

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 796



Frédéric Prochasson / Shutterstock.com

PRÉVENTION/SÉCURITÉ

Janvier 2019 • www.lau-ldf.fr

L'ARMEMENT DES POLICES MUNICIPALES EN VOIE DE GÉNÉRALISATION

21 500

POLICIERS MUNICIPAUX EN FRANCE
AU 31.12.2016

84 %

DE POLICIERS MUNICIPAUX ARMÉS
(TOUT TYPE D'ARMES CONFONDU)
AU 31.12.2016

44 %

DE POLICIERS MUNICIPAUX ÉQUIPÉS
D'UNE ARME À FEU AU 31.12.2016

FORTES DE 22 000 AGENTS AUJOURD'HUI, LES POLICES MUNICIPALES NE CESSENT DE SE DÉVELOPPER EN FRANCE. ALORS QU'UN RÉCENT RAPPORT PARLEMENTAIRE PROPOSE DE RENDRE LEUR ARMEMENT OBLIGATOIRE, CETTE NOTE RAPIDE REVIENT SUR UNE QUESTION QUI CRISTALLISE LE DÉBAT SUR FOND DE TRANSFORMATION DE NOTRE MODÈLE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE.

En février 2018, parallèlement au lancement de la police de sécurité du quotidien, une mission parlementaire a été nommée pour réfléchir à la conception d'un « continuum de sécurité » dans l'objectif d'améliorer la coordination entre les forces de l'ordre, les polices municipales et les agents de sécurité privée. Début septembre, les deux députés¹ de la majorité désignés pour conduire cette mission ont remis leur rapport au Premier ministre [Fauvergue, Thourot, 2018]. Parmi les 78 mesures proposées, l'une a concentré toute l'attention médiatique : l'armement obligatoire des policiers municipaux sauf décision motivée du maire. Si elle devait être retenue, cette mesure procéderait d'une inversion du principe actuellement en vigueur, celui du non-armement sauf sur demande justifiée du maire.

Récurrente dans le débat public, c'est plus précisément la question du port d'armes à feu, qui interroge – il n'y a pas de discussion autour des bâtons de défense et des bombes lacrymogènes dont la dotation s'est très largement généralisée dans les services municipaux de police. Par-delà la dimension juridique, cette question répercute de forts enjeux de légitimation. Elle se rapporte à l'image des polices municipales, au rôle qui leur est attribué dans le dispositif de sécurité intérieure. En l'espace de quatre décennies, ce rôle a considérablement évolué et plusieurs séquences sont à distinguer.

LA PHASE DE RÉSURGENCE ANARCHIQUE : L'ARME SANS TROP DE RESTRICTIONS

La première séquence s'amorce au début des années 1980, au moment où les polices municipales réapparaissent en France sous leur forme contemporaine. Elles se développent alors dans un certain flou juridique, et non sans dévoiements. En dépit des controverses sur les dangers de la municipalisation de la sécurité, les effectifs croissent. D'après les chiffres officiels, ils doublent



À gauche : Les policiers municipaux doivent porter leurs armes de façon continue et apparente.

À droite : Optionnelle jusqu'en 2017, la formation au maniement des matraques est devenue obligatoire pour tous les agents de police municipale qui en sont dotés.

LES ARMES DES POLICIERS MUNICIPAUX

En application de la loi du 15 avril 1999, la liste des armes autorisées pour les policiers municipaux comprend initialement :

- les revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial,
- les pistolets chambrés pour le calibre 7,65 mm,
- les bâtons de défense (matraques, tonfas),
- les générateurs d'aérosol incapacitant ou lacrymogène,
- les projecteurs hypodermiques de 6^e catégorie (devenue catégorie D).

Liste à laquelle s'ajouteront :

- les lanceurs de balle de défense 44 mm (Flashballs) en 2004,
- les pistolets à impulsion électrique (Tasers) en 2010 (après annulation par le conseil d'État d'un premier décret paru en 2008),
- les matraques et tonfas télescopiques en 2013,
- les revolvers chambrés pour le calibre 357 Magnum (à titre expérimental pour une durée de 5 ans) en 2015,
- les pistolets semi-automatiques 9mm en 2016.

en moins de dix ans, passant de 5 500 policiers municipaux dans 1 750 communes en 1984 à 11 000 policiers municipaux dans 2 850 communes en 1993.

À cette période, les conditions d'armement sont très sommairement définies sur le plan juridique, sans trop de restrictions concernant les calibres possibles. Pour résumer, le maire décide d'armer ou non les agents placés sous son autorité, et après simple visa du préfet, ceux-ci peuvent porter des armes dans l'exercice de leurs fonctions. À titre indicatif, sur les 13 000 policiers municipaux recensés en 1998, près de 38 % sont armés, pour l'essentiel d'armes à feu défensives (on ne dispose pas de chiffres antérieurs).

Quant aux usages, il nous est difficile de les documenter avec précision faute d'éléments empiriques tangibles, mais l'absence de cadre et de contrôle rigoureux est alors propice à certaines dérives. Dans un important service du Sud-Est par exemple, un gradé de l'équipe de direction interviewé en 2003 dit combien la police municipale s'est structurée depuis qu'il l'a intégrée au milieu des années 1970. Il raconte : « C'est vrai qu'[à ce moment-là] on pouvait se permettre certaines choses que maintenant on n'imaginerait même pas pouvoir s'autoriser. [...] On poursuivait quelqu'un, [...] on tirait trois coups de feu en l'air. Maintenant, vous imaginez ! » [Malochet, 2007].

S'il ne s'agit pas de généraliser sur la base de ce témoignage, l'anecdote est néanmoins révélatrice du contexte, et l'on comprend pourquoi, dès le milieu des années 1980, le débat parlementaire commence à s'animer autour de la nécessité d'encadrer et de professionnaliser ces polices locales en pleine expansion.

LA PHASE D'INSTITUTIONNALISATION : L'ARME AU CHOIX DU MAIRE

En 1994, les décrets relatifs à l'organisation du recrutement et de la formation initiale marquent une première étape importante. Il faut néanmoins attendre cinq ans de plus pour qu'un véritable cadre juridique soit enfin fixé à travers la loi du 15 avril

1999 relative aux polices municipales. Cette loi marque le début d'une deuxième séquence, celle de l'institutionnalisation. Dès lors, poursuivant leur progression numérique (17 500 agents dans 3 200 communes en 2005, 19 500 agents dans 4 300 communes en 2012), les polices municipales vont gagner en visibilité et en légitimité publique. Et le débat à leur sujet va se dépassionner... sauf à considérer l'armement.

L'arme à feu comme sujet clivant

La loi du 15 avril 1999 précise les modalités d'armement des policiers municipaux. Elle établit un régime limitatif qui n'a quasiment pas connu de modifications jusqu'à très récemment, sinon des ajouts à la liste des armes autorisées [encadré] : c'est sur demande motivée et circonstanciée du maire au préfet que les policiers municipaux peuvent obtenir une autorisation nominative de port d'arme(s). Le principe est donc celui du libre choix des maires, tous n'ayant pas les mêmes positions. Par-delà les étiquettes politiques, la question de savoir s'il faut armer ou non les policiers municipaux se révèle effectivement très clivante. Pendant longtemps elle divise, y compris dans leurs propres rangs, ce que les enquêtes de terrain menées sur la décennie 2000 ont permis d'illustrer [Malochet, 2007, 2008].

À l'époque, les policiers municipaux sont déjà nombreux à juger que leur travail justifie le port d'une arme à feu. Compte tenu de l'uniforme, ils se vivent comme une cible potentielle, au même titre, disent-ils, que les policiers nationaux ou les gendarmes. Parce que « le flingue à la ceinture » véhicule des enjeux symboliques forts, ils disent aussi que c'est un attribut obligé : « ça fait partie de la tenue », « un policier doit être armé, c'est une question de crédibilité ».

Moins catégoriques, d'autres estiment que le revolver ne s'impose pas forcément dans le cadre des missions quotidiennes. Ils s'interrogent en outre sur l'utilité du revolver en situation critique, considérant que « ce n'est pas un gage absolu de sécurité non plus ». Minoritaires, certains se prononcent même contre, comme cet ex-gendarme interviewé en



2007, quelques mois après sa reconversion dans la police municipale au sein d'un service non armé du Val-d'Oise. Ayant officié plusieurs années dans un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie, il se dit soulagé d'être déchargé du poids de l'arme létale : « Armement, zéro ! Un 38 spécial à la ceinture, et après ? Qu'est-ce qu'on en fait ? [...] C'est une charge, mais c'est incroyable, la responsabilité d'une arme ! »

Autre argument parfois mis en avant : le rapport au public, le sentiment que l'arme introduit de la distance et contredit la vocation de proximité du policier municipal qui doit jouer de ses qualités relationnelles avant de jouer de la gâchette : « L'armement, moi, je ne suis pas trop pour finalement », explique ce jeune agent interviewé en 2001 dans la banlieue bordelaise, « puisque les gens, quand ils nous voient arriver, première chose qu'ils regardent, c'est ici, c'est la ceinture. Quand il y a un revolver, [...] dans le regard des gens, ça va être de l'appréhension. »

De la figure du « bobby » à celle du « flic »

Autrement dit, le positionnement des policiers municipaux sur la question de l'arme à feu renvoie à leur perception des risques, leur rapport à la population et plus largement, leur manière d'investir leur métier, d'interpréter leur rôle et de définir leur identité professionnelle. De ce point de vue, les avis divergents recueillis dans la décennie 2000 traduisent les ambivalences d'une profession en quête de reconnaissance, une profession qui balance alors entre ces deux figures idéal-typiques du « flic » et du « bobby », entre le désir d'être considérés comme des « vrais » policiers, à l'égal des autres, et le souci de s'en démarquer pour faire valoir la spécificité d'une police locale centrée sur la proximité.

Mais à mesure qu'elles se développent, les polices municipales basculent vers un modèle plus interventionniste et répressif, également plus propice à l'armement. En mai 2010, un tragique événement ravive le débat à ce sujet : la mort d'Aurélié Fouquet, jeune policière municipale tuée à Villiers-sur-Marne par un commando de

malfaiteurs au terme d'un braquage qui a mal tourné. Cet événement révèle un désaccord parmi les principaux syndicats : certains réclament l'armement systématique, pas les autres. Quant aux chiffres du ministère de l'Intérieur, ils indiquent une hausse de la part des policiers municipaux armés (tout type d'armes confondu) : 46 % en 2005, 75 % en 2009, 82 % en 2014. Ceci étant, sur la période, la part des agents dotés d'une arme à feu reste assez stable, autour de 40 %.

LA PLEINE LÉGITIMATION SOUS PRESSION SÉCURITAIRE : L'ARME « COMME UNE ÉVIDENCE »

L'année 2015 ouvre une nouvelle séquence, celle de la légitimation pleine et entière des polices municipales dans un dispositif sécuritaire renforcé. Le contexte d'attentats à répétition les conforte dans un rôle de police à part entière, exposée aux dangers, impliquée dans la lutte anti-terroriste à son niveau. Dans ces circonstances, l'armement tend à s'imposer par-delà les résistances et les clivages antérieurs.

Le poids de la menace terroriste, facteur de banalisation de l'armement

Les attaques terroristes qui frappent la France à plusieurs reprises suractivent la dynamique de développement des polices municipales. Elles infléchissent directement le débat sur l'armement, et ce, dès les attentats de janvier 2015, en particulier parce que l'une des victimes, Clarissa Jean-Philippe, est une policière municipale stagiaire prise pour cible à Montrouge au seul motif qu'elle porte un uniforme. Ce drame suscite de vives réactions, notamment de la part des syndicats, désormais unanimes à défendre l'obligation d'armement. Sous pression, nombre d'élus locaux jusqu'alors rétifs ou indécis se résolvent à armer leurs agents. Le point de vue de ceux qui s'y refusent devient minoritaire, presque inaudible dans un tel climat. Quant à l'État, il encourage cette évolution à travers différentes mesures en direction des collectivités désireuses de renforcer l'équipement de leurs policiers municipaux : octroi de subventions pour

À gauche : Les policiers municipaux ne peuvent faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense ou d'absolue nécessité.

À droite : Ils ne peuvent porter leurs armes que pendant leurs heures de service.

DES OBLIGATIONS DE FORMATION

Les agents de police municipale bénéficient tous d'une formation initiale et de formations continues obligatoires organisées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Pour pouvoir être armés, ils doivent en outre suivre une formation préalable et des formations d'entraînement. La formation préalable à la délivrance du port d'arme comprend un module juridique commun et des modules correspondant aux différents types d'armes dont le port est sollicité. À l'issue, le CNFPT délivre une attestation de réussite aux agents dont le niveau d'aptitude est jugé suffisant. Un policier municipal n'est pas autorisé au port d'arme tant qu'il n'a pas obtenu cette attestation.

Les agents de police municipale armés sont ensuite astreints à suivre périodiquement un entraînement au maniement des armes dont ils sont dotés (au moins deux séances par an et par type d'arme).

l'achat de gilets pare-balles, mise à disposition de 4 000 revolvers 357 Magnum de la police nationale, ajout des pistolets semi-automatiques 9 mm à la liste des armes autorisées. Adoptée quelques jours après l'attentat de Nice, la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence vient en outre assouplir les conditions d'armement des policiers municipaux (art. 16)². C'est toujours au maire qu'il revient de faire la demande de port d'armes pour ses agents, mais dorénavant, il n'a plus besoin de la justifier et le préfet n'est donc plus fondé à la contester³.

De fait, l'armement des polices municipales se banalise, quelle que soit la taille des services ou l'affiliation politique des maires. D'après les derniers chiffres disponibles, 44 % des 21 500 policiers municipaux sont munis d'une arme à feu fin 2016 (contre 39 % fin 2015). Les nombreux articles parus dans la presse locale pour annoncer la dotation dans telle ou telle commune laissent penser que le taux est aujourd'hui supérieur et continue d'augmenter.

La question fondamentale du rôle des polices municipales

Cette tendance s'inscrit néanmoins dans un processus de plus long terme. Elle témoigne d'un mouvement de pluralisation du dispositif de sécurité intérieure. Ce mouvement qui connaît des effets d'accélération face à la menace terroriste résulte à la fois de la montée des préoccupations sécuritaires et des transformations de l'action publique sur fond de crise budgétaire et de restrictions des ressources de l'État. Il révèle aussi un glissement de modèles, un durcissement de l'image des policiers municipaux et la généralisation progressive de l'armement en est une manifestation visible. De ce point de vue, la proposition d'armement obligatoire portée par les députés J.M. Fauvergue et A. Thourot n'est pas surprenante. Elle s'inscrit dans l'air du temps.

Quoiqu'il polarise souvent l'attention, ce sujet de l'armement n'épuise pourtant pas la réflexion sur l'avenir des polices municipales. C'est un peu l'arbre qui cache la forêt, empêchant de poser la question plus fondamentale de leur rapport à la population et du rôle qu'on leur donne à jouer aux côtés de la police nationale et de la gendarmerie. À cette question, le rapport parlementaire sur le continuum de sécurité n'apporte pas véritablement de réponse, sinon pour défendre la prééminence des services de l'État dans la gouvernance de la sécurité locale [Fauvergue, Thourot, 2018], ce qui conduit à positionner les polices municipales comme « des partenaires privilégiés, mais au service des forces nationales » [Latour, 2018]. Est-ce le meilleur positionnement pour faire valoir leur contribution propre et convaincre de leur valeur ajoutée dans la coproduction de sécurité ?

À ce stade de leur développement, les polices municipales ont matière à s'interroger sur la nature du service rendu à la collectivité, dans une logique de réelle complémentarité, pour promouvoir une identité spécifique de police locale, ancrée dans les territoires, centrée sur le traitement des problèmes de tranquillité et des demandes émanant de la population. ■

Virginie Malochet, sociologue
mission Prévention sécurité (Sylvie Scherer, directrice)

RESSOURCES

- Fauvergue Jean-Michel, Thourot Alice, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, Rapport de la mission parlementaire*, septembre 2018.
- Latour Xavier, « Continuum de sécurité, quoi de nouveau ? » *La Semaine juridique - administrations et collectivités territoriales*, n°40, octobre 2018.
- Malochet Virginie, « Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du policing en France. Le cas des polices municipales et des services de sécurité interne de la SNCF, de la RATP et des bailleurs sociaux parisiens », *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°40, 2^e trim. 2017.
- Malochet Virginie, Pouchadon Marie-Laure, Vérétoit Antoine, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport pour l'INHES, mai 2008.
- Malochet Virginie, *Les policiers municipaux*, Paris, PUF/Le Monde, janvier 2007.

Sur le site de l'IAU îdF

Prévention et sécurité : analyses, débats, rencontres, études et publications
<https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/societe-et-habitat.html#.filter-prevention-securite>

1. Jean-Michel Fauvergue, député LREM de Seine-et-Marne, ancien chef du RAID, et Alice Thourot, députée LREM de la Drôme, avocate.
2. Les mots « Lorsque la nature de leurs interventions et les circonstances le justifient » sont supprimés au début du premier alinéa de l'article L.511-5 du code de la sécurité intérieure qui stipule que « Les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'État dans le département, sur demande motivée du maire, à porter une arme, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État [...] ».
3. Concernant l'usage des armes, la loi relative à la sécurité publique du 28 février 2017 change en revanche peu la donne pour les policiers municipaux (cadre classique de la légitime défense), le cas particulier du périple meurtrier (empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives venant d'être commis) ne leur ayant finalement pas été accordé.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

