

AJDA

AJDA 2021 p.1490

La promotion contrariée des polices municipales**Bertrand Faure, Professeur à l'université de Nantes**


L'essentiel

La montée de l'insécurité a contraint l'Etat à reconnaître le rôle décisif des polices municipales pour la paix publique. Une nouvelle science du maintien de l'ordre entendait ainsi les mobiliser, en coordination avec les autres forces de sécurité, à la satisfaction de cet objectif. Mais le Conseil constitutionnel aura empêché l'essentiel : leur usage dans le domaine de la poursuite des infractions délictuelles, avec les pouvoirs qui en autorisent l'exercice. Des avancées restent néanmoins non négligeables, s'agissant essentiellement de leur organisation (police municipale à Paris, polices intercommunales, moyens d'intervention).

La mise à la réforme de la police municipale fut inspirée par une préoccupation pratique de maintien de l'ordre dans un climat national tendu. L'insécurité quotidienne contraint l'Etat à reconnaître le rôle décisif des communes pour la paix publique. Elle ne lui a cependant pas inspiré une véritable politique. Le style de la réforme est empirique : il y a autant de changements dans les règles que de problèmes à résoudre se rapportant aux pouvoirs des agents de police municipale, à leur organisation et leurs moyens d'action. Ces changements se concentrent essentiellement au sein du premier titre de la loi, ici commenté.

De profonds éléments d'unité structurent pourtant cette réforme. France insoumise exceptée, les vues des divers groupes parlementaires convergeaient pour mettre en pratique un renforcement des polices municipales dans le cadre d'une étroite liaison entre toutes les forces de sécurité (police nationale et gendarmerie, agents privés de sécurité, défense nationale), leurs niveaux et leurs techniques d'intervention étant jugés complémentaires pour mieux régler les problèmes du pays. En cela, cette loi porte une science du maintien de l'ordre consistant dans la mobilisation générale de toutes ces forces et de leurs moyens qu'entravait jusque-là leur distinction. L'expression de « *continuum* de sécurité », constamment employée à l'occasion les débats parlementaires, en rend compte.

Cette montée en puissance de la police municipale se trouvait déjà inscrite dans les réformes antérieures. C'est ainsi par touches successives, dont la présente loi est la dernière, qu'elle acquiert sa dimension actuelle. On a vu ces polices municipales se développer spontanément dans les années 1980 face à la montée de l'insécurité (encouragées par le rapport de Gilbert Bonnemaïson, en raison de leur proximité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 1983). Même dans les communes à police d'Etat, s'est manifestée une nette tendance à voir resurgir un personnel municipal de police à côté du personnel d'Etat, conduisant le législateur à vouloir entériner les polices municipales. La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 leur est ainsi consacrée reconnaissant leur action et leur conférant le statut qui leur faisait défaut (CSI, livre V). Sur son fondement, on a assisté à la multiplication et la professionnalisation de ces polices.

Le personnel de police municipale est un personnel communal dont la vocation est double. L'action préventive le place sous l'autorité du maire en vue d'assurer la protection de l'ordre public communal, soit à titre général (sécurité, tranquillité et salubrité publiques), soit dans des occasions particulières (sécurisation des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, protection des bâtiments communaux). L'action répressive est conduite sous l'autorité du parquet et l'habilite à constater un certain nombre d'infractions (aux arrêtés de police du maire, au code de la route, au code de l'environnement... ; C. pr. pén., art. 21 ) , dont la liste ne cesse de s'allonger, dernièrement dans le domaine de l'urgence sanitaire avec la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.





Cette science du maintien de l'ordre devait également être rendue efficace par le perfectionnement des possibilités matérielles mises à la disposition des maires et de leurs agents de police. Après la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 renforçant les pouvoirs d'officier de police judiciaire des maires et leurs possibilités d'infliger des sanctions administratives, la présente loi entend permettre à leur police d'acquiescer « les mêmes droits » (G. Darmanin) que ceux de la police nationale dans le cadre de son action, s'agissant, à tout le moins, de sa formation, de sa protection judiciaire, de son armement et de son recours à la vidéoprotection. Toutes ces données ne figurent pas dans le premier titre de la loi. Il faut les suivre, une à une, dans les articles de ses autres titres : l'article 40 touchant au régime des caméras de vidéoprotection, l'article 50 sur l'absence de réduction de peine pour les agresseurs de policiers municipaux, l'article 66 sur la possibilité de pratiquer des contrôles d'alcoolémie, l'article 72 touchant aux conseils locaux de sécurité. La protection des policiers et gendarmes contre les violences dont ils sont la cible, axe fort de la loi, fut également ressentie comme une nécessité à l'égard des policiers municipaux.

Au total, cette loi prend plus de valeur qu'une somme de réalisations fragmentaires au profit de la police municipale. La lecture des débats parlementaires en laisse l'impression : en la réformant par touches successives, chacune ayant un lien nécessaire avec les autres, on parvient à un résultat de plus grande ampleur, c'est-à-dire à une tentative d'amélioration assez générale de son statut.

Mais, à régler son action sous le seul angle des nécessités concrètes et de l'efficacité pratique, le législateur s'exposait à mettre en jeu et contrarier quelques grands principes du droit qui portent aussi des valeurs dont l'organisation de nos institutions ne saurait se dispenser. La garantie de la liberté individuelle donnera l'occasion au Conseil constitutionnel de refuser le sceau de son autorité juridique à l'usage abusif que le législateur entendait faire des polices municipales. Ce faisant, il fait entrer dans le droit constitutionnel la distinction fonctionnelle entre police nationale et police municipale sur les bases de la distinction entre police administrative et police judiciaire.

En premier lieu, tend à se trouver liquidé ce vieux dilemme attaché à l'idéologie de la décentralisation : Etat ou collectivités territoriales. Dans le domaine de la sécurité, les deux autorités sont appelées, au contraire, à conjuguer leur intervention, plaçant la police municipale sous la double disposition du maire, d'un côté, et des forces de sécurité et de justice de l'Etat, de l'autre. L'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) posant que la police municipale s'exerce « sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie » permet, en effet, d'instituer la première comme auxiliaire de la seconde. Il ne faut donc pas entendre dans un sens trop strict la distinction entre décentralisation et déconcentration en matière de police municipale. Le cadre municipal tend même à devenir factice puisque les maires ne retireront pas de cette loi des pouvoirs supérieurs et que l'intervention de leurs agents dépassera, dans le cadre de cette collaboration des polices, la vocation rurale ou communale strictement entendue.

En second lieu, l'élargissement des possibilités de verbalisation des agents municipaux dans le domaine délictuel, voulu par la réforme, aurait aggravé l'imbrication des polices administratives et judiciaires. Plus que jamais la police municipale devait tout englober, le nombre et la gravité des infractions verbalisables par elle ne cessant de s'accroître. Mais cette réforme n'aura pu opposer ses contingences à la permanence et à la rigueur de la distinction entre les deux polices.

Les réalités du droit constitutionnel, déjà éclairées par la décision du 10 mars 2011 (n° 2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, consid. 59 et 60, AJDA 2011. 1097 , note D. Ginocchi  ; AJCT 2011. 182 , étude J.-D. Dreyfus ), se sont constamment rappelées à l'esprit des réformateurs et auront contrarié leurs ambitions initiales, des pouvoirs d'enquête, de contrôle d'identité, de saisie n'étant pas susceptibles d'être mis à la portée des agents de police judiciaire adjoints que sont les policiers municipaux. Leur statut les soumet insuffisamment à l'organisation du parquet. Le Conseil constitutionnel, appelé à connaître de la présente loi, aura jugé opportun, sur le fondement de sa décision de 2011 et de ses arguments juridiques, de régler le problème par cette solution radicale : aucune loi ne saurait permettre aux polices municipales de constater des délits, avec les pouvoirs qui en autorisent l'exercice, sans que leurs agents ne bénéficient de la qualité d'officiers de police judiciaire directement et exclusivement rattachés au parquet.

Il s'ensuit que la police municipale peut bénéficier d'évolutions, pas de révolution. Celle-ci doit demeurer à peu près cantonnée dans sa vocation initiale consistant à assurer une présence rassurante auprès de la population locale. Mais les besoins de sécurité de la société moderne ne sauraient l'enrôler dans la lutte contre les perturbateurs en se

substituant aux missions des forces de sécurité nationale avec la tentation pour l'Etat réformateur, maître de son statut, de l'engager dans une stratégie de désengagement de sa propre police à son profit (en ce sens, rapport, Cour des comptes, *Organisation et gestion des forces de sécurité publique*, 2011). Ce processus trouvera ainsi son frein dans la décision juridictionnelle, coupant court à toute évolution à l'américaine au bout de laquelle cette police se trouverait enrôlée dans des opérations supérieures de lutte contre la criminalité, le trafic de drogue ou le terrorisme. La censure du Conseil constitutionnel ne se situait pas directement sur ce problème mais elle aura attiré l'attention sur lui.

La structure du titre premier de la loi repose sur les deux points sur lesquels l'évolution de la police municipale fut envisagée par le réformateur : ses pouvoirs et son organisation.

I - La limitation des nouveaux pouvoirs de la police municipale


C'est un problème qui devait trouver ses solutions à la base, selon l'annonce du Premier ministre Jean Castex lors de son discours à Nice le 25 juillet 2020 : les difficultés de la police et de la gendarmerie nationales face à la délinquance du quotidien, ses formes nouvelles, son volume, appelaient une nouvelle organisation tenant mieux compte de l'action de la police municipale. Les prérogatives judiciaires de cette dernière devaient être élargies, non plus seulement pour constater certaines contraventions, comme c'était ordinairement le cas, mais aussi une dizaine de délits dans l'hypothèse où ils sont commis de manière flagrante sur le territoire de la commune (vente à la sauvette, conduite sans permis ou sans assurance, consommation de stupéfiants, occupation illégale d'un terrain communal à des fins d'habitation, destruction ou dégradation d'un bien d'autrui, port ou transport de certaines armes...). Des possibilités de contrainte - sans pouvoirs généraux d'enquête toutefois d'après les intentions du législateur - lui auraient été accordées dans ce but (relevé d'identité, saisie d'objets ayant servi à la commission de l'infraction ou du produit de l'infraction, accès à certains fichiers). Son action était ainsi appelée à changer d'envergure.

Conscients des contraintes constitutionnelles, les parlementaires auront multiplié les précisions et limites dans le but de contenir ce nouveau pouvoir municipal dans un cadre acceptable. Au sein d'un dispositif quelque peu confus, ces éléments limitatifs étaient d'ordre institutionnel, procédural et fonctionnel.

Au plan institutionnel, toutes les communes ou établissements publics de coopération intercommunale n'étaient pas éligibles pour recevoir ces nouveaux pouvoirs judiciaires. Leur taille devait le justifier, appréciée par un effectif du service de police d'au moins quinze agents (policiers ou gardes champêtres) dirigé par un titulaire du grade de chef de service ou de celui de directeur de police municipale.




Au plan procédural, la loi n'envisageait guère son application que dans le cadre d'une expérimentation de cinq ans par laquelle le gouvernement aurait été habilité à sélectionner, parmi les communes candidates, celles dont « les circonstances locales » notamment, c'est-à-dire l'exposition à la criminalité, étaient de nature à le justifier.

En outre, les directeurs ou chefs de service de la police municipale autorisés à participer à l'expérience devaient faire l'objet d'une habilitation personnelle délivrée par le procureur après avoir suivi une formation sanctionnée par un examen technique. Après quoi, ces agents devaient être placés sous la surveillance du procureur qui aurait exercé, à leur égard, le même contrôle que celui qu'il exerce sur les officiers de police judiciaire, avec possibilité de sanctions. Cette surveillance était toutefois appelée à s'exercer sans préjudice de l'autorité hiérarchique du maire. Les policiers et gardes champêtres restaient subordonnés à leur chef de service mais devaient transmettre leurs procès-verbaux directement au procureur. Une formation adéquate sanctionnée par un examen devait garantir leur niveau de compétence. Une « chaîne de contrôle » était ainsi assurée entre les policiers, leur chef de service et le procureur.

Au plan fonctionnel, la convention de coordination entre les deux polices, municipale et nationale, comme c'est déjà le cas (CSI, art. L. 512-4 ) , avait vocation à déterminer le cadre de l'action des policiers municipaux pour le maintien de l'ordre public local (nature, lieux et moyens des missions). Il était entendu que cette convention allait être revue pour tenir compte des responsabilités élargies confiées à eux par la présente loi. La complémentarité des polices était ainsi assurée ; à tout le moins la loi posait cette exigence comme critère de sélection à l'expérimentation.

La stratégie du législateur de 2021, si le Conseil constitutionnel l'avait fait sien, eût posé à la cohérence des solutions juridiques de bien difficiles problèmes. Le juge pouvait-il considérer que les possibilités de contrainte offertes aux agents municipaux par la loi laissent intacte la règle leur interdisant de mener les enquêtes réservées à des officiers de police judiciaire ? Pouvait-il conclure qu'il suffisait de mieux intégrer ces agents municipaux à l'organisation judiciaire par des formations, des examens et des contrôles sans leur accorder cette qualité d'officier de police judiciaire ? La ligne de crête à tenir était trop étroite pour le réformateur et le Conseil constitutionnel n'aurait pu éviter de censurer le premier article de la loi qu'en se mettant en contradiction avec sa jurisprudence antérieure. Pas plus qu'elle n'avait pu ériger les agents municipaux en officiers de police judiciaire (Cons. const. 10 mars 2011, préc.), la loi n'était en mesure de les placer dans une position équivalente avec des moyens substantiellement comparables (Cons. const. 20 mai 2021). Aux deux situations que la loi a tenté d'instituer, on peut, en effet, difficilement appliquer les conditions que le juge met dans le respect de l'article 66 de la Constitution : la soumission de la police judiciaire - avec la formation de ses agents et leurs pouvoirs - à l'autorité judiciaire, notamment pour les crimes et délits punis de peines privatives de liberté. Et le législateur ne pouvait jouer sur les marges d'incertitude qui affectent la notion de « contrôle direct et effectif » du procureur (Cons. const. 2021, pt 10) pour s'écarter de la thèse du Conseil constitutionnel. Il s'agissait plus que d'une malfaçon technique de la loi. La réponse implicite que donne le Conseil constitutionnel au problème posé contient en filigrane la condamnation du rattachement de la police judiciaire municipale au pouvoir des maires. Les attributs du pouvoir hiérarchique (« instructions », « information » et gestion de carrière selon le point 10 de la décision de 2021) sur les agents qui poursuivent les délits, avec les moyens qui en autorisent l'exercice, devaient, au contraire, être remis au procureur. Ou alors, il aurait fallu subordonner les maires au pouvoir des procureurs. On ne saurait pas autrement attacher quelque confiance à l'action de ces agents selon les juges constitutionnels. A défaut, ces policiers municipaux doivent demeurer dans le cadre tracé par l'article 21-2 du code de procédure pénale qui se limite à les inviter à informer tout officier de police judiciaire des crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance, c'est-à-dire à agir en auxiliaires, et non substitués, des agents de l'Etat.

On ne saurait dire si « l'armement » de la police des maires dans le domaine judiciaire eût été reçu comme un complot contre les fragiles libertés des citoyens, néanmoins, le problème était redoutable. Il est bien certain qu'en censurant le texte voté par le Parlement, le Conseil constitutionnel allait couper court aux tentatives de confusion entre le politique et le répressif qui avaient déjà eu l'occasion de s'exprimer, avec la même volonté de lutter contre la montée de la violence mais des procédés différents, dans la loi du 27 décembre 2019 élargissant les pouvoirs de sanction administrative des maires. La décision du Conseil constitutionnel est donc importante sur le terrain des principes et des réalités.

Sur quelques points particuliers où le législateur a trouvé justifiée leur intervention, les policiers municipaux étendent néanmoins leur compétence. Ces extensions procèdent des recommandations du *Livre blanc de la sécurité intérieure* du 16 novembre 2020. C'est, en premier lieu, le cas pour placer en rétention dans les locaux de la police nationale ou de la gendarmerie les personnes trouvées en état d'ivresse publique et manifeste. La garde de ces personnes sur place ne leur incombe toutefois pas. Jusqu'à présent, seuls les policiers nationaux et les gendarmes en avaient la charge (CSI, art. L. 3341-1 ). A la lumière de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel ne pouvait condamner cette prise de responsabilité du personnel communal ; l'état d'ivresse publique et manifeste est une contravention visant à réprimer, non pas l'éthylisme en soi, mais le risque de trouble à l'ordre public qui pourrait s'ensuivre. La rétention dont le prévenu fait l'objet prend donc l'aspect d'une « mesure de police administrative » et ne saurait durablement porter atteinte à sa liberté individuelle, n'étant pas appelée à se poursuivre après qu'il ait « recouvré la raison » (Cons. const. 8 juin 2012, n° 2012-253 QPC, AJDA 2012. 1136  ; Constitutions 2012. 479, chron. X. Bioy ). Celui-ci disposera de la garantie d'un examen médical préalable que la loi rend obligatoire mais dont la mise en oeuvre posera de délicats problèmes.

C'est, en second lieu, pour faciliter la sécurité des manifestations sportives, récréatives et culturelles dont les policiers municipaux ont la charge. La loi abolit la condition de seuil de participation à la manifestation de telle manière qu'aucune n'échappera à leur action préventive, même en dessous de 300 participants. Responsables du maintien de l'ordre dans la commune, l'organisation de la circulation du public et sa surveillance leur reviennent naturellement. Mais, à cet égard, l'article L. 511-1 du CSI leur confie le pouvoir de soumettre tout participant à l'inspection visuelle et la fouille de ses bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité. Saurait-on accepter ces pouvoirs renforcés dans le cadre des manifestations d'ampleur modeste sans porter à la liberté des manifestants

une atteinte disproportionnée ? La mesure des moyens de police aux besoins réels ne serait alors plus assurée. Confronté au problème, le Conseil constitutionnel apporte une solution dont la logique n'apparaîtra pas convaincante aux yeux de tous. On peut la paraphraser de la manière suivante : la loi lui apparaît irréprochable car la fouille et la palpation restent subordonnées au bon vouloir du manifestant et que son refus n'aura « pour autre conséquence » que l'empêchement d'accès au lieu de la manifestation (pt 24). Apparemment, le consentement du manifestant est une garantie de son respect. Mais dans le refus d'accès à la manifestation qui lui sera opposé, il y a un élément de contrainte substantiel propre à forcer ce consentement conduisant, finalement, à l'autodestruction de sa liberté. Mais il fallait bien accepter, avec le Conseil constitutionnel, une solution qui sous-entend que le refus du participant crée une présomption de menace à l'ordre public justifiant les suites à donner. Le Conseil constitutionnel formule par ailleurs une réserve d'interprétation quant à la régularité du caractère discrétionnaire de ce pouvoir laissant à l'appréciation des policiers, à leur sagacité et à leur conscience, les choix quant aux manifestations et aux manifestants à contrôler : ces choix ne sauraient aboutir à des pratiques discriminatoires (pt 26). Le corollaire de cette réserve est donc le contrôle du juge administratif sous lequel seront placées les pratiques locales.

II - La nouvelle organisation de la police municipale

Dans le cadre limité de cette étude, nous sélectionnerons l'essentiel des innovations légales : la constitution d'une police municipale à Paris, la favorisation des polices intercommunales et la réglementation des polices cynophiles.

A. La constitution d'une police municipale de droit commun à Paris

L'article 5 de la loi mène à un point d'aboutissement attendu le long processus de décentralisation de la police parisienne. Capitale de la France et siège du gouvernement, Paris n'a jamais reçu des régimes politiques qui se sont succédé une organisation décentralisée puissante. Le maintien de l'ordre dans son périmètre était, à cet égard, toujours demeuré une préoccupation et une responsabilité que l'Etat se réservait. Avec les craintes historiques d'un pouvoir parisien levées, le statut de Paris tend à perdre son particularisme au fil des dernières décennies (lois du 31 déc. 1975 sur l'élection du maire de Paris et du 28 févr. 2017 sur l'unité administrative de la ville de Paris). L'organisation de sa police suit le même mouvement dans le sens d'un rapprochement du droit commun de la décentralisation. La loi du 29 décembre 1986 avait d'abord rendu au maire certaines compétences de police jusqu'à confiées au préfet de police (salubrité, bon ordre des foires et marchés, conservation du domaine public de la ville et délivrance des autorisations d'occupation de la voie publique). Des lois postérieures lui ont donné de nouvelles compétences (2002, 2008). Il s'en est suivi une certaine décentralisation des personnels de police, le corps des inspecteurs de sécurité de la ville et celui des techniciens de tranquillité et de surveillance étant placés sous sa direction. La loi du 28 février 2017, ensuite, allant plus loin encore dans les matières confiées à la police municipale, rendait nécessaire le transfert des corps de policiers correspondants. Ainsi, les deux corps des agents de surveillance de Paris et des contrôleurs de la ville de Paris ne relèvent plus de la préfecture de police mais de l'autorité du maire. Leurs effectifs n'ont cessé de progresser depuis 2017 dans le cadre de la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection de la ville de Paris, instituée pour jouer le rôle d'organe de coordination de leur action. On voit ainsi se dessiner une police générale sous les ordres des élus parisiens. Pour autant, cette direction ne pouvait être prise pour un service de police municipale ordinaire, la possibilité de recruter des agents de police dans le cadre des cadres d'emplois adéquats de la fonction publique territoriale n'étant pas applicable à Paris.

C'est pour porter remède à la complexité de la situation née de la division en quatre corps des policiers de la ville et de l'articulation de leurs missions que l'article 6 de la présente loi autorise la création d'une police municipale unique à Paris (CSI, art. L. 533-1 et s.). La loi permet sa création mais ne la décide pas, une telle décision relevant de la compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité au nom de sa liberté d'administration (adoptée par le conseil de Paris le 2 juin 2021). Cette police municipale constituera la plus vaste d'entre toutes avec 4 000 à 5 000 agents. Leurs prérogatives sont désormais les mêmes que celles des agents des polices municipales ordinaires. Ils prennent tous la qualité d'agent de police judiciaire adjoint.

Certains éléments de particularisme affecteront toutefois le statut et l'organisation de cette nouvelle police. De l'intérêt de rapprocher les policiers de Paris des policiers municipaux ordinaires allait découler l'élaboration des statuts particuliers des différents corps de police par décret et non par libre délibération du conseil de Paris (CSI, art. L. 533-2). Pour autant, les particularismes qui s'attachent aux questions de formation, de recrutement, de reclassement des policiers parisiens commandaient-ils d'écarter la compétence spéciale que Paris détient

traditionnellement pour définir les corps de ses propres agents (loi du 26 janv. 1984, art. 118) ? Insuffisamment rattachée au centre national de la fonction publique territoriale, de la ville de Paris devra ainsi prendre à sa charge la formation de ses policiers, l'appui du centre étant toutefois rendu possible par voie de délégation contractuelle (CSI, art. L. 533-3 [🔗](#)).

Le particularisme de cette police parisienne n'est d'ailleurs pas réduit à peu de choses. Le partage des pouvoirs de police avec le préfet de police de Paris, demeurant compétent pour tout ce qui n'a pas été transféré au maire, la place dans une situation de dédoublement fonctionnel. Ses agents sont ainsi chargés de constater les infractions aux arrêtés de police du préfet touchant au bon ordre, à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publiques (sauf manifestations sur la voie publique ; CSI, art. L. 533-4 [🔗](#)).

Avec la diversité des autorités de police à Paris, s'est manifesté le besoin d'instituer une instance de coordination, le conseil parisien de sécurité réunissant le maire de la ville, les maires d'arrondissement et le préfet de police. Ce conseil rendra ses avis sur les politiques de la ville en matière de maintien de l'ordre (CSI, art. L. 533-5 [🔗](#), III). On ne sait s'il se comportera en organe de décentralisation ou de déconcentration.

La police parisienne disposera donc d'un statut national particulier rendu inévitable par la tradition antérieure et la spécificité de la situation de la fonction publique parisienne.

B. Le développement de la police intercommunale

Depuis vingt ans, le législateur encourage l'intercommunalisation des forces de police municipale. Il s'agit de donner aux communes, notamment à celles dont l'insuffisance de taille et de moyens ne le permet pas, une action efficace de maintien de l'ordre. La constitution d'une police unique au niveau intercommunal favorise, par économies d'échelle, la constitution d'effectifs supérieurs et mieux outillés en technologie. La mise en cohérence de son action avec celle des forces de police nationale s'en trouve, au surplus, simplifiée. Cette coopération entre communes peut prendre une forme institutionnelle ou conventionnelle. Au premier cas, la loi du 27 février 2002, modifiée en 2019 (CSI, art. L. 512-2 [🔗](#)), autorise un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à procéder au recrutement d'agents de police si un nombre suffisant de communes membres de l'établissement y consentent. Ces agents sont alors placés à la disposition des communes membres ou affectés à l'exécution des arrêtés de police du président. Au second cas, des communes peuvent spontanément se doter d'un service commun de police pour faire face à leurs besoins de maintien de l'ordre soit à l'occasion d'une opération ponctuelle (CSI, art. L. 512-3 [🔗](#) issu de la loi du 15 avr. 1999), soit à titre permanent (CSI, art. L. 512-1 [🔗](#) et L. 512-1-1 [🔗](#) issus de la loi du 5 mars 2007 modifiée). C'est sur cette dernière possibilité que la présente loi fait porter un effort décentralisateur.

L'appel au législateur, plutôt qu'à l'auto-organisation des communes, en la matière paraissait indispensable, fût-ce pour adapter les règles de compétence *ratione loci*, l'agent d'une commune étant appelé à exercer sa police sur le territoire d'une autre. Mais les conditions restrictives posées en nombre excessif pouvaient expliquer, en partie toutefois, l'insuccès constaté de cette politique législative (pas plus d'une quarantaine de services communs, toutes formes confondues, en 2018). L'article 8 de la loi procède ainsi au relâchement relatif des contraintes initiales. La condition de seuil démographique étant levée, les communes des agglomérations de plus de 80 000 habitants pourront désormais disposer d'agents communs. C'est l'innovation essentielle de l'article. En revanche, cette possibilité reste limitée aux communes susceptibles de s'inscrire dans une unité géographique et humaine (condition de « communes limitrophes », ou appartenant à une « même agglomération au sein d'un même département », ou relevant d'un « même établissement public de coopération intercommunale »). Le retrait d'une commune de cette unité, et la perte de contiguïté qui s'ensuivra, sera toutefois sans effet sur la convention qui se maintiendra entre toutes les autres communes.

La loi prévoit la possibilité de créer ce service commun au moyen d'un syndicat intercommunal à vocation unique si les communes jugent qu'elles coordonneront mieux leurs activités dans ce cadre (recrutement, équipement et gestion du personnel). Les statuts de l'établissement seront configurés dans l'intérêt d'une meilleure organisation du service (CSI, art. L. 512-1-2 [🔗](#)). L'établissement public se présente ainsi comme un substitut à la convention ordinairement passée entre les communes regroupées dans ce but. Nonobstant, le procédé fait exception à l'organisation traditionnelle en régie de la police municipale. L'établissement devenant l'autorité de recrutement, les

agents sont les siens, fussent-ils placés sous « l'autorité opérationnelle » des maires des communes où ils sont affectés. Cet élément pourrait expliquer des résultats en deçà des espoirs attendus, comme on l'a constaté pour d'autres compétences dont les communes répugnent à se voir déposséder, les considérant comme les leurs propres en raison de leur caractère historique (distribution de l'eau). Le procédé du syndicat intercommunal est exclusif de celui prévu à l'article L. 512-2.

Le fond du dispositif légal ne change pas, quelles que soient les formes du service commun, consistant à placer, par convention, un ou plusieurs agents sous « l'autorité fonctionnelle » du maire de la commune qui les accueille. Cette expression utilisée lors des travaux parlementaires, et qui échappe aux catégories de la connaissance juridique, semble signifier que le maire de la commune d'accueil des policiers est personnellement chargé d'exercer à leur égard certains attributs du pouvoir hiérarchique, notamment le pouvoir d'instruction par lequel il dirige leur action.

C. L'organisation des brigades municipales de police cynophile

Ne pouvant se résoudre à laisser hors de ses prescriptions les brigades canines dont se sont dotés certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale, le législateur leur dessine un statut. Il faut dire qu'elles sont en pleine expansion (178 relevées par la Cour des comptes en 2019), utilisant les chiens comme leur arme, c'est-à-dire comme un moyen de défense pour menacer et, le cas échéant, attaquer. Légalement instituées sur le fondement de la liberté des collectivités à organiser leurs services publics, ces brigades connaissent un régime juridique assez frustrant dont les éléments étaient tantôt appréciés localement (propriétaires des chiens, règles de formation...), tantôt constitués d'emprunts ponctuels aux règles du droit commun : permis de détention de chiens d'attaque et de défense (C. rur., art. L. 211-18), responsabilité du fait d'un dommage provoqué par un animal placé sous sa garde (C. civ., art. 1243)... L'article 12 de la loi entend donc mettre fin aux incertitudes qui régnaient sur les pratiques et substituer à leur diversité un régime de plus rigoureuse uniformité. Deux éléments essentiels émergent du nouvel article L. 511-5-2 du CSI : ces brigades cynophiles seront créées sur décision du maire dans les communes et sur décision conjointe du président et des maires dans les établissements publics de coopération intercommunale, et se cantonneront aux missions qui sont celles de la police municipale (excluant les recherches d'explosifs, de stupéfiants ou de personnes victimes d'avalanches qui sont réservées à des brigades nationales spécialisées). Il est toutefois attendu que ces règles soient autrement plus détaillées après l'intervention du décret prévu pour l'exécution de cet article (conditions de formation et d'intervention des brigades, de propriété et de garde des chiens).

Les virtualités de la police municipale n'ont donc pas échappé aux réformateurs qui tendent à lui offrir un champ d'action et des moyens plus en rapport avec les réalités actuelles du maintien de l'ordre. Nonobstant, ceux-ci doivent composer avec une notion constitutionnelle de police municipale qui lui maintient ses caractères d'origine d'une police essentiellement préventive plus associée que substituée à la police nationale.

Mots clés :

POLICE * Police générale * Police municipale * Compétence de la police municipale