



N° 191

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 septembre 2012.

PROPOSITION DE LOI

*précisant les conditions de l'usage légal de la force armée
par les **représentants de l'ordre** dans l'exercice de leurs missions
et renforçant la **protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes,***

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

MM. Guillaume LARRIVÉ, Éric CIOTTI et Philippe GOUJON,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'accomplissement d'une mission de service public s'accompagne d'une protection fonctionnelle accordée par l'administration à tout agent ayant connu un évènement perturbant lié à l'exercice de son activité professionnelle, qu'il soit victime ou mis en cause.

Principe général du droit de la fonction publique, la protection fonctionnelle est accordée aux agents mis en cause comme aux agents victimes, et puise ses sources dès la législation révolutionnaire, jusqu'aux statuts successifs de la fonction publique. Son objectif est de réparer les préjudices ou d'éviter d'autres atteintes que connaît un agent du fait de ses fonctions. Elle peut prendre plusieurs formes : conseil et soutien, protection de l'agent et éventuellement de ses ayants droit, conseil juridique, versement d'indemnités, accompagnement médico-social...

Cette protection est d'autant plus nécessaire lorsqu'elle s'applique aux hommes et aux femmes qui assurent notre sécurité. Les policiers et les gendarmes – c'est l'essence même de leur fonction - travaillent dans des conditions très difficiles.

Le niveau d'exigence et de rigueur qui est attaché à la mission des représentants de l'ordre est à la hauteur des attentes de nos compatriotes. La police et la gendarmerie se doivent d'être irréprochables et, en retour, l'État doit assurer la protection de ses agents.

Soumis à de fortes pressions, les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale doivent, dans le feu de l'action, prendre des décisions extrêmement rapides dont les conséquences peuvent avoir de fortes répercussions. Cette réalité est parfois tragiquement mise en lumière par l'actualité.

Notre législation doit évoluer afin de renforcer leur protection et de clarifier certaines situations dans lesquelles l'imprécision des textes est une source de confusion pour les agents comme pour les juges.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Elle prend notamment en compte les travaux d'une récente mission de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes

présidée par un conseiller d'État, ayant remis ses conclusions le 13 juillet dernier au ministre de l'intérieur.

D'une part, il vous est ici proposé d'adopter les mesures législatives préconisées par le rapport afin de parfaire le système de protection fonctionnelle (articles 2 à 8).

L'adoption de ces dispositions devra impérativement s'accompagner d'un déploiement des mesures règlementaires et de bonnes pratiques également proposées dans le rapport. À ce titre, la mise en place d'un reclassement obligatoire de l'agent mis en cause, avec en conséquence un maintien de solde, semble particulièrement pertinente.

D'autre part, il nous apparaît indispensable d'avancer sur le sujet de la légitime défense des policiers et des gendarmes, compte tenu des préoccupations fortes et anciennes exprimées dans leurs rangs.

Le Président de la République, Nicolas SARKOZY, avait d'ailleurs soulevé cette délicate question au printemps dernier, prenant position en faveur d'un renforcement de la légitime défense des forces de l'ordre, compte tenu de l'importance et du caractère dangereux de leurs fonctions.

Sur ce point, la présente proposition de loi ne partage pas les conclusions du rapport remis au ministre de l'intérieur. Le *statu quo* n'est pas acceptable.

Il nous faut débattre de cette question et apporter de nouvelles garanties aux policiers et aux gendarmes. Comment est-il possible qu'un policier ayant fait légitimement usage de son arme puisse être, en certaines occasions, traité comme un suspect ? Peut-on accepter que des agents de l'État, qui parfois risquent leurs vies pour notre sécurité, doivent attendre de se faire tirer dessus pour pouvoir riposter en cas de danger évident et imminent ? Est-ce cela la récompense de leur dévouement ?

Bien entendu, il ne s'agit nullement d'accorder aux policiers un blanc-seing législatif afin qu'ils puissent user de leur arme en toute liberté. Chaque coup de feu tiré doit être justifié et justifiable, et la justice doit faire son œuvre lorsque l'emploi de la force armée conduit à des atteintes à l'intégrité physique. Un équilibre doit être trouvé, pour qu'un représentant de l'ordre, lorsqu'il s'est servi de son arme pour se défendre ou pour protéger autrui, ne subisse pas de mesures préjudiciables à sa carrière (mise en examen, suspension, retrait de solde, retrait d'avancement...) le temps d'une enquête judiciaire et d'un procès parfois très longs.

L'article 1^{er} applique aux policiers, en les transposant dans le code de la sécurité intérieure, les règles aujourd'hui en vigueur dans le code de la défense pour l'usage de la force armée par les militaires de la gendarmerie.

En l'absence de texte spécifique, les policiers sont soumis aux dispositions du code pénal concernant la responsabilité pénale telles que définies au chapitre 2 du titre II du titre premier du code pénal (articles 122-1 à 122-8), en particulier l'article 122-5 sur la légitime défense.

Eu égard à la spécificité de leur travail, il apparaît nécessaire de préciser les modalités d'emploi légitime de leur arme de service, comme cela est défini, pour les gendarmes, à l'article L. 2338-3 du code de la défense.

Le cadre de l'usage légal de la force armée ne semble plus adapté. Le flou entretenu quant aux règles de tir dans la police, combiné à la différence de règle entre forces de police et de gendarmerie, conduit aux incertitudes auxquelles sont confrontés les policiers comme les magistrats. Les deux questions – légitime défense des forces de l'ordre et règles d'emploi de la force armée – sont intrinsèquement liées.

Aussi vous est-il proposé un alignement de ces règles d'emploi dans la police sur celles de la gendarmerie. Sans bouleverser l'usage des armes des représentants de l'ordre, cette solution mesurée permettra aux policiers de mieux cerner les situations – qui, comme dans la gendarmerie, restent exceptionnelles - dans lesquelles ils peuvent ou doivent faire usage de leur arme, et guidera les magistrats dans toutes leurs décisions, de l'enquête préliminaire au jugement définitif, en passant par l'éventuelle mise en examen.

L'article 2 prévoit d'étendre la notion d'ayants droit aux concubins et partenaires de pacte civil de solidarité, alignement par le haut du champ de la protection fonctionnelle.

L'article 3 étend le bénéfice de la protection fonctionnelle aux policiers et aux gendarmes victimes d'atteintes involontaires aggravées à la vie ou à l'intégrité physique donnant lieu à des poursuites pénales, en uniformisant le traitement de ces cas particuliers, qu'ils concernent des policiers ou des gendarmes. L'attribution de la protection fonctionnelle aux agents victimes est subordonnée, dans les textes, à la circonstance que l'agent a fait l'objet d'une attaque directe de l'agent, le ciblant pour ce qu'il représente. En pratique, un agent peut être victime sans être expressément

visé. Il s'agit par exemple des cas où la victime subit un accident causé par le comportement délictueux d'une personne sans que cette dernière n'ait cherché à lui nuire (comme par exemple en matière de délinquance routière).

La diversité des textes, selon qu'ils régissent la protection fonctionnelle de la police, ou celle de la gendarmerie, ainsi qu'une jurisprudence disparate, ont pu créer un légitime sentiment d'inéquité puisque les gendarmes placés dans ces situations n'obtiennent que très rarement le bénéfice de la protection fonctionnelle, contrairement aux policiers.

Ainsi, cet article apporte deux nouveautés : l'extension de la protection fonctionnelle aux victimes d'atteintes involontaires aggravées, parfois oubliées du système, et un traitement égal de ces cas pour toutes les victimes, qu'elles soient issues des rangs de la police ou de la gendarmerie.

L'article 4 permet l'octroi de la protection fonctionnelle à l'agent placé en garde à vue, entendu en qualité de témoin assisté ou faisant l'objet d'une procédure de composition pénale. Le fait déclencheur du droit à l'octroi de la protection fonctionnelle est, selon le terme de la loi actuelle, les poursuites pénales. Il est ici proposé de faire remonter le fait générateur plus en amont de la procédure, lors d'étapes où la protection fonctionnelle est parfaitement justifiée.

L'article 5 crée une obligation de reclassement provisoire de l'agent bénéficiaire de la protection fonctionnelle au titre d'une mise en cause devant le juge pénal. Il s'agit ici de consacrer dans les textes statutaires les bonnes pratiques parfois constatées visant à trouver à l'agent sous protection fonctionnelle un reclassement compatible avec le bon fonctionnement du service, le bon usage des deniers publics, et le cas échéant les mesures de contrôle judiciaire dont il est susceptible de faire l'objet.

L'article 6 prévoit l'information, par l'autorité hiérarchique, du magistrat chargé de l'instruction sur la situation administrative de l'agent. Un dialogue de qualité entre les instances judiciaires et administratives en charge de la situation de l'agent permettra d'éviter les malentendus parfois préjudiciables à ce dernier.

L'article 7 autorise l'assignation de l'agent judiciaire de l'État (anciennement nommé agent judiciaire du Trésor jusqu'à un décret du

23 août dernier) par l'administration d'emploi. Aujourd'hui, seuls le ministère public et la partie civile sont en mesure de citer l'agent judiciaire de l'État devant le juge pénal, et il arrive qu'il ne soit cité ni par l'un ni par l'autre dans une procédure pour faute de service. Cette possible absence dans la procédure est une entrave à leur bon déroulement, alors que l'agent judiciaire de l'État a le monopole de représentation de l'administration devant les juridictions judiciaires, lorsque sa responsabilité financière est engagée. Il est donc proposé d'habiliter les administrations en question à assigner l'agent judiciaire de l'État, ce qui permettra de surcroît de filtrer les demandes des agents en la matière.

L'article 8 rétablit un délai de prescription d'un an devant la mission déontologie de la sécurité du défenseur des droits. Ce délai était celui applicable devant la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), dont les prérogatives ont été transférées au Défenseur des droits.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – L'intitulé du chapitre V du titre Ier du livre III du code de la sécurité intérieure est ainsi rédigé :
- ② « Port, transport et usage »
- ③ II. – Le même chapitre est complété par un article L. 315-3 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 315-3.* – Les fonctionnaires et agents des administrations publiques chargés d'un service de police ou de répression ne peuvent, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, déployer la force armée que dans les cas suivants :
- ⑤ 1° Lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ;
- ⑥ 2° Lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes et les personnes qui leur sont confiées ou, enfin, si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue que par la force des armes ;
- ⑦ 3° Lorsque des personnes armées refusent de déposer leur arme après deux injonctions à haute et intelligible voix :
- ⑧ - Première injonction : « Police, déposez votre arme » ;
- ⑨ - Deuxième injonction : « Police, déposez votre arme ou je fais feu » ;
- ⑩ 4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt.
- ⑪ Ils sont également autorisés à faire usage de tous engins ou moyens appropriés tels que herses, hérissons, câbles, pour immobiliser les moyens de transport quand les conducteurs ne s'arrêtent pas à leurs sommations.

Article 2

- ① I. – Les deux derniers alinéas de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Elle est étendue aux conjoints, concubins, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, enfants et ascendants directs de l'ensemble des personnes mentionnées aux deux premiers alinéas lorsque, du fait des fonctions de ces dernières, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages. »
- ③ II. – Le dernier alinéa de l'article L. 4123-10 du code de la défense, est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Les conjoints, concubins, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, enfants et ascendants directs des militaires bénéficient de la protection de l'État lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.
- ⑤ Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, concubins, partenaires de pacte civil de solidarité, enfants et ascendants directs des agents mentionnés au premier alinéa, ainsi que des sapeurs-pompier volontaires et des volontaires civils de la sécurité civile, décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent décédé. »

Article 3

- ① Le chapitre III du titre Ier du livre Ier du code de la sécurité intérieure est complété par un article L. 113-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 113-2.* – Outre les cas mentionnés au troisième alinéa de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, aux trois premiers alinéas de l'article L. 4123-10 du code de la défense et au dernier alinéa de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, la protection dont bénéficient les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et leurs ayants droit en cas de décès est due lorsque l'action publique est exercée à raison d'atteintes involontaires aggravées à leur vie et à l'intégrité de leur personne dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 221-6 et au second alinéa de l'article 222-19 du code pénal. »

Article 4

- ① I. – Le quatrième alinéa de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « La protection est également due au fonctionnaire ou ancien fonctionnaire qui, à l'occasion de tels faits, est placé en garde à vue, est entendu en qualité de témoin assisté ou fait l'objet d'une procédure de composition pénale. »
- ③ II. – Le quatrième alinéa de l'article L. 4123-10 du code de la défense est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ④ « Il est également tenu d'accorder sa protection au militaire qui, à l'occasion de tels faits, est placé en garde à vue, est entendu en qualité de témoin assisté ou fait l'objet d'une procédure de composition pénale. »

Article 5

- ① Après l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 30-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 30-1.* – Lorsque l'agent suspendu a obtenu, à raison des faits ayant justifié la suspension, la protection mentionnée au quatrième alinéa de l'article 11, l'administration doit, au plus tard quatre mois à compter de la suspension, dans la mesure du possible, soit le rétablir dans ses fonctions, soit, lorsque l'intérêt du service ou les poursuites pénales font obstacle à ce rétablissement, procéder à son reclassement provisoire sur un emploi dont l'exercice est compatible avec le contrôle judiciaire dont il fait le cas échéant l'objet.
- ③ Dans les cas où l'agent n'a pas demandé ou pas obtenu la protection, l'administration peut procéder, dans les conditions prévues au premier alinéa, au reclassement provisoire.
- ④ L'agent cesse de bénéficier du reclassement provisoire si une sanction disciplinaire incompatible avec celui-ci est prononcée à son encontre.
- ⑤ À l'issue de la procédure pénale et dans la mesure où la décision prise par l'autorité judiciaire n'y fait pas obstacle, l'agent ayant fait l'objet du reclassement provisoire est rétabli dans les fonctions qu'il occupait avant la

suspension, sans préjudice des éventuelles sanctions disciplinaires dont il pourrait faire l'objet. »

Article 6

- ① Après le même article 30, il est inséré un article 30-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 30-2.* – Lorsque l'agent mentionné à l'article 30-1 est placé sous contrôle judiciaire avec interdiction d'exercer tout ou partie de ses fonctions, l'autorité administrative informe le juge d'instruction, au plus tard quatre mois à compter du prononcé de la mesure de contrôle judiciaire, de la situation administrative de l'agent ainsi que des mesures qu'elle envisage de prendre, le cas échéant, en vue de son reclassement provisoire. Toute modification ultérieure de la situation administrative de l'agent est, pendant la durée du contrôle judiciaire, portée à la connaissance du juge d'instruction. La même information est transmise au procureur de la République. »

Article 7

- ① I. – L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « L'administration qui a accordé la protection au fonctionnaire ou ancien fonctionnaire mentionné au quatrième alinéa est habilitée à faire citer l'agent judiciaire de l'État, pour les besoins de l'action civile, au titre de l'article 551 du code de procédure pénale. »
- ③ II. – L'article L. 4123-10 du code de la défense est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'administration qui a accordé la protection au militaire ou ancien militaire mentionné au quatrième alinéa est habilitée à faire citer l'agent judiciaire du Trésor, pour les besoins de l'action civile, au titre de l'article 551 du code de procédure pénale. »

Article 8

- ① Après l'article 23 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, il est inséré un article 24 ainsi rédigé :

- ② « *Art. 24.* – Les réclamations adressées par les personnes mentionnées au 4° de l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits doivent être transmises au Défenseur des droits ou à ses adjoints dans l'année qui suit les faits.
- ③ Lorsque le Défenseur des droits est saisi par d'autres personnes de faits constitutifs d'un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité, le délai mentionné au premier alinéa court à compter de la révélation à l'auteur de la saisine.
- ④ Le Défenseur des droits ne peut se saisir d'office de faits constitutifs d'un tel manquement dont il a connaissance depuis plus d'un an. »

Article 9

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

