

Annexe

Article 28 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999

I. - Il est inséré, après l'article 28 du (code de procédure pénale), un article 28-1 ainsi rédigé :

« Art. 28-1.-I.- Des agents des douanes de catégories A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'État, peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction.

« Ces agents ont, pour l'exercice des missions prévues par le présent article, compétence sur l'ensemble du territoire national. Ils sont compétents pour rechercher et constater les infractions prévues par le code des douanes, les infractions en matière de contributions indirectes, les infractions prévues aux articles L.716-9 à L.716-11 du code de la propriété intellectuelle, ainsi que pour les infractions qui leur sont connexes.

« Toutefois, sous réserve des dispositions du II, ils n'ont pas compétence en matière de trafic de stupéfiants, de trafic d'armes, de vols de biens culturels et de blanchiment du produit de ces trois catégories d'infractions.

« II. - Pour la recherche et la constatation des infractions prévues par les articles 222-34 à 222-40 du code pénal et par le décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, et des infractions qui leur sont connexes, le procureur de la République ou le juge d'instruction territorialement compétent peut constituer des unités temporaires composées d'officiers de police judiciaire et d'agents des douanes pris parmi ceux mentionnés au I. Le procureur de la République ou le juge d'instruction désigne le chef de chaque unité qu'il constitue.

« Les unités temporaires agissent sous la direction du procureur de la République ou du juge d'instruction mandant, conformément aux dispositions du présent code. Elles ont compétence sur toute l'étendue du territoire national.

« III. - Les agents de l'administration des douanes mentionnés aux I et II ne sont pas compétents pour effectuer des enquêtes judiciaires lorsque les faits ont été constatés en application des dispositions du code des douanes. Toutefois, ils peuvent dans ce cas exécuter des commissions rogatoires du juge d'instruction.

« IV. - Les agents des douanes désignés dans les conditions prévues au I doivent, pour mener des enquêtes judiciaires et recevoir des commissions rogatoires, y être habilités personnellement en vertu d'une décision du procureur général.

« La décision d'habilitation est prise par le procureur général près la cour d'appel du siège de leur fonction. Elle est accordée, suspendue ou retirée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Dans le mois qui suit la notification de la décision de suspension ou de retrait de l'habilitation, l'agent concerné peut demander au procureur général de rapporter cette décision. Le procureur général doit statuer dans un délai d'un mois. A défaut, son silence vaut rejet de la demande. Dans un délai d'un mois à partir du rejet de la demande, l'agent concerné peut former un recours devant la commission prévue à l'article 16-2. La procédure applicable devant cette commission est celle prévue par l'article 16-3 et ses textes d'application.

« V. - Pour l'exercice des missions mentionnées aux I et II, les agents des douanes sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'accusation du siège de leur fonction dans les conditions prévues par les articles 224 à 230.

« VI. - Lorsque, sur réquisition du procureur de la République, les agents des douanes mentionnés aux I et II procèdent à des enquêtes judiciaires, il est fait application des articles 54 (deuxième et troisième alinéas), 56, 57 à 62, 63 à 67, 75 à 78, 706-28, 706-29 et 706-32.

« Lorsque ces agents agissent sur commission rogatoire d'un juge d'instruction, il est également fait application des articles 152 à 155.

« Ces agents sont autorisés à déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent.

« VII. - Les agents des douanes mentionnés aux I et II sont placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

« VIII. - Les agents de l'administration des douanes mentionnés aux I et II ne peuvent, à peine de nullité, exercer d'autres attributions ou accomplir d'autres actes que ceux prévus par le présent code dans le cadre des faits dont ils sont saisis par l'autorité judiciaire. »

II. - l'article 343 du code des douanes est complété par un 3 ainsi rédigé :

« 3. L'administration des douanes ne peut exercer l'action pour l'application des sanctions fiscales dans les procédures dont ses agents ont été saisis en application des I et II de l'article 28-1 du code de procédure pénale. Cette action est, dans ces cas, exercée par le ministère public, et les dispositions de l'article 350 ne sont pas applicables. »

III. - Les dispositions du présent article entreront en vigueur le premier jour du septième mois suivant sa publication.

# POLICES MUNICIPALES : LA FIN DES INCERTITUDES ?

par

**Thierry CHETRIT**

*DEA de droit public de l'Université de Paris V - René Descartes*

La sécurité des personnes et des biens est une préoccupation essentielle des citoyens et il appartient à l'État de l'assurer sur l'ensemble du territoire national.

Parallèlement, le mouvement de décentralisation amorcé depuis près d'une quinzaine d'années a renforcé considérablement les responsabilités des maires, qui pour faire face à ces prérogatives nouvelles et répondre à des besoins de sécurité grandissants, ont doté leur commune d'une police municipale.

En théorie, l'essor récent de polices municipales, qui s'inscrit dans le cadre du partage des responsabilités entre l'État et les collectivités décentralisées, aurait dû être freiné non seulement par la mise en oeuvre de la procédure d'étatisation qui les place sous le régime de la police d'État mais également par l'accroissement de la charge financière que représente une telle police pour une municipalité.

En pratique, il n'en est rien. En quelques années, on a assisté à l'explosion du nombre de polices municipales puisqu'on compte aujourd'hui 13 098 agents dans 3 030 communes alors qu'ils n'étaient, en 1984, que 5 641 au sein de 1 748 communes soit un quasi triplement des effectifs et une augmentation de 73 % du nombre de communes concernées.

Cette importance numérique ne doit cependant pas masquer l'extrême hétérogénéité des polices municipales qui présentent des caractéristiques très différentes d'une commune à l'autre, tant par le nombre des agents qu'elles emploient que par les équipements, notamment l'armement, qu'elles utilisent ou par les missions qu'elles remplissent.

De même, la répartition géographique de ces dernières reste très inégale sur le territoire puisqu'elles sont principalement implantées dans le sud-est, le sud-ouest sans oublier la région parisienne et dans une moindre mesure dans l'Est et le Nord de la France..

Quoiqu'il en soit, cette multiplication des polices municipales, qui contrairement à toute attente, touche spécialement les communes déjà dotées d'une police d'État, a été telle que désormais le terme "Police Municipale" n'évoque plus

simplement une fonction exercée par le maire mais désigne plus précisément des agents placés sous son autorité et sa responsabilité, chargé non seulement de l'application des arrêtés municipaux, du maintien de l'ordre dans l'agglomération, mais également parfois de missions restreintes de police judiciaire.

Mais cette évolution, aussi importante soit elle, n'aurait pu poser que des problèmes d'ordre administratif (statut ou financement par exemple) s'il ne s'était accompagné dans quelques cas de véritables violations de la légalité voir d'un certain nombre de dysfonctionnements :

- dysfonctionnements liés au défaut de régime spécifique assurant l'encadrement juridique des agents de police municipale ;
- dysfonctionnements liés à l'ancienneté de certaines dispositions du code des communes assurant la répartition des compétences entre le maire et le préfet en matière de police ;
- et enfin dysfonctionnements liés aux empiètements sur les prérogatives de la Gendarmerie nationale ou de la Police nationale en matière de sécurité.

Ces insuffisances s'expliquaient par un environnement juridique et statutaire qui apparaissait depuis de longue date comme singulièrement lacunaire. En effet, faute de bases légales suffisantes, l'empirisme a présidé à leur développement.

Les nombreux projets qui se sont succédés, non sans passion, sont révélateurs des divergences observées entre défenseurs et adversaires d'une police locale.

Les uns en approuvent l'existence, en soulignant qu'elles offrent aux maires la possibilité d'exercer réellement leurs prérogatives en matière de police, les autres évoquant les dangers d'une décentralisation poussée à l'extrême dans un domaine régalien, privilège de l'État.

Que l'on en soit partisan ou non, la multiplication des polices municipales est aujourd'hui un fait incontournable qui repose sur une conjonction de facteurs politiques et sociologiques.

Celles-ci sont désormais une réalité et l'intervention de leurs agents dans la vie locale était une donnée trop concrète pour qu'on ne procède pas à un examen des problèmes que pose leur existence.

C'est désormais chose faite avec la nouvelle loi du 15 avril 1999<sup>1</sup>.

Dans un premier temps, notre recherche sera guidée par l'analyse des logiques aboutissant à la constitution des polices municipales par les collectivités locales et l'interprétation des systèmes d'interaction avec la Gendarmerie et la police nationale. Ceci devrait nous permettre de mieux comprendre d'où viennent les polices municipales, ce qu'elles font en termes d'activités, d'organisation et de fonctionnement, d'utilité et d'intégration dans un système local de sécurité, quelles sont leurs fonctions implicites et leurs relations avec l'environnement urbain.

Dans un second temps nous porterons notre attention sur la mise en évidence d'un hiatus évident entre les pouvoirs de police du maire, largement définis par la loi et précisés par une abondante jurisprudence, et les compétences des agents qu'il peut recruter pour les mettre en oeuvre, lesquelles étaient définies de manière rudimentaire et ambiguë.

Pour enfin examiner les nouvelles dispositions législatives en la matière qui ne donnent pas seulement un cadre juridique à un état de fait mais qui cherche surtout à intégrer les polices municipales dans une approche globale de la sécurité en respectant ainsi l'esprit du Colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997.

## **I. LE DÉVELOPPEMENT DES POLICES MUNICIPALES : LA CONJONCTION DE DIVERS FACTEURS**

L'émergence d'une police municipale depuis ces deux dernières décennies procède d'un enchaînement de plusieurs facteurs :

- d'une part, la tradition administrative française (1.1.),
- d'autre part, les enjeux socio-politiques modernes du pouvoir local (1.2.).

### **1.1. Un paradoxe historique**

Depuis l'Antiquité, on constate une lutte d'influence entre le représentant du pouvoir local et l'autorité centrale en matière de police.

Déjà à Rome sous le règne du roi Numa, des questeurs désignés par le roi et accompagnés d'édiles et de censeurs élus étaient chargés du maintien de l'ordre, de la sûreté de la circulation ainsi que de l'instruction des meurtres. Cependant, lors des conjurations de Catilina, cette police s'avéra trop indépendante et l'empereur Auguste préféra nommer un préfet de ville disposant de tous les pouvoirs de police et qui soit sous son seul contrôle.

Cette volonté du pouvoir central de créer sa police se retrouve au fil des siècles dans notre pays où l'héritage des institutions romaines parvient aux grandes invasions du VI<sup>ème</sup> siècle.

Néanmoins, parallèlement à l'existence de forces de police commandé par un représentant du roi émergent des polices privées qui ont pour mission d'aider la police du roi.

La création spontanée d'un service de guet à Paris, au XI<sup>ème</sup> siècle, par les bourgeois en est une parfaite illustration.

Le recours à des forces de police privé fut encouragé à la même époque par l'existence de franchises communales qui permettront aux municipalités de s'administrer elles-mêmes et aux maires, viguiers, jurats et capitouls d'exercer pleinement le pouvoir de police.

Par la suite, Louis IX reconnut des pouvoirs de police aux prévôts représentants du roi ainsi qu'aux prévôts des marchands représentant le pouvoir municipal sans pour autant préciser les délimitations de compétence des deux offices ce qui explique les difficultés et les luttes d'influence entre ces deux pouvoirs de police.

Il faut attendre le règne de Louis XIV pour que soit instauré d'une part, dans les grandes villes du royaume un lieutenant de police et des commissaires de police qui déposèrent les municipalités d'une partie de leur pouvoir de police et d'autre part des intendants chargés de contrôler les pouvoirs municipaux.

Dès la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, la police est donc conçue comme une fonction de l'État. Mais à cette conception s'oppose la tradition de la police considérée comme une fonction sociale constitutive de la cité. Cette confrontation explique en partie la place et le statut des polices municipales après la Révolution jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Sous la Révolution, la police d'Ancien régime est directement mise en cause par les révolutionnaires et dès le 4 août 1789 la Lieutenance générale de police disparaît.

La police est alors considérée comme une fonction municipale où les maires élus retrouvent

<sup>1</sup> Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ; circulaire d'application n° NOR/INT/D/99/00095/C.

leur pouvoir de police qu'ils exercent avec la garde nationale composée de citoyens.

Dans sa thèse relative à la police administrative, le Professeur Etienne Picard précise qu'au cours de cette période, la police municipale relève des pouvoirs propres des communes et non de l'administration générale et "qu'elle représente une fonction spécifique et naturelle de la communauté locale."

Cependant, les événements politiques vont favoriser la reconstitution d'une police d'État ainsi que la mise en place d'un régime dérogatoire pour la ville de Paris.

En effet, le Directoire puis le Consulat organisèrent surtout la centralisation de la police tout en maintenant juridiquement l'existence d'une police locale.

En réalité, la création d'un "ministère de la police" sous le Directoire puis la mise en place de directeurs généraux de police disposant d'une compétence sur plusieurs départements sous l'Empire et enfin sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, l'instauration de commissaires de police dont les pouvoirs seront étendus par un Décret du 28 mars 1852 par Louis Napoléon, illustrent le grignotage progressif du pouvoir de police des maires.

Avec le développement de l'urbanisation et de l'industrialisation, le pouvoir central va assurer plus directement la fonction du maintien de l'ordre dans les villes. Il développe son contrôle sur les zones urbaines pour maîtriser les conflits politiques et sociaux et répondre à l'absence des moyens de la police municipale.

Dans cet esprit, une loi du 19 juin 1851 décide l'étatisation de la police de Lyon et des douze communes limitrophes sur le modèle parisien, puis en 1853 c'est l'extension de la compétence du préfet de police de Paris à l'ensemble de la banlieue parisienne et enfin le 5 mai 1855 une loi accentue cette tendance en supprimant aux maires leur pouvoir de nomination des personnels de police au profit des préfets.

Ces décisions soulevèrent de nombreuses protestations de la part des élus locaux. Aussi, le régime impérial dans sa phase libérale décida d'abroger le texte de 1855. Enfin, la loi du 24 juillet 1867 permit aux maires de retrouver l'essentiel de leurs compétences sauf à Lyon et à Paris.

Sous la III<sup>ème</sup> République, l'étatisation des corps de polices municipaux va se poursuivre et connaître un mouvement de progression par vagues qui traduit une logique inéluctable, celle de la prise en charge par l'État de la totalité des

forces publiques dans une approche régaliennne des activités de sécurité.

Ainsi, à l'exception des administrations parisiennes et lyonnaises, la loi du 5 avril 1884 confie aux maires non seulement l'exercice du pouvoir réglementaire, mais aussi l'organisation et la direction des services de police dans leurs communes.

Après des étatisations ponctuelles (par exemple les polices de Marseille en 1908, de Metz, Mulhouse et Strasbourg en 1925), la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale de la police en France va procéder à l'étatisation des polices urbaines dans les municipalités de plus de 10.000 habitants. A compter de cette date, ce modèle devient donc de droit commun, même si demeurent de nombreux particularismes locaux.

Le régime de la police d'État aurait pu se généraliser à partir de 1983, l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983 ayant prévu que l'institution de ce régime serait de droit, sur demande du conseil municipal, sous certaines conditions déterminées par décret en Conseil d'État.

Néanmoins, cet article n'a jamais reçu application pour des raisons essentiellement budgétaires.

Aussi, les principes de l'étatisation sont actuellement fixés par l'article L.2214-1 du code des collectivités territoriales issu de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui a abrogé les dispositions correspondantes des lois de 1941 et 1988 précitées.

Complété par le décret du 19 septembre 1996, cet article prévoit que la police d'État peut être établie dans une commune en fonction de ses besoins de sécurité, appréciés au vu de la population permanente et saisonnière (supérieur à 20.000 habitants), et dont les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

L'État n'est donc plus tenu de faire droit à la demande de la commune, mais il peut, en revanche, lui imposer le statut qu'il souhaite.

Comme on le constate, le principe d'une police véritablement nationale, soumise à une unité de direction et régie par une organisation uniforme est donc une caractéristique relativement récente de l'organisation policière en France.

Pour autant, l'étatisation de la police, aujourd'hui perçue comme consubstantielle à l'approche régaliennne des problèmes de sécurité publique, n'a pas freiné le développement des polices municipales et encore moins entraîné leur disparition.

Paradoxalement, ces dernières ont connu une croissance accélérée ces dernières années, au

point de représenter, comme on l'a vu, un pourcentage non négligeable des forces de l'ordre étatiques déployées sur le territoire de la République.

Ce n'est donc pas le paramètre historique mais d'autres paramètres extérieurs qui expliquent la montée en puissance des polices municipales et cela dans un pays à forte tradition jacobine, en particulier lorsque est en cause la gestion de la sécurité publique.

## 1.2. Une réalité bien ancrée procédant d'enjeux socio-politiques

Trois facteurs essentiels expliquent l'essor des polices municipales :

D'une part, la décentralisation qui a conduit à transférer aux maires des responsabilités larges en matière de sécurité. L'article L 2212-1 du code général des collectivités territoriales dispose que celui-ci "en tant qu'autorité de police municipale est chargé sous le contrôle du préfet de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs." Alors que les buts de la police municipale "*le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique*" sont clairement énoncés à l'article L 2212-2, ce dernier fournit une liste détaillée dans laquelle ce pouvoir du maire s'exerce sous le contrôle du juge administratif et sous réserve du pouvoir de substitution du préfet en cas de carence.

Ainsi, ces responsabilités non négligeables du maire en matière de police génèrent la nécessité de disposer d'agents pour leur application.

D'autre part, la mise en place d'une police municipale est souvent un argument électoral efficace dans un contexte marqué par les préoccupations légitimes des citoyens en matière de sécurité<sup>2</sup>.

Enfin, l'aggravation réelle ou perçue de la délinquance joue un rôle déterminant dans l'implantation de celles-ci. En particulier, la petite et moyenne délinquance, la banalisation de certains comportements déviants à la limite de la délinquance - les "incivilités" - alimentent le sentiment d'insécurité. Face à cette évolution, des personnes stigmatisent l'effacement relatif des forces de police étatique. Il est vrai que pour ce qui est de la police nationale, la pression des contraintes syndicales et budgétaires, les conditions de travail parfois inadaptées, la fermeture progressive des commissariats de quartiers et enfin une moindre présence la nuit affectent la visibilité policière.

Quant à la Gendarmerie nationale, les personnels, à l'image de leur collègue policier, assurent prioritairement le traitement de la criminalité et de la délinquance et sont parfois contraints à reléguer au rang des priorités secondaires la police de proximité.

Certes, il ne faut pas croire que l'Etat se dégage de ses responsabilités en abandonnant la police de proximité aux communes mais force est de constater que la police municipale apparaît désormais comme un élément complémentaire de la politique locale de sécurité. Bien entendu, celle-ci ne peut pas être une police de "lutte sociale" qui s'attaquerait à la délinquance en concurrence avec les polices étatiques et encore moins une garde prétorienne agissant en dehors des lois et de l'unité républicaine. Elle doit être une police de paix sociale luttant contre les "incivilités" et une police de régulation sociale s'instituant comme partenaire des autres institutions.

Pour remédier aux dérives et combler les lacunes d'un corpus juridique insuffisant en la matière, le législateur est intervenu.

## II. UNE NOUVELLE LOI INTÉGRANT LES POLICES MUNICIPALES DANS UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SÉCURITÉ

Faisant suite aux projets de M. Quilès en 1993, de M. Pasqua repris par M. Debré en 1997, le projet de M. Chevènement déposé début 1998, après avoir subi de nombreuses modifications au cours des débats parlementaires a finalement abouti suite à la réunion de la commission mixte paritaire en date du 1er avril 1999<sup>3</sup>.

Ce texte attendu par les maires, les policiers municipaux, mais aussi souhaité par l'Etat depuis une dizaine d'années, fournit désormais un cadre

3 Les travaux préparatoires de la loi n°99-291 du 15 avril 1999 ; Assemblée nationale : Projet de loi n°815 ; Rapport de M. Jacky Darne, au nom de la commission des lois n°857 ; Discussion des 28 et 30 avril 1998 et adoption le 30 avril 1998.

Sénat : Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n°414 (1997-1998) ; Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, n°455 (1997-1998) ; Discussion et adoption le 3 juin 1998.

Assemblée nationale : Projet de loi, modifié par le Sénat, n°960 ; Rapport de M. Jacky Darne, au nom de la commission des lois, n°1335 ; Discussion et adoption le 28 janvier 1999.

Sénat : Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n°183 (1998-1999) ; Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, n°209 (1998-1999) ; Discussion et adoption le 17 février 1999.

Assemblée nationale : Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, n°1406 ; Rapport de M. Jacky Darne, au nom de la commission mixte paritaire, n°1470 ; Discussion et adoption le 18 mars 1999.

Sénat : Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission mixte paritaire, n°265 51988-1999) ; Discussion et adoption le 1er avril 1999.

2 Nicole Chambon, "La police municipale", IHESI n° 16, 1994, p. 48 et s.

clair à l'action des policiers municipaux et devrait permettre une meilleure articulation entre celles-ci, la police et la Gendarmerie nationales.

Après l'analyse rapide des textes lacunaires et ambigus qui présidaient en la matière (2.1.), nous porterons notre réflexion sur l'analyse des nouvelles dispositions législatives (2.2.).

## 2.1. Les lacunes de la législation antérieure

La réglementation préexistante ne se bornait qu'à quelques considérations générales. La situation se caractérisait par un déséquilibre entre des pouvoirs du maire largement défini par la loi et précisé par la jurisprudence et les compétences restreintes des policiers municipaux lesquelles étaient définies de manière rudimentaire

Ainsi, s'il était précisé que le maire puisse dans sa commune après délibération du conseil municipal recruter les agents afin qu'ils exécutent les tâches relevant de sa compétence et sous sa responsabilité, la loi ne décrivait en fait ni l'organisation, ni les fonctions, ni les attributions de ces derniers. Les quelques circulaires existantes (tenue, équipement...) étaient susceptibles de larges interprétations.

Quant à l'armement, le décret du 6 mai 1995 ne tenait pas compte de la nature des missions dévolues, le maire pouvant doter théoriquement les policiers municipaux d'armes de 1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> catégorie moyennant un simple visa à posteriori du préfet<sup>4</sup>. Ces dispositions générales généraient des ambiguïtés quant à l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité préfectorale-compétence liée ou discrétionnaire-, voire quant à l'existence efficace d'un pouvoir de décision du préfet.

Enfin, la loi n'organisait aucun cadre précis pour régir les relations entre les polices municipales et les forces nationales de sécurité.

Un tel vide juridique générant des dysfonctionnements n'était pas acceptable dans un Etat de droit.

## 2.2. Les innovations issues des nouvelles dispositions législatives

### 2.2.1. Clarification et complémentarité des rôles respectifs de la police et de la Gendarmerie nationale, d'une part, des polices municipales, d'autre part, et assure leur complémentarité

L'obligation d'édicter un règlement de coordination<sup>5</sup>, dès lors qu'une commune dispose de cinq agents de police municipale, permet désormais de définir la nature exacte des interventions des policiers municipaux (missions de sécurité et de surveillance, circulation routière, application des arrêtés du maire...) ainsi que la zone géographique dans laquelle ils interviennent ainsi que les modalités concrètes de la coordination de leur action avec celle des services de la police ou de la Gendarmerie nationales (réunion, fréquence, lieux...) participe du souci d'assurer cette clarification des rôles.

Cette coordination formalisée dans la convention signée par le préfet et le maire, après avis du procureur de la république, constitue la pierre angulaire de la loi.

Alors qu'auparavant les interventions des uns ou des autres s'organisaient souvent facilement parfois difficilement au gré des circonstances, des situations de fait et de la plus ou moins bonne volonté des responsables, désormais ce règlement de coordination garantira l'adaptation aux circonstances locales des modalités de fonctionnement des polices municipales. Son contenu dépendra des problèmes concrets auxquels est confronté le maire (sécurité des manifestations touristiques, stationnement en centre ville, sécurité des sorties d'écoles, nuisances sonores...). Une fois définie, les conditions relatives à l'objet, aux lieux, le moment et les modalités des interventions des agents de police municipale seront portés à la connaissance des autorités de gendarmerie ou de police nationales. Ainsi, outre le fait de garantir la sécurité même des agents relevant de ces différentes forces, notamment lors de missions d'îlotage de nuit, période pendant laquelle toute confusion sur la qualité des différents acteurs de la sécurité peut être génératrice de risques, l'objectif de coordonner<sup>6</sup>, dans un souci d'efficacité et de répartition rationnelle sur le territoire communal, la présence de force de sécurité relevant de l'Etat ou des communes sera également atteint.

<sup>5</sup> L'article 2 de la loi du 15 avril 1999 qui insère dans le C.G.C.T l'article L222-6.

<sup>6</sup> Sur la question de la pluralité et complémentarité des forces en matière de sécurité intérieure : Marc Watin-Augouard, *Droit et Défense* n°97/4, pp.15 à 29.

<sup>4</sup> L'article 25-1° a et c du décret n°95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions.

A défaut d'un tel règlement réalisé conjointement par le préfet et le maire, les policiers municipaux ne pourront ni être armés ni travailler la nuit<sup>7</sup>, c'est dire l'incitation "pédagogique" faite aux maires en faveur d'une collaboration avec le préfet, ce dernier disposant d'un réel droit de regard sur la forme et la nature des interventions des policiers municipaux évitant ainsi les risques de dérapage.

Notons qu'un modèle type de convention sera établi par décret en Conseil d'Etat<sup>8</sup>.

La clarification des rôles respectifs des services de police de l'Etat et des polices municipales résulte également des dispositions relatives à la carte professionnelle, à la tenue vestimentaire, aux équipements et à la signalisation des véhicules (article 9). Il s'agit de faire en sorte qu'aucune confusion ne puisse être faite entre les forces de police et de gendarmerie, d'une part, les polices municipales, d'autre part, souci fondé sur la différence des attributions confiées aux unes et aux autres. Les catégories et les normes des équipements dont seront dotés les agents de police municipale seront également déterminées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission consultative des polices municipales nouvellement créée (article 3).

La complémentarité des polices municipales et de la police et la gendarmerie nationales se traduit, quant à elle, par une augmentation de la capacité judiciaire des premiers.

En effet, alors qu'ils ne disposaient que de quelques rares pouvoirs de verbalisation essentiellement limités au stationnement gênant, au défaut d'affichage du certificat d'assurance des véhicules et à la circulation et au stationnement dans les cours de gares, ainsi qu'à quelques infractions relevant de polices spéciales, ils ne pouvaient que rendre compte, par de simples rapports, des infractions aux arrêtés de police du maire.

---

7 Au-delà d'un délai de six mois après la publication d'un décret fixant le cadre du règlement de coordination, l'absence de celui-ci entraînera d'une part l'interdiction pour les polices municipales concernées d'assurer un travail de nuit, dont la plage horaire est fixée par la loi à la période 23 heures - 6 heures, en dehors des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune conformément à l'article L 2212-6 ; d'autre part l'impossibilité pour les policiers municipaux de porter une arme conformément à l'article L 412-51 du code des communes, dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi.

8 Les clauses de la convention type prévu par un décret en conseil d'Etat ne constitue qu'un guide de rédaction. Bien qu'il soit souhaitable que la convention signée soit, sous réserve des circonstances locales, aussi fidèle que possible à la convention type, le législateur n'entend pas imposer un rapport de conformité des conventions de coordination conclues au niveau local avec les clauses de la convention type.

Désormais, les policiers municipaux dont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints est confirmée aux articles 1er et 12 de la loi pourront constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du maire<sup>9</sup> dans les conditions et limites que fixera un décret en Conseil d'Etat.

Cette compétence sera également étendue à la constatation de certaines contraventions au code de la route concernant les règles de circulation et liées également à l'équipement des véhicules<sup>10</sup>. Ces derniers pourront notamment procéder aux épreuves de dépistage de l'alcoolémie au moyen de l'éthylotest (ou alcootest). De même, outre les infractions relevant des polices spéciales que les policiers municipaux peuvent déjà relever par procès-verbaux (infractions relatives à la salubrité des voies et espaces publics, la pêche...), l'article 21 donne compétence à ces fonctionnaires territoriaux pour dresser procès-verbal des infractions relatives à la police de la conservation du domaine public.

Ces compétences s'exercent sans préjudice des pouvoirs qu'ils tiennent des articles 21 et D15 du code de procédure pénale, pour établir des rapports relatifs aux infractions dont ils auraient à connaître dans l'exercice de leurs fonctions.

L'établissement d'un procès verbal suppose naturellement que le contrevenant puisse être identifié. L'article 16 prévoit donc que les agents de police municipale relèvent l'identité de ces derniers. C'est le nouvel article 78-6 du code de procédure pénale qui consacre cette importante innovation en les habilitent à relever l'identité d'un contrevenant pour dresser les procès verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire et aux contraventions au code de la route qu'ils peuvent constater. Notons que le relevé d'identité se distingue, à la fois du recueil d'identité reconnu aux agents de certaines entreprises de transports publics par les articles 529-3 et 529-4 du code de procédure pénale, du contrôle d'identité auquel peuvent procéder les officiers de police judiciaire prévu à l'article 78-2 et de la vérification d'identité de l'article 78-3 du même code.

---

9 La violation des arrêtés du maire sont susceptibles d'être sanctionnées, conformément aux dispositions de l'article R 610-5 du code pénal, par une contravention de la 1ère classe. Précisons qu'il faut entendre par « arrêté de police du maire », les arrêtés de police signés par le maire, ou pris par délégation, et non les arrêtés de police municipale pris par l'autorité préfectorale dans le cadre de son pouvoir de substitution, dont la violation ne pourra être verbalisée que par les agents de la police nationale ou les militaires de la gendarmerie nationale.

10 Un décret en conseil d'Etat précisera la liste de ces infractions, autrefois limitées en la matière par l'article 250-1 du code de la route. Celles-ci resteront du domaine contraventionnel et ne viseront aucun des délits prévus par le code de la route conformément au mandat du législateur.



Autrement dit, si les policiers municipaux peuvent exiger du contrevenant la présentation d'une pièce d'identité et en relever les mentions, ils n'ont pas le pouvoir de contrôler ou de vérifier la réalité de l'identité fournie.

Sur la question du refus du contrevenant de justifier de son identité, l'agent de police municipale en rendra compte immédiatement à l'officier de police judiciaire territorialement compétent qui, lui seul, décide de la conduite à adopter. Bien entendu, l'agent de police municipale ne peut, de sa propre initiative retenir l'intéressé contre sa volonté sans s'exposer aux dispositions de l'article 432-4 du code pénal. Seule une rétention, ne devant pas excéder le temps rigoureusement nécessaire à l'agent de police municipale pour joindre l'officier de police judiciaire et recueillir ses instructions, est légale. Quoiqu'il en soit, ce nouvel article 78-6 du code de procédure pénal ne leur permet aucunement d'exercer un contrôle d'identité préventif.

Ceci conforte l'absolue nécessité qu'aucune confusion ne soit possible entre les agents de police municipale, d'une part, les corps de polices d'État, d'autre part.

### 2.2.2. Donner aux polices municipales tous les moyens d'exercer leurs attributions mais les limiter à ce qui est strictement nécessaire

En matière d'armement<sup>11</sup>, la nécessité d'une intervention législative était d'autant plus pressante que la base légale du contrôle par l'État de l'armement des corps de police municipale était insuffisante comme nous l'avons vu précédemment. Désormais, l'article 8 de la loi a pour finalité de mettre un terme à ces errements d'interprétation et de fixer des règles simples et claires. En principe, les policiers municipaux n'ont pas à être armés, leurs attributions ne les mettant pas en situation d'avoir à faire usage d'une arme. Cependant, lorsque dans des circonstances particulières, les conditions d'exercice de leurs fonctions le justifient et sous réserve de l'existence d'une convention de coordination, ils pourront être autorisés à porter une arme à la demande motivée du maire mais sur autorisation nominative du préfet<sup>12</sup>. C'est encore une fois un décret en Conseil d'État qui précisera les catégories et les types d'armes (certainement des armes de 4ème et 6ème catégories) dont pourront être équipés les policiers municipaux, ainsi que les modalités de la formation qu'ils

reçoivent à cet effet sans oublier les conditions d'acquisition et de conservation des armes par les communes. Cette dernière précision exclut donc que les agents de police municipale puissent, en service, porter une arme détenue à titre individuel, contrairement à ce que permettait jusqu'à présent la réglementation.

### 2.2.3. Renforcer le contrôle de l'État, d'une part sur les agents, d'autre part sur les modalités de fonctionnement des polices municipales

La reconnaissance des policiers municipaux trouve tout d'abord une consécration législative renforcée (article 7). Désormais ces fonctionnaires territoriaux, recrutés dans des conditions fixées par Décret en Conseil d'État et appartenant à l'un des cadres d'emplois prévus par l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sont toujours nommés par le maire mais doivent obtenir, outre l'agrément du procureur de la République, dont l'utilité se trouve renforcée par les nouvelles compétences de police judiciaire des agents de police municipale, l'agrément du préfet, justifié par la participation de ces agents à la police administrative<sup>13</sup>.

C'est également parce que les fonctions attribuées aux agents de la police municipale relevant de la police judiciaire sont d'abord d'intérêt général avant d'être d'intérêt communal, que l'article 13, insérant le nouvel article 21-2 du code procédure pénal, prévoit que les procès-verbaux qu'ils pourront dresser seront transmis au procureur République par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire de la Gendarmerie ou de la Police nationales.

Cette disposition conforte le lien fonctionnel direct entre le procureur et les agents de police municipale, dans leurs fonctions d'agents de police judiciaire adjoints. Bien entendu, le maire sera destinataire d'une copie des procès-verbaux, ce dernier étant lui-même O.P.J en vertu de l'article 16 du code de procédure pénale bien que cette qualification reste partielle et sans réelle portée fonctionnelle en pratique.

S'agissant du contrôle de ces polices municipales, outre le rôle déterminant du préfet quant à l'édition du règlement de coordination précité, celles-ci pourront être vérifiées à la demande du maire, du procureur ou encore du préfet à la suite

11 Concernant les nouvelles dispositions sur les armes, se reporter à l'article de Marc Watin-Augouard, "Les armes et leur réglementation", *Droit et Défense*, n°96/3, pp.15 à 27 ; "La nouvelle réglementation sur les armes : un contrôle plus sévère", *Droit et Défense*, n°98/4, pp. 59 à 61.

12 La loi réserve ainsi au préfet un pouvoir discrétionnaire pour accéder ou non à la demande qui lui sera présentée.

13 Le refus opposé par l'une des deux autorités ci-dessus suffit à exclure l'agrément et l'assermentation ultérieure. Notons que la spécificité du régime des départements d'Alsace et de Moselle, qui tenait à l'absence d'agrément des agents de police municipale, disparaît. Ainsi, dans ces départements, ces derniers feront l'objet d'un double agrément, comme les agents en fonction dans les autres départements.



de dysfonctionnements importants d'un service de police municipale<sup>14</sup>. Dès lors, après consultation de la commission consultative des polices municipales, c'est le ministre de l'intérieur qui sera chargé de cette mission ayant recours aux services d'inspection générale de l'État conformément à l'article 4 de la loi. Il s'agit notamment de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection de la police nationale mais également, avec l'accord du ministre de la défense, de l'inspection technique de la Gendarmerie nationale<sup>15</sup>. Il appartiendra au maire de tirer les conséquences de l'enquête. Ce qui pourrait aller d'une simple réorganisation du service à des mesures individuelles en particulier à caractère disciplinaire visant les agents de police municipale. Le préfet et le procureur de la République pourront également tenir compte de ces résultats, par exemple pour retirer l'agrément de tel ou tel fonctionnaire dont le comportement s'avérerait incompatible avec l'exercice des fonctions.

Enfin, les missions confiées à ces derniers justifient non seulement qu'un code déontologique soit établi à leur usage (article 10) mais aussi une obligation de formation continue en cours de carrière (article 18). L'obligation de remise à niveau ainsi instaurée permettra de maintenir les agents de police municipale dans l'esprit des missions qui leur sont confiées, d'autant plus sûrement que cette formation est confiée au Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.P.F.T), lequel a déjà passé conventions pour la mener à bien avec la direction générale de la police nationale (D.G.P.N) et les services de la direction de la Gendarmerie nationale (D.G.G.N) dans le cadre des directives fixées par le plan d'action Gendarmerie 2002.

En définitif, les nouvelles dispositions législatives relatives aux polices municipales confirment la vocation de celles-ci à une police de prévention de proximité et cantonnent strictement leur intervention en matière judiciaire et administrative. Les polices municipales ne sont pas des polices de plein exercice et leurs actions ne se conçoivent qu'en complémentarité et sans préjudice des compétences et actions de la Gendarmerie nationale ou de la police nationale.

Ainsi, la nouvelle loi confirme, s'il était nécessaire, la primauté de l'État dans la définition des missions qui incombent aux différents acteurs concourant à la sécurité.

T. C.

---

<sup>14</sup> Par exemple le fait de manquements graves ou répétés de ses agents aux dispositions législatives ou réglementaires qui leur sont applicables ou encore le non-respect de la convention de coordination pourtant signée.

<sup>15</sup> Si la circulaire d'application reste muette sur la saisine par le ministre de l'intérieur après accord du ministre de la défense du service d'inspection de la gendarmerie nationale, celle-ci devrait s'imposer en cas de dysfonctionnement constaté d'un service de police municipale en zone exclusive gendarmerie conformément à l'esprit même des travaux parlementaires en la matière.