



14 juin 2017

Question posée à la MOT

La métropole Nice Côte d'Azur a posé la question à la MOT de savoir sur quel fondement et dans quel cadre juridique peut être déployée une coopération transfrontalière entre des polices municipales françaises et italiennes. Des actions concrètes d'**échanges sur les nouvelles technologies en matière de sécurité, un détachement de policiers municipaux italiens à Nice**, ainsi que **des délégations envoyées lors de célébrations** devront notamment être étudiées. Par ailleurs, **des recommandations pour la mise en place de sessions d'échanges entre polices municipales (un « Erasmus » des polices)** devront compléter l'ensemble. **Enfin, d'éventuelles expériences dans d'autres territoires frontaliers français** pourraient étayer les réponses à ces questions.

Le cadre juridique d'exercice des polices municipales françaises et italiennes

Afin de pouvoir proposer un cadre d'action pour la coopération transfrontalière entre les polices municipales françaises et italiennes, il convient, dans un premier temps, d'examiner leur cadre juridique interne respectif. Seul cet état actuel du droit en vigueur en France et en Italie permettra ensuite d'identifier les instruments de la coopération juridiquement envisageables, leurs conditions de mise en place ainsi que leur contenu matériel possible.

Le cadre juridique français

La police municipale, constituée sur la base d'un modèle substitutif à la police nationale, est régie en France par les dispositions des articles L2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Aux termes de l'article L2212-1 « le **maire est chargé**, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, **de la police municipale**, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ». **L'objet de la police municipale**

est « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (article L2212-2).

Le statut et les missions des **agents de police municipale** sont, quant à eux, prévus par le Titre 1^{er} du Livre V du Code de la sécurité intérieure. Selon l'article L511-1 « Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, **les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire** que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés ».

Par ailleurs, « les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par **des fonctionnaires territoriaux** recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ils sont **nommés par le maire** ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, **agrées par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République, puis assermentés** » (article L511-2 du Code de la sécurité intérieure).

Cela étant, « **l'agrément** mentionné à l'article L511-2 **peut aussi être accordé à des agents** titulaires de la commune habituellement affectés à des emplois autres que ceux de la police municipale ou **non titulaires, chargés d'assister temporairement les agents de la police municipale dans les communes touristiques et stations classées** relevant de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme. Ces agents ne peuvent porter aucune arme » (article L511-3 du Code de la sécurité intérieure).

A noter également que « **lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population** ou en cas de catastrophe naturelle, **les maires de communes limitrophes** ou appartenant à une même agglomération **peuvent être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative. Cette utilisation en commun des moyens et effectifs est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département qui en fixe les conditions et les modalités** au vu des propositions des maires des communes concernées » (article L512-3 du Code de la sécurité intérieure).

Enfin, les agents de police municipale exercent à la fois des **missions de police administrative** et des **missions de police judiciaire** participant par ces dernières à des missions d'investigation et de

répression des infractions à la loi pénale, qu'ils exercent sous l'autorité du procureur de la République.

Le cadre juridique italien

En Italie, la Loi-cadre n°65 du 7 mars 1986 relative au statut de la police municipale accorde des **fonctions de police judiciaire** et des **fonctions d'auxiliaires de sécurité publique** aux polices municipales. D'autres lois leur ont, par la suite, conféré d'autres types de missions, telle que, par exemple, le décret législatif n°285 du 30 avril 1992 qui leur a confié des missions de police de la route.

En tant qu'auxiliaires de sécurité publique, les policiers municipaux peuvent obtenir du préfet la qualité d'agents de sécurité publique, à la demande du maire, ce qui les autorise à porter une arme à feu sans avoir à en demander la licence (dans le cas contraire, ils n'exercent qu'en tant qu'auxiliaires et doivent obtenir leur licence pour pouvoir porter une arme). Cela n'est cependant pas obligatoire, bien qu'en pratique, seules les plus petites communes disposent de polices municipales non armées.

Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, les policiers municipaux travaillent directement sous l'autorité du Parquet et peuvent mener des investigations.

Ainsi, lorsqu'ils participent à des missions d'exercice de l'autorité publique, les policiers municipaux italiens doivent posséder une licence délivrée par les autorités italiennes compétentes et prêter serment.

L'existence de conventions de mise à disposition réciproque d'agents de polices municipales entre communes françaises

Il existe des conventions de mise à disposition de policiers municipales français entre communes françaises.

Conformément à l'article L512-1 du Code de la sécurité intérieure, « les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou **plusieurs agents de police municipale en commun**, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. **Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.** **Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition** des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues **par une convention transmise au représentant de l'Etat dans le département.** Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements. Ces communes se dotent d'une convention de coordination des

interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat dans les formes prévues par la section 2 du présent chapitre ».

Par le biais d'une telle convention les polices municipales sont mutualisées. Ainsi, il existe, par exemple, le service de la Police municipale mutualisée (PMM) d'Epagny Metz-Tessy, d'Argonay, de La Balme de Sillingy, de Sillingy, de Choisy, de Mésigny, de Sallenôves, de Lovagny, de Nonglard, et de Poisy dans le département de la Haute-Savoie en région Auvergne-Rhône-Alpes. À la demande des maires ou en cas de situations d'urgence, les agents vont pouvoir assurer ponctuellement des missions en dehors des limites de leur territoire habituel.

Toutefois, une telle mutualisation ne semble pas envisageable entre les polices municipales de collectivités frontalières issues d'Etats souverains, et cela notamment en raison de ses conditions de réalisation et de la nature régaliennne du pouvoir de police. Les Etats réglementent cette profession régaliennne et empêchent ainsi, en principe, tout exercice d'un pouvoir de police par une personne non assermentée et ne détenant pas l'agrément ou la licence délivrée au préalable par le représentant de l'Etat ou les autorités nationales.

Par conséquent, la coopération transfrontalière entre polices municipales est-elle possible, à quelles conditions et sur quel fondement ?

Le(s) fondement(s) juridique(s) de la coopération transfrontalière entre la France et l'Italie

Après un examen du cadre juridique existant, il s'agira de faire, sur ce fondement, des recommandations pour la coopération transfrontalière entre polices municipales françaises et italiennes (modalités et substance).

Avant toute chose, les collectivités territoriales ne sont autorisées à coopérer entre elles que dans le strict cadre défini par la loi. En France, elles ne peuvent conclure de conventions de coopération avec des autorités locales étrangères que pour « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire », « dans le respect des engagements internationaux de la France » (article 1115-1, al.1^{er} CGCT).

Par ailleurs, ces conventions « entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat » (article 1115-1, al.1^{er} CGCT), ainsi qu'après publication.

Quelles sont, par conséquent, les conventions interétatiques entre la France et l'Italie permettant cette coopération ?

Les conventions de coopération transfrontière existantes

Il existe actuellement deux principaux fondements de la coopération transfrontalière entre la France et l'Italie.

Le premier fondement constitue **l'Accord de Rome** entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne **concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 26 novembre 1993** conclu sur le fondement de la Convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cet accord permet aux collectivités territoriales françaises jouxtant la frontière entre les territoires des Parties contractantes et aux autorités locales italiennes situées, aux moins en partie, dans la zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco-italienne, de mener des actions de coopération transfrontalière dans un certain nombre de domaines, dont la liste **n'inclut** cependant **pas les échanges entre polices municipales**.

Le deuxième fondement constitue **l'Accord de coopération transfrontalière policière et douanière signé le 3 octobre 1997** à Chambéry par les Gouvernements français et italien¹. Cet accord a fait l'objet d'un avenant par **échanges de lettres signées** à Paris et à Imperia le 1er juillet 2002. Ces échanges entre les ministres italiens et français de l'intérieur ont permis de **compléter l'accord initial en matière de port d'arme de service et d'uniforme réglementaire par les policiers intégrés dans les patrouilles mixtes** prévues.

Cependant, cet accord ne concerne que la coopération entre la police nationale, la gendarmerie nationales, la douane du côté français et la polizia di stato, l'arma dei carabinieri, il corpo della guardia di finanza, il dipartimento delle dogane des ministero delle finanze du côté italien. La police municipale constituant un véritable pouvoir local relevant de la compétence des collectivités décentralisées, elle est un corps séparé et indépendant de la police nationale au sein de chacune des parties. Elle n'est pas régie par les mêmes dispositions et n'exerce pas les mêmes missions. Ainsi, **cet accord n'est pas applicable à la coopération entre polices municipales puisqu'il concerne un autre corps de police, la police nationale, indépendant du corps des agents de la police municipale** et relevant du pouvoir des autorités nationales.

Compte tenu des limites de ces conventions, peuvent-elles servir le cas à l'étude ? Aussi, de quelle manière peuvent-elles être adaptées ?

Les recommandations

¹ Un accord similaire de coopération transfrontalière en matière policière et douanière existe entre la France et la Belgique. Il concerne également des missions conjointes de polices nationales. L'accord initial datant de 2001 a été renforcé par la signature du nouvel accord à Tournai le 18 mars 2013

En tout état de cause, la coopération entre les polices municipales françaises et italiennes relevant de la compétence des autorités locales nécessite **au préalable un engagement international entre la France et l'Italie**. Il faut un cadre interétatique permettant cette coopération transfrontalière. Ce cadre déterminera notamment les modalités de cette dernière, ainsi que son contenu.

L'application du cadre interétatique existant

Il peut être envisagé de rendre les deux conventions précitées applicables à la coopération entre polices municipales en encadrant précisément ses modalités.

En ce qui concerne l'**Accord de Rome** du 26 novembre 1993, son **article 3** qui contient **la liste des domaines** ouverts à la conclusion d'accords et arrangements de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales frontalières des deux parties contractantes, stipule que cette liste « **pourra être modifiée par un échange de notes entre les Parties contractantes** ». Par conséquent, un échange de note entre la France et l'Italie pourrait étendre les possibilités de coopération entre les autorités locales dans certains domaines précis de la police municipale dont les modalités ne portent pas atteinte aux fonctions régaliennes.

En ce qui concerne l'**Accord de coopération transfrontalière policière et douanière du 3 octobre 1997**, il pourrait donner lieu à un **échange de lettres** entre les Gouvernements français et italien (selon la procédure déjà mise en œuvre pour l'amendement du 1^{er} juillet 2002 précité). De cette manière, les autorités étatiques pourraient simplement prévoir la possibilité pour les agents de polices municipales de prêter main forte dans le cadre de la coopération nationale (dont les modalités prévoient déjà l'échange de données ou encore l'organisation de patrouilles mixtes) en cas de circonstances exceptionnelles ou encore la possibilité pour les autorités locales compétentes d'agir sur le même modèle.

Attention : les autorités nationales ne peuvent pas se substituer et agir à la place des autorités locales dans les domaines de leurs compétences.

Le contenu de la coopération transfrontalière entre polices municipales françaises et italiennes

Sur le fond, le droit français et le droit italien examinés ci-dessus nous permettent d'ores et déjà d'identifier le cadre pratique et les limites de cette coopération :

- ≡ Tout d'abord, elle semble **ne pouvoir concerner que des missions de police administrative (d'auxiliaire de sécurité publique, côté italien), c'est-à-dire des missions à but préventif**, sans lien avec la recherche d'une infraction. Ainsi, concrètement, tant les échanges sur les nouvelles technologies en matière de sécurité, que les délégations de célébration ou encore les détachements d'agents semblent possibles à condition d'intervenir dans un but strictement préventif.

Contact MOT :

Petia TZVETANOVA
Expertise juridique
+33 (0)1 55 80 56 92

- ≡ Il en va de même pour les sessions d'échanges entre polices municipales (un « Erasmus » des polices). A condition de n'impliquer que les missions de police administrative des deux côtés de la frontière, les agents de police municipale français et italiens peuvent organiser **des sessions d'échanges communes en tant que fonctionnaires territoriaux**. En France, ces derniers peuvent partir en mission dans le cadre de la coopération décentralisée, ce qui doit également être le cas de la mobilité des fonctionnaires italiens.
- ≡ Par ailleurs, il paraît envisageable de prévoir des modalités pour une application transfrontalière des dispositions de l'article L512-3 du Code de la sécurité intérieure français précité. Ainsi, **lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population** ou en cas de catastrophe naturelle, **les maires de communes limitrophes pourraient être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, une partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale**. De cette manière, un détachement de policiers municipaux italiens à Nice pourrait être envisagé.