

L'organisation de la sécurité publique dans les capitales : quelle typologie ?

Olivier Renaudie

 <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=290>

DOI : 10.35562/droit-public-compare.290

Electronic reference

Olivier Renaudie, « L'organisation de la sécurité publique dans les capitales : quelle typologie ? », *Droit Public Comparé* [Online], 2 | 2024, Online since 01 juillet 2024, connection on 02 juillet 2024. URL : <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=290>

Copyright

CC BY-SA 4.0

L'organisation de la sécurité publique dans les capitales : quelle typologie ?

Olivier Renaudie

OUTLINE

1. Les capitales dénuées de particularisme policier
 - 1.1. Berlin
 - 1.2. Bruxelles
 2. Les capitales dotées d'un particularisme policier
 - 2.1. Tokyo
 - 2.2. Washington, D.C.
- Conclusion

TEXT

- 1 Le modèle français de sécurité publique¹ se distingue par un certain nombre de caractéristiques. D'un point de vue fonctionnel, il est marqué par la distinction classique entre, d'une part, la police judiciaire, dont l'objet est de réprimer les infractions, et d'autre part, la police administrative, dont l'objet est de prévenir les troubles à l'ordre public. D'un point de vue institutionnel, ce modèle est également marqué par l'existence de dualismes : celui des forces de police (étatiques et municipales) ; celui des autorités de police (autorités agissant au nom de l'État, d'un côté, autorités agissant au nom de la commune, de l'autre). Mais, à la vérité, ce n'est pas là l'essentiel. Ce qui fait la singularité du modèle français de sécurité publique, c'est que celui-ci est davantage tourné vers la protection de l'État, que vers la protection des personnes et des biens. En effet, à la différence d'autres modèles, notamment anglo-saxons, fondés sur l'idée de service offert à la population, le modèle français s'est, pour sa part, construit sur l'idée qu'il fallait protéger l'État là où il était susceptible d'être attaqué ou mis en cause. Il est à cet égard significatif que la plupart des historiens de la police française considèrent que son acte de naissance est l'Édit royal du 16 mars 1667². Ce texte, qui crée la charge de lieutenant de police de Paris, débute par cette phrase : « Notre bonne ville étant la capitale

de nos États et le lieu de notre séjour ordinaire, nous avons estimé que rien n'était plus digne de nos soins que d'y bien régler la justice et la police ». C'est parce que le roi réside à Paris que la sécurité publique doit y être bien organisée. Après l'intermède révolutionnaire, le consulat prolongera cette vision en créant la préfecture de police à Paris³, dont la persistance symbolise le particularisme statutaire de l'organisation de la sécurité publique dans la capitale française.

- 2 Reposant sur des fondements anciens, ce modèle n'en est pas moins contesté depuis environ une trentaine d'années. Deux mouvements contribuent plus particulièrement à cette contestation. Le premier mouvement est celui de décentralisation territoriale. Entamé au début des années 1970, ce mouvement a été prolongé par la loi du 2 mars 1982, qui procède notamment à la suppression des tutelles et au transfert d'un certain nombre de compétences de l'État vers les collectivités territoriales⁴. Il a été amplifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁵, qui consacre le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et affirme le caractère décentralisé de la République. Le second mouvement est le passage à une logique de sécurité. Longtemps, le système policier français a obéi à une logique d'origine juridique fondée sur le maintien de l'ordre public, principalement envisagé comme l'absence de désordre matériel. Une rupture a cependant eu lieu dans les années 1970 avec l'apparition de ce que l'on a appelé le sentiment d'insécurité⁶ : désormais, il ne s'agit plus de répondre à une délinquance objective, mais également à une insécurité ressentie. La prise en compte de cette insécurité ressentie oblige ainsi les pouvoirs publics à se situer par rapport à une demande sociale et à répondre aux attentes des citoyens. Il en découle une remise en cause du modèle policier traditionnel et une globalisation des réponses à l'insécurité. Cette globalisation des réponses s'est traduite par l'émergence d'un concept, celui de coproduction de la sécurité : apparu lors des débats relatifs à la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, ce concept renvoie à l'idée selon laquelle la sécurité est « l'affaire de tous »⁷. Il faut comprendre cette affirmation comme signifiant que l'État a une responsabilité éminente en matière de sécurité, mais n'est plus en situation de monopole. Pour apprécier le problème de la sécurité dans sa globalité, il convient dès lors de fédérer les actions de tous

ceux qui concourent à sa production : les élus locaux, les magistrats, les associations, les travailleurs sociaux, les forces privées de sécurité, etc.

- 3 La conjonction de ces deux mouvements a conduit à faire évoluer le modèle français de police vers une meilleure protection des personnes et des biens. Cette évolution s'est traduite de manière fonctionnelle avec notamment la création de nouvelles incriminations pénales ou encore la multiplication des polices administratives spéciales⁸. Elle s'est également traduite de manière institutionnelle avec le rapprochement de la police et de la gendarmerie nationale, le renforcement des forces de police municipale, mais encore la réforme de l'organisation de la sécurité publique à Paris. Cette dernière s'est traduite de deux manières. D'une part, plusieurs compétences en matière de sécurité publique ont été transférées du préfet de police vers le maire de Paris, principalement en matière de salubrité publique, de circulation et de stationnement⁹. D'autre part, après avoir été longtemps considérée comme contraire au modèle français de police, une police municipale parisienne a été créée par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris¹⁰.
- 4 Le constat de ce particularisme de l'organisation de la sécurité publique à Paris, mais également celui de son évolution, conduit à se demander ce qu'il en est ailleurs. Plus précisément, il est permis de s'interroger sur les modalités selon lesquelles est organisée la sécurité publique dans d'autres capitales. Dans cette perspective, il convient de rappeler comment ce dernier terme peut être défini et quelles capitales peuvent être comparées à Paris.
- 5 Le terme de capitale¹¹ est d'usage si courant que l'on pourrait penser sa définition aisée. Ce n'est pas tout à fait le cas : il n'est que de se reporter aux dictionnaires usuels pour s'en convaincre. La capitale y est définie tantôt comme la « ville principale d'un État »¹², tantôt comme la « ville où siège le Gouvernement d'un État »¹³. Il arrive même parfois que ces deux éléments soient compris dans une seule et même définition : *Le Robert* évoque ainsi la « ville qui occupe le premier rang d'un État, une province et qui est le siège du Gouvernement »¹⁴. À la vérité, la définition de la capitale d'un État comme la ville principale de celui-ci manque de rigueur et de

précision, ne serait-ce qu'en raison des nombreux critères, d'ordre démographique, économique ou socioculturel, susceptibles d'être utilisés pour identifier celle des villes d'un État qui occupe le premier rang. Il convient donc de préférer la définition de la capitale fondée sur le siège du Gouvernement. Pour être plus précis encore et tenir compte de la diversité des formes d'organisation du pouvoir politique, on peut définir la capitale comme la ville où siègent de manière permanente les organes suprêmes de l'État. À cette définition, s'attachent généralement deux fonctions principales¹⁵. La première est celle de symbole de l'unité nationale : la capitale n'est en effet pas seulement le centre de l'activité politique, elle est également, au même titre que le drapeau ou l'hymne national, un emblème de l'État. La capitale joue ainsi, comme le souligne Simone Dreyfus, « un rôle de ralliement, d'unification et de stabilisation »¹⁶. La seconde fonction est celle de centre de l'activité diplomatique : siège des organes suprêmes de l'État, la capitale est aussi celui des diplomates représentant les États étrangers et, souvent, celui des organisations internationales. Une fois ainsi défini la capitale et les fonctions qu'elle exerce, le lien entre celle-ci et l'idée selon laquelle la sécurité publique doit y être organisée différemment des autres villes, apparaît clairement : la présence sur le territoire de la ville capitale des organes suprêmes de l'État et des représentations diplomatiques justifie des mesures spécifiques de protection contre d'éventuelles attaques.

- 6 Reste que, si un tel lien apparaît clairement identifiable en France, il n'est pas certain qu'il soit si évident ailleurs. D'où l'intérêt d'étudier l'organisation de la sécurité publique dans d'autres capitales. Lesquelles ? Notre choix s'est porté sur des capitales d'envergure comparable à Paris et situées, pour certaines en Europe, pour d'autres, au-delà de l'Europe, pour certaines, dans un État unitaire, pour d'autres, dans un État fédéral. Nous analyserons donc l'organisation de la sécurité publique à Berlin, Bruxelles, Tokyo et Washington. Une telle étude présente l'intérêt d'établir une typologie : une première catégorie permet de regrouper les capitales ne présentant aucun particularisme policier (1.) ; une seconde catégorie permet de regrouper celles dotées d'un certain particularisme policier (2.).

1. Les capitales dénuées de particularisme policier

- 7 Le rang de capitale n'impose pas à lui seul une organisation spécifique de la police. Certaines capitales apparaissent en effet dénuées de tout particularisme statutaire en matière d'organisation de la sécurité publique : tel est le cas de Berlin (1.1.) et Bruxelles (1.2.).

1.1. Berlin

- 8 L'organisation de la sécurité publique dans la capitale de la République fédérale d'Allemagne ne présente guère de spécificités par rapport à celle des autres villes : ni la réunification allemande de 1990¹⁷, ni le transfert, en 1994¹⁸, des pouvoirs publics de Bonn à Berlin, n'ont entraîné de modifications substantielles en la matière¹⁹. Il convient d'évoquer les principes généraux de l'organisation de la police en Allemagne et leur mise en œuvre à Berlin. Comme le souligne Albrecht Funk, « parler d'une police allemande est d'un point de vue juridique et structurel inexact²⁰ ». La police en Allemagne est en effet organisée sur deux niveaux, celui de l'État fédéral et celui des *Länder*, qui sont au nombre de seize : il y a dès lors autant de polices que de *Länder*, auxquelles il faut ajouter la police fédérale. Cette organisation résulte du caractère fédéral de l'État²¹ et des dispositions de la Loi fondamentale²², dont l'article 30 pose le principe que « l'exercice des prérogatives et l'accomplissement des tâches de l'État incombent aux *Länder*, à moins que la présente loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement ». Deux dispositions de la Loi fondamentale allemande sont ainsi relatives à la police : l'article 73, paragraphe 5, précise que la police des frontières est du ressort exclusif de l'État fédéral ; l'article 87, paragraphe 1, dispose qu'en dehors de la police des frontières, il peut être établi, par voie de lois fédérales, des services centraux dans les domaines suivants : la police du renseignement, la police criminelle et la protection de la Constitution.
- 9 L'organisation de la police fédérale allemande résulte des lois fédérales du 19 octobre 1994 et du 21 juin 2005. Placée sous l'autorité du ministre fédéral de l'Intérieur, elle est composée d'environ

40 000 agents²³, répartis au sein de services centraux comme, par exemple, l'Office fédéral de la police criminelle ou l'Office fédéral pour l'information et la communication, et de services régionaux, au nombre de cinq : le service « Nord », situé à Bad-Bramstedt, le service « Est », situé à Berlin, le service « Milieu », situé à Fulda, le service « Sud », situé à Munich et le service « Ouest », situé en Saint-Augustin. Telles qu'elles ont été précisées par les lois fédérales de 1994 et 2005, les missions de la police fédérale, qui découlent des dispositions constitutionnelles précitées, sont la police des frontières de l'État fédéral, la police des chemins de fer, la police des aéroports, la police criminelle s'agissant des affaires qui dépassent le territoire d'un *Land*, la protection des institutions constitutionnelles de l'État fédéral et des représentations diplomatiques étrangères, le soutien aux polices des *Länder* en cas d'opération de grande envergure²⁴.

- 10 L'organisation de la police dans chaque *Land* relève de l'appréciation quasi souveraine de celui-ci. On pourrait dès lors penser qu'il existe des différences majeures entre les *Länder*. Ce n'est pas le cas : la police y est organisée selon le même modèle²⁵. Les seules particularités tiennent au type de *Land* dont il s'agit : parmi les différents *Länder*, il existe en effet des villes-États au sein desquelles les administrations communales et étatiques se confondent²⁶. Tel est le cas de la ville capitale²⁷ : Berlin est gouverné par une assemblée de 141 membres, qui nomme le *Regierender Bürgermeister*, lequel exerce à la fois les fonctions de maire de la ville et de Premier ministre du *Land*. Sur proposition de ce dernier, elle nomme également les huit sénateurs qui composent le gouvernement du *Land* (*Senat von Berlin*). Placée sous l'autorité du sénateur aux Affaires intérieures, la police de Berlin est commandée par un président de police²⁸. Haut fonctionnaire nommé par le sénateur aux Affaires intérieures, le président de police commande une force de 23 000 agents²⁹, dont la mission générale est, aux termes de la loi du *Land* du 14 avril 1992³⁰, la protection de la sécurité et de l'ordre publics à Berlin. Comme celles des autres *Länder*³¹, la police de Berlin est composée de services centraux, à vocation générale³² ou spécialisés³³, et de services déconcentrés, dont la compétence territoriale épouse les limites des douze districts de la ville

- 11 En Allemagne, il n'y a donc pas, en matière de sécurité publique, d'institution propre à la capitale. Tout au plus peut-on remarquer que la protection des organes constitutionnels de l'État fédéral et des représentations diplomatiques étrangères, qui se trouvent par définition sur le territoire de la capitale, ne relève pas de la compétence de la police du *Land* de Berlin, mais de celle du service régional « Est » de la police fédérale, lequel a, comme on l'a vu, son siège à Berlin.

1.2. Bruxelles

- 12 Comme Berlin, Bruxelles est à la fois la capitale d'un État fédéral³⁴ et une entité fédérée à part entière ; c'est également le siège des principaux organes de l'Union européenne³⁵, mais aussi celui d'autres organismes internationaux comme, par exemple, l'OTAN. En dépit de leur importance, ces différents facteurs n'ont que peu d'influence sur l'organisation de la police, laquelle est, au prix de quelques aménagements, proche de celle des autres villes belges.
- 13 Aux termes des dispositions de la loi du 7 décembre 1998³⁶, qui a opéré une réforme d'envergure de la police belge³⁷, celle-ci est organisée sur deux niveaux, fédéral et local, qui « assurent ensemble la fonction de police intégrée »³⁸. Autonomes, ces deux niveaux entretiennent néanmoins, comme le prévoit la loi, des relations d'ordre fonctionnel³⁹.
- 14 La police locale a pour mission d'« assurer au niveau local la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, de même que l'accomplissement de certaines missions à caractère fédéral ». Elle est constituée de 196 corps de police, compétents sur le territoire d'une ou plusieurs communes. Chaque corps de police locale est placé sous la direction d'un chef de corps⁴⁰, lequel exerce son activité sous l'autorité du bourgmestre pour les zones formées d'une seule commune et sous celle d'un collège de police, formé par les bourgmestres des différentes communes de la zone de police, pour les zones composées de plusieurs communes⁴¹.

- 15 La police fédérale a, de son côté, pour mission d'« assurer sur l'ensemble du territoire, dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales ». Dirigée par un commissaire général, elle est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice⁴². Elle est, par ailleurs, composée de 15 000 agents⁴³, répartis dans les différents services centraux⁴⁴ et déconcentrés⁴⁵.
- 16 Plusieurs mécanismes de coordination de la police locale et de la police fédérale sont prévus par la loi de 1998. Au niveau central, les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de « coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la police générale et de la police locale⁴⁶ » : ils sont, pour cela, assistés d'un conseil fédéral de police⁴⁷ et d'un conseil consultatif des bourgmestres⁴⁸. Au niveau des provinces⁴⁹, le gouverneur⁵⁰ est notamment chargé de « veiller à la bonne coopération entre les services de police et entre les zones de police dans sa province⁵¹ ». À cette fin, des réunions de concertation regroupant le procureur général près la Cour d'appel, le gouverneur, les représentants de la police fédérale et les représentants des polices locales doivent être régulièrement organisées. Au niveau des zones de police, il est instauré un conseil zonal de sécurité, au sein duquel est organisée une concertation entre les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale et le directeur coordinateur administratif de la police fédérale⁵².
- 17 Pour mieux appréhender la manière dont la sécurité publique de Bruxelles s'inscrit dans le paysage policier belge, il convient de rappeler que la région de Bruxelles-Capitale est l'une des trois régions qui composent la Belgique⁵³. Elle est formée de dix-neuf communes, dont les habitants élisent les membres du Parlement bruxellois, lequel désigne les ministres et secrétaires d'État du Gouvernement bruxellois, organe exécutif de la région, mais également de l'agglomération⁵⁴. Bruxelles-Capitale n'est pas une province, mais un arrondissement administratif⁵⁵ : ainsi, elle ne dispose ni de conseil provincial ni de députation permanente⁵⁶ ; en revanche, comme dans les provinces, il existe un gouverneur. Nommé par le Gouvernement de Bruxelles, après avis conforme du conseil des ministres du Gouvernement fédéral⁵⁷, le gouverneur de

Bruxelles-Capitale exerce, comme ses homologues dans les provinces, trois missions principales : le maintien de l'ordre public⁵⁸, l'élaboration des différents plans d'urgence en matière de sécurité civile⁵⁹ ; la délivrance des ports d'arme⁶⁰.

- 18 Sur le territoire de Bruxelles-Capitale⁶¹, qui est aussi celui de l'arrondissement administratif, cohabitent les services des polices locales et ceux de la police fédérale. S'agissant des polices locales, Bruxelles-Capitale est divisée en six zones de police, comprenant chacune deux ou trois communes⁶². Conformément aux dispositions de la loi de 1999, il y a dans chaque zone un corps de police, dirigé par un chef de corps placé sous l'autorité d'un collège de police et administré par un conseil de police. S'agissant de la police fédérale, de nombreux services déconcentrés interviennent sur le territoire de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale. Deux services sont compétents sur l'ensemble de ce territoire : le service judiciaire d'arrondissement⁶³ et le service de coordination et d'appui⁶⁴. Plusieurs autres exercent leur mission sur certaines parties de ce territoire : le service de la police des chemins de fer dans les différentes gares et le métro de Bruxelles ; le service de la police de la route en matière de police de la circulation sur les grands axes routiers ; le service de la police des voies maritimes sur les voies navigables traversant l'arrondissement de Bruxelles ; le service de la sécurité chargé de la protection du palais royal. La coordination de l'ensemble des services de police bruxellois est assurée par le gouverneur qui veille à leur coopération en réunissant régulièrement les différents acteurs concernés⁶⁵.
- 19 Ainsi, l'organisation de la sécurité publique à Bruxelles n'est pas différente de celle des autres villes belges. Deux particularités méritent toutefois d'être relevées : la composition spécifique des conseils de police de l'arrondissement administratif, qui doit tenir compte du bilinguisme de la région de Bruxelles-Capitale⁶⁶ ; les missions de police à caractère fédéral assurées par les polices locales bruxelloises⁶⁷. En effet, eu égard à la fonction de capitale de Bruxelles et à sa dimension à la fois européenne et internationale, les polices locales y sont davantage sollicitées qu'ailleurs pour assurer, par exemple, la sécurité lors des sommets européens ou le maintien de l'ordre à l'occasion de manifestations de voie publique⁶⁸. C'est pour cette raison qu'a été créé par le législateur un « fonds de

financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles⁶⁹ », destiné à financer l'exercice par les polices locales bruxelloises de ces missions⁷⁰.

- 20 Comme le montrent les exemples de Berlin et Bruxelles, il existe donc une première catégorie de capitales, dont l'organisation de la sécurité publique ne présente aucune spécificité particulière par rapport à celle des autres villes. En cela, ces deux capitales apparaissent très éloignées du modèle parisien. Cependant, d'autres s'en rapprochent davantage et constituent la seconde catégorie de la typologie : celle des capitales dotées d'un particularisme policier.

2. Les capitales dotées d'un particularisme policier

- 21 Comme c'est le cas de Paris, certaines capitales apparaissent dotées d'un particularisme statutaire en matière de sécurité publique. Ce particularisme est cependant d'une intensité variable, comme en témoigne l'étude de Tokyo (2.1.) et de Washington, D.C. (2.2.).

2.1. Tokyo

- 22 Tokyo n'est pas seulement la capitale du Japon⁷¹. Avec douze millions d'habitants, c'est également l'une des villes les plus peuplées au monde⁷². La conjonction de ces deux facteurs pourrait justifier l'existence d'une institution spécifique en matière de police : tel n'est pourtant pas le cas. L'organisation de la police à Tokyo présente néanmoins une certaine originalité par rapport à celle des autres grandes villes japonaises.
- 23 Avant d'évoquer l'organisation de la police, il convient de rappeler que le Japon est un État unitaire au sein duquel le pouvoir législatif est confié à un Parlement bicaméral, la Diète, qui se compose d'une Chambre des représentants et d'une Chambre des conseillers, dont les membres sont élus au suffrage universel direct⁷³. De son côté, le pouvoir exécutif appartient au cabinet : composé du Premier ministre et de ministres d'État, il est responsable devant la Diète⁷⁴. Comme le précise la Constitution, la souveraineté appartient au peuple, et non plus à l'empereur, lequel est désormais défini comme « le symbole de

l'État et de l'unité du peuple⁷⁵ ». S'il est un État unitaire, le Japon n'en est pas moins largement décentralisé⁷⁶. La loi du 17 avril 1947 relative à l'autonomie locale⁷⁷ prévoit en effet l'exercice par les collectivités territoriales de nombreuses compétences⁷⁸. Sur ce point, le Japon est divisé en 47 régions, chacune dirigée par un gouverneur⁷⁹ et une assemblée, élus au suffrage universel direct, et 3 245 communes. Depuis la loi sur la police du 1^{er} juillet 1954⁸⁰, qui a supprimé les polices municipales⁸¹, l'organisation de la police japonaise est structurée sur deux niveaux, national et régional.

- 24 Au niveau national, la sécurité publique ne relève pas directement d'un ministre, mais d'un organisme, dont l'existence a pour objet de garantir la neutralité de la police : la Commission nationale de la sécurité publique. Présidée par le ministre de l'Intérieur, cette commission est composée de cinq membres nommés pour cinq ans par le Premier ministre après approbation des deux chambres de la Diète. Comme le précise la loi de 1954⁸², ces membres ne doivent pas avoir exercé de fonctions dans les domaines de la police et de la justice durant les cinq années qui précèdent leur nomination ; pas plus de deux d'entre eux ne peuvent par ailleurs appartenir au même parti politique. La Commission nationale de la sécurité publique est investie de deux missions principales : elle définit les standards généraux relatifs à la formation, l'équipement, les statistiques, l'identification criminelle et elle supervise l'activité de l'Agence nationale de la police. L'Agence nationale de la police est dirigée par un commissaire général, nommé et révoqué par la Commission nationale de la sécurité publique après approbation du Premier ministre : elle est chargée de la mise en œuvre des règlements édictés par la commission nationale, de l'exercice de certaines missions à caractère national comme la police du renseignement, la police des étrangers ou la lutte contre le crime organisé, ainsi que de la coordination de l'activité des polices régionales⁸³ ; elle dispose pour cela d'environ 7 500 agents répartis au sein de différents services centraux⁸⁴ et déconcentrés⁸⁵, chiffre qui peut paraître dérisoire si on le compare aux 274 000 agents des polices régionales.
- 25 Au niveau local, il existe autant de forces de police que de régions. La loi de 1954 dispose en effet que les autorités régionales sont compétentes pour « protéger la vie, les personnes et la propriété » et « maintenir l'ordre et la sécurité publics⁸⁶ ». Dans chaque région, il

existe ainsi une commission régionale de sécurité publique : composée de trois ou cinq membres⁸⁷, nommés pour trois ans par le gouverneur après approbation de l'assemblée régionale, cette commission est chargée de superviser l'activité de la force régionale de police et de coordonner les différentes opérations de police ; elle est par ailleurs chargée de la délivrance des ports d'armes et des permis de conduire⁸⁸. Chaque force régionale de police est commandée par un chef de police nommé et révoqué par la Commission nationale de la sécurité publique, après avis de la commission régionale⁸⁹.

- 26 Au sein de l'organisation administrative japonaise, Tokyo occupe une place dont il est difficile de dire si elle est ou non particulière⁹⁰. Sur le plan statutaire, il convient de noter que « le gouvernement de la métropole de Tokyo est une organisation régionale similaire à celle des autres régions du pays. Tout comme les autres régions, le GMT a un gouverneur et une Assemblée, les deux étant élus pour une période de quatre ans⁹¹ ». L'on doit par ailleurs ajouter que les compétences exercées par ces autorités sont identiques à celles des autres autorités régionales. En dépit de cette similarité, Tokyo présente plusieurs caractéristiques propres. La première tient à son appellation : Tokyo est en effet la seule « région métropolitaine⁹² ». La deuxième tient à ce que Tokyo est la seule région sur le territoire de laquelle on trouve des arrondissements, et non uniquement des communes⁹³. La troisième tient à la position particulière du gouverneur de la région de Tokyo, lequel, du fait de son élection au suffrage universel direct par plus d'un dixième de la population japonaise, jouit d'une légitimité importante et d'une forte influence au sein du système politico-administratif japonais.
- 27 Des remarques identiques peuvent être formulées à propos de l'organisation de la sécurité publique à Tokyo. Conformément au droit commun, il existe à Tokyo une commission régionale de la sécurité publique, formée de cinq membres nommés pour trois ans par le gouverneur de la région de Tokyo, dont la principale fonction est de superviser l'activité de la force régionale de police. Composée d'environ 45 000 agents⁹⁴, cette force de police exerce des missions et compétences identiques à celles des autres forces régionales de police⁹⁵. Plusieurs caractéristiques originales méritent toutefois d'être relevées. En premier lieu, à la différence des autres forces

régionales dirigées par un chef de police, la police de Tokyo est désignée sous l'appellation de département de la police métropolitaine (*metropolitan police department*) et est dirigée par un commissaire général (*superintendent general*)⁹⁶. En deuxième lieu, la procédure de nomination du commissaire général est différente de celle des autres chefs régionaux de police : alors que ces derniers sont, on l'a vu, nommés et révoqués par la Commission nationale de la sécurité publique après approbation de la commission régionale, le commissaire général de la police métropolitaine de Tokyo est, quant à lui, nommé et révoqué par la Commission nationale de sécurité publique après avis du Premier ministre⁹⁷. En troisième lieu, on peut souligner la présence sur le territoire de la région de Tokyo d'une force de police que l'on peut qualifier de propre à la capitale, la garde impériale : composée de 900 agents, rattachée à l'Agence nationale de la police, la garde impériale est chargée de la protection de l'empereur et de sa famille et de la sécurité du palais impérial⁹⁸.

2.2. Washington, D.C.

- 28 Les États-Unis d'Amérique sont une fédération constituée de cinquante États. Washington, D.C. (*District of Columbia*), en est la capitale fédérale⁹⁹. La ville est soumise à un statut particulier qui prend la forme d'un district fédéral. La sécurité publique n'est sans doute pas le domaine où l'originalité statutaire de la capitale fédérale est la plus prononcée ; plusieurs particularismes peuvent cependant être relevés.
- 29 Comme le fait remarquer Elisabeth Zoller, « le droit des États-Unis est tout entier adossé à une structure fédérale et présente, de ce fait, une organisation duale entre un droit des États et un droit fédéral¹⁰⁰ ». La police n'échappe pas à l'influence décisive du fédéralisme : il est dès lors nécessaire de distinguer la police fédérale des polices des États. Il faut y ajouter les polices locales, qui se trouvent dans les villes et les comtés. L'organisation de la police aux États-Unis¹⁰¹ peut ainsi être présentée comme structurée sur trois niveaux, qui correspondent aux trois niveaux de gouvernement (*federal government, state government, local government*).

- 30 Au niveau fédéral, deux ministères se partagent la responsabilité de la police : le ministère de la Justice (*Department of Justice*) et le ministère de la Sécurité intérieure (*Department of Homeland Security*). Créé en 1870, le ministère de la Justice est dirigé par le ministre de la Justice (*Attorney general*), lequel est chargé du respect de la loi et de la protection de la société contre toute activité criminelle et subversive. Il comprend plus d'une quarantaine de services et agences spécialisées ayant compétence sur l'ensemble du territoire national : les plus importants sont le Bureau fédéral d'enquête (*Federal Bureau of Investigation*), le service de lutte contre les stupéfiants (*Drug Enforcement Administration*), le service de recherche des fugitifs (*United States Marshals Service*) et le bureau des alcools, tabacs, armes à feu et explosifs (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*). Le ministère de la Sécurité intérieure a été créé par la loi du 25 novembre 2002¹⁰² en réaction aux événements du 11 septembre 2001. Il est dirigé par un secrétaire d'État (*Homeland Security Secretary*) qui, comme le ministre de la Justice, fait partie du Cabinet du président des États-Unis. Définies par la loi de 2002¹⁰³, ses missions sont au nombre de quatre : la sécurité des transports et des frontières, la préparation et la réaction aux situations d'urgence, la définition des contre-mesures dans les domaines chimique, biologique et nucléaire, ainsi que l'analyse des informations et la protection des infrastructures. Au sein du ministère, chacune de ces missions correspond à une direction, sans compter celle chargée des finances, des personnels et du matériel. Au total, ce sont plus de 88 000 agents qui sont ainsi répartis dans les différents services et agences en charge de la police au niveau fédéral.
- 31 Au niveau des États, chacun – à l'exception de celui d'Hawaï – dispose d'une force de police, qui est généralement dénommée police d'État (*State Police*)¹⁰⁴. Si ces 49 forces de police ont en commun d'être placées sous le commandement d'un *superintendant* nommé et révoqué par le gouverneur de l'État, elles n'en diffèrent pas moins sur de nombreux points¹⁰⁵. Le plus important tient à ce que leur compétence varie selon les États. Sur le plan territorial, certaines polices d'État exercent leurs missions sur l'ensemble du territoire de l'État, alors que d'autres ne sont autorisées à intervenir qu'en dehors des circonscriptions des polices locales. Sur le plan matériel,

certaines polices d'État exercent des compétences limitées à la police des autoroutes de l'État (*State highways*) et à la protection du gouverneur, alors que d'autres ont une compétence générale en matière de respect de la loi et de police judiciaire¹⁰⁶. Au total, ce sont plus de 82 000 agents qui sont ainsi répartis au sein de ces différentes forces de police.

- 32 Au niveau local, il existe deux types de forces de police. Il y a tout d'abord les polices des villes (*cities* ou *townships*) dirigées par un chef de police nommé et révoqué par le maire (*mayor*). Si, comme le précise Erik Monkonnen, « la police américaine reste fondamentalement une activité municipale¹⁰⁷ », c'est parce que le maire est l'autorité chargée du maintien de l'ordre public et de l'exécution de la loi au niveau local¹⁰⁸. En 2000, il y avait ainsi plus de 12 600 polices de ce type qui employaient 440 000 agents¹⁰⁹. Il y a également les polices des comtés (*counties*) qui constituent un échelon intermédiaire entre les villes et l'État¹¹⁰ : elles sont placées sous l'autorité d'un *sheriff* élu au suffrage universel direct ; la durée du mandat et les missions qui lui sont dévolues varient d'un État à l'autre¹¹¹. En 2000, il y avait ainsi 3 070 polices des comtés, regroupant plus de 164 000 agents.
- 33 Au sein de l'organisation politico-administrative des États-Unis, Washington, D.C. occupe une place à part¹¹². En tant que capitale fédérale, la ville est en effet soumise à un statut particulier : elle ne fait partie d'aucun État fédéré et constitue un district fédéral depuis 1790¹¹³. L'application d'un tel statut trouve son origine dans les dispositions de l'article 1^{er}, section 8 de la Constitution des États-Unis du 17 septembre 1787, aux termes desquelles « le Congrès aura le pouvoir [...] d'exercer une législation exclusive, dans tous les cas quelconques, sur tel district (ne dépassant pas dix mille mètres carrés), qui pourra devenir, en vertu de la cession de certains États et sur l'acceptation du Congrès, le siège du Gouvernement des États-Unis¹¹⁴ ». De ces dispositions, il découle que Washington, D.C., est étroitement subordonné au pouvoir fédéral : comme le fait remarquer Xavier Prétot, cela « n'implique nullement la suppression de toute autonomie du District, [...] seulement la compétence exclusive du pouvoir fédéral et, en premier chef, du Congrès, pour définir les règles juridiques applicables sur le sol du District¹¹⁵ ».

- 34 Défini par la loi fédérale du 24 décembre 1973¹¹⁶, le statut de Washington, D.C., consacre une véritable autonomie administrative au profit de la capitale fédérale. La ville est ainsi administrée par un conseil municipal (D.C. Council) composé de treize membres et un maire (D.C. Mayor), tous élus au suffrage universel direct pour quatre ans¹¹⁷ : « le D.C. Council constitue ainsi à la fois le législateur¹¹⁸ et l'assemblée délibérante de la capitale, tandis que le maire de D.C. cumule l'ensemble des fonctions exécutives et administratives correspondantes¹¹⁹ ». Le texte prévoit cependant de nombreuses limitations à cette autonomie au profit de l'État fédéral¹²⁰. Les lois votées par le D.C. Council doivent être transmises au président de chacune des deux chambres du Congrès : elles n'acquièrent force exécutoire que dans la mesure où, dans les trente jours suivant leur transmission, la Chambre des représentants et le Sénat n'ont pas adopté une résolution concurrente de désapprobation¹²¹. En dépit de la délégation accordée au D.C. Council en matière législative, le Congrès a le pouvoir d'édicter toute disposition législative concernant n'importe quel sujet relatif au district fédéral¹²². Le budget adopté par le D.C. Council doit être transmis au président des États-Unis, lequel est chargé de le soumettre au Congrès pour approbation : ce n'est qu'une fois approuvé par le Congrès par le biais d'une loi fédérale que le budget du district devient exécutoire¹²³. Le président conserve le droit de nommer tous les juges des tribunaux du district¹²⁴. Il faut ajouter que si les habitants de Washington, D.C., ont le droit de vote s'agissant des élections municipale et présidentielle¹²⁵, ils n'ont pas de représentation dotée du droit de vote au Congrès : ils élisent un représentant à la Chambre des représentants, mais celui-ci n'a pas le droit de vote ; ils n'élisent personne au Sénat¹²⁶.
- 35 En matière de sécurité publique, la loi de 1973 prévoit que le maire de Washington, D.C., est compétent pour garantir la paix publique, empêcher les crimes et délits, protéger les droits des personnes et leurs biens, préserver la santé publique, appliquer et faire respecter les lois et ordonnances applicables sur le territoire du district¹²⁷. Pour l'assister dans l'exercice de ces missions, il dispose d'une force de police, le département de la police métropolitaine (*Metropolitan Police Department*) : dirigé par un chef de police nommé et révoqué par le maire, le département de la police métropolitaine est composé

d'environ 4 200 agents¹²⁸. Washington, D.C. n'est pas pour autant une ville comme les autres s'agissant de la sécurité publique : la loi de 1973 prévoit en effet deux particularités dont l'existence est justifiée par le souci de protéger le pouvoir fédéral¹²⁹.

- 36 La première particularité est prévue à la section 740 de la loi de 1973 : en cas d'urgence dont il est seul juge, le président des États-Unis peut requérir du maire de Washington, D.C., les services du département de la police métropolitaine. Cette réquisition est cependant doublement limitée dans le temps : elle ne peut excéder une durée de quarante-huit heures, à moins que le président n'avertisse, par écrit et avant l'expiration de ce délai, les représentants du district aux deux Chambres du Congrès en leur indiquant les motifs et la durée de la réquisition ; une fois les représentants du district avertis de la sorte, la durée de la réquisition ne peut excéder trente jours, sauf si une résolution conjointe des deux Chambres le prévoit expressément.
- 37 La seconde particularité, prévue à la section 739 de la loi de 1973, est d'un tout autre ordre : elle consiste en l'institution sur une partie du territoire du district d'une zone spécifique (*National Capital Service Area*) sur laquelle les pouvoirs de police sont exercés par des autorités fédérales¹³⁰. Définie de manière très précise par la loi¹³¹, cette zone comprend la Maison-Blanche, le Capitole, la Cour suprême, la bibliothèque du Congrès et, de manière générale, les principales administrations fédérales. L'autorité chargée de la police, de la lutte contre l'incendie, de l'hygiène et de la voirie dans cette zone est le *Director*, qui est nommé par le président des États-Unis et fait partie du Bureau exécutif de la présidence (*Executive Office of the Presidency*)¹³². Toutefois, la compétence territoriale de cette autorité ne s'étend pas à l'ensemble du territoire de cette zone spécifique : la loi de 1973 précise, en effet, que les parties de cette zone sur lesquelles se trouvent les immeubles du Capitole, de la Cour suprême et de la bibliothèque du Congrès sont exclues de la compétence territoriale du *Director*. Ces restrictions s'expliquent par le fait que ces trois institutions fédérales disposent chacune de leur propre force de police¹³³. Par ailleurs, il convient d'insister sur un point : la compétence matérielle du *Director* est strictement limitée à la police, à la lutte contre l'incendie, à l'hygiène et à la voirie ; en dehors de ces différents domaines, l'autorité du maire et du conseil municipal s'exerce sur cette zone spécifique comme sur le reste du

territoire du district¹³⁴. Le *Director* ne saurait donc être comparé au préfet de police.

Conclusion

38 L'étude de l'organisation de la sécurité publique dans les capitales, telle qu'elle vient d'être conduite, conduit à formuler trois constats. Le premier constat est que les capitales sont susceptibles d'être regroupées en deux grandes catégories : celles dénuées d'un particularisme statutaire en matière de police ; celles dotées d'un tel particularisme. Pour autant, comme le montrent les capitales étudiées, ces deux catégories constituent des idéal-types. En pratique, l'organisation de la sécurité publique peut emprunter des chemins multiples et les particularismes organisationnels peuvent être plus ou moins prononcés. Le deuxième constat est que, contrairement à la manière dont le sujet est parfois présenté, la sécurité publique dans la capitale n'est pas un attribut régalien, à savoir une compétence relevant par principe de la souveraineté de l'État. Comme on l'a vu, il est des capitales, dont la sécurité publique est une compétence confiée à des élus locaux, d'autres, dans lesquelles il s'agit d'une compétence partagée entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales. De ce point de vue, il est possible de considérer que l'organisation de la sécurité publique dans la capitale est un bon marqueur, voire un totem, de la manière dont l'autonomie locale est envisagée dans les États concernés. Le troisième constat concerne la situation française et il est triple. D'abord, il n'existe pas d'institution équivalente à la préfecture de police dans les capitales étudiées : de ce point de vue, Paris apparaît comme la capitale présentant l'originalité statutaire la plus prononcée en matière de sécurité publique. Ensuite, cette originalité trouve certainement sa raison d'être dans l'histoire mouvementée de la France, marquée par de nombreuses révoltes, insurrections, révolutions, dont le point de départ a été situé à Paris. D'où une méfiance historique, politique et culturelle à l'égard de la capitale, perçue comme un danger pour la sûreté de l'État. Enfin, et c'est peut-être le plus important aujourd'hui, cette originalité statutaire de l'organisation de la sécurité publique à Paris n'est pas gravée dans le marbre : aussi ancienne soit-elle, celle-ci a pu évoluer récemment pour se rapprocher du droit commun et intégrer la Ville de Paris et

son maire à son dispositif. Nul doute que, sur ce point, les autres capitales ont pu servir de modèles rassurants.

NOTES

- 1 Sur le modèle français de police, voir J. CHEVALLIER, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », *Archives de politique criminelle*, 2011, n° 33, p. 13-27, DOI : [10.3917/apc.033.0013](https://doi.org/10.3917/apc.033.0013) et D. MONJARDET, « Le modèle français de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, n° 13, p. 61-82.
- 2 Édikt portant création d'un lieutenant de police de Paris.
- 3 Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), concernant la division du territoire français et l'administration. Sur ce texte, voir CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, Paris, PUF, 2000.
- 4 Sur ce point, voir P. BON, « Les lois de décentralisation et la police locale », *Les Petites Affiches*, 22 juillet 1983, p. 5-13 et, 25 juillet 1983, p. 9-17.
- 5 Loi n° 2003-276, relative à l'organisation décentralisée de la République.
- 6 Sur ce point, voir H. LAGRANGE, « Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité », *Déviante et Société*, 1984, vol. 8, n° 4, p. 321-344, DOI : [10.3406/ds.1984.1421](https://doi.org/10.3406/ds.1984.1421) et S. ROCHÉ, « Le sentiment d'insécurité – Insécurité et libertés », Paris, PUF, 1993.
- 7 Selon l'expression du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Daniel Vaillant, J.O., débats, Assemblée nationale, 25 avril 2001, p. 2250.
- 8 Voir notamment en ce sens les lois n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure et n° 2021-646 pour une sécurité globale préservant les libertés.
- 9 Voir D. BOTTEGHI, « La nouvelle répartition des compétences entre la préfecture de police et la mairie de Paris », *AJDA*, 2017, n° 18, p. 1049-1054.
- 10 Voir O. RENAUDIE, « La création de la police municipale parisienne », *JCP A*, 5 juillet 2021, p. 21-25.
- 11 Sur la notion de capitale, voir F. LAFFAILLE, L. JANICOT et O. RENAUDIE (dir.), *Les villes capitales, miroirs de l'État ?*, Cergy-Pontoise, université Cergy-Pontoise, coll. « LEJEP », 2015, p. 17-24.

- 12 *Le nouveau Littré*, Paris, Garnier, 2005, p. 242.
- 13 *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Flammarion, 1999, p. 171.
- 14 *Le Grand Robert de la langue française : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Tome II*, 2^e édition, Le Robert, 1985, p. 333. Pour une définition similaire, voir le *Dictionnaire de l'Académie française*, Paris, Imprimerie nationale-Fayard, 9^e édition, 2005, p. 669.
- 15 S. DREYFUS, *Les capitales et leur statut juridique*, thèse, Faculté de droit de Paris, 1960, p. 200 et s.
- 16 *Les capitales et leur statut juridique*, *op. cit.*, p. 208.
- 17 Loi du 3 octobre 1990.
- 18 Loi dite « Berlin-Bonn » du 26 avril 1994, opérant le transfert du Parlement et de certains ministères de Bonn vers Berlin.
- 19 Voir en ce sens F. JOBARD, « Un et un font un : L'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 41, 2000, p. 119-140.
- 20 « Le système policier allemand dans le cadre européen », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 13, 1993, p. 84.
- 21 Voir A. JACQUEMET-GAUCHÉ, *Droit administratif allemand*, Paris, PUF, 2022, p. 14.
- 22 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* du 23 mai 1949. Sur les principes posés par la Loi fondamentale en matière d'administration, voir P. Badura, « Le cadre constitutionnel », *RFAP*, 1996, p. 267-278.
- 23 30 000 agents de police et 10 000 agents administratifs (Direction de la police fédérale, *Bundespolizei. Aufgaben und Organization*, 2005, p. 3).
- 24 En cas d'opération de ce type, c'est aux *Länder* qu'il revient de solliciter la police fédérale.
- 25 Voir en ce sens A. FUNK, *op. cit.*, p. 88. Ce constat n'est pas propre à la police : « malgré cette liberté dont dispose le législateur de l'État, il s'est constitué un tableau très homogène des administrations de Land, qui repose sur une tradition de près de deux siècles » (M. FRANCK, « L'administration des *Länder* », *RFAP*, 1996, p. 305).
- 26 Sur ce point, voir M. FRANCK, *op. cit.*, p. 305-306.
- 27 Berlin est une ville-État (*Stadt-Land*) depuis la réunification allemande du 3 octobre 1990. Il en existe deux autres : Hambourg et Brême.

- 28 Il s'agit de la traduction littérale de *Polizeipräsident*.
- 29 Voir le site Internet de la police de Berlin : <https://www.berlin.de/polizei/>.
- 30 Loi sur la protection de la sécurité et de l'ordre publics à Berlin (*Gesetz zum schutz des öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin*).
- 31 Sur ce point, voir P. MEYZONNIER, *Les forces de police dans l'Union européenne*, IHESI-L'Harmattan, 1994, p. 24-27 et E. PEREZ, « Polices d'Europe », *Pouvoirs*, 2002, n° 102, p. 73.
- 32 Il existe ainsi six directions (*direktionen*), chacune compétente sur le territoire de deux districts.
- 33 Ils sont au nombre de trois. Le *Landeskriminalamt* est chargé de la police criminelle. La *Direktion Zentrale Aufgaben* exerce des missions de nature diverse, dont la police de la route, la police fluviale et la police de l'air. Le *Zentrale Service-einheit* est chargé des finances, de la gestion des personnels et des matériels.
- 34 L'article 1^{er} de la Constitution belge du 17 février 1994 dispose que « la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». L'article 194 prévoit, lui, que « la ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement fédéral ».
- 35 Bruxelles est le siège du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne, du Conseil européen, du Comité des régions et du Comité économique et social.
- 36 Loi n° 1998.102731/F, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Pour une présentation de la genèse de ce texte, voir P. PONSAERS, « La réforme de la police en Belgique : Un compromis à huit tentacules », *RFAP*, 1999, p. 565-576.
- 37 L'une des innovations principales de cette réforme tient à la fusion des polices communales et des brigades territoriales de la police fédérale.
- 38 Article 3 de la loi de 1998 précitée.
- 39 L'article 3 de la loi de 1998 précitée est ainsi rédigé : « ces niveaux sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes. La présente loi organise des liens fonctionnels entre ces deux niveaux ».
- 40 Article 44 de la loi de 1998 précitée. Le chef de corps est responsable de l'exécution de la politique de sécurité publique locale.

41 Dans les zones composées de plusieurs communes, il est également institué un conseil de police formé de conseillers communaux des différentes communes concernées, en fonction de la population de chacune. Ce conseil de police (ou dans les zones composées d'une seule commune, le conseil communal) est chargé d'administrer la police locale. Il est notamment compétent pour nommer les agents de la police locale ou pour proposer celle du chef de corps de la police locale.

42 L'article 98 de la loi de 1998 précitée dispose que « la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice qui, conformément aux dispositions légales, sont conjointement compétents pour fixer les principes généraux de l'organisation, du fonctionnement et de l'administration générale de la police fédérale pour assurer notamment un service minimum équivalent à la population ».

43 Voir le site Internet de la police fédérale belge : www.polfed.be/police/polfed/org/organisation.htm.

44 Les services centraux de la police fédérale sont au nombre de cinq.

45 Comme le précise la loi n° 2001.1040234/F du 2 avril 2001, « le ressort et le siège des services déconcentrés de la police fédérale sont ceux des arrondissements judiciaires, sauf exceptions justifiées par des situations particulières ».

46 Article 4 de la loi de 1999 précitée. À cette fin, les ministres de l'Intérieur et de la Justice arrêtent tous les quatre ans un plan national de sécurité.

47 Le conseil fédéral de police est composé comme suit : un président, un représentant du ministère de l'Intérieur, un représentant du ministère de la Justice, un procureur général, un gouverneur, un procureur fédéral, un procureur du Roi, un juge d'instruction, trois bourgmestres, le commissaire général et un chef de corps de la police locale. Selon l'article 7 de la loi de 1999 précitée, il « donne des avis aux ministres de l'intérieur et de la Justice et est chargé de l'évaluation globale du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et des polices locales ».

48 Le conseil consultatif des bourgmestres est chargé de donner au ministre de l'Intérieur des avis consultatifs sur les arrêtés réglementaires relatifs à la police locale. Aux termes des dispositions de l'arrêté royal du 6 avril 2000, il est composé de seize bourgmestres, lesquels sont nommés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

- 49 La Belgique compte dix provinces, auxquelles il faut ajouter l'arrondissement de Bruxelles-Capitale.
- 50 Il y a un gouverneur dans chacune des dix provinces et à Bruxelles.
- 51 Article 226 de la loi de 1998 précitée.
- 52 Article 35 de la loi de 1998 précitée.
- 53 L'article 3 de la Constitution belge précise que « la Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise ».
- 54 Sur ces différents points, voir les dispositions de la loi n° 1989.011230/F du 12 janvier 1989, relative aux institutions bruxelloises, modifiées par celles de la loi n° 2001.071375/F du 13 juillet 2001, portant diverses réformes relatives aux institutions locales de la région de Bruxelles-capitale. Voir également M. MONNIER, « Le statut de Bruxelles », RDP, 1994, p. 1037-1077 et C. VAN WYNSBERGHE, « Bruxelles, la clef de voûte capitale d'un État en chantier » in : F. LAFFAILLE, L. JANICOT et O. RENAUDIE (dir.), *Les villes capitales, miroirs de l'État*, op. cit., p. 97-111.
- 55 Article 2 de la loi de 1989 précitée.
- 56 Chacune des dix provinces belges dispose d'un organe législatif (conseil provincial) et d'un organe exécutif (députation permanente).
- 57 La nomination des gouverneurs a longtemps relevé du roi. Depuis les accords du 23 janvier 2001 dits *Polycarpe* et *Lambermont* de 2001, elle relève du Gouvernement régional, après avis conforme du conseil des ministres du Gouvernement fédéral.
- 58 Article 226, alinéa 1, de la loi de 1998 précitée.
- 59 Ces plans sont particulièrement nombreux. Pour un exemple, voir les dispositions de la loi n° 2001/1052235 du 22 mai 2001 sur la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
- 60 Articles 5 et 6 de la loi n° 1933.010331/F du 3 janvier 1933, relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, laquelle a été modifiée par la loi n° 1991.013039 du 30 juin 1991.
- 61 Lequel représente une superficie de 160km². Bruxelles-Capitale compte environ un million d'habitants.
- 62 Voir les dispositions de l'arrêté royal du 28 avril 2000, déterminant la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police.

63 Le service judiciaire d'arrondissement est compétent pour exercer les missions spécialisées de police judiciaire qui lui sont attribuées conformément à l'article 5 de la loi n° 1992.080552/F du 5 août 1992 sur la fonction de police.

64 Le service de coordination et d'appui est chargé d'appuyer et de coordonner les actions de police qui impliquent plusieurs zones de police.

65 Comme le précise l'article 162 de la loi de 1998 précitée : « dans chaque province, ainsi que dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, une concertation est organisée entre le procureur général près la Cour d'appel, le gouverneur, les directeurs coordinateurs administratifs ou leurs délégués, les directeurs judiciaires ou leurs délégués et des représentants des polices locales ».

66 L'article 4 de la loi n° 2001.071375/F du 13 juillet 2001 portant diverses réformes relatives aux institutions locales de la région de Bruxelles-Capitale est ainsi rédigé : « les conseils de police des zones de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale doivent comprendre au moins le nombre suivant de membres du groupe linguistique néerlandais : deux pour la zone d'Uccle, Auderghem et Watermael-Boitsfort ; quatre pour la zone d'Anderlecht, Forest et Saint-Gilles ; trois pour la zone de Molenbeek-Saint-Jean, Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Jette et Koekelberg ; quatre pour la zone de Bruxelles et Ixelles ; quatre pour la zone de Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Node et Evere ; deux pour la zone d'Etterbeek, Woluwé-Saint-Lambert et Woluwé-Saint-Pierre ».

67 Il convient de rappeler qu'aux termes des articles 3 et 61 de la loi de 1999 précitée, « la police locale assure certaines missions de police à caractère fédéral ».

68 Il existe à Bruxelles une zone neutre où toute manifestation est interdite : cette zone englobe le Parlement, le palais royal et les ministères.

69 Loi n° 2001.081060/F du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

70 Sur ce point, voir l'arrêté royal du 18 novembre 2005 qui octroie aux six zones de police de la région Bruxelles-Capitale la somme de deux millions d'euros, qui est répartie comme suit : « la moitié du montant global pour la zone de Bruxelles-Ixelles ; l'autre moitié répartie en cinq parts égales entre chacune des autres zones ».

71 Tokyo est la capitale du Japon depuis 1868 : son nom signifie « capitale de l'est », par opposition à Kyoto, capitale précédente, située plus à l'ouest.

72 Les chiffres relatifs à la population de Tokyo varient selon le territoire pris en compte. Celui de douze millions correspond à la population de la « région métropolitaine » (to) de Tokyo. Si l'on prend en compte le territoire de l'agglomération, lequel s'étend sur une partie des trois régions voisines, l'on parvient au chiffre de 20 millions.

73 Articles 42 et 43 de la Constitution japonaise du 3 novembre 1946.

74 Articles 65 à 69 de la Constitution japonaise.

75 Article 1^{er} de la Constitution japonaise.

76 Sur ce point, voir J.-M. BOUISSOU, « L'organisation politico-administrative du territoire » in : J.-F. SABOURET (dir.), *L'État du Japon*, Paris, La Découverte, 1995, p. 254-257 ; E. SEIZELET, « Les méandres de la réforme de l'administration locale », RFAP, 1995, n° 73, p. 51-69, DOI : [10.3406/rfap.1995.2929](https://doi.org/10.3406/rfap.1995.2929) et K. TASHIRO, « Japan » in : D. C. ROWAT (dir.), *Public Administration in developed democracies. A comparative study*, New York, Marcel Dekker, 1988, p. 375-394.

77 Loi n° 67. Toujours en vigueur, ce texte est la loi-cadre relative aux collectivités territoriales. Elle a fait l'objet de très nombreuses modifications.

78 Les collectivités territoriales sont notamment compétentes en matière d'éducation, de protection sociale, d'urbanisme, de réglementation du travail et de police. Sur ce point, voir J.-M. BOUISSOU, *op. cit.*, p. 256.

79 Élu par les habitants de la région, le gouverneur exerce aussi bien des missions au nom de la région que de l'Etat : il peut dès lors être présenté comme « l'interface entre le centre et la périphérie ». Il faut toutefois bien insister sur un point : « le gouverneur en tant qu'élu, n'est pas un fonctionnaire placé sous l'autorité hiérarchique de l'administration centrale et cette dernière ne dispose donc pas du pouvoir de le révoquer. Si sanction il y a, elle ne peut être que politique » (E. SEIZELET, « La fonction préfectorale au Japon », RFAP, 2000, n° 96, p. 641, DOI : [10.3406/rfap.2000.3436](https://doi.org/10.3406/rfap.2000.3436)).

80 Loi n° 162 du 1^{er} juillet 1954.

81 Sur l'organisation de la police au Japon, voir le rapport de la promotion Averroès de l'École Nationale d'Administration, *La police de proximité : une révolution culturelle ?*, 2000, p. 46-48, et les notices figurant sur le site de

l'Agence nationale de la police, URL : <https://www.npa.go.jp/keidai/english/index.html>.

82 Article 22 de la loi n° 162 précitée.

83 Il convient de noter qu'en cas de catastrophe nationale, le commissaire général de l'Agence nationale de la police peut prendre le commandement des forces régionales de police.

84 Les services centraux de l'Agence nationale de la police sont au nombre de quatre.

85 Les services déconcentrés de l'Agence nationale de la police sont au nombre de sept : chacun d'entre eux couvre le territoire de plusieurs régions.

86 Art. 1^{er} de la loi n° 162 précitée.

87 La commission régionale est composée de cinq membres, dès lors que la population de la région dépasse un certain seuil. Il faut par ailleurs noter que ces membres, tout comme ceux de la Commission nationale de sécurité publique, ne peuvent avoir exercé de fonctions au sein de la police et de la justice durant les cinq années qui précèdent leur nomination. De même, pas plus de deux d'entre eux ne peuvent appartenir au même parti politique.

88 Article 54 de la loi n° 162 précitée.

89 Pour une présentation de l'organisation des forces régionales de police japonaise sur le plan territorial, l'on se permet de renvoyer au rapport précité de l'ENA et aux notices précitées de l'Agence nationale de la police.

90 En ce sens, voir A. NAKAMURA, « Essais de gouvernance du gouvernement de Tokyo : développement et problème d'administration publique dans la capitale du Japon », RISA, 1998, p. 265-278 et S. NOMURA, « Problems of local administration : the case of the Tokyo Metropolitan Government », RISA, 1982, p. 187-197.

91 A. NAKAMURA, *op. cit.*, p. 268.

92 Aux termes des dispositions de la loi n° 67 du 17 avril 1947, relative à l'autonomie locale, les régions sont dénommées *ken*, sauf celle de Tokyo (*to*), Osaka, Kyoto (*fu*) et Hokkaido (*do*).

93 Tout comme les régions, l'appellation des communes varie. S'agissant de ces dernières, c'est en fonction du nombre d'habitants que le nom varie : à l'heure actuelle, il y a ainsi 655 « villes » (*shi*), 1 999 « bourgs » (*cho*) et 591 « villages » (*son* ou *mura*). Pour sa part, la région de Tokyo est composée

de 23 « arrondissements » (*nijūsanku*), 26 « villes », 5 « bourgs » et 8 « villages ». Ces données statistiques et les traductions sont empruntées à J.-M. BOUISSOU (*op. cit.*, p. 256).

94 Ce qui comprend 42 101 agents de police et 2 861 agents administratifs. Sur ce point, voir Tokyo Metropolitan police department, *Annual report 2022*, p. 8.

95 Son organisation est par ailleurs identique à celle des autres forces régionales, voir sur ce point le site de la police métropolitaine de Tokyo, URL : <https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/multilingual/english/index.html>.

96 Ces appellations ne sont pas sans rappeler la Metropolitan Police de Londres. Cela peut s'expliquer par l'influence du modèle britannique de police sur l'organisation de la police japonaise. Sur ce point, voir L. TIPTON, « De la police du peuple à la police de l'empereur : la police japonaise pendant les années trente » in : J.-M. BERLIÈRE et D. PESCHANSKI (dir.), *Pouvoirs et polices au XX^e siècle*, Bruxelles, Complexe, 1997, p. 84-85.

97 Il convient de remarquer que cette procédure de nomination est identique à celle du commissaire général de l'agence nationale de la police.

98 Sur la garde impériale, voir la notice qui lui est consacrée sur le site Internet de l'Agence nationale de la police, URL : <https://www.npa.go.jp/keidai/english/index.html>.

99 Sur le sujet, voir G. CALVÈS, « Washington D.C. : Taxation without Representation » in : F. LAFFAILLE, L. JANICOT et O. RENAUDIE (dir.), *Les villes capitales, miroirs de l'État ?*, *op. cit.*, p. 81-95.

100 *Le droit des États-Unis*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2001, p. 36.

101 Sur l'organisation de la police aux États-Unis, voir A. BAUER et E. PEREZ, *Les polices aux États-Unis*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2003 ; E. MONKOENNEN, « La police aux États-Unis depuis la seconde guerre mondiale : des milliers de services de police, des centaines de variations sur un même thème » in : J.-M. BERLIÈRE et D. PESCHANSKI (dir.), *Pouvoirs et polices au XX^e siècle*, Bruxelles, Complexe, 1997, p. 285-304 ; W. G. SKOGAN, « La police communautaire aux États-Unis », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, p. 121-149 ; « Les difficultés de réformer le système policier aux États-Unis » in : S. ROCHÉ (dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*, Odile Jacob, 2004, p. 39-58 et S. WALKER, *The Police in America*, New York, Mc Graw-Hill, 7^e édition, 2014.

102 Loi sur la sécurité intérieure (*Homeland Security Act*). La création du ministère de la Sécurité intérieure peut être considérée comme le changement relatif à l'organisation ministérielle le plus important depuis la création en 1947 du ministère de la Défense.

103 Section 102 de la loi sur la Sécurité intérieure.

104 Il y a des exceptions. La force de police de l'État du Texas s'appelle le département de sécurité publique (*Texas Department of Public Safety*).

105 Voir en ce sens W. G. SKOGAN, « Les difficultés de réformer le système policier aux États-Unis », *op. cit.*, p. 41-42.

106 C'est le cas, par exemple, de la police de l'État de New York (*New York State Police*).

107 « La police aux États-Unis depuis la seconde guerre mondiale : des milliers de services de police, des centaines de variations sur un même thème », *op. cit.*, p. 288.

108 E. ZOLLER, *op. cit.*, p. 41.

109 La police municipale dont l'effectif est le plus important est celle de la ville de New York, qui comprend plus de 40 000 agents.

110 On compte en moyenne 62 comtés par État. Seuls les États d'Alaska et de Louisiane ne sont pas divisés en comtés. Sur les comtés, voir X. PRÉTOT, « L'administration locale aux États-Unis », *Administration*, n° 130, 1985, p. 106-107.

111 Voir W. G. SKOGAN, *op. cit.*, p. 51 et S. WALKER, *op. cit.*, p. 198-201.

112 Voir G. CALVÈS, *op. cit.*, p. 81 et X. PRÉTOT, *Washington, D.C. Contribution à l'étude du régime juridique des capitales*, thèse, université Paris I, 1986, deux volumes.

113 Article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1790 (*Residence Act*). Sur l'histoire de Washington, D.C., voir X. PRÉTOT, *op. cit.*, Tome I, p. 167-213.

114 Traduction personnelle de l'auteur. Sur le fondement de ce texte, le territoire originel de Washington, D.C., a été cédé par les États du Maryland et de la Virginie.

115 *Op. cit.*, Tome I, p. 105.

116 *District of Columbia self-government and governmental reorganization Act*.

117 Section 401 de la loi de 1973 précitée.

118 Aux termes des dispositions de la section 404 de la loi de 1973, le D.C. Council exerce l'ensemble du pouvoir législatif délégué au District.

119 X. PRÉTOT, *op. cit.*, Tome I, p. 335.

120 Voir en ce sens X. PRÉTOT, *op. cit.*, Tome I, p. 321 et s.

121 Section 602, paragraphe c) de la loi de 1973 précitée

122 Section 601 de la loi de 1973 précitée.

123 Section 446 de la loi de 1973 précitée.

124 Section 433 de la loi de 1973 précitée.

125 Aux termes des dispositions du vingt-troisième amendement (1961) de la Constitution des États-Unis, « le district où se trouve établi le siège du gouvernement des États-Unis désignera selon telle procédure que pourra déterminer le Congrès un nombre d'électeurs du président et du vice-président équivalent au nombre total de sénateurs et de représentants au Congrès auquel ce district aurait droit s'il était constitué en État ; ce nombre ne pourra dépasser en aucun cas celui des électeurs désignés par l'Etat le moins peuplé de l'Union ». Les habitants du district élisent ainsi trois grands électeurs.

126 Bien qu'il ne soit pas représenté au Congrès lors du vote du budget fédéral, le district paye des impôts fédéraux. Cette situation est résumée par la formule « des impôts sans représentation électorale » (*Taxation without representation*), qui figure sur les plaques des véhicules immatriculés dans le district et qui fait référence à l'un des grands principes de la révolution américaine : « Pas d'impôt sans représentation électorale » (*no taxation without representation*). Sur ce point et sur la jurisprudence de la Cour Suprême relative à cette question, voir G. CALVÈS, *op. cit.*, p. 85-86 et J. A. RASKIN, « Is This America ? The District of Columbia and the Right to Vote », *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 39, n° 1, 1999, p. 39-97.

127 Section 422 de la loi de 1973 précitée.

128 Ce qui comprend 3 600 agents de police et 600 agents administratifs, URL : www.mpdc.dc.gov.

129 Voir en ce sens X. PRÉTOT, *op. cit.*, Tome II, p. 351-353.

130 Xavier Prétot qualifie cette zone d'« enclave fédérale » (*op. cit.*, Tome II, p. 352).

131 L'alinéa f de la section 740 de la loi de 1993 énumère une par une les voies ou portions de voies formant cette zone spécifique. Cette énumération n'est pas sans rappeler celle du décret n° 2002-810 du 2 mai 2002 (*J.O.*, 5 mai 2002, p. 8735) fixant les voies parisiennes pour lesquelles le préfet de police fixe les règles de circulation et de stationnement.

132 Sur l'organisation du Bureau exécutif de la présidence, voir B. A. ROCKMAN, « La Maison-Blanche et ses conseillers : une administration tentaculaire », *RFAP*, 1997, n° 83, p. 481-489, DOI : [10.3406/rfap.1997.3135](https://doi.org/10.3406/rfap.1997.3135).

133 Si l'on prend l'exemple du Congrès, celui-ci dispose d'une force de police (*United States Capitol Police*) depuis 1828. Elle est composée de plus de 1 350 agents, qui, selon les dispositions de la loi du 31 juillet 1946, sont chargés de la sécurité des immeubles du Congrès, de la protection des membres du Congrès, de la protection de la vie et de la propriété, de la prévention et de la répression des crimes et délits et de la police de la circulation et du stationnement sur les portions de voies comprises dans la zone où sont situés les immeubles du Congrès, URL : <https://www.uscp.gov/>.

134 Comme le fait remarquer Xavier Prétot « la National Capital Service Area n'équivaut donc pas à un "district fédéral à l'intérieur du district fédéral" ; la loi du 24 décembre 1973 prend d'ailleurs le soin de préciser que les lois applicables au sein du district s'appliquent également sur l'emprise de la National Capital Service Area » (*op. cit.*, Tome II, p. 353).

ABSTRACTS

Français

L'étude de l'organisation de la sécurité publique dans les capitales permet de regrouper celles-ci en deux grandes catégories : celles dénuées d'un particularisme statutaire en matière de police ; celles dotées d'un tel particularisme. Pour autant, comme le montrent les capitales étudiées, Paris, Berlin, Bruxelles, Tokyo et Washington, ces deux catégories constituent des idéal-types. En pratique, l'organisation de la sécurité publique peut emprunter des chemins multiples et les particularismes organisationnels peuvent être plus ou moins prononcés.

English

A study of the organization of public security in capital cities enables us to group them into two main categories: those with no specific police statutes, and those with such statutes. However, as the study of several capital cities – Paris, Berlin, Brussels, Tokyo and Washington – shows, these two

categories are ideal-types. In practice, the organization of public safety can take multiple paths, and organizational particularisms can be more or less pronounced.

INDEX

Mots-clés

sécurité publique, capitales, police, Paris, Berlin, Bruxelles, Tokyo, Washington

Keywords

public security, capital cities, police, Paris, Berlin, Brussels, Tokyo, Washington

AUTHOR

Olivier Renaudie

Professeur à l'école de droit de la Sorbonne (ISJPS), secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

IDREF : <https://www.idref.fr/052198316>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000055129435>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/13612597>