

N° 266

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 avril 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite de missions effectuées du 1<sup>er</sup> au 3 mars 2004 en Italie, et du 23 au 25 mars 2004 en Espagne, sur la gestion des forces de police à statut militaire,*

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiene, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

A la suite de l'élection présidentielle de mai 2002, le Président de la République a décidé de modifier l'organisation de la sécurité intérieure afin d'accroître l'efficacité des services de police et de gendarmerie pour faire face à l'augmentation de la délinquance. La principale mesure a été le placement pour emploi de la gendarmerie nationale sous les ordres du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour les missions de sécurité intérieure et, dans le département, sous ceux du préfet. Le ministre de l'intérieur, désormais responsable de l'emploi, fixe les missions et détermine les conditions d'accomplissement et les modalités d'organisations qui en résultent. La gendarmerie reste sous la direction du ministre de la défense pour ses missions militaires et exerce ses missions de police judiciaire sous l'autorité des magistrats (décret n°2002-889 du 15 mai 2002). Le budget de la gendarmerie reste inscrit au budget du ministère de la défense et le statut des gendarmes reste commun à celui des autres militaires.

Cette situation est apparue comme une réforme profonde en ce qu'elle a modifié les pratiques existantes en donnant véritablement la possibilité au ministre de l'intérieur de coordonner l'action des deux forces et en lui permettant de diriger le redéploiement des unités sur le territoire. Elle n'est cependant qu'une nouvelle interprétation de la triple tutelle traditionnelle (intérieur, défense, justice) sous laquelle est placée la gendarmerie et qui n'avait que peu varié depuis la loi du 28 germinal an VI (article 181) et le décret du 20 mai 1903. Celui-ci, toujours en vigueur, précisait, dans son article 4 : *« En raison de la nature de son service, la gendarmerie, tout en étant sous les ordres du ministre des armées, est placée dans les attributions des ministres : de l'intérieur et de la justice »*. Les attributions du ministre de l'intérieur étaient fixées par l'article 59 : *« La police administrative a pour objet la tranquillité du pays, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois et des règlements d'administration publique : les mesures prescrites pour l'assurer émanent du ministre de l'intérieur. Il appartient au ministre de l'intérieur de donner des ordres pour la police générale, pour la sûreté de l'État, et en en donnant avis au ministre des armées, pour le rassemblement des brigades en cas de service extraordinaire »*.

Par ailleurs, compte tenu des événements intervenus au sein de la gendarmerie en 2001, cette nouvelle répartition des pouvoirs, qui a modifié l'équilibre du *« dualisme policier à la française »*, a pu apparaître comme précaire et destinée à évoluer en fonction des circonstances politiques soit vers un retour à la situation antérieure, soit vers l'intégration complète de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur, soit enfin vers un rapprochement accru des deux forces, voire leur fusion.

C'est pourquoi, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a demandé à votre rapporteur de mener une étude comparative des missions, des statuts et de la gestion des forces de police à statut militaire en Italie et en Espagne. En effet, parmi les dix pays européens qui disposent d'une « *gendarmerie* » (Autriche, Bulgarie, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Turquie), l'Espagne et l'Italie sont sans doute les deux pays avec lesquels les comparaisons sont les plus faciles en raison des similitudes des organisations, de la taille des populations, de la dimension des territoires, ainsi que des problèmes rencontrés. De plus, si dans les deux pays, la force de sécurité à statut militaire est la force principale, les effectifs de la Garde civile sont 30 % inférieurs à ceux de la gendarmerie nationale, tandis que ceux de l'Arme des Carabiniers sont 15 % plus importants. Enfin, la coordination « *police-gendarmerie* » est, en Espagne et en Italie, plus ancienne qu'en France, alors même que la Garde civile et l'Arme des Carabiniers sont des armes plus récentes. Cela peut s'expliquer par deux séries de raisons : en Italie, l'action des Brigades rouges et des mafias, et, en Espagne, la menace terroriste de l'ETA et le retour à la démocratie ont conduit le pouvoir politique à contrôler étroitement l'action des forces de police. On peut ainsi remarquer que le directeur général de la Garde civile est, le plus souvent, un ancien parlementaire et non un haut fonctionnaire comme en France.

En outre, si tous les pays européens, l'Irlande et le Danemark exceptés, ne disposent pas d'une force de police à statut militaire, ils connaissent une forme de dualisme ou de pluralisme policier soit au niveau national (pluralisme vertical), soit entre le niveau national et le niveau local (pluralisme horizontal). C'est notamment le cas dans des États fédéraux, comme l'Allemagne entre le Bund et les Länder. Ce pluralisme apparaît comme une nécessité pour préserver, au profit des citoyens, la liberté de décision du pouvoir politique et de l'autorité judiciaire

Votre rapporteur s'est donc rendu en Espagne, du 16 au 18 février, et en Italie, du 1<sup>er</sup> au 3 mars 2004, où il a pu rencontrer des parlementaires, des responsables de la coordination des forces et plusieurs officiers généraux de la Garde civile et de l'Arme des Carabiniers. Ces déplacements ont été complétés par l'audition des directeurs généraux de la gendarmerie et de la police, de membres des cabinets des ministres de l'intérieur et de la défense et de personnalités qualifiées.

Votre rapporteur présentera ainsi l'organisation des forces en Espagne et en Italie, avant d'en tirer des enseignements pour la France.

\*

\* \*

Il tient à remercier MM. Olivier Schrameck et Loïc Hennekinne, ambassadeurs de France respectivement en Espagne et en Italie, pour la qualité de leur accueil et l'intérêt des programmes préparés. Au cours de ces missions, l'expertise, la disponibilité et la connaissance des forces de sécurité espagnoles et italiennes des lieutenants-colonels Quaranta, attaché de gendarmerie à Madrid, et Verrando, attaché de sécurité intérieur à Rome, ainsi que de Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, lui ont été particulièrement précieuses.

## **I. LA GARDE CIVILE ESPAGNOLE : UN CORPS D'ESSENCE MILITAIRE**

La garde civile espagnole a été créée par le décret royal du 28 mars 1844, sous l'impulsion du duc de Ahumada, complété par un décret du 15 avril 1844 qui confie au ministre de la guerre la tâche d'organiser le Corps, formalisée par le décret du 13 mai 1844. Dès cette époque (décret du 16 janvier 1845) est institué un code moral « *Cartilla* », dont les principes sont toujours en vigueur.

Aujourd'hui, la place de la Garde civile au sein des forces de sécurité, son statut spécifique et son organisation sont définies par la loi organique du 14 mars 1986.

### ***A. L'ORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ***

La place de la Garde civile au sein des forces de sécurité est définie par une loi organique qui fixe les missions de chaque force de sécurité compte tenu de l'organisation administrative décentralisée de l'Espagne et des structures de coordination.

#### **1. La Constitution et les principes généraux régissant les forces de sécurité**

L'élaboration d'une loi organique afin de déterminer les fonctions, les principes de base d'intervention et les statuts des Forces et Corps de sécurité était prévue par **l'article 104 de la Constitution** espagnole. Celui-ci leur donne pour mission de protéger le libre exercice des droits et libertés et de garantir la sécurité publique sous l'autorité du gouvernement. La sécurité publique relevant de la compétence exclusive de l'État, les Communautés autonomes et les collectivités locales sont invitées à y participer.

La loi organique définit **trois types de Forces et Corps de sécurité** : ceux dépendant **du Gouvernement de la nation**, ceux dépendant des **Communautés autonomes** et ceux dépendant des **collectivités locales**.

La loi organique de 1986 a eu pour objectif principal de définir les lignes maîtresses du régime juridique des Forces et Corps de sécurité de l'État, comme de ceux dépendant des Autonomies et des pouvoirs locaux. Cette définition est d'autant plus importante que, comme le précise la loi organique, la sécurité publique constitue à la fois une compétence difficile à morceler et une matière dans laquelle interviennent plusieurs administrations nationales et

plusieurs autorités locales. Elle fixe donc comme **principe fondamental, la coopération réciproque et la coordination de leurs actions.**

Par ailleurs, la loi organique a pour but de fixer des **principes de conduite et des critères statutaires communs à toutes les forces de sécurité** en raison de la similitude de leurs modes d'action et de leur métier. Ainsi, elle exige la **neutralité politique, l'impartialité**, l'absence de toute conduite arbitraire ou discriminatoire. Rappelant également dans son préambule, qu'à travers les forces de sécurité s'exerce le monopole de l'utilisation de la contrainte juridique par la puissance publique, la loi organique souligne l'importance des principes d'obéissance et de respect des lois afin de garantir la liberté individuelle.

Elle fixe le même principe général d'emploi des armes pour toutes les forces de sécurité civiles ou militaires : « *situations dans lesquelles il existe un risque rationnellement grave pour leur vie, leur intégrité physique ou celle de tierces personnes, ou dans des circonstances qui laissent supposer un risque grave pour la sécurité des citoyens* ». Elle fixe également les règles déontologiques en matière de traitement des détenus, d'interpellation, de secret professionnel ou de responsabilité.

La loi organique établit ainsi un lien d'interdépendance entre ces principes et le régime disciplinaire des forces de sécurité. En raison du caractère de service public essentiel de la sécurité, service qui ne saurait admettre d'interruption, l'ensemble des statuts comprend **l'interdiction du droit de grève ou de toute action de substitution**. Plus encore, les membres des Forces et Corps de sécurité s'engagent à accomplir « *leurs fonctions avec un dévouement total, se devant de toujours intervenir, en tout lieu et en tout temps, qu'ils soient ou non de service, pour la défense de la loi et la sécurité des citoyens* ». Est donc ici affirmé **un principe général de disponibilité, valable pour tous, militaires ou civils.**

La loi organique a aussi pour mission d'assurer le **partage entre les compétences des forces nationales et des forces locales en fonction des principes de la Constitution**. Elle a réservé ainsi expressément certaines compétences spécifiques à l'État de manière expresse : armes et explosifs, surveillance des ports, des aéroports, des côtes, des frontières, les douanes, le contrôle de l'entrée et de la sortie du territoire, le régime général des étrangers, l'émigration et l'immigration, les passeports et les cartes d'identité, la protection fiscale de l'État, la contrebande, la fraude et enfin la collaboration avec les polices étrangères. En revanche, en matière de police judiciaire, malgré l'unicité du pouvoir judiciaire, de la police judiciaire et de son caractère régalien, la loi organique « *se refusant à méconnaître les exigences de la réalité* » prévoit la collaboration des polices locales.

## **2. Les Forces et Corps de sécurité de l'État, des Autonomies et des municipalités**

### **. Les Forces et Corps de sécurité de l'État**

Les Forces et le Corps de sécurité de l'Etat sont **caractérisés par leur compétence nationale**.

Ils sont au nombre de **deux : le Corps national de police et la Garde civile**.

**Le ministre de l'intérieur est responsable** de la sécurité des citoyens, **du commandement supérieur de ces deux forces** et des relations avec les autorités policières des autres pays.

#### **LES MISSIONS DES FORCES ET CORPS DE SÉCURITÉ**

- veiller au respect de la loi
- protéger les personnes et assurer la conservation et la garde des biens
- protéger les édifices et installations publiques
- protéger les hautes personnalités
- maintenir et rétablir l'ordre et la sécurité publique
- prévenir les actes délictueux
- enquêter sur les délits pour découvrir et arrêter les coupables
- compiler et analyser toutes les données relatives à la délinquance
- collaborer avec les services de la protection civile

Ces fonctions sont exercées **sur la base d'une compétence territoriale** définie par la loi :

- le **Corps national de police a la responsabilité des capitales de province, des communes et de noyaux urbains** (supérieurs à 30 000 habitants),

- la **Garde civile a la responsabilité du reste du territoire terrestre et du territoire maritime** (90 % du territoire et 40 % de la population).

**Les missions judiciaires et d'analyse sont exercées concurremment sur l'ensemble du territoire.**

En cas de conflit de compétence, la loi établit le principe que le corps qui a réalisé les premières interventions est chargé du service, jusqu'à la résolution du conflit, localement, par le Délégué du Gouvernement (préfet) ou par les instances supérieures du ministère de l'intérieur.

#### **. Le Corps national de Police**

La loi organique procède à la fusion du Corps supérieur de police et de la Police nationale en un seul corps : le Corps national de Police. Ce nouveau corps armé qui compte environ 50 000 fonctionnaires est **de nature civile et placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur.**

Elle met également fin au détachement de membres des forces armées au sein du Corps de police nationale, qui ont dû soit regagner leur armée d'origine, soit quitter leur statut militaire.

Les fonctionnaires de police ont le droit de constituer des organisations syndicales nationales pour la défense de leurs intérêts professionnels, mais ces organisations ne peuvent se fédérer avec d'autres organisations syndicales qui ne soient pas exclusivement constituées par des membres du Corps national de police.

#### **. Les polices des communautés autonomes**

La loi organique de 1986 donne la possibilité aux Communautés autonomes de créer des Corps de police. **Les polices des Autonomies sont des corps armés de nature civile.** Les fonctionnaires sont **normalement en tenue.** Ils peuvent disposer d'armes à feu, l'attribution du permis de port d'arme incombant au Gouvernement espagnol. Celui-ci peut d'ailleurs assurer, dans certains cas, une partie du financement des polices des Autonomies.

Les cadres de ces polices sont obligatoirement recrutés parmi les cadres ou officiers des Forces et Corps de sécurité de l'État. Ils peuvent réintégrer leur institution d'origine à tout moment et sur leur demande. Seul un pourcentage des postes d'encadrement pourra être pourvu par promotion interne.

Ces polices peuvent exercer **les fonctions suivantes**, dans les limites territoriales de l'Autonomie :

- **en propre** : respect des règles particulières, protection des édifices, organes et personnalités, inspection des activités et usage de la contrainte en vue de l'exécution forcée des tous les actes des Communautés autonomes ;

- **en collaboration avec les Forces et Corps de sécurité de l'État** : respect des lois, garantie des services publics essentiels, participation aux fonctions de police judiciaire, **maintien de l'ordre public. Cette dernière mission est exercée en priorité par les polices des communautés autonomes. Il s'agit d'une particularité espagnole, l'État y disposant de forces mobiles très peu nombreuses, 1 600 hommes seulement au sein de la Garde civile.**

- **partagée** avec les Forces et Corps de sécurité de l'État : résolution amiable des conflits privés, aide en cas d'accident ou de calamité, conservation de la nature et de l'environnement.

Les forces de sécurité de l'État et des Autonomies se doivent mutuellement assistance et le partage de leurs informations.

Au Pays Basque (7 500 hommes) et, sans doute bientôt en Catalogne (6 000 aujourd'hui, 14 000 projetés), les forces des Communautés exercent en réalité l'essentiel des pouvoirs de police, exceptés les compétences exclusives des Forces et Corps de sécurité de l'État. Elles ont donc en charge : le maintien de l'ordre public, la sécurité publique et de police judiciaire ordinaire et de circulation routière. En matière de terrorisme la compétence est partagée.

### **. Les polices locales**

Des polices locales peuvent être créées par les communes. Elles ont **un statut civil** et ne peuvent agir que dans le ressort de la commune.

**Leurs fonctions sont limitées** à la surveillance et à la protection des autorités et des édifices communaux, de la circulation en centre ville, des constats d'accident de la circulation, de police administrative des dispositions communales, de l'assistance aux populations en cas d'accident ou calamité, de la prévention des actes délictueux. Elles coopèrent à la résolution des conflits privés et apportent leur concours aux polices des Autonomies ou de l'État au maintien de l'ordre et aux missions de police judiciaire.

Une Assemblée locale de Sécurité pourra être créée en vue de faciliter la coordination.

### **3. Les structures de coordination**

Des structures ont été mises en place pour coordonner l'action des différentes forces de sécurité au niveau national et au niveau local. Des difficultés persistantes de coordination ont toutefois conduit, durant la campagne législative, le parti socialiste et ouvrier espagnol (PSOE) à proposer la création d'un commandement unique qui emporte la suppression des directions générales de la police et de la Garde civile.

### **. Le secrétariat d'État à la sécurité**

La coordination des deux forces de sécurité de l'État est assurée par le ministre de l'intérieur qui dispose pour cette mission spécifique d'un secrétaire d'État à la sécurité intérieure. Celui-ci s'appuie sur un « *cabinet de coordination* », structure légère qui ne s'intéresse qu'aux affaires les plus importantes, notamment à la lutte contre le terrorisme et tout particulièrement contre ETA.

### **. La coordination au niveau décentralisé**

Dans chaque province, le Délégué du Gouvernement, équivalent du préfet, exerce le commandement direct des Forces et Corps de sécurité de l'État sans préjudice de l'autorité des juges sur les unités de police judiciaire.

**Afin de garantir la coordination entre les politiques de sécurité de l'État et celles des Communautés autonomes, un Conseil de la politique de sécurité** a été créé. Il est présidé par le ministre de l'intérieur et est composé des ministres de l'intérieur des Autonomies et d'un nombre égal de représentants de l'État. De plus, dans chaque Autonomie, pourra être constituée **une « Assemblée de la sécurité »**, composée à parité par les représentants de l'État et les représentants des Autonomies. Cette assemblée a pour mission de coordonner les interventions en fonction des accords conclus au niveau national. Elle est normalement l'organe compétent pour résoudre les différends.

Il revient aux communautés autonomes de coordonner leurs actions avec celles des polices locales sur leur ressort territorial.

Il semble que l'efficacité de ces instances de coordination soit limitée, les Forces et Corps de sécurité de l'État gardant une très grande autonomie d'action et les Communautés autonomes ayant la volonté d'affirmer leurs prérogatives, ce qui est déjà le cas au Pays Basque et en Catalogne.

### **. Vers un rapprochement accru de la police et de la Garde civile ?**

Dans son programme électoral, le PSOE a proposé la création d'un commandement unique conduisant à la fusion des directions générales de la police et de la Garde civile sans fusion des deux forces. Il en espère une coordination beaucoup plus efficace et une meilleure utilisation des moyens disponibles.

Ce projet semble pourtant particulièrement ardu à réaliser. Il apparaît difficile de maintenir l'identité séparée des deux corps et donc des règles de gestion et de fonctionnement propres au sein d'une même direction générale véritablement unifiée. A contrario, la seule nomination d'un directeur général unique, sans modifier l'organisation administrative ne serait pas forcément

cohérente et efficace. Une solution médiane pourrait être trouvée en créant une direction collégiale préservant les directions générales.

## ***B. LA GARDE CIVILE : UNE FORCE SPÉCIFIQUE***

Force de sécurité de l'État à compétence générale, la Garde civile est d'essence militaire. Elle dispose de ce fait d'un statut spécifique et assure des missions particulières.

### **1. La nature militaire de la Garde civile**

Il résulte de l'article 104.2 de la Constitution espagnole que le régime statutaire de la Garde civile doit être réglé par une loi organique, comme les autres corps et forces de sécurité de l'État.

Celle-ci a en effet pour mission principale des fonctions proprement policières de portée judiciaire ou administrative, en dépit de la réalisation de mission de nature militaire et sans préjudice du statut du personnel, des règles de discipline et de commandement.

Dans son préambule, la loi organique indique donc qu'il « *faut considérer comme normale son intervention dans le maintien de l'ordre et la sécurité publique [...et] centrer la Garde civile sur ce qui constitue sa mission authentique dans la société actuelle : la garantie du libre exercice des droits et libertés reconnus par la Constitution, de la protection de la sécurité citadine, à l'intérieur du collectif des Forces et Corps de sécurité* ». On peut voir là les réserves qu'a pu susciter la Garde civile au sein d'une partie de l'opinion en tant que force militaire associée au franquisme. Ces réserves n'ont plus de fondements aujourd'hui, 16 ans après la promulgation de ce texte et 30 ans après le retour à la démocratie.

**La loi organique définit la Garde civile comme la seule force de sécurité ayant le statut militaire et l'assimile à une force armée dans le seul accomplissement des missions à caractère militaire qui lui sont confiées.**

En conséquence, la Garde civile se structure hiérarchiquement et a un statut particulier en conformité avec sa nature militaire.

Conformément aux traditions militaires, les membres de la Garde civile ne peuvent s'inscrire à un syndicat ou à un parti politique, n'ont pas d'avantage le droit de pétition collective. Cependant, l'association unifiée des gardes civils qui revendique 20 000 membres de l'active et retraités est tolérée. Par ailleurs, comme en France, cette interdiction peut aussi être contournée par l'action d'associations diverses. Les gardes civils ne peuvent

rester en activité s'ils souhaitent se présenter à une élection, comme d'ailleurs les membres de la police.

A la différence de la France, **le statut militaire de la Garde civile n'est pas incompatible avec la fixation d'un horaire légal de travail hebdomadaire** de 37,5 heures (depuis 1999) en moyenne et comptabilisé mensuellement. Les heures supplémentaires sont donc rémunérées, dans la limite des crédits disponibles. Le repos hebdomadaire est d'au moins 36 heures consécutives. Les gardes civils disposent de 40 jours de permission (huit semaines).

Par ailleurs, **deux tiers des gardes civils disposent d'un logement attribué pour nécessité de service**. Ils sont attribués à l'ancienneté. Le tiers restant doit se loger à ses frais à une demi-heure maximum du lieu de travail.

## **2. Les ministères de rattachement**

### **. Les règles de rattachement**

La Garde civile est un corps armé qui **dépend du ministre de l'intérieur dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par la loi organique et du ministre de la défense pour l'accomplissement des missions à caractère militaire** qui lui sont confiées par le ministre de la défense ou par le gouvernement. **En cas de guerre ou d'état de siège, elle dépend exclusivement du ministre de la défense**. La Garde civile dépend directement du ministre de la défense et non de la hiérarchie militaire du ministère de la défense (décret du 1er janvier 1987).

**Le recrutement, la formation, le perfectionnement, l'armement et le déploiement des unités sont de la compétence conjointe des ministres de la défense et de l'intérieur**. Ils proposent conjointement au Gouvernement le directeur général de la Garde civile. Celui-ci est un civil, fréquemment un parlementaire qui abandonne ses fonctions durant la période où il dirige la Garde civile.

**Le régime de l'avancement, les situations des personnels dépendent du ministre de la défense**.

**Le régime disciplinaire spécifique est de la compétence du ministre de la défense**. La destitution d'un militaire de la Garde civile ne peut toutefois pas être décidée sans l'information préalable du ministre de l'intérieur.

**Le ministère de l'intérieur est responsable de tout ce qui est en relation avec les missions de sécurité publique, ainsi que les rétributions, affectations, casernements et matériels**.

Le service fiscal et financier de la Garde civile dépend du ministère des finances.

### **. La gestion du budget**

**L'intégralité du budget principal de la Garde civile est inscrite au ministère de l'intérieur.** Ce budget s'élève en 2004 à 2,06 milliards d'euros, dont 85 % pour les dépenses de personnel.

Une partie de ce budget n'est cependant pas gérée par la Garde civile directement mais par la direction générale des infrastructures et des matériels de sécurité du ministère de l'intérieur, qui, depuis cinq ans, a pour mission d'assurer la fourniture d'un certain nombre de matériels aux deux forces, des uniformes aux hélicoptères, et de leur assurer certaines prestations de service comme le nettoyage des casernements.

Par ailleurs, en supplément du budget du ministère de l'intérieur, la Garde civile reçoit des matériels et des moyens financiers pour les missions qu'elle accomplit au profit d'autres ministères : environnement, finances...

### **. Les opérations extérieures**

Au cours des dix dernières années, la Garde civile a participé à 57 missions internationales dans 19 pays. Au total, 4 000 hommes ont été engagés.

Votre rapporteur a pu constater que ces missions étaient envisagées avec une certaine réserve par la hiérarchie de la Garde civile qui se concentre sur ses missions intérieures. Il est vrai que celles-ci sont très larges et complexes compte tenu notamment de la menace terroriste.

Par ailleurs, les effectifs de la Garde civile ne lui permettent pas de déployer d'importants contingents. Cette situation pourrait cependant évoluer si elle obtenait, comme elle le souhaite, 10 000 postes supplémentaires dans les prochaines années.

Enfin, **l'intégration de la Garde civile au sein du ministère de l'intérieur complique, administrativement et politiquement, l'envoi de militaires en opérations à l'étranger**, le ministre de l'intérieur ne souhaitant pas se départir de moyens significatifs et en supporter le surcoût.

### 3. Les effectifs, le recrutement et la carrière

La Garde civile est forte d'environ **72 000 hommes**, le Corps national de police n'en comptant que 50 000. Elle représente donc, comme en Italie, la principale force de sécurité de l'État. Ses effectifs seront probablement augmentés dans les prochaines années.

#### LE RECRUTEMENT DE LA GARDE CIVILE

Les conditions d'entrée dans la Garde civile, comme **homme du rang**, sont classiques : nationalité espagnole, âge (entre 19 et 30 ans), taille minimale, casier judiciaire vierge, capacités physiques et psychologiques et possession d'un diplôme d'études secondaires. Le recrutement se fait par concours, 50 % des places étant réservées à des candidats ayant accomplis trois années d'engagement dans les armées. Les enfants de gardes civils ou de militaires de carrière bénéficient d'une filière spécifique. Les candidats retenus suivent une formation de deux ans, dont un an en école. 50 % d'entre eux ont un niveau supérieur ou égal au baccalauréat.

Tous **les sous-officiers** sont issus du rang par promotion interne. Les candidats doivent avoir moins de 50 ans. Les reçus suivent une formation d'une année à l'école des sous-officiers de Baeza.

**Les officiers** sont issus à 80 % du rang, grâce à trois voies d'accès. Les élèves issus du recrutement interne suivent une année de formation à l'école des officiers. Ils atteindront au maximum le grade de lieutenant-colonel (cinq places au total pour toutes les promotions). Les meilleurs sous-lieutenants et lieutenants issus de cette école peuvent accéder par concours à l'école supérieure d'officiers où ils suivent deux années de scolarité. Ils peuvent espérer terminer leur carrière comme colonel. Enfin, il est possible d'accéder directement à l'école supérieure des officiers de la Garde civile d'Aranjuez, à la suite d'un concours commun aux trois armées et à la Garde civile. Il est ouvert aux candidats âgés de moins de 22 ans et ayant réussi l'examen d'entrée à l'université, 30 places seulement étant ouvertes pour la Garde civile. Ces élèves officiers effectuent alors deux années de scolarité au sein de l'académie militaire de l'armée de terre de Saragosse, puis trois années à Aranjuez. Ce sont les seuls à pouvoir prétendre accéder aux postes d'officiers généraux.

L'avancement s'effectue traditionnellement à l'ancienneté, par concours et au choix. L'âge de la retraite est officiellement de 65 ans. Toutefois, les gardes civiles ayant effectué 20 ans de service peuvent demander à être versé dans la réserve. Ce versement dans la réserve est automatique à 58 ans, sauf pour les officiers supérieurs (61 ans) et les généraux de brigade (63 ans).

## ***C. L'ORGANISATION TERRITORIALE ET LES MISSIONS DE LA GARDE CIVILE***

### **1. L'organisation territoriale**

La Garde civile est dirigée par un directeur général civil depuis 1986, auparavant elle était dirigée par un général de l'armée de terre. Le plus haut gradé militaire est un général de division, le sous-directeur général des opérations. Il n'existe pas de poste de major général et d'inspecteur général des armées (poste détenu en France par un général d'armée).

La direction générale comprend trois sous-directions générales : opérations, personnel et logistique, chacune d'entre elles étant dirigées par un général de division.

L'organisation territoriale s'articule entre 17 *zonas* (Communautés autonomes), 54 *commandancias* (groupements), 223 *compañias* (arrondissements judiciaires) et 2 068 *puestos* (brigades).

**L'organisation d'une *zona* et d'une *commandancia* est très proche de l'organisation d'une légion de gendarmerie et d'un groupement.** Il n'existe toutefois pas, en Espagne, de troisième échelon territorial correspondant à notre zone de défense ou à la région de gendarmerie. La réforme de l'organisation territoriale de la gendarmerie nationale, va d'ailleurs la rapprocher encore de celle de la Garde civile, l'échelon zonal étant supprimé afin de permettre le renforcement des pouvoirs du commandant de légion qui disposera de pouvoirs opérationnels sur les groupements. On peut également noter que les *zonas* sont commandées par des officiers généraux.

Lors de la présentation qui lui a été faite de la *zona* de Castilla-La Mancha et de la *commandancia* de Tolède, votre rapporteur a noté que les missions confiées exclusivement à la Garde civile par la loi organique étaient, sur le terrain, assurées par des unités spécialisées. Elles ne sont donc pas une charge supplémentaire, voire induë, pour les brigades territoriales. Des unités dédiées existent ainsi au niveau du groupement et de chaque compagnie pour assurer les missions de l'Arme en matière d'armes et explosifs. Pour assurer la police de la route, une unité du niveau d'une compagnie est placée à disposition du commandant de la *commandancia*. La police de l'environnement est également assurée par des unités spécifiques dépendant du commandant de la *zona*, à raison d'une par *commandancia*. Leur doctrine d'emploi est fixée au niveau central par la sous-direction générale des opérations ;

## **2. Les unités spécialisées**

Conformément à la loi organique et afin d'obtenir une utilisation optimale de moyens disponibles et une distribution rationnelle des effectifs, les deux corps reçoivent des compétences matérielles spécifiques.

### **LES COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES DU CORPS NATIONAL DE POLICE**

- . L'envoi des cartes d'identité et des passeports
- . Le contrôle de l'entrée et de la sortie du territoire des espagnols et des étrangers
- . Les dispositions législatives sur les étrangers, le refuge et l'asile, l'extradition, l'expulsion, l'émigration et l'immigration
- . Le respect des règles en matière de jeux
- . Les délits en relation avec la drogue
- . La collaboration et l'assistance avec les polices étrangères
- . Le contrôle des entités et services privés de sécurité

### **LES COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES DE LA GARDE CIVILE**

- . Le respect de la législation en matière d'armes et d'explosifs
- . La protection fiscale de l'État et la lutte contre la contrebande
- . La surveillance de la circulation, du transit et des transports sur les voies publiques interurbaines
- . La garde des voies de communication terrestre, les côtes, les frontières, les ports et aéroports, et les installations d'importance, ce qui peut l'amener à faire d'importantes saisies de stupéfiants (2/3 des saisines en 2003)
- . La sauvegarde de la nature et de l'environnement, des ressources hydrauliques, ainsi que la richesse cynégétique, piscicole et forestières
- . Le transfert interurbain des prisonniers et détenus

Dans le domaine de la police de la route et de la sécurité routière, la Garde civile dispose, depuis 1959, d'une institution spécifique, la *Agrupacion de trafico*. Elle est dirigée par un général de brigade et composée de quatre sous-directions (opérations, RH, matériel, juridique) et de trois échelons hiérarchiques : les secteurs correspondants à une ou plusieurs communautés autonomes sont dirigés par des lieutenants-colonels ou commandants et assurent la coordination et l'inspection des services ; les sous-secteurs ont en charge chacun une province (département) sous la responsabilité d'un capitaine ; enfin, les détachements sont les unités de base commandées par les sous-officiers gradés.

*L'Agrupacion de trafico* dépend de la direction générale de la Garde civile pour le personnel, la discipline, l'armement, la tenue et la formation. Le budget nécessaire est à la charge de la direction générale de la circulation routière du ministère de l'intérieur.

Elle comprend près de 8 000 gardes civils, tous formés à l'école spécialisée de Merida. 62 % des gardes civils sont des motocyclistes. Elle expérimente actuellement les patrouilles unipersonnelles sur le modèle américain, envisageant de mettre fin aux traditionnelles patrouilles en binôme. Les motocyclistes sont dotés de moyens de transmission renforcée leur permettant de compter sur le soutien d'une seconde patrouille en moins de 15 minutes. Comme aux États-Unis, une caméra filme l'intervention.

Cette force spécialisée se veut moderne et projette une informatisation complète des constats, procès-verbaux et transmissions de données à l'autorité judiciaire. Les gardes motocyclistes devraient être dotés, dans les trois prochaines années, de mini-ordinateurs à même de transmettre la plupart des données. Ils pourront également obtenir le règlement des amendes immédiatement par carte bancaire.

## II. L'ARME DES CARABINIERS : LA 4<sup>E</sup> ARMÉE ITALIENNE

Comme en Espagne, il est nécessaire de présenter le cadre général de l'action des carabinieri pour en mesurer à la fois les spécificités et les éléments qui pourraient, si besoin est, être transposables à la France.

L'Arme des carabinieri a été créée, le 13 juillet 1814, lors de la restauration du royaume de Piémont-Sardaigne, le roi Victor-Emmanuel Ier désirant ainsi rétablir et assurer la sécurité publique et privée. Par la suite les carabinieri vont participer activement à la défense et à l'extension des prérogatives de la maison de Savoie. L'achèvement de l'unité italienne en 1870, les rendra compétents sur l'ensemble du territoire de l'Italie au détriment des forces de police des autres États italiens. L'Arme a, au cours du XXe siècle, été confrontée aux mêmes évolutions et événements que la gendarmerie française. Elle a participé aux opérations militaires des deux guerres mondiales au côté des autres forces armées et est aujourd'hui active dans les opérations extérieures. Elle a, en outre, renforcé son rôle de force de police à compétence générale sur le territoire national alors même que l'urbanisation de la population modifie radicalement ses méthodes d'intervention.

### *A. LA PLACE DES CARABINIERS AU SEIN DES FORCES DE SÉCURITÉ EN ITALIE*

Les forces de sécurité ont été réorganisées par une **loi d'habilitation du 31 mars 2000**, autorisant le Gouvernement à édicter des décrets législatifs et portant sur l'Arme des carabinieri, le corps forestier de l'État, la Garde des Finances et la police d'État.

#### **1. Organisation administrative et forces de sécurité**

Comme l'Espagne, l'Italie est un pays fortement décentralisé où les régions disposent de vastes compétences.

L'Italie est également confrontée à une problématique de sécurité particulière liée à la lutte contre les mafias sicilienne, napolitaine, calabraise, albanaise et chinoise.

**On dénombre en Italie cinq forces de sécurité de l'État** : l'Arme des Carabinieri, la police d'État, la Garde des finances, le corps forestier de l'État (forêt, eau, environnement) et la police pénitentiaire (transfèvements des détenus et établissements pénitentiaires). Seuls les carabinieri et la police

d'État sont des forces à compétence générale, les trois autres forces recevant des missions spécifiques. Les carabiniers ne sont pas la seule force à statut militaire, c'est aussi le cas de la Garde des finances.

**La police d'État** reçoit des missions génériques classiques : maintien de l'ordre, sécurité publique, prévention et répression des crimes et délits, secours en cas d'accident ou de catastrophe. Par ailleurs, elle reçoit la mission spécifique de délivrer les licences et permis. Forte d'environ 100.000 hommes et femmes, elle est gérée par le ministère de l'intérieur, après avoir été sous statut militaire jusqu'en 1981.

Le corps de **la Garde des finances** est un corps à statut militaire s'apparentant à certains égards à la douane française, elle-même restée sous statut militaire jusqu'en 1959. Placée sous l'autorité du ministre des finances, elle est chargée de la prévention et de la répression des trafics (drogue, contrebande), de la surveillance de l'hygiène alimentaire et la lutte contre la fuite des capitaux. Elle participe également à la surveillance des côtes et au contrôle des frontières. A la différence de la douane française, elle dispose d'importants pouvoirs de police judiciaire.

**Entre la police d'État et l'Arme des carabiniers le partage des compétences** s'effectue en principe sur une base territoriale, la police n'étant présente et concentrée que dans les villes. A la différence cependant de la France, les carabiniers continuent d'être fortement présents en ville, tout en assurant seuls les missions de police dans les campagnes. Désormais, les nouvelles unités créées en ville sont des unités de police et les unités créées en dehors dépendent des carabiniers.

## **2. L'Arme des Carabiniers est la principale force de sécurité**

L'Arme des carabiniers, avec un effectif de l'ordre de **115 000 hommes et femmes**, est la force de police la plus nombreuse.

Elle est **organisée hiérarchiquement en quatre corps** du carabinier au général d'armée : officiers, inspecteurs, gradés (maréchaux des logis chefs, maréchaux des logis et maréchaux des logis adjoints), et hommes du rang (caporaux-chefs, caporaux, 1ère classe, carabinier). En France, la gendarmerie nationale ne comporte que deux corps (officiers et sous-officiers) et la police nationale trois (commissaires, officiers, gardiens de la paix).

## LE RECRUTEMENT DES CARABINIERS

**Le recrutement** des carabinieri s'effectue par concours aux différents niveaux de grade. Tous les carabinieri doivent satisfaire à des conditions minimales de nationalité, et d'aptitude physique et psychologique. Les **futurs carabinieri** doivent disposer d'un diplôme secondaire de 1<sup>er</sup> cycle et doivent également, désormais, avoir servi deux années au sein de l'armée de terre. Cette disposition qui renforce le caractère militaire de l'Arme et qui avait été demandée par l'armée de terre, a cependant été contestée par les carabinieri. En effet, si l'armée de terre souffre d'un déficit de candidatures à l'engagement, tel n'est pas le cas des carabinieri, qui ont défendu la différence de vocation et de fonction entre les deux institutions. Une fois reçus, ils suivent une formation de 7 mois en école.

**Les sous-officiers** sont recrutés soit parmi les carabinieri et les caporaux, soit parmi les candidats civils titulaires d'un diplôme d'études secondaires du second cycle. Les candidats reçus au concours doivent alors suivre deux années de scolarité à l'école des sous-officiers.

**Les officiers** quant à eux sont recrutés sur concours par trois voies complémentaires : externe pour les étudiants titulaires d'un diplôme d'études secondaires du second cycle, et interne, selon deux modalités, pour les officiers des armées et les sous-officiers des carabinieri âgés de moins de 30 ans. Les candidats externes suivent quatre années de scolarité, deux à l'Académie militaire de Modène et trois années supplémentaires à l'école des officiers-élèves de Rome. Les officiers de l'armée et les sous-officiers des carabinieri reçus au concours suivent douze mois de formation à l'école des officiers des carabinieri.

L'avancement se déroule selon deux principes : l'ancienneté et le mérite, notamment par voie de concours à certains stades de la carrière.

La limite d'âge sera fixée à 60 ans à partir de 2008, en raison de la réforme de 1997 qui a repoussé l'âge de la retraite qui était auparavant de 57 ans. Pour les officiers généraux, la limite d'âge est fixée à 65 ans.

### 3. Les structures de coordination

La coordination des deux forces à compétence générale (Arme des carabinieri et police d'État) s'exerce dans trois domaines :

- pour les missions de « prévention », sous la direction du directeur de la sécurité publique et du préfet de département (loi d'avril 1981 instituant un comité provincial de coordination) ;

- pour les missions de police judiciaire, sous l'autorité et le contrôle des magistrats ;

- pour les domaines spécifiques d'activité (police des frontières, police postale...) un texte de 1992, « *décret Scotti* », détermine la force de sécurité habituellement saisie, par exemple la police d'État pour la police postale.

### **. La coordination des forces au niveau national**

Au niveau national, la coordination des forces de sécurité pour les missions de prévention (police administrative) est **assurée au sein du ministère de l'intérieur**. Cette mission est une des prérogatives du directeur de la sécurité publique, placé au sein de la direction de la police d'État.

Cette coordination est d'autant plus indispensable qu'à la différence de la France, **les deux forces n'ont pas de compétences territoriales véritablement distinctes**, entraînant une **concurrence permanente** et de **fréquents doublons**. Les interlocuteurs de votre rapporteur à la Chambre des députés, comme au Sénat, se sont montrés conscients de ces difficultés mais en ont davantage souligné les aspects positifs que négatifs, n'envisageant pas le retrait des zones urbaines des carabiniers et se félicitant de l'efficacité de la coordination.

Le ministère de l'intérieur est donc responsable de la planification annuelle de l'activité des cinq forces de sécurité, de la coordination des opérations et de la continuité du contrôle du territoire et du service de police. Il donne des directives, fixe les objectifs communs et assure la direction stratégique. **Le concept d'une « police partagée » entre les différentes forces s'est progressivement développé, les responsabilités de chacune pouvant évoluer sur le terrain.**

Dans ce cadre, l'évolution des responsabilités territoriales et des forces en fonction de l'importance de la population et de la délinquance est extrêmement délicate. Elle implique une ferme volonté des élus locaux comme ce fut le cas en Vénétie, région qui a accepté de contribuer financièrement à ces évolutions.

### **. Au niveau local, le rôle des préfets, des questeurs et des élus**

Comme en France, **le préfet**, représentant de l'État, est responsable de l'ordre et de la sécurité publics et assure la coordination des activités préventives des forces de police. Pour assurer cette mission spécifique, il dispose, depuis 1981, d'un adjoint spécialisé, **le Questeur**. Celui-ci est à la fois le directeur de la police d'État dans la province et le coordinateur de l'ensemble des forces.

Le Questeur est normalement l'autorité effectivement responsable de la sécurité publique. Il reçoit la responsabilité de la direction et de la coordination au niveau technico-opératif et ses pouvoirs sont renforcés en matière d'ordre et de sécurité publics. Toutes les forces sont placées sous son autorité directe quelle que soit leur provenance. Les carabinieri, bien que militaires, ne sont pas « *réquisitionnés* », l'Arme étant légalement « *en service permanent de sécurité publique* ».

Les commandants de compagnie des carabinieri lui sont subordonnés pour ces missions tandis que le commandant de groupement, placé dans une position hiérarchiquement inférieure, est en réalité vis à vis du Questeur dans une position de coopération. De plus, l'influence de l'Arme des carabinieri en Italie lui permet, dans la plupart des cas, de faire prévaloir son point de vue. Il est également à noter qu'en cas de difficultés, les questeurs sont fréquemment mutés tandis que les commandants des carabinieri et les préfets restent en place.

Par ailleurs, au sein de comités de l'ordre et de la sécurité publics au niveau des provinces, les élus provinciaux et les maires sont appelés à faire entendre leurs besoins et à assurer la coopération des polices municipales avec les forces de sécurité de l'État.

#### **. La parité police – carabinieri en Italie**

La réorganisation des forces de sécurité sous la direction du ministère de l'intérieur a permis de résoudre nombre de difficultés qui persistent en France.

**Une correspondance des responsabilités et des fonctions a été établie entre la police et les carabinieri. Toute évolution salariale ou sociale dans l'une des deux forces est discutée au sein du même organe de concertation**, tous les deux ans, indépendamment des évolutions des forces armées et de la spécificité des carabinieri, dont le statut, l'évolution de carrière et le paiement des soldes dépendent du ministère de la défense.

#### ***B. L'ARME DES CARABINIERS, UNE FORCE MILITAIRE***

L'Arme des carabinieri a été définie par la loi et par décret législatif comme la « quatrième armée » devant assurer trois types de missions : polices judiciaire et administrative, police militaire et sécurité civile (continuité institutionnelle dans les zones touchées par les catastrophes et secours aux populations).

## 1. La nature militaire de l'Arme des carabiniers

La loi d'habilitation reconnaît à l'Arme des carabiniers un « *positionnement autonome* » avec rang de Force armée au sein du ministère de la défense, c'est à dire à égalité avec l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. Le décret législatif précise qu'elle est « *une force militaire de police à compétence générale et en service permanent de sécurité publique, avec des prérogatives spéciales conférées par la loi* ».

### . Les missions militaires des carabiniers

Le Commandant général des carabiniers est, depuis le 6 mai 2004, un général de corps d'armée issu de l'Arme, ce poste étant jusqu'alors toujours détenu par un officier général issu de l'armée de terre. Conformément à la loi du 18 février 1997, il est **placé sous l'autorité hiérarchique du Chef d'état-major des armées pour l'accomplissement des missions militaires et il fait partie du comité des chefs d'états-majors** des forces armées au même titre que le secrétaire général de la défense, des chefs d'états-majors des forces armées et le CEMA.

La loi d'habilitation **définit par ailleurs ce qui entre dans les missions militaires des carabiniers**, celles-ci étant précisées dans le chapitre II du décret législatif :

- le concours à **la défense de la Patrie et à la sauvegarde des libres institutions et du bien de la collectivité nationale** en cas de catastrophes publiques (loi du 11 juillet 1978) ;

- le concours à **la défense intégrée du territoire national et la participation aux opérations militaires en Italie et à l'étranger**, sur la base de la planification d'emploi des forces armées établie par le CEMA et en accord avec le Commandement général de l'Arme ;

- **la participation**, sur la base des accords et mandats internationaux, **aux opérations pour le maintien et le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, afin, de réaliser en particulier les conditions de sécurité et de coexistence dans les zones d'intervention**. L'Arme peut aussi participer à la reconstitution des corps de police locaux dans les zones de stationnement des forces armées italiennes, assumant les tâches d'entraînement, de consultation, d'assistance et d'observation. Dans ce cadre, elle veille à l'application des normes de droit international humanitaire ;

- **l'exercice exclusif des fonctions de police militaire pour les forces armées en Italie et à l'étranger**, c'est à dire l'ensemble des activités visant à garantir les conditions générales d'ordre et de sécurité des forces armées. Les organes chargés de la police militaire veillent ainsi au respect des lois, des règlements et des dispositions de l'autorité militaire. Ils exercent, en

outre, une action de lutte, de nature technico-militaire, contre des activités visant à léser l'efficacité et le développement régulier des missions des forces armées. Ces missions sont exercées conformément aux directives du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et dans le respect des compétences des commandements militaires. Le chef d'état-major des armées dirige et contrôle l'activité de police militaire.

- **la police judiciaire militaire**, conformément aux codes pénaux militaires, sous l'autorité des organes de la justice militaire ;

- l'établissement des **habilitations de sécurité** des membres des forces armées, du personnel civil du ministère de la défense et des personnes physiques et morales qui intéressent la défense dans ses aspects de sécurité industrielle ;

- la **sécurité des représentations diplomatiques et consulaires** italiennes ainsi que celle des bureaux des attachés de défense **à l'étranger** ;

- l'assistance aux commandements et aux unités militaires engagés dans des activités institutionnelles sur le territoire national, et le **concours au service de la mobilisation**.

Pour l'accomplissement de ces missions, sur la base des directives du chef d'état-major des armées, le Commandant général de l'Arme des carabiniers individualise les services et le personnel qui en sont chargés afin d'en assurer la disponibilité et l'autonomie logistique, sans porter préjudice à l'accomplissement des autres missions institutionnelles prévues par la loi. En tant que commandant organique, il est responsable de la préparation des unités à ces missions.

#### **. Les implications du statut militaire**

**La nature militaire de l'Arme n'implique pas comme en France une disponibilité « en tout temps et en tout lieu ». La durée du travail hebdomadaire est fixée à 36 heures par semaine.** De ce fait, les heures supplémentaires effectuées doivent être rémunérées ou récupérées.

Pour les mêmes raisons, les carabiniers **ne disposent pas toujours d'un logement par nécessité absolue de service** comme les gendarmes français. En fonction de leur ancienneté et des postes occupés, ils ont soit l'obligation de résider en caserne, soit de résider dans la localité de leur lieu de travail, soit à une distance maximale de celui-ci. Les militaires les plus anciens et les plus gradés ont soit des obligations moins contraignantes, soit le bénéfice de logements de fonction. Au total, **seuls 10 % environ de l'effectif bénéficie d'un logement de fonction considéré comme un avantage en nature.** Il présente également l'avantage pour l'administration d'accroître la disponibilité des personnels pour les missions de sécurité et de faciliter leur mobilité géographique.

En revanche, **le statut militaire implique l'interdiction pour les carabiniers de se syndiquer**. Ils sont **cependant, comme tous les autres militaires depuis 1978, représentés auprès de leur hiérarchie par des organes élus par leur base**. Les carabiniers n'ont pas davantage le droit de grève, ni celui de participer à des manifestations politiques. Ils ne peuvent être candidats à une élection que s'ils sont placés dans une position statutaire spécifique durant la campagne électorale. Un militaire élu à un poste de parlementaire est automatiquement placé en position de disponibilité. En revanche, l'élection à des fonctions locales n'entraîne pas les mêmes conséquences, l'intéressé pouvant demander à être placé dans un poste lui permettant d'exercer son mandat.

## **2. Les ministères de rattachement**

### **. Les règles de rattachement**

Comme la Gendarmerie, **l'Arme des carabiniers relève de trois ministères principaux : le ministère de la défense pour les tâches militaires, le ministère de l'intérieur pour celles d'ordre et de sécurité publics, et de l'autorité judiciaire pour l'exercice de la police judiciaire**.

Pour les aspects techniques et administratifs, l'Arme des carabiniers dépend du ministère de la défense en ce qui concerne le personnel, l'administration et la logistique, mais du ministère de l'intérieur pour le casernement, la prise en charge d'une partie des missions d'ordre et de sécurité publics, et de plusieurs autres ministères pour certaines missions spécifiques.

En ce qui concerne les relations internationales, le Commandant général de l'Arme doit informer au préalable le ministère de l'intérieur afin d'assurer la coordination de cette activité, sauf dans les domaines purement militaires et pour la gestion des protocoles techniques (soutien, organisation, formation, logistique).

## LE BUDGET DES CARABINIERS

Le budget de l'Arme des Carabiniers **dépend essentiellement du ministère de la Défense**, et s'élève à 4,7 milliards d'euros.

Par ailleurs, plusieurs ministères ou institutions publiques contribuent au budget des Carabiniers.

Le principal est **le ministère de l'intérieur** pour un total d'environ 305,8 millions d'euros. L'essentiel de ce budget est consacré **au casernement** :

- . location de locaux et charges : 195 M € ,
- . entretien et nettoyage des casernes : 24,2 M € ,
- . ameublement : 19,4 M € ,
- . chauffage des casernes : 11,9 M € ,
- entretien des terrains et établissements appartenant à des propriétaires privés : 10,9 M € ,
- . entretien des terrains et établissements domaniaux : 6,8 M € .

L'ensemble du casernement des carabiniers n'est toutefois pas à la charge du ministère de l'intérieur. Le patrimoine immobilier militaire est géré directement par les carabiniers à partir des crédits inscrits au ministère de la défense. Le patrimoine immobilier dit « *civil* » et les loyers des immeubles affectés au logement des carabiniers sont à la charge du ministère de l'intérieur. L'affectation entre les ministères de l'intérieur et de la défense est fonction de la mission. Au total, la responsabilité du ministère de la défense porte sur 3 % des infrastructures des carabiniers et celle du ministère de l'intérieur sur 97 %, dont 80 % d'immeubles loués auprès de bailleurs privés.

Les autres postes du budget sont :

- . Les télécommunications : 18 M € ,
- . Missions d'ordre public (alimentation hors résidence) : 5,1 M € ,
- . Missions judiciaires : 12,6 M € ,
- . Vêtements civils : 1 M € .

Par ailleurs, **le ministère de l'intérieur dispose d'une enveloppe commune à l'ensemble des forces de sécurité** qui se décompose de la manière suivante :

- . Ordre public : transport (627,5 M €), logement hors résidence (54 M €) et indemnités d'ordre public (32,3 M €),
- . Paiement des heures supplémentaires : 590,3 M € ,
- . Service anti-drogue : 2,1 M € ,
- . Primes pour des services de police exceptionnels : 1,5 M € ,
- . Frais de justice : 1 M € ,
- . Achat d'éthylomètres : 0,6 M € .

Ce dispositif présente l'avantage de mutualiser une partie des moyens au profit des missions de sécurité publique. Cependant, sa gestion concrète semble parfois assez lourde, les carabiniers devant par exemple solliciter le règlement d'une mission d'ordre public au ministère de l'intérieur avec les noms de tous les militaires impliqués pour que ceux-ci puissent percevoir les primes correspondantes.

## ***C. L'ORGANISATION TERRITORIALE ET LES MISSIONS DES CARABINIERS***

### **1. L'organisation territoriale**

Comme au sein de la gendarmerie nationale, l'organisation territoriale et hiérarchique structure le fonctionnement de l'Arme des carabiniers et assure son efficacité.

Cette organisation comprend **six niveaux** :

- **le commandement général**, équivalent de notre direction générale de la gendarmerie nationale, qui comprend notamment l'état-major de l'Arme. Le Commandant général est nommé par décret du Président de la République en Conseil des ministres sur proposition du ministre de la défense après avis du chef d'état-major des armées ;

- **les commandements inter-régionaux** (5 divisions), responsables de la coordination et du contrôle de l'action des commandements régionaux, du soutien technique, logistique et administratif de tous les services de l'Arme dans la zone considérée ;

- **les commandements régionaux** (18), responsables de la gestion du personnel et la direction, la coordination et le contrôle de l'échelon inférieur ;

- **les commandements provinciaux** (104), équivalents des groupements départementaux de gendarmerie, responsables opérationnels des services et de la lutte contre la criminalité ;

- **les commandements de niveau infra-provincial**, équivalents de la compagnie de gendarmerie (arrondissement) ;

- **les brigades** (4 637), unités de base de l'Arme au niveau local, directement responsables du contrôle du territoire, de l'accomplissement des missions de sécurité et d'ordre publics et des éventuelles missions militaires.

Par ailleurs, le décret législatif précise le grade du responsable de la zone de compétence des carabinieri :

- . Commandement inter-régional – général de corps d’armée,
- . Commandement régional – général de division ou de brigade,
- . Commandement provincial – général de brigade ou colonel,
- . Commandement inter-provincial – un officier,
- . Brigade – maréchal des logis chef à adjudant chef.

## **2. Les unités spécialisées**

**Les carabinieri disposent, hors budget, de plusieurs unités spécifiques mises à la disposition d’autres ministères ou institutions**, qui contribuent à hauteur des besoins à l’accomplissement des missions, c’est le cas pour :

- la **Banque d’Italie** (Commandement des carabinieri de la Banque d’Italie) : 80,5 millions,

- le **ministère du travail et des politiques sociales** (Commandement des Carabinieri de l’inspectorat du travail) : 11 millions,

- le **ministère de l’environnement** et de la tutelle du territoire (Commandement des carabinieri de la protection de l’environnement) : 8,7 millions,

- le ministère pour les biens et les activités culturels (Commandement des carabinieri de la protection du patrimoine culturel) : 5,5 millions,

- le ministère de la santé (Commandement des carabinieri des noyaux anti-frelutage et falsification) : 300 000 €.

- le ministère des politiques agricoles et forestières (Commandement des carabinieri de la tutelle des normes communautaires et agroalimentaires) : 102 000 €.

Cette répartition budgétaire présente au moins deux avantages : une partie du budget des carabinieri est prise en charge par d’autres ministères que le ministère de la défense en prévision ou en fonction du service fait à son profit. Par ailleurs, le coût de ces missions est clairement identifié.

## CONCLUSION

Votre rapporteur estime qu'il est possible de tirer plusieurs enseignements des exemples espagnols et italiens. Il en a retenu huit principaux :

1- Le point le plus important est que les Espagnols et les Italiens ont choisi de **définir clairement, dans un texte de loi, l'organisation de leurs forces de sécurité nationales et locales**. Les principes généraux les définissant, **leurs missions et leurs statuts** sont ainsi nettement établis.

2- Dans les deux cas, la Garde civile et l'Arme des Carabiniers disposent **d'un statut militaire spécifique établi par la loi, différent des autres forces armées**. Cette différence est justifiée par la nature des missions par rapport à celles des autres forces armées. Cela se traduit par des règles spécifiques d'organisation, de discipline, d'avancement et de rémunération.

3- La Garde civile et les Carabiniers sont **placés sous la triple tutelle** classique : **intérieur, défense et justice**. Le ministère de la défense garde toujours la direction des missions militaires et de la gendarmerie en cas de crise et d'action conjointe avec les forces armées sur le territoire national. Il garde aussi, même formellement, la responsabilité directe du statut et de la gestion des personnels, même si celle-ci est autonome et spécifique.

4- Le rapprochement des deux forces a eu aussi comme résultat de conduire à une **parité stricte des rémunérations pour chacun des niveaux de responsabilité**. Le statut militaire, par ailleurs, n'emporte pas exactement les mêmes obligations en Espagne et en Italie qu'en France. Le temps de travail hebdomadaire des Carabiniers est fixé à 36 heures et celui des Gardes civils à 37,5. Les dépassements donnent lieu à récupération et, dans certaines limites, au paiement des heures supplémentaires.

5- Dans les deux pays également, **une structure administrative de coordination a été créée**, même si des différences importantes existent entre la structure espagnole placée sous l'autorité d'un secrétaire d'État et l'italienne où la police a un rôle important sous la direction du ministre de l'intérieur. Cette structure a pour mission de coordonner les missions de police administrative mais aussi d'être le point d'entrée pour les relations avec les interlocuteurs étrangers ou communs aux forces de sécurité.

6- En Espagne et en Italie, **une partie du budget au moins de la force de police à statut militaire est placée sous la responsabilité du ministère de l'intérieur ou, en son sein, mis en commun entre les deux**

**forces.** Cette part du budget concerne, selon les cas, une partie des équipements et des moyens nécessaires aux missions de sécurité.

7- Dans les deux pays, une **spécialisation des forces a été partiellement réalisée**, selon un critère matériel. C'est le cas en Espagne entre le Corps national de Police et la Garde civile et en Italie entre les différentes forces de sécurité de l'État. Par exemple, les transfèvements de détenus dépendent d'unités spécifiques de la Garde civile et en Italie d'une force de police spécialisée qui assure également la surveillance des prisons.

8- Enfin, **la Garde civile et l'Arme des Carabiniers n'ont pas la même appétence pour les opérations extérieures.** La Garde civile ne dispose pas d'effectifs très importants et doit faire face à la menace de l'ETA et maintenant du terrorisme islamique. **La gestion de la totalité de son budget par le ministère de l'intérieur semble aussi limiter les possibilités de multiplier les missions militaires à l'étranger.** Les Carabiniers en revanche sont très actifs dans ce domaine, disposant des effectifs, des moyens financiers et de la volonté politique de le faire. Près de 3 500 Carabiniers sont ainsi actuellement déployés en opérations extérieures.

Les exemples espagnol et italien ouvrent donc **un vaste champ de propositions pour réfléchir à l'évolution du dualisme police-gendarmerie en France.**

Il pourrait notamment s'agir de :

- **la rédaction d'un projet de loi sur l'organisation et les missions** des forces de sécurité intérieure ;

- **l'affirmation du statut particulier de la gendarmerie** au sein du statut général des militaires ;

- **la création d'une structure administrative de coordination** qui pourrait être un secrétariat général à la sécurité intérieure, chargée au sein de ministère de l'intérieur de la coordination des deux forces sous la direction du ministre et de fonctions communes comme la coopération policière internationale. Il est dans tous les cas nécessaire que la gendarmerie puisse prendre part, à parité avec la police, aux travaux législatifs et doctrinaux du ministère de l'intérieur ;

- **la spécialisation fonctionnelle partielle des deux forces.** Une gendarmerie des transfèvements et une gendarmerie de l'environnement pourraient être créées. La gendarmerie mobile pourrait voir son rôle renforcé en dehors de métropole et pour les missions de maintien de l'ordre et de « *retour en sécurité intérieure* », les CRS consacrant une part croissante de leur activité aux missions de sécurité publique nationale ;

- **la définition des missions militaires de la gendarmerie** afin d'éviter des conflits d'emploi entre les ministères de l'intérieur et de la défense. Une fois définies, ces missions feraient l'objet d'une programmation ou d'un « *contrat opérationnel* » avec l'état-major des armées afin de garantir la disponibilité des moyens de la gendarmerie. Il est nécessaire pour ces missions, qui représentent de l'ordre de 5 % de l'activité de la gendarmerie, que le ministère de la défense garde l'autonomie de décision et de financement ;

- **la gestion commune d'une part plus importante des budgets** de la police et de la gendarmerie au sein d'une même mission de sécurité intérieure faciliterait les économies d'échelles et les comparaisons. Cela pourrait donner lieu à un projet coordonné de politique interministérielle (PCPI) dans le cadre de la LOLF ;

- la résolution des conflits récurrents portant sur les rémunérations et les conditions de travail respectives entre policiers, gendarmes et autres militaires.

Certes « *comparaison n'est pas raison* » et il nous appartiendra de trouver la voie la plus adaptée à nos traditions et à nos institutions, mais les enseignements que l'on peut tirer des réformes conduites à l'étranger sont particulièrement intéressants. **Ils montrent notamment que la préservation du dualisme et que la réaffirmation de la place et du statut de la Garde civile et de l'Arme des carabiniers sont le fruit d'évolutions et de réformes.**

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mercredi 14 avril 2004, la commission a examiné le présent rapport.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Dulait, président, a souligné l'intérêt d'une telle réflexion fondée sur des comparaisons internationales, même si les solutions qui pourraient être retenues en France devront naturellement être adaptées à nos institutions et à nos traditions.

M. Xavier de Villepin a tout d'abord remarqué que les exemples italien et espagnol semblaient devoir nous encourager à progresser dans le rapprochement des forces de sécurité, tout en préservant la compétence du ministère de la défense en matière d'opérations extérieures. Il s'est ensuite demandé, évoquant la création aux Etats-Unis du Homeland Security Department, si la lutte contre le terrorisme ne devait pas nous conduire à regrouper les moyens disponibles, notamment dans le domaine du renseignement.

M. André Rouvière s'est interrogé sur les budgets et les équipements respectifs des différentes forces en Italie et en Espagne, sur leur rôle en matière d'immigration et sur l'organisation des échanges policiers entre la France et ces deux pays.

Répondant à M. Robert Del Picchia qui souhaitait avoir des précisions sur les conditions de travail respectives des différentes forces en Italie et en Espagne, M. Philippe François, rapporteur, a indiqué que les comparaisons étaient particulièrement complexes, puisque l'on devait prendre en compte à la fois la rémunération, la durée du travail et les conditions de logement. Il a néanmoins souligné que dans les deux pays, le rapprochement des forces avait permis une harmonisation progressive des rémunérations et des niveaux de responsabilité.

M. Christian de La Malène s'est interrogé sur les meilleurs moyens de répondre aux défis du terrorisme et a estimé que la place de la Garde civile et de l'Arme des carabiniers était d'autant plus importante que les effectifs des armées espagnoles et italiennes étaient moins nombreux que dans notre pays.

M. Philippe François, rapporteur, a alors indiqué, qu'à la suite du 11 septembre, les Etats-Unis avaient décidé de créer un nouveau département ministériel qui s'apparentait à bien des égards à un ministère de l'intérieur. Par ailleurs, il a souligné l'efficacité des unités françaises spécialisées dans la lutte contre le terrorisme. Il a en outre indiqué que la coopération progressait entre la police et la gendarmerie et qu'une réflexion sur l'évolution des structures était menée pour assurer une plus grande efficacité.

MM. André Dulait, président, et Robert Del Picchia, relevant la pertinence de certains regroupements, ont appelé de leurs vœux une coordination renforcée en matière d'anti-terrorisme, voire la création d'une force spécialisée.

M. Christian de La Malène a souligné que le ministère de la défense devait jouer un rôle important dans ce domaine.

Enfin, M. Philippe François, rapporteur, a indiqué que, comme en France, les budgets de la Garde civile et de l'Arme des carabiniers étaient proportionnels aux effectifs et donc plus faibles en Espagne et plus importants en Italie. Ces forces tirent avantage du regroupement des moyens et d'une relative spécialisation pour acquérir des équipements perfectionnés. Il a en outre indiqué que le nouveau gouvernement espagnol avait inscrit dans son programme électoral la fusion des deux directions générales du Corps national de police et de la Garde civile, sans fusion des deux forces, projet qui n'a pas encore été mis en œuvre. Enfin, la coopération policière avec l'Espagne et l'Italie s'effectue dans d'excellentes conditions et à tous les niveaux hiérarchiques.

La commission a donné acte au rapporteur de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

## ANNEXE I – LISTE DES PAYS DISPOSANT D’UNE « GENDARMERIE »<sup>1</sup>

Algérie  
Argentine  
Autriche  
Azerbaïdjan  
Bénin  
Bulgarie  
Burkina-Faso  
Burundi  
Cambodge  
Cameroun  
Canada  
Colombie  
Chili  
Comores  
Congo  
Côte d’Ivoire  
Djibouti  
Espagne  
Gabon  
Guinée  
Guinée équatoriale  
Italie  
Liban  
Luxembourg  
Mali  
Madagascar  
Maroc  
Mauritanie  
Monaco  
Niger  
Pays-Bas  
Pologne  
Portugal  
République centrafricaine  
Roumanie  
Sénégal  
Suisse  
Tchad  
Togo  
Tunisie  
Turquie  
Venezuela

---

<sup>1</sup> Cf. *Gend’info* n°233 et 234, février et mars 2001. Certaines de ces forces ont perdu leur statut militaire, tout en conservant leurs traditions (Autriche, Canada), d’autres conservent leur appellation d’origine tout en ayant acquis un statut militaire (police nationale colombienne).

**ANNEXE II -  
PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS EN ESPAGNE  
ET EN ITALIE**

<b>Espagne</b>	<b>16 au 18 février 2004</b>
<b>Lundi 16 février</b>	
<i>19 h 30</i>	Arrivée à l'aéroport de Madrid
<i>21 h 00</i>	Dîner de travail avec le Colonel André Quaranta, Attaché de gendarmerie
<b>Mardi 17 février</b>	Madrid
<i>9 h 00</i>	Entretien avec M. Pedro Diaz-Pintado, sous-directeur général opérations du Corps national de police
<i>11 h 00</i>	Entretien avec le général Yuste Martinez, sous-directeur général des opérations de la Garde civile
<i>12 h 00</i>	Entretien avec le général Vincente Faustino, sous-directeur général des opérations de la Garde civile
<i>13 h 00</i>	Entretien avec le général Garcia Laguarda, sous-directeur général de la logistique de la Garde civile
<i>21 h 00</i>	Dîner avec le colonel Hervé Buchler, attaché de l'air
<b>Mercredi 18 février</b>	Madrid et Tolède
<i>9 h 00</i>	Petit-déjeuner offert par M. Olivier Schrameck, Ambassadeur de France en Espagne
<i>11 h 00 à 16 h 00</i>	Visite du quartier général de la Garde civile de Castilla La Mancha et de la Commandancia de Tolède par le général Rodriguez Bourdalo
<i>18 h 30</i>	Décollage de Madrid pour Paris

<b>Italie</b>	<b>1<sup>er</sup> au 3 avril 2004</b>
<b>Lundi 1<sup>er</sup> avril</b>	
<i>19 h 30</i>	Arrivée à l'aéroport de Rome
<b>Mardi 2 avril</b>	
<i>10 h 30</i>	Entretien avec M. Giuseppe Cossiga (Forza Italia) et Mme Roberta Pinotti (Olivier), députés
<i>12 h 00</i>	Entretien avec le général Luigi Manfredi, sénateur
<i>16 h 30</i>	Entretien avec le Préfet Amoroso, directeur du bureau de la coordination et de planification des forces de police du ministère de l'intérieur
<b>Mercredi 3 avril</b>	
<i>8 h 00</i>	Petit-déjeuner avec M. Loïc Hennekinne, Ambassadeur de France en Italie
<i>15h00</i>	Visite de l'école de perfectionnement des forces de sécurité avec le général de corps d'armée Gianfrancesco Siazzu.
<i>17 h 30</i>	Départ de Rome pour Paris

**ANNEXE III -  
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

<b>Mercredi 24 mars 2004</b>	
<i>16 h 00</i>	<b>M. David Sénat</b> , Magistrat, Conseiller gendarmerie et le Contrôleur des armes <b>Sylvain Mattiucci</b> , Conseiller fonction militaire au Cabinet du Ministre de la Défense
<b>Jeudi 25 mars 2004</b>	
<i>9 h 30</i>	<b>Colonel Cabrière</b> , sous-directeur chargé des relations internationales à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)
<i>11 h 00</i>	<b>M. Thierry Le Roy</b> , Conseiller d'Etat
<b>Lundi 29 mars 2004</b>	
<i>15 h 00</i>	<b>M. Pierre Mutz</b> , Préfet, DGGN
<b>Mardi 30 mars 2004</b>	
<i>13 h 00</i>	Déjeuner avec le général de brigade <b>Marc Watin-Augouard</b> , Conseiller pour la sécurité du Ministre de l'Intérieur
<b>Mardi 6 avril</b>	
<i>12 h 00</i>	<b>M. Michel Gaudin</b> , Préfet, Directeur général de la police nationale (DGPN)
<b>Jeudi 15 avril</b>	
<i>16 h 00</i>	<b>M. Gérard Moisselin</b> , Préfet, Directeur adjoint du Cabinet du ministre de l'Intérieur