

Les polices municipales : points de repère



Paltanini (Jean-Claude) / Urba Images / IAU idf

En France, environ 3500 communes disposent d'un service de police municipale.

Dans de nombreuses villes, les polices municipales jouent un rôle de premier plan en matière de sécurité quotidienne. Si leurs compétences sont fixées au niveau national, leurs types d'interventions varient sensiblement d'une commune à l'autre. Petit éclairage sur la troisième force de police du pays.

Combien de polices municipales existe-t-il à ce jour ? Quel rôle jouent-elles dans nos villes ? Souvent mal connues, ces polices locales contribuent à modifier le paysage français de la sécurité publique à mesure qu'elles se développent ou, plus précisément, se redéplient.

Un retour en force

La perspective historique met à mal l'idée prégnante selon

laquelle les forces de sécurité publique seraient un domaine réservé de l'État. En France, dans les villes de province, la police du quotidien fut de compétence municipale jusqu'au tournant du XX^e siècle, avant l'étatisation généralisée de la police urbaine par la loi Darlan en 1941. Après un demi-siècle de centralisme policier, c'est un retour en force que les polices municipales effectuent face à la police nationale et à la gendarmerie, signifi-

catif du mouvement de décentralisation de l'action publique, en général, et de territorialisation des politiques de sécurité, en particulier.

De fait, l'État n'est plus seul à assurer la protection des biens et des personnes. En atteste l'essor du marché de la sécurité privée, mais aussi l'émergence d'une approche partenariale et localisée des questions de sécurité publique. Cette évolution de la donne institutionnelle consacre le rôle pivot des maires dans les politiques de prévention de la délinquance. Elle fait place à un nouveau régime de « coproduction » de la sécurité, favorable à l'expansion des polices municipales.

En l'espace d'une vingtaine d'années, le nombre de communes dotées d'un service de police

municipale a doublé : elles sont aujourd'hui près de 3500 (incluant une vingtaine de polices de type intercommunal). Sur la même période, les effectifs des policiers municipaux ont triplé : d'après les dernières estimations officielles, ils sont près de 18000, auxquels il faut ajouter 1800 gardes champêtres, ceux-ci relevant aussi de la filière « police municipale ». En somme, cette branche spécifique de la fonction publique territoriale représente 20000 agents, soit 6 % des services policiers conjoints de l'État et des collectivités locales⁽¹⁾.

Ces chiffres globaux cachent néanmoins des réalités disparates. Sur l'ensemble des services de police municipale, les trois quarts disposent de moins de cinq agents, cependant qu'une dizaine seulement comptent plus de cent agents. La distribution des effectifs est en outre très inégale sur le territoire national, avec une forte concentration dans le Sud-Est et en Île-de-France. Une récente étude de l'IAU idf⁽²⁾ recense près de 380 services de police municipale en Île-de-France, couvrant à peine un tiers des communes, mais 75 % de la population régionale.

(1) Sans compter les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), les opérateurs de vidéosurveillance, et les autres personnels municipaux affectés à des missions de « prévention et sécurité ».

(2) LE GOFF T., *Les polices municipales en Île-de-France*, Paris, IAU île-de-France, avril 2009.



Patacchini (Jean-Claude) / Urban Images / IAU rlf

Les policiers municipaux relèvent d'une filière spécifique de la fonction publique territoriale.

Le développement en nombre des polices municipales s'accompagne parallèlement d'une dynamique d'institutionnalisation. Dès les années 1980, la question de l'encadrement juridique commence à animer le débat parlementaire. En 1994, trois décrets importants marquent de premières avancées sur le plan de la structuration de la profession, concernant l'organisation des recrutements et de la formation initiale notamment. Mais il faut attendre la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales pour qu'un véritable cadre juridique soit enfin fixé. Si elle mise sur la professionnalisation, le renforcement des contrôles étatiques et la coordination avec les services de police nationale et de gendarmerie, cette loi amorce aussi un mouvement d'accroissement continu des missions.

Le statut des policiers municipaux : recrutement, formation et armement

Fonctionnaires territoriaux, les policiers municipaux se répartissent en trois cadres d'emplois :

- les agents de police municipale, catégorie C, constituent l'essentiel des effectifs ;
- les chefs de service de police municipale, catégorie B, assurent un rôle d'encadrement ;

(3) En ce sens, une proposition de loi visant à généraliser le port d'arme des policiers municipaux a été déposée. Enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2010, elle a été transmise à la commission des lois.

- les directeurs de police municipale, catégorie A, exercent leur fonction dans les services comportant au moins quarante policiers municipaux.

Les agents de police municipale sont sélectionnés sur concours organisés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale. Inscrits sur une liste d'aptitude, les lauréats postulent auprès des mairies. Une fois recrutés, ils sont nommés gardiens stagiaires pour une durée d'un an. Avant leur titularisation, ils doivent suivre six mois de formation initiale d'application, dispositif géré par le Centre national de la fonction publique territoriale. Ils sont ensuite soumis à une formation continue obligatoire, à raison de dix jours minimum tous les cinq ans. Avant d'être assermentés, les policiers municipaux doivent obtenir le double agrément du procureur de la République et du préfet. En cas de faute grave, cet agrément peut être suspendu ou retiré.

Depuis 2006, une autre voie d'accès à la profession est ouverte : les fonctionnaires de catégorie ou de niveau équivalent peuvent être détachés dans chacun des cadres d'emplois de police municipale, à condition d'obtenir le double agrément et de suivre une formation spécifique. À leur demande, ils peuvent être intégrés définitivement lorsqu'ils y ont été détachés depuis deux ans au moins.

Quelles armes les policiers municipaux peuvent-ils être autorisés à porter ?

Liste fixée par décret n° 2010-544 du 26 mai 2010.

4^e catégorie :

- revolvers chambrés pour le calibre « 38 Spécial » ;
- armes de poing chambrées pour le calibre 7,65 mm ;
- armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm ;
- pistolets à impulsions électriques.

6^e catégorie :

- matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa » ;
- générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes ;
- projecteurs hypodermiques.

7^e catégorie :

- armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm.

Selon la législation en vigueur, c'est sur demande motivée et circonstanciée du maire que les policiers municipaux peuvent obtenir une autorisation préfectorale nominative pour porter une arme parmi celles listées par décret. S'agissant des armes à feu, *flash-ball* et *Taser*, cette autorisation ne peut être délivrée qu'aux agents ayant validé une formation préalable, agents qui sont en sus tenus de suivre un entraînement périodique. D'après les estimations ministérielles, en 2009, 75 % des policiers municipaux sont équipés d'une arme, toutes catégories confondues ; 40 % sont munis d'une arme de

quatrième catégorie. Mais quel que soit le type d'arme, rappelons qu'ils ne peuvent en faire usage qu'en cas de légitime défense.

Par-delà les dispositions juridiques actuelles, l'armement des policiers municipaux reste un sujet controversé. Plus précisément, c'est le port de l'arme à feu qui cristallise le débat. À la question de savoir s'il faut le rendre obligatoire⁽³⁾, ni les élus locaux, ni les représentants syndicaux des agents n'ont de position unanime. Certains estiment que c'est un moyen de protection indispensable face aux risques du métier, considé-



Patacchini (Jean-Claude) / Urban Images / IAU rlf

La surveillance générale de l'espace public constitue le cœur des missions de la police municipale.

rant que la nature du travail ne diffère pas fondamentalement de celui de la police nationale. D'autres constatent que ce n'est pas un gage de sécurité absolue et craignent que cela encourage une confusion des rôles avec les forces de l'État. Hautement symbolique, la question de l'armement touche aux enjeux de positionnement d'un corps policier en quête de reconnaissance.

Dans une double perspective de professionnalisation et d'uniformisation des situations locales, plusieurs autres attributs liés à la fonction de policier municipal ont été fixés par décrets. Ainsi, la tenue, la signalisation des véhicules et les caractéristiques de la carte professionnelle font désormais l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale, «de nature à n'entraîner aucune confusion» avec les équipements de la police et de la gendarmerie nationales. Quant au décret portant code de déontologie, il définit les devoirs des policiers municipaux, exposant l'auteur de tout manquement à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

Des missions à géométrie variable

D'un point de vue juridique, toutes les polices municipales ont les mêmes compétences, définies au niveau national. Dans les faits, leur activité varie d'une commune à l'autre.

L'article L 2212-5 du code général des collectivités territoriales résume l'essentiel du mandat : « sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité

publiques ». En matière de police administrative, ils sont ainsi susceptibles d'intervenir dans la multiplicité des domaines pour lesquels le maire a des pouvoirs de police générale ou spéciale. En matière de police judiciaire, leurs attributions sont en revanche plus restreintes. Ils ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints et leurs pouvoirs de verbalisation se limitent au champ contraventionnel. En cas d'interpellation sur crime ou délit flagrant, ils doivent s'en remettre aux instructions des officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie auxquels ils sont tenus de rendre compte immédiatement. Cela étant, force est de souligner que, depuis dix ans, le législateur n'a cessé d'étendre leurs prérogatives (relevé d'identité, police de la route, etc.). C'est une évolution de fond que l'actuel projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) ne dément pas.

En réalité, les contours du mandat juridique délimitent un champ d'action potentiel si vaste qu'il laisse une marge d'interprétation différentielle du rôle des polices municipales. Îlotage, sécurisation des sorties d'école, encadrement des manifestations récréatives, police des cimetières ou de l'environnement, veille au respect des règles d'urbanisme, du stationnement payant, régulation de la circulation routière, contrôle de vitesse, etc. : à chaque service, ses axes d'intervention prioritaires. L'activité des polices municipales se conjugue localement, différemment selon les spécificités des territoires et les objectifs fixés par les maires. Effectivement, tous les élus n'orientent pas l'action de la même manière. Par-delà les étiquettes politiques, leur vision dépend d'abord de la conception qu'ils se font de leur rôle et de leur contribution légitime en matière de sécurité publique. Certains s'attachent à donner une image préventive et consen-



La loi du 15 avril 1999 autorise les policiers municipaux à effectuer des contrôles de vitesse.

suelle à leur police municipale (*soft policing*) ; ils refusent de l'employer pour des missions qu'ils estiment relever de la police nationale ou de la gendarmerie, considérant que la sécurité doit rester l'affaire de l'État. Plus offensifs, d'autres sont prêts à (s')investir pour garantir le bon ordre dans leur commune ; ils mobilisent leur police municipale pour combattre la délinquance et l'inscrivent dans un registre d'action plus sécuritaire (*hard policing*).

Entre ces deux extrêmes, la plupart des élus adoptent des positions intermédiaires, sinon floues. Mais quand bien même la doctrine d'emploi est explicitement affirmée, il importe de ne pas surestimer la portée du pilotage politique. Acteurs au travail, les agents de police municipale sont à même de réinterpréter le rôle qui leur est confié. Ils cherchent à s'émanciper du pouvoir politique pour gagner en autonomie et en reconnaissance professionnelles. Pour autant, les maires sont et restent, de droit, les « patrons » de la police municipale.

Vers une nouvelle répartition du travail de sécurité publique

Pour comprendre les logiques d'action des polices municipales, il faut plus largement s'interroger sur les mécanismes de « coproduction » de la sécurité et sur la répartition des rôles entre les différentes polices dans la ville. Pierre angulaire de la loi

de 1999, la convention de coordination est supposée formaliser la complémentarité des services sur le territoire. Cosignée par le maire et le préfet après avis préalable du procureur, elle est obligatoire pour les polices municipales comptant au moins cinq agents, celles qui sont armées et celles qui travaillent la nuit. En pratique, la portée de cette convention dépend toutefois de la façon dont les acteurs des deux parties s'en saisissent. Entre la police municipale et les forces étatiques, les relations et les jeux de positionnement varient d'un territoire à l'autre.

Nonobstant, on peut repérer des tendances communes. Sur fond de révision générale des politiques publiques et de réduction des effectifs étatiques, c'est un système policier à deux niveaux qui se structure de fait, censé consacrer la complémentarité des services, dans l'idée que les polices municipales se chargent du travail ordinaire de voie publique, tandis que la police nationale et la gendarmerie prennent le relais pour les événements les plus importants et le traitement des affaires judiciaires. Autrement dit, les polices municipales investissent le terrain là où les autres l'abandonnent. Mais le processus est inflationniste : plus elles prennent de l'envie, plus les services policiers de l'État sont tentés de leur transférer davantage de missions. Par voie de conséquence, les polices municipales délèguent à leur tour une partie de leurs



Paltacini (Jean-Claude) / Urban Images / IAU idf

Le projet de Loppsi prévoit de renforcer les prérogatives judiciaires des policiers municipaux.

tâches antérieures auprès des agents de surveillance de la voie publique, agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit et autres intervenants du secteur de la prévention/sécurité. Ce faisant, leur activité se resserre sur un champ d'action plus strictement policier, au risque d'évacuer une part substantielle du travail de proximité.

Quelles perspectives d'avenir pour les polices municipales ?

Sur le plan statutaire, suivant les préconisations du rapport remis par le préfet Ambroggiani en mars 2009, le secrétaire d'État aux collectivités territoriales s'est engagé à mettre en œuvre une série de mesures, concernant notamment le rapprochement des cadres d'emplois de garde champêtre et d'agent de police municipale, la création d'une médaille d'honneur ou l'implan-

tation de nouvelles plates-formes régionales de formation initiale. Mais, pour l'heure, ni les propositions gouvernementales ni les positions de l'Association des maires de France ne répondent aux attentes des syndicats, mobilisés depuis plusieurs mois pour la revalorisation des carrières et des grilles indiciaires. Sans contrepartie sociale, ils refusent de s'engager davantage dans le protocole de modernisation de la police municipale, alors même que le projet de Loppsi, en cours d'examen au Parlement, prévoit l'attribution de nouvelles compétences. Sur le plan juridique, les dispositions envisagées par ce projet de loi interrogent. Élever la qualité judiciaire des directeurs de police municipale, autoriser les agents à procéder aux dépistages d'alcoolémie à titre préventif, aux dépistages de stupéfiants sur les conducteurs à la suite d'un accident de circulation ainsi

qu'aux contrôles d'identité sous couvert d'un officier de police judiciaire : ces mesures viennent réaffirmer le rôle croissant des polices municipales dans les systèmes locaux de sécurité, mais elles sont aussi significatives d'un mouvement de «judiciarisation» des missions et, par là, d'un glissement de finalités. La police municipale est-elle vouée à devenir une force supplétive de la police nationale et de la gendarmerie, centrée sur le traitement du «petit judiciaire», d'abord au service de l'institution pénale ? Ne doit-elle pas incarner un modèle alternatif, celui d'une police de tranquillité publique et de qualité de vie quotidienne, avant tout au service de la collectivité locale ? C'est la question cruciale de la doctrine d'emploi que le projet de Loppsi soulève implicitement.

Virginie Malochet ■

Les villes face à l'insécurité

Depuis trente ans, l'insécurité progresse en tant qu'enjeu majeur du débat métropolitain. Ce numéro des *Cahiers* interpelle les différents champs de connaissance, afin de faire le point sur la façon dont s'opère désormais le partage des rôles dans la production de la sécurité urbaine.

Les Cahiers, n° 155, juin 2010 • 88 pages • 18 euros
Vente au 01 77 49 79 38



Pour en savoir plus

- IAU idf, « Les villes face à l'insécurité », *Les Cahiers* de l'IAU idf, n° 155, juin 2010.
- LE GOFF T., *Les polices municipales en Île-de-France*, Paris, IAU Île-de-France, avril 2009 (voir également *Note rapide*, n° 480).
- LE GOFF T., *Les Maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Pur, 2008.
- MALOCHET V., POUCHADON M.-L., VÉRÉTOU A., *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport pour l'INHES, 2008.
- MALOCHET V., *Les policiers municipaux*, Paris, Puf - Le Monde, 2007.
- MALOCHET V. (coord.), dossier « Police municipale » publié en mai 2010 sur le site de Mucchielli L. : <http://www.laurent-mucchielli.org>

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 79 38
ISSN 1967 - 2144