



N° 3271

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 2015.

PROPOSITION DE LOI

*visant à élargir les capacités d'intervention
des forces de l'ordre,*

(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 Mesdames et Messieurs

Éric CIOTTI, Damien ABAD, Laurence ARRIBAGÉ, Julien AUBERT, Marcel BONNOT, Jean-Claude BOUCHET, Valérie BOYER, Bernard BROCHAND, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Jean-Michel COUVE, Marie-Christine DALLOZ, Marc-Philippe DAUBRESSE, Bernard DEFLESSELLES, Lucien DEGAUCHY, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, David DOUILLET, Daniel FASQUELLE, Marie-Louise FORT, Marc FRANCINA, Laurent FURST, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Annie GENEVARD, Guy GEOFFROY, Charles-Ange GINESY, Claude GOASGUEN, Philippe GOUJON, Jean-Claude GUIBAL, Christophe GUILLOTEAU, Michel HERBILLON, Denis JACQUAT, Charles de LA VERPILLIÈRE, Valérie LACROUTE, Jacques LAMBLIN, Marc LE FUR, Pierre LELLOUCHE, Geneviève LEVY, Jean-François MANCEL, Alain MARLEIX, Olivier MARLEIX, Gérard MENUUEL, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Patrick OLLIER, Didier QUENTIN, Bernard REYNÈS, François SCELLIER, Michel SORDI, Lionel TARDY, François VANNSON, Patrice VERCHÈRE et Arnaud VIALA,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France est en guerre contre le terrorisme et contre l'expression qu'il revêt aujourd'hui : celle du fanatisme religieux et de l'extrémisme islamiste, celle qui arbore notamment le visage de l'État islamique, portant à un degré jamais égalé les risques d'attentats et d'atteintes à la sûreté de l'État, qui pèsent sur notre pays et sur nos libertés.

Les attentats qui ont frappé la France depuis le début de l'année 2015, tout particulièrement ceux des 7 et 9 janvier puis du 13 novembre 2015, sont venus dramatiquement démontrer à la fois l'acuité de la menace, la détermination de nos ennemis à frapper sur le sol national, ainsi que leur capacité à organiser et conduire des opérations armées.

Les forces de l'ordre sont le premier rempart contre la criminalité et la violence terroriste. Force est de constater que leurs prérogatives juridiques ne sont plus pleinement adaptées au contexte et à la menace. Il importe donc de renforcer leurs capacités à répondre à cette menace et à conduire les investigations nécessaires.

La première mission régalienne de l'État consiste à réaffirmer et garantir au profit de chaque citoyen son droit naturel et imprescriptible à la sûreté. C'est l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. L'État de droit implique de lutter avec la plus grande fermeté contre toutes les formes de criminalité, et en particulier contre le terrorisme. Comme le souligne le Conseil constitutionnel, la sauvegarde de l'ordre public constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui autorise que des limitations puissent être apportées à l'exercice de libertés fondamentales.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi prévoit trois séries de mesures visant à renforcer les prérogatives juridiques des forces de l'ordre et consistant à :

- étendre le cadre légal de l'usage des armes pour les forces de l'ordre ;

- assouplir les règles relatives aux fouilles de véhicules et de bagages ainsi que celui des contrôles d'identité ;

- permettre aux policiers et gendarmes de porter leur arme en-dehors du service.

1° Étendre le cadre légal de l'usage des armes pour les forces de l'ordre.

Les dépositaires de l'autorité publique, au premier rang desquels les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, exposent quotidiennement leur vie pour protéger la population et assurer la défense des intérêts et des valeurs de la République.

Trop souvent, l'accomplissement de leur mission a des conséquences fatales, face à une criminalité qui s'affranchit de toutes limites, dotée désormais d'un équipement militaire et qui n'hésite pas à prendre prioritairement pour cible les forces de l'ordre. C'est un constat, l'uniforme ne protège plus, il expose. Onze policiers sont morts en service en 2014. 5 800 policiers et 1 760 gendarmes ont été blessés en service en 2014, alors que 15 500 d'entre eux étaient victimes d'une agression physique.

Il est donc impératif et urgent de doter les forces de l'ordre des moyens nécessaires pour faire face efficacement à ces comportements criminels, mais aussi pour garantir la préservation de leur vie et celle des Français. En effet, lorsqu'il s'agit de faire usage de leurs armes, les fonctionnaires de la police nationale, en ce qu'ils sont soumis au droit commun de la légitime défense, se trouvent dans une configuration juridique absolument identique à celles de tout particulier. Cela n'est pas acceptable : en raison de leurs fonctions et des sujétions qu'elles impliquent, les policiers nationaux ne sont pas confrontés aux mêmes situations que le reste des citoyens qu'ils protègent.

Les gendarmes bénéficient, quant à eux, de dispositions législatives qui leur sont propres et leur permettent, dans des cas limitativement énumérés, d'avoir recours à la force armée. Ce contraste avec le régime juridique dont relève le reste des policiers nationaux rend ce dernier d'autant moins acceptable que leurs missions sont similaires, que les risques encourus sont partagés et que les obligations déontologiques sont identiques.

Les règles en vigueur entraînent une insécurité juridique importante et accroissent le risque opérationnel, en limitant leur capacité d'action face à un individu armé. Ces dispositions les exposent, en outre, à des poursuites administratives et judiciaires, alors même que le danger pour leur vie et celle de la population était avéré. Une réforme du cadre juridique de l'usage des armes des forces de l'ordre est urgente et leur sécurité des commandements l'adoption d'un nouveau cadre légal. C'est l'ambition de l'**article 1^{er}** de cette proposition de loi, qui permet aux dépositaires de

l'autorité publique d'avoir recours à la force armée dans des situations où le péril est manifeste.

2° Assouplir les règles relatives aux fouilles de véhicules et de bagages ainsi que celui des contrôles d'identité

L'un des principaux outils à la disposition des forces de l'ordre pour identifier les délinquants et les terroristes sont les contrôles d'identité, les fouilles de véhicules et les fouilles de bagages. Or, compte tenu des nouvelles formes de la criminalité et de l'intensité du risque terroriste, les contraintes juridiques entourant les contrôles effectués par les gendarmes et les policiers apparaissent excessives.

En particulier, la fouille de véhicules suppose l'existence de raisons plausibles de soupçonner qu'un crime ou un délit imputable au conducteur ou des réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite. En dehors de ces hypothèses, un individu peut refuser la fouille de son véhicule. De la même façon, la fouille des bagages ne peut être exécutée par un officier de police judiciaire qu'avec l'accord express de l'intéressé en enquête préliminaire. En outre, la fouille des bagages ne paraît pas possible en présence d'un simple soupçon de flagrance, en l'absence de dispositions spécifiques dans le code de procédure pénale. Il n'apparaît, enfin, pas possible de procéder à la fouille de n'importe quel bagage aux fins de recherche et de poursuite des actes de terrorisme, des infractions en matière d'armes et d'explosifs, des infractions de vol et de recel ainsi que des faits de trafic de stupéfiants.

Le cadre juridique en matière de contrôle d'identité des personnes par les policiers et les gendarmes est défini par le code de procédure pénale qui prévoit des contrôles d'identité judiciaires, d'une part, et les contrôles d'identité administratifs, d'autre part, consacrés tous les deux à l'article 78-2. Alors que les premiers se fondent sur un comportement suspect de la personne, les seconds se fondent non pas sur le comportement de la personne mais sur la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment la sécurité des personnes ou des biens. Le cadre général des contrôles d'identité administratifs est toutefois contraint par l'obligation faite aux autorités publiques de justifier notamment des circonstances particulières établissant l'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle.

Dans le même temps, le cadre légal applicable aux agents des douanes est beaucoup plus adapté. L'article 60 du code des douanes prévoit en effet que ceux-ci peuvent « procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes ». À nouveau, cette restriction des

capacités d'investigation de la police et de la gendarmerie nationales, en regard des prérogatives attachées aux unités de la douane, n'est justifiée par aucun motif valable touchant aux libertés publiques, en regard de l'intensité des menaces, auxquels le pays est confronté.

Dans l'objectif de garantir la sécurité des Français, première des libertés et condition de l'exercice des droits individuels, les **articles 2, 3 et 4** de la présente proposition de loi proposent d'aligner le régime juridique en matière de contrôles d'identité des personnes, de fouille des véhicules et des bagages applicable aux policiers et gendarmes sur celui des douaniers.

3° Permettre aux policiers et gendarmes de porter leur arme en-dehors du service.

Face à une menace permanente, susceptible de frapper à tout moment et en tout lieu du territoire, la posture de sûreté doit être permanente. Les policiers et les gendarmes y concourent au quotidien, dans l'exercice de leurs missions.

Considérant le niveau atteint par la menace, il convient désormais d'adopter des mesures permettant de renforcer très largement les mesures de sécurité dans le respect des libertés individuelles. Assouplir l'octroi des autorisations de port permanent d'arme aux policiers et aux gendarmes placés en position hors service doit permettre à ces personnes qualifiées et formées au maniement des armes et au cadre juridique de leur usage d'intervenir dès le début d'une attaque terroriste, contrariant ainsi son issue.

Exposé à des tirs de riposte immédiats, dès le commencement de son agression, le terroriste peut être contraint de cesser de tirer et de prendre la fuite rapidement, comme cela a été le cas lors de l'attentat de Copenhague. La situation en Israël est tout aussi révélatrice. Plusieurs attentats ont été stoppés par des personnes qualifiées qui étaient armées et qui se trouvaient à proximité de l'action terroriste.

C'est dans cet objectif que les policiers et les gendarmes doivent être autorisés expressément à porter leur arme de service, y compris en dehors du service. Dans cette hypothèse, le cadre juridique applicable à l'usage des armes par les dépositaires de l'autorité publique est celui de la légitime défense prévu à l'article 122-6 du code pénal.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article 122-6 du code pénal, il est inséré un article 122-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 122-6-1.* – Ne sont pas pénalement responsables les dépositaires de l'autorité publique qui accomplissent un acte de défense lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux.
- ③ « Ne sont pas pénalement responsables les dépositaires de l'autorité publique, régulièrement autorisés à porter et à faire usage d'une arme de service, qui déploient la force armée :
- ④ « 1° Lorsque eux-mêmes ou autrui font face à un danger imminent présenté par des personnes armées ;
- ⑤ « 2° Lorsque sont exercées contre eux-mêmes ou autrui des violences graves qu'ils ne peuvent faire cesser autrement ;
- ⑥ « 3° Lorsque des personnes armées, qui ont ou ont eu un comportement manifestement dangereux, refusent de déposer leur arme après deux sommations à haute et intelligible voix, faisant état de la qualité de leur auteur et ordonnant le dépôt des armes. La seconde sommation précise que le refus d'obtempérer est suivi de l'emploi de la force armée ;
- ⑦ « 4° Lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés ;
- ⑧ « 5° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs, qui ont manifesté un comportement violent et dangereux, n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt, si l'emploi de la force armée ne fait pas peser un risque manifeste sur la vie d'autrui ;
- ⑨ « 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 Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Le second alinéa de l'article 78-1 est ainsi rédigé :
- ③ « Les autorités de police et les gendarmes peuvent contrôler l'identité des personnes se trouvant sur le territoire national. »
- ④ 2° L'article 78-2 est abrogé.

Article 3

- ① Après l'article 78-1 du même code, il est inséré un article 78-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 78-1-1.* – Pour l'application des dispositions du code pénal, les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie peuvent procéder à la visite des moyens de transport. »

Article 4

- ① Après l'article 78-1-1 du même code, dans sa rédaction issue des dispositions de la présente loi, il est inséré un article 78-1-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 78-1-2.* – Pour l'application des dispositions du code pénal, les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie peuvent procéder à la visite des marchandises. »

Article 5

- ① I. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Au second alinéa de l'article L. 315-1 après le mot : « pendant » sont insérés les mots : « et en dehors de ».
- ③ 2° À l'article L. 315-2, après le mot : « armes », sont insérés les mots : « à tout moment ».
- ④ II. – À l'article L. 2338-2 du code de la défense, après le mot : « armes », sont insérés les mots : « à tout moment ».

- ⑤ III. – Après l'article 122-6-1 du code pénal, il est inséré un article 122-6-2 ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. 122-6-2.* – Le cadre juridique applicable à l'usage des armes par les dépositaires de l'autorité publique, en dehors du service, est celui de la légitime défense prévu à l'article 122-6 du présent code. »