

La modernisation de l'armement de la police municipale

par Dorian PETEY

*Consultant au cabinet Althing,
doctorant à l'Université de Panthéon-Assas (Paris 2)*

La police municipale est une force séculaire composée d'agents de la fonction publique territoriale qui sont placés sous l'autorité directe d'un maire et qui peuvent exercer des missions administratives et des missions de police. Ces agents dont l'objectif historique est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques sont compétents dans les limites territoriales d'une ou plusieurs communes et dépendent essentiellement des dispositions contenues dans le code général des collectivités territoriales et dans le code de la sécurité intérieure au sein duquel le Livre V leur est entièrement consacré.

La police municipale est ainsi une force territoriale de premier plan *a fortiori* si l'on s'intéresse à quelques données numériques : au 1^{er} janvier 2017, le dernier recensement de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur faisait état de 21 636 agents de police municipale soit une hausse de 40% si l'on compare au niveau des effectifs de l'année 1999. Il y a une police municipale dans 90% des communes de plus de 3500 habitants (environ 4000).

Disons-le d'emblée, la police municipale est aussi une force de proximité dont l'intensité des missions a sensiblement évolué depuis ces cinq dernières années. Deux observations s'imposent. D'une part, la complexité de la menace terroriste a renforcé la pertinence des polices municipales en tant qu'outil défensif mais a aussi d'autre part, justifié une modernisation de son armement.

La menace terroriste a pour particularité d'être complexe en raison de deux caractéristiques : la première tient au mode d'action, la seconde relève des cibles.

Pour ce qui concerne tout d'abord les modes d'action, la complexité ne réside pas dans le caractère élaboré des techniques employées mais à l'inverse dans leur simplicité. La simplification des modes d'action (attaque au

véhicule bélier, emploi d'armes blanches) réduit sensiblement la fenêtre d'action juridique ou préventive (c'est-à-dire la détection et la sanction des actes préparatoires à l'attaque comme par exemple la location d'un véhicule utilitaire) et rend donc indispensable l'efficacité lors de la fenêtre d'action opérationnelle (c'est-à-dire pendant l'attaque ou pour le cas d'un véhicule bélier, le moment où celui-ci franchit un barrage et commence à renverser les premiers piétons).

Ensuite vient la multiplicité des cibles : il suffit pour cela de se rappeler les derniers attentats sur notre espace géographique où le critère de ciblage ne tenait pas tant au caractère symbolique de la cible qu'au nombre de personnes qui s'y trouvaient (des salles de spectacle, des centres commerciaux, des événements sportifs, des écoles, des églises... Cela rend techniquement impossible la présence simultanée et permanente d'agents susceptibles de stopper l'attaque terroriste. Ce sont aussi autant d'endroits où les agents de police exercent leur mission de surveillance et de tranquillité publique. Autant d'endroits également où les agents de la force publique sont susceptibles d'être ciblés pour leur simple port d'uniforme (comme à Montrouge en 2015).

Ce dernier constat a débouché sur une réorganisation en profondeur des différentes forces de sécurité, fussent-elles du ressort de l'État ou de celui des collectivités territoriales. Il n'est désormais plus étonnant de croiser des agents de la police ou de gendarmerie nationales équipés de fusils d'assauts et de protections balistiques ou encore de voir des militaires progresser en formation dans nos rues.

L'État, il faut le rappeler, n'a pas ordonné l'adaptation des polices municipales qui relèvent intégralement des maires en vertu de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure. Il n'a pas non plus modifié leurs missions. Le législateur et le pouvoir réglementaire se sont associés pour offrir, aux collectivités territoriales compétentes et dans le respect du principe de leur libre administration, les moyens d'adapter leur police municipale à l'intensification de la menace terroriste.

C'est ici l'essence de la modernisation récente des armes de la police municipale.

Entendu largement comme tous les objets ou dispositifs permettant de détruire ou de neutraliser un individu au-delà des gestes techniques¹, l'armement représente le point d'orgue de l'adaptation des polices municipales. L'avancée technique proposée en matière d'armes à feu (I) n'aurait pu être effective sans une adaptation de son cadre juridique (II).

I. Une avancée technique

La décision d'armer une police municipale ou d'en moderniser l'équipement dépend du maire. Quant au choix des armes, son évolution

1. Pour une définition plus précise, voir l'article R. 311-1 du code de la sécurité intérieure.

récente (A) amène à s'interroger sur son coût qui ne saurait se limiter à la simple acquisition de l'équipement (B). En d'autres termes, l'avancée technique proposée par l'État ne sera efficace que si elle opérationnellement justifiée et économiquement supportable.

A. La rénovation des armes à feu

En matière d'armement des forces de sécurité intérieure et sans préjudice des classifications retenues par le code de la sécurité intérieure², on distingue deux catégories : les moyens de force intermédiaire (MFI), également dénommés « armes non létales ou sublétales » et les armes à feu.

Si pour les polices municipales, la première catégorie a sensiblement évolué en 2010³ (notamment pour les PIE) c'est la deuxième catégorie qui fait actuellement l'objet d'une modernisation conséquente pour des raisons qui tiennent essentiellement à ses caractéristiques balistiques.

C'est avec la loi du 15 avril 1999 que le législateur a mis fin à la possibilité reconnue pour les maires de choisir toutes les armes à feu dont ils entendaient équiper leur police municipale et qui pouvait donner lieu à des situations pour le moins étonnantes (les députés relevaient dans l'examen du projet de loi que les policiers municipaux pouvaient détenir et porter des grenades offensives ou défensives, des pistolets et fusils mitrailleurs de tous calibres et se rassuraient tout de même de l'impossibilité d'utiliser des mortiers, canons, missiles et autres joyeusetés militaires).

Depuis la loi du 15 avril 1999 et jusqu'à maintenant, seules certaines armes à feu de la 4^{ème} catégorie (catégorie B) pouvaient être portées par les agents de police municipale⁴. Le revolver 38 spécial utilisant une munition du même nom sera à compter de cette date l'arme d'ordonnance de la police municipale. L'utilisation d'une arme à barillet ne comportant que 6 coups sera le seul bémol face à une criminalité qui de plus en plus, s'équipera d'armes semi-automatiques.

C'est à deux décrets que l'on doit l'évolution des armes à feu dans la police municipale. Le premier apporte une réponse pratique tandis que le second emporte une modernisation technique.

2. Article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure.

3. La disposition autorisant l'emploi de pistolets à impulsion électrique par les policiers municipaux et contenue dans le décret n°2008-993 du 22 septembre 2008 a été annulé par le Conseil d'État (Conseil d'État, 5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies, n° 318584 - 321715) avant d'être admise définitivement par le décret n° 2010-544 du 26 mai 2010 *modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale* (JORF, 27 mai 2010, p. 9598).

4. Article 2 du décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 *fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale* (décret abrogé le 1^{er} janvier 2014 en raison de sa codification).

A quelques mois des attaques de *Charlie Hebdo*, un décret du 29 avril 2015⁵ autorise les agents de police municipale à utiliser à titre expérimental des révolvers chambrés pour le calibre 357. *magnum*. Identiques à ceux en dotation dans la police nationale cinq ans auparavant⁶, les révolvers chambrés en 357. *magnum* ne peuvent être prêtées à la commune pour une durée de 5 ans qu'à trois conditions : que lesdites armes soit remises par l'État ce qui interdit donc l'achat, que seules les munitions de 38. spécial soient utilisées⁷ et enfin, que cette opération génère la signature ou l'actualisation d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État⁸. En l'espace d'une année, 4000 armes furent ainsi transférées des anciens stocks de la police nationale aux communes désireuses d'armer leur police municipale.

Le décret du 28 novembre 2016 relatif aux conventions locales de sûreté des transports collectifs apporte quant à lui une véritable révolution technique en autorisant les policiers municipaux à utiliser les mêmes armes de poing que celles en dotation dans la police et la gendarmerie nationales : le pistolet semi-automatique chambré en 9x19 (9mm luger) expansif. La munition est le pivot de cette modernisation tandis que l'arme en est le centre de gravité.

Interdite en usage militaire par la Convention de La Haye⁹ en raison des dégâts qu'elle occasionne, la munition à projectile expansif (ou aussi appelée « à pointe creuse », ou « *hollowpoint* ») est une balle optimisée pour son pouvoir d'arrêt supérieur et son pouvoir de pénétration moindre. Bien plus efficace¹⁰ que son homologue en 38. spécial, le projectile 9 mm dispose d'un fort potentiel d'énergie cinétique si bien qu'en pénétrant le corps d'un individu la balle se déforme et conserve sa masse initiale. Elle s'oppose à la balle blindée (*Full Metal Jacket*) ou semi-blindée qui a un pouvoir de pénétration supérieur et qui donc, emporte mécaniquement un risque supplémentaire de dommages collatéraux (traversée de la cible par la balle). Au moment de l'impact, la tête creuse se déploie jusqu'à tripler de diamètre avec l'effet d'expansion, la balle décharge alors toute sa puissance à l'intérieur du corps et provoque d'avantages de dégâts lésionnels qu'une balle

5. Décret n° 2015-496 du 29 avril 2015 *autorisant les agents de police municipale à utiliser à titre expérimental des révolvers chambrés pour le calibre 357 magnum* (JORF, 2 mai 2015, p. 7575).

6. Qui, dans le cadre d'une mutualisation avec les forces de la gendarmerie nationale ont été intégralement équipées du pistolet semi-automatique *Sig Sauer SP2022*.

7. On a pu lire ici où là que la police municipale pourrait désormais utiliser une munition de calibre 357 ; ce qui est complètement erroné. Le mécanisme des anciennes armes de la police nationale (Manurhin MR73 ou MR88) chambrées en 357 permet l'accueil d'une munition de calibre 38. La contrainte est un encrassage plus régulier du mécanisme à l'utilisation.

8. Article L. 512-6 du code de la sécurité intérieure.

9. Convention de La Haye, 1899 Déclaration (IV,3) concernant l'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions. La Haye, 29 juillet 1899.

10. Raymond Caranta, Danièle Legrain, *L'efficacité des munitions d'armes de poing*, Paris, Crépin-Leblond, 1994.

à tête ronde (FMJ). C'est une munition anti-personnel. Leur utilisation est désormais exclusive de toute autre dans l'usage policier en France¹¹.

L'intérêt d'une telle munition dans un cadre défensif est amplifié par l'autorisation octroyée aux policiers municipaux d'utiliser une arme de poing semi-automatique chambrée pour ce projectile. Généralement en matériaux composites et doté d'un système d'alimentation par magasin (15 à 20 munitions selon les modèles les plus courants), le pistolet semi-automatique diffère remarquablement du revolver dans la mesure où il confère à son utilisateur la possibilité de tirer plus rapidement et à de plus nombreuses reprises avant un réapprovisionnement qui d'ailleurs est réduit à 4 secondes (contre 15 à 30 pour les revolvers). On devine très rapidement les avantages d'une telle évolution dans le cadre opérationnel : arme moderne disposant de sécurités étendues¹², maniable et légère, elle permet l'amélioration des conditions de riposte : pouvoir d'arrêt de la munition, limitation du risque de sur-pénétration, possibilité d'exercer un tir de saturation pour fixer la cible grâce à un chargeur comportant plus de munitions qu'un barillet. En somme c'est une arme plus équilibrée qui permet au tireur d'augmenter sensiblement ses capacités de mise hors de combat.

Après s'être intéressé à la nature de cette modernisation, il faut en aborder le coût car s'il est trop élevé, il prive l'évolution de sa portée.

B. Le coût de la modernisation

En dehors de celle qui peuvent être prêtées par l'État, les communes qui désirent acquérir des armes à feu doivent prévoir dans leur budget des coûts liés à leur acquisition et ceux liés à la formation du personnel. En cette matière, la modernisation des armes à feu est synonyme de réduction des coûts¹³.

La décomposition du coût d'acquisition d'un pistolet semi-automatique implique de s'intéresser à son prix unitaire, à celui des munitions à celui de ses accessoires et enfin à celui des équipements de stockage. Le maintien en condition opérationnelle de l'arme ne sera pas abordé pour des raisons qui tiennent naturellement aux spécificités de chacun des modèles disponibles sur le marché. En moyenne¹⁴, le prix d'un pistolet semi-automatique 9 mm disposant de toutes les sécurités pour un usage policier et dont la durée de vie est de 20 années est d'environ 600 euros contre 900 pour un revolver en 38 spécial. Les munitions quant à elles ont un prix unitaire moyen inférieur à 1

11. Article R. 511-12 du code de la sécurité intérieure.

12. Jusqu'à cinq sécurités pour les modèles les plus performants : sûreté de queue de détente, pédale de sûreté, double-action, indicateur de percuteur...

13. L'étude d'impact du texte réglementaire autorisant l'emploi du 9 mm pour les agents de police municipale (FI, INTD1625473D) fait état d'un impact net annuel pour les collectivités territoriales de moins 48 239 euros (économies).

14. Étude de marché réalisée par l'auteur de l'article.

euro¹⁵ (0.80 ct en marché administratif). Le kit d'entretien individuel ou collectif coûte en moyenne 50 euros par an¹⁶. Le prix de l'étui, ou holster, permettant le port de l'arme et le port des chargeurs est estimé à un peu moins de 90 euros. L'acquisition impliquant le stockage, l'achat de deux coffres forts sécurisés¹⁷ coûte entre 500 et 2500 euros (pour ceux répondant à la norme de sécurisation la plus haute¹⁸). Enfin, doter ses agents d'armes à feu doit conduire en toute logique à les doter de protections balistiques (gilet pare-balles d'une classe minimum NIJ III A à 600 euros).

Prévue par un arrêté du 16 juillet 2015 en passe d'être modifié¹⁹, la formation des agents de police municipale à l'armement comprends deux volets dont la gestion relève du conseil national de la fonction publique territoriale : la formation préalable à l'armement (FPA) et les formations d'entraînement (FE). En avril 2017, le coût de la FPA complète²⁰ pour la connaissance du cadre d'emploi et l'utilisation des armes à feu s'élève à 1402,50 € pour 9,5 jours de formation. Coût auquel il faut ajouter l'absence de l'agent dans l'exercice de ses missions et le prix des 300 munitions nécessaires par agent. La FE comprend deux séances annuelles d'entraînement au cours desquelles 50 munitions minimum doivent être tirées. Le coût de ces entraînements varie selon que la commune dispose ou non d'un moniteur en maniement des armes ou encore d'une convention avec un stand de tir. Le prix de cette formation (hors munitions) étant dans sa tranche la plus basse de 20 euros et dans sa tranche la plus haute, de 360 euros annuels.

En somme, le coût pour une commune d'armer ses agents de police municipale en pistolets semi-automatiques 9 mm au cours de la première année s'élève au minimum pour cinq agents²¹ à 16 207.5 euros et à 3241.5 euros par agent. La seule modernisation des armes revient quant à elle à 2985 euros pour le même nombre d'agents et à 597 euros par personnel.

Véritable révolution, cette modernisation technique de la puissance de feu des polices municipales s'est accompagnée non sans une certaine logique,

15. Le prix trouvé le plus bas d'une munition calibre 9mm luger de type Hollow Point (pointe creuse) et de bonne qualité se situe à 0.42 cts / unité. Revendeur français, avril 2017.

16. Ce kit comprend un écouvillon, solvant de nettoyage, huile ou graisse lubrifiante.

17. Article R.511-32 du code de la sécurité intérieure (un coffre pour les armes distinct de celui pour les munitions).

18. EN 14450 S1 et serrure de classe EN 1300***.

19. Arrêté du 16 juillet 2015 *portant modification de l'arrêté du 3 août 2007 relatif aux formations à l'armement des agents de police municipale et au certificat de moniteur de police municipale en maniement des armes* (JORF, 23 juillet 2015, p. 12522) qui sera prochainement modifié pour être adapté à l'évolution de l'armement.

20. Pour connaître la déclinaison de cette formation par modules, consulter le site du C.N.F.P.T. à cette adresse : http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/documents/2016/04/presentation_formationen_a_larmement.pdf.

21. Dans le *Panorama de la police municipale des Villes de France* de janvier 2017, l'enquête réalisée sur 92 villes de France de taille infra-métropolitaine dresse le bilan de 4.6 agents pour 10 000 habitants.

d'une adaptation du cadre juridique applicable et qui en traduit le complément indispensable.

II. Une adaptation juridique

Consécutivement au déploiement de nouvelles capacités défensives de la police municipale, le pouvoir réglementaire puis le législateur en ont adapté le cadre juridique.

Cette adaptation tient d'une part aux conditions de délivrance de l'autorisation (A) et d'autre part au régime encadrant l'usage de ces armes (B).

A. Un assouplissement dans la délivrance de l'autorisation d'armement

Le code de la sécurité intérieure pose, pour les polices municipales, un principe et une exception. Le principe est celui du non-armement de ces agents et l'exception, la délivrance conditionnée. La rigidité de cette exception a été assouplie par voie réglementaire puis par voie législative.

L'autorisation préalable de port d'arme est motivée par le maire et délivrée à chaque agent par le préfet qui en observe la régularité au regard des dispositions contenues dans le livre V du code de la sécurité intérieure. Classiquement, l'autorité préfectorale appréciait la demande en se basant sur plusieurs critères :

- l'existence préalable d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État,
- la nature des interventions de la police municipales et les circonstances locales de leur exercice,
- le respect de la réglementation relative aux armes autorisées,
- les missions confiées aux agents
- les conditions relatives à leur compatibilité physique et psychique.

Malgré le caractère strict des conditions à remplir, le préfet n'était pas pour autant en complète compétence liée.

Il pouvait notamment refuser la délivrance de l'autorisation si des « *circonstances* » (locales)²² ne justifiaient pas le port d'arme. Cette faculté d'appréciation – importante au demeurant – sera en partie limitée puis par la suite, neutralisée et fera du maire, le principal décideur du port d'arme :

22. Ancien article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure.

1. La limitation du pouvoir d'appréciation préfectoral par circulaire

La mise à disposition par l'État de 4000 révolvers issus des stocks de la police nationale s'est accompagnée d'une circulaire du ministre de l'intérieur adressée aux préfets et précisant la procédure de délivrance de ces armes.

Dans le document était mis en surbrillance une consigne sans équivoque : « *les refus devront revêtir un caractère exceptionnel et donner lieu à une argumentation motivée, après contact avec le maire demandeur* »²³. Au sein donc de l'exception de la délivrance conditionnée, il y a donc un principe, celui de l'accord.

L'avancée opérée par voie réglementaire et appelée avec force par les élus et organisations syndicales sera définitivement entérinée à l'occasion du vote de la loi du 21 juillet 2016 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste²⁴.

2. La neutralisation du pouvoir d'appréciation préfectoral par la loi

L'article 16 de cette loi modifie l'article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure en supprimant la référence faite aux deux critères permettant l'appréciation des préfets dans la délivrance de l'autorisation de port d'arme.

Désormais, ni la « *nature* » des interventions, ni « *les circonstances* » locales ne peuvent motiver le refus de délivrance d'une autorisation d'armement pour la collectivité.

Dès lors que les conditions objectives sont remplies, le préfet ne peut qu'autoriser le policier municipal à porter une arme.

Si ce sont les conditions d'exercice des missions des agents de police qui ont principalement justifié un assouplissement du cadre juridique d'acquisition des armes à feu c'est aussi cette raison qui a poussé quelques parlementaires à déposer des amendements sur la loi relative à la sécurité publique. Adapter les armes, leur d'acquisition et logiquement, le cadre d'usage.

B. Une ouverture de l'usage des armes

L'usage des armes, quand il est rendu strictement nécessaire et qu'il est proportionné entraîne l'irresponsabilité pénale dans trois grandes situations :

23. Circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 mai 2015 (NOR : INTC1512488J), p. 3.

24. Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste*, (JORF, 22 juillet 2016, texte n° 2).

- la légitime défense des articles 122-5 et 122-6 du code pénal,
- l'état de nécessité de son article 122-7,
- et enfin, l'accomplissement d'un acte prescrit par des dispositions législatives ou réglementaires de l'article 122-4 du même code.

C'est cette dernière disposition qui permet aux forces étatiques, depuis la loi relative à la sécurité publique du 28 février 2017, de bénéficier d'un régime d'usage des armes étendu et harmonisé.

A l'occasion des débats relatifs à l'adoption de cette loi, la question de savoir si les policiers municipaux pouvaient bénéficier de ce nouveau cadre commun aux forces de police et de gendarmerie nationales s'est posée²⁵.

Sur les cinq situations listées au nouvel article L.435-1 du code de la sécurité intérieure seule la première sera retenue pour la police municipale.

C'est donc au nouvel article L. 511-5-1 du code de la sécurité intérieure que l'on doit l'extension aux situations dans lesquelles une riposte armée serait rendue nécessaire face à des violences ou face à des individus armés.

L'étude d'impact du projet de loi donne pour cet article l'exemple d'un individu pointant son arme à feu sur un policier ou sur un tiers ou encore celui qui « *brandit un couteau à courte distance* ». Les sommations d'usage ne sont alors plus exigées en raison de l'actualité de la menace qui commande une riposte immédiate.

C'est donc avec beaucoup de prudence que le législateur et le gouvernement ont décidé de ne pas étendre intégralement le nouveau cadre d'usage des armes aux policiers municipaux.

Alors si la légitime défense et le cadre étendu peuvent couvrir 90% des situations selon le Sénateur Grosdidier, cette réserve peut néanmoins poser deux questions :

- La question opérationnelle : pourquoi n'as-t-on pas étendu ce nouveau régime d'usage des armes des policiers municipaux aux situations qui peuvent ne pas relever uniquement des missions des forces étatiques (empêcher la répétition rapprochée d'un meurtre ou encore l'immobilisation d'un véhicule) ?

- La question matérielle : la tenue, l'armement l'équipement et même la présence territoriale rapprochent et confondent parfois police municipale et force étatique de sécurité. N'est-ce pas suffisant pour leur faire bénéficier d'un cadre identique d'action face à une menace dont on sait qu'elle ne discrimine pas par l'uniforme ?

Si en 1999, l'adoption d'un statut spécifique aux polices municipales marquait une rupture significative avec le régime antérieur, 2017 marque un

25. Voir notamment le rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion u projet de loi relatif à la sécurité publique, 13 février 2017, Assemblée nationale n°4466 et Sénat n°399.

tournant décisif dans les moyens dont disposent les maires pour assurer, à leur niveau, la protection de leurs administrés et celle de leurs agents. Cette évolution fait couler beaucoup d'encre tant l'élévation de la puissance de feu d'une police locale peut interroger mais il faut se garder des interprétations trop hâtives : ce ne sont pas les missions des agents de police qui changent mais bien les conditions dans lesquelles celles-ci sont exercées.

Ce sujet ne doit pas passer inaperçu car il interroge le positionnement des polices municipales par rapport aux forces de sécurité étatiques desquelles elles se rapprochent de plus en plus.

Ce sujet ne doit pas non plus passer inaperçu car il s'inscrit dans un mouvement de fond qui interroge la soutenabilité des missions de sécurité intérieure par l'État.

Enfin et surtout ce sujet doit nous maintenir vigilants, surtout lorsque l'on sait que dans la même loi relative à la sécurité publique on finalise d'une part la modernisation de l'armement des polices municipales (on la facilite aussi, on l'encourage surtout) et d'autre part, on étend très largement la possibilité pour des agents privés de sécurité d'être équipés d'armes à feu. Deux entités qui ne sont pas l'État.