 1995, l'effectif de la gendarmerie était d'environ 15.000 hommes.

2) La Sûreté du Québec

Elle compte cent onze postes répartis dans neuf districts, qui couvrent l'ensemble du territoire québécois. Elle est la seule organisation policière compétente sur l'ensemble du territoire de la province.

Elle est chargée d'assurer la sécurité publique :

- soit pour le compte des municipalités,
- soit comme force d'appoint aux municipalités desservies par un corps de police communale. C'est le cas pour 273 communes.

Elle est en outre chargée de veiller à l'application des lois fédérales.

3) Les corps de police municipale

L'article 64 de la loi de police prévoit que les municipalités dont la population est supérieure ou égale à 5.000 habitants doivent obligatoirement assujettir leur territoire à un corps de police municipale, sauf dispense du gouvernement ; les autres peuvent s'adresser, par le biais de la municipalité régionale du comté (MRC), à la Sûreté du Québec, qui assurera les fonctions policières à leur place, moyennant rémunération. La tarification du service rendu est calculée à partir de deux critères : la richesse foncière et la population de la municipalité.

Actuellement, les municipalités versent 70 millions de dollars à la Sûreté du Québec. Le coût des services qu'elle rend est estimé à 200 millions de dollars. La Sûreté du Québec ne facture pas les services spécialisés (comme, par exemple, les recherches par hélicoptère) qu'elle assure pour le compte de municipalités, qu'elles soient ou non dotées de leur propre service de police. Le gouvernement procède actuellement à un réajustement afin de porter la part des municipalités à la moitié du coût supporté par la Sûreté.

En effet, les municipalités disposant de leur propre corps de police en assumant entièrement le coût. C'est pourquoi, dans un souci d'équité, il a paru nécessaire de relever la part versée par les municipalités à la Sûreté du Québec. A titre comparatif, on peut noter que lorsque la Gendarmerie royale du Canada intervient pour une commune, elle lui facture entre 70 et 90 % du coût engagé.

La MRC est chargée de négocier les ententes avec la Sûreté du Québec pour le compte des municipalités qui la composent. Les municipalités désirant des services supplémentaires doivent en assumer le coût.

La réforme s'accompagne d'un accroissement des pouvoirs accordés aux élus municipaux dans la

définition des orientations et des priorités d'action du corps policier de la Sûreté du Québec sur le territoire de leurs municipalités par le biais des Comités de sécurité publique (un par MRC). Ceux-ci sont composés de quatre représentants municipaux et de deux membres de la Sûreté du Québec. Une fois les ententes signées, ils exercent un contrôle sur la qualité des services policiers sur le territoire.

II. LES COMPETENCES DE LA POLICE MUNICIPALE

L'article 67 de la loi prévoit que " *tout corps de police municipale et chacun de ses membres sont chargés de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans le territoire de la municipalité pour laquelle il est établi, ainsi que dans tout autre territoire sur lequel cette municipalité a compétence, de prévenir le crime ainsi que les infractions à ses règlements et d'en rechercher les auteurs* ".

Selon le règlement sur les services policiers de base de 1996, **les municipalités doivent assurer, " quel que soit le mode d'assujettissement de son territoire à la compétence d'un corps de police ", une présence policière continue en vue de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, la conduite d'enquêtes criminelles et la mise en oeuvre de programmes de prévention de la criminalité.**

Le règlement indique que les municipalités dont la population est supérieure ou égale à 5.000 habitants doivent en plus dispenser les services suivants :

" - *la patrouille de 24 heures sans interruption ;*

- *à la suite du constat d'une infraction, assurer la conduite d'enquêtes incluant la cueillette des indices et des éléments de preuve, l'arrestation, le cas échéant, du suspect, le dépôt des actes d'accusation et la délivrance des constats d'infraction ainsi que le suivi devant les tribunaux, sous réserve des cas suivants :*

· *l'enquête relative à une agression sexuelle ou à un vol qualifié ne constitue un service de base que pour la municipalité locale dont la population est égale ou supérieure à 15.000 habitants ;*

· *l'enquête relative à un homicide ou à une mort suspecte, à tentative de meurtre, à un abus sexuel sur un mineur survenu en milieu scolaire ou institutionnel, à un enlèvement, à une agression sexuelle grave ou armée, à un incendie criminel ayant provoqué le décès d'une personne ou des lésions corporelles graves, ou à un crime impliquant l'usage d'explosif, ne constitue un service de base que pour la municipalité locale dont la population est égale ou supérieure à 50.000 habitants ;*

· *l'enquête relative à des crimes graves en série ou en réseau s'étendant en dehors du territoire desservi, à un homicide relié au crime organisé, à une prise d'otages ou de personnes retranchées ou barricadées, à une extorsion ou à une séquestration, l'enquête relative à des phénomènes criminels hors du commun ou qui est en relation avec des événements ayant cours en dehors du territoire desservi ne constitue pas un service de base. "*

En matière de police judiciaire, les compétences accordées à une commune s'accroissent avec sa taille. Mais pour les cas les plus importants, comme par exemple les enquêtes relatives à des crimes graves, elles ne sont jamais compétentes.

La Sûreté du Québec garantit, quant à elle, aux municipalités dont elle assure la police, les services suivants :

- patrouiller dans les rues et sur les routes des municipalités desservies ;

- répondre aux appels ;

- veiller à l'application du code criminel et des lois fédérales provinciales sur le territoire des municipalités desservies ;

- réaliser des enquêtes générales et rechercher les auteurs des crimes ;

- veiller à l'application du code de la sécurité routière sur le territoire des municipalités desservies et apporter de l'aide aux victimes d'accidents de la route ;
- réaliser des interventions ciblées de prévention en sécurité routière (opérations radar, vérifications de véhicule) ;
- procéder à des patrouilles de surveillance dans les secteurs commerciaux, dans les parcs industriels et dans les secteurs de villégiature, par exemple ;
- procéder à la vérification des débits de boissons ;
- mettre en oeuvre des programmes de prévention de la criminalité.

Les services spécialisés viennent compléter les services de base. Ils dépassent généralement les besoins et les capacités des municipalités et sont fournis sur l'ensemble du territoire presque exclusivement par la Sûreté du Québec.

- (1) Dans les communes dépourvues de polices municipales, c'est la police de la province qui assure toutes les fonctions policières. Pour cela, elle est rémunérée par les communes.
- (2) Subdivision de la communauté autonome, comparable au département français.
- (3) L'article 149 de la constitution énonce : " 1) L'Etat jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes (...) 29° la sécurité publique, sans préjudice de la possibilité, pour les communautés autonomes, de créer des polices sous la forme qu'établiront leurs statuts respectifs, dans le cadre des dispositions d'une loi organique (...) ".
- (4) Dans le passé, il a existé des polices provinciales, mais elles ont toutes disparu.
- (5) L'article 283 du code de procédure pénale cite les membres de la police municipale parmi les agents de la police judiciaire.
- (6) L'article 29-2, relatif à la police judiciaire, prévoit que le personnel des polices des communautés autonomes et des collectivités locales collaborent avec les forces de l'Etat pour l'accomplissement de cette tâche.
- (7) Les assemblées de sécurité (juntas de seguridad) sont constituées dans les communes qui possèdent une police municipale. Placées sous l'autorité du maire, elles doivent permettre de coordonner l'action des différentes forces de police.