



N° 224

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2017.

PROPOSITION DE LOI

relative au renforcement de la sécurité,

(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
Mme Marie-France LORHO,
députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le manque d'anticipation du Gouvernement concernant l'évolution sociale des villes est inquiétant. Face à la montée des violences et aux atteintes portées à la sécurité des Français comme dans le quartier de Viry-Châtillon où des policiers ont fait l'objet d'atteinte à leur vie, force est de constater que la criminalité de rue s'est installée. Aujourd'hui, ce sont près de 100 quartiers qui sont hors de contrôle⁽¹⁾. Tous les territoires sont prioritaires, « alors que l'État décide, ce sont les collectivités qui paient »⁽²⁾.

Fermer les yeux sur les véritables problèmes dans les banlieues n'a engendré que l'accroissement de ces violences. Ce qui s'apparente bel et bien à de la criminalité est fortement minimisé. Un trafic de drogue, le fait de tirer sur un membre des forces de l'ordre n'est pas un acte de délinquance, c'est un crime. Ces délinquants, notamment dans les villes de Toulouse, Marseille ou dans la banlieue parisienne, doivent être châtiés.

Si Marseille connaît le plus grand nombre de tueries en France, « les cités coupe-gorge » se multiplient sur le territoire français. D'après la classification du ministère de la ville, on recense une bonne quarantaine de ville avec des « quartiers sensibles de non-droit »⁽³⁾. Les faits de violences urbaines, les trafics de drogue et les fusillades y sont journaliers.

Ces bandes veulent empêcher les forces de l'ordre d'accéder aux cités, et y parviennent de plus en plus. Il devient urgent d'empêcher ces délinquants de se livrer à leur trafic : cela implique d'avoir suffisamment de fonctionnaires pour intervenir sur le terrain. Les forces de l'ordre doivent pouvoir se sentir soutenues dans leurs actions par une réponse pénale ferme provenant de la justice. Trop souvent les délinquants arrêtés se retrouvent libérés après leur garde-à-vue. La justice trop laxiste ne prononce que rarement des sanctions, et ces délinquants en ont conscience.

Les banlieues ne sont pas suffisamment quadrillées, et c'est pour cela qu'elles s'enflamment. La police ne dispose pas d'un commissariat dans chacune des communes placées sous sa responsabilité. C'est pourquoi il est nécessaire de redonner les prérogatives nécessaires au maintien de la police nationale.

(1) Contribuables associés, Les enquêtes du contribuable n° 14.

(2) Op. cit.

(3) Op. cit.

1. – Renforcer la sécurité : une urgence

a) Montée de la délinquance

Le rapport de l'Observatoire national de la délinquance et réponses pénales rapporte au sujet de la criminalité en France en 2013 ⁽⁴⁾ que les vols et tentatives de vols liés aux résidences des ménages connaissent une augmentation record, avec 3,8 % des ménages touchés en 2012. On passe de 780 000 à 1 050 000 pour le nombre de vols, qui seraient principalement des vols de métaux et de bijoux. Ces raptus sont commis de plus en plus dans le cadre d'une criminalité transnationale organisée. La part d'étrangers au sein des personnes mises en cause pour ces délits est en hausse en 2013.

Les vols et tentatives de vols ou acte de vandalisme liés aux véhicules sont passée de 3,8 % des ménages en 2009 à 6,4 % en 2012 soit de 1,8 million d'actes à 2,1 millions d'actes estimés. Ces actes sont toujours en nombre impressionnant et de nombreuses voix critiquent le système d'enregistrement des plaintes, visant à faire diminuer artificiellement le bilan négatif.

En 2012, 1,4 % des personnes de 14 ans et plus ont déclaré avoir été victimes de violences physiques « hors ménage » (hors du cadre du logement). Sur près de 51,3 millions de personnes de 14 ans et plus, on estime le nombre de victime déclarées à 710 000. En 2008, 18,1 % des personnes de 14 ans ou plus déclaraient qu'il leur arrivait de se sentir personnellement en insécurité dans leur quartier ou leur village. En 2013, ce sont plus de 22 % de ces personnes qui le déclarent. En 2012, 5 017 vols à main armée ont eu lieu dont 63 % contre des personnes morales du secteur marchand. Ce sont des attaques contre les commerces de proximité principalement (60 %).

La justice de plus en plus laxiste favorise la prévention et le dialogue qui ne sont pas des issues concluantes. La délinquance augmente considérablement dans certains secteurs. Les vols, agressions et homicides sont très élevés dans un État où les instances gouvernementales peinent à faire respecter l'autorité.

(4) https://www.inhesj.fr/sites/default/files/fichiers_site/ondrp/rapports_annuels/synthese_2015.pdf.

b) Criminalité et délinquance

En 2014 l'INSEE rapporte que le nombre d'atteintes aux biens déclarées par les ménages et les personnes de 14 ans et plus est estimé à près de 7 millions⁽⁵⁾. Ces atteintes aux biens concernent les vols et tentatives de vol visant une résidence ou un véhicule du ménage et les actes de vandalisme contre le logement ou la voiture. On dénombre 5,4 millions de vols, tentatives de vol et actes de vandalisme contre les résidences ou les véhicules des ménages ainsi que 1,5 million de vols et tentatives de vols personnels. Le nombre de ménages victimes de cambriolages ou de tentatives de cambriolages de la résidence principale est toujours voisin en 2014 du niveau qui avait été atteint dès 2011.

Environ 568 000 ménages se déclarent en 2014 victimes de cambriolages ou de tentatives de cambriolage de la résidence principale, niveau proche de 2013. Ils représentent 2 % de l'ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine.

Pour la première fois depuis le début de la décennie 2010, le nombre estimé de personnes de 18 à 75 ans se déclarant victimes de violences physiques ou sexuelles sur deux ans, soit en 2013-2014, est supérieur à 2 millions en France métropolitaine. Au sein du ménage, le nombre de femmes victimes de violences physiques par une personne qui n'est pas leur conjoint progresse.

Début 2015, en France métropolitaine, un peu plus de 21 % des personnes de 14 ans et plus déclarent ressentir de l'insécurité dans leur quartier ou leur village : souvent (2,6 %), de temps en temps (8,4 %) ou rarement (10,1 %). La part des personnes déclarant éprouver un tel sentiment s'élève à 16,8 % alors qu'il se situait en moyenne à 14,6 % de 2007 à 2010.

c) Trafic de stupéfiants : état des lieux

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales rapporte qu'en 2014, les agents des douanes ont intercepté 198,4 tonnes de stupéfiants lors de 12 819 constatations⁽⁶⁾. En 2013, 143,2 tonnes de stupéfiants avaient été saisies lors de 12 242 constatations, ce qui représente des augmentations de 38,5 % des saisies et 4,7 % des

(5) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906691?sommaire=1906743>.

constatations ⁽⁶⁾. La valeur fiduciaire des produits saisis est de 657 millions d'euros, contre 536 millions en 2013 (+ 121 millions d'euros). Ces évolutions s'expliquent par la hausse des volumes saisis de cannabis (+ 83,5 %) et d'héroïne (+ 82 %). Les saisies de cocaïne connaissent en revanche une baisse (- 8,3 %) et ce, contrairement à la hausse importante observée entre 2012 et 2013). Pour la troisième année consécutive les saisies d'amphétamines ont également diminué (- 6,6 %) et s'établissent à 263,3 kilogrammes (282 kilogrammes en 2013). En revanche, les saisies de doses d'ecstasy ont augmenté de 301,6 % pour représenter près de 1 450 000 doses appréhendées (360 556 en 2013). Les saisies de « khat », quant à elles, ont atteint 32,6 tonnes en 2014 (contre 48,9 tonnes en 2013, soit une diminution de 33,3 %). Les données d'activité des services des douanes entre 2009 et 2014 révèlent une baisse des constatations de près de 10 % (soit 1 410 constatations de moins). Néanmoins, cette diminution n'est pas linéaire sur la période, le nombre de constatations repart à la hausse entre 2012-2013 et 2013-2014 (respectivement + 22,7 % et + 4,7 %).

2. – Renforcer la sécurité : des échecs législatifs à pallier

a) Ce qui a été proposé

Le sixième rapport au Parlement a fait ressortir les nombreux obstacles et limites dans la mise en œuvre de la stratégie, qui tiennent notamment aux difficultés à instaurer un partenariat local opérationnel permettant de déboucher sur des actions concrètes en direction des publics les plus exposés à la délinquance.

Jean-Marc Ayrault, dans sa stratégie nationale désastreuse, n'a pas su recouvrir l'étendu des pratiques locales pour prévenir de la délinquance qui ont investi les quartiers. Avec 82 millions d'euros engagés en trois ans pour la vidéo protection, aucune proposition efficace n'a été mise en place. La stratégie de Jean-Marc Ayrault n'a pas su freiner les réels problèmes concernant la délinquance et la criminalité dans les quartiers avec que les violences physiques et le sentiment d'insécurité ne cessent de croître.

L'État peine à faire respecter son autorité, les nombreuses réformes pénales rendent la justice permissive, et la délinquance ne cesse d'augmenter. Les vols, agressions et homicides sont considérablement élevés face à une stratégie de prévention de la délinquance qui est un échec ⁽⁷⁾.

(6) https://www.inhesj.fr/sites/default/files/fichiers_site/ondrp_ra-2015/3-3_stup_douanes_cr.pdf

(7) <http://france-rennaissance.org/2014/la-montee-de-la-delinquance-en-france/>

b) Légitime défense : cas d'échec

On constate une hausse des violences dans les agressions, et des délinquants de plus en plus brutaux qui utilisent des armes de guerre. Il est nécessaire de renforcer les moyens dont disposent les policiers tant pour assurer leur propre sécurité que pour assurer la sécurité de l'ensemble des citoyens. Dans le cas présent, les policiers ne peuvent faire usage de leur arme que dans la seule condition d'être eux-mêmes menacés par une arme de même nature.

En 2014, la gendarmerie nationale a enregistré un total de 3 765 atteintes commises à l'encontre de son personnel ou de ses biens⁽⁸⁾. Les agressions physiques sur les militaires de la gendarmerie nationale ont représenté 2 377 faits. Elles ont ainsi augmenté de près de 2,5 % par rapport à l'année 2013, année durant laquelle 2 320 faits avaient été enregistrés, soit une augmentation en volume de 57 faits en une année. Ainsi, ce sont 5 549 personnels qui ont été victimes d'atteintes, soit près de 8,6 % de plus que l'année précédente où 5 109 militaires de la gendarmerie étaient concernés. Parmi les fonctionnaires visés, 1 769 ont été blessés contre 1 706 en 2013 (+ 3,7 %).

Ces agressions se produisent essentiellement lors d'interventions visant à faire cesser des troubles à l'ordre public ou lors d'interpellations. En 2014, la part des atteintes physiques dans ces circonstances s'élevait à 62,3 % (64 % en 2013). Hormis ce cas de figure, les contrôles de police de la route représentent le deuxième contexte où les violences sont les plus fréquentes. Leur part s'est élevée à 13 % de l'ensemble des actes commis et recensés (16,6 % en 2013). Suivent, dans une moindre mesure, les agressions au cours de missions de surveillance (7,1 %).

En 2014, onze départements métropolitains comptabilisaient plus de 40 agressions. Les personnels de la gendarmerie nationale ont été particulièrement victimes dans l'Oise (62 faits) ou en Isère (61 faits). Comparés à 2013, ces deux départements enregistrent respectivement des variations de - 6 faits et de + 7 faits. Concernant les DOM-TOM, les agressions de gendarmes ont été plus fréquentes en Nouvelle-Calédonie (81 faits), en Guadeloupe (76 faits) et en Guyane (62 faits).

À l'échelle nationale, l'usage d'une arme caractérisait près de 42 % des 2 377 faits recensés pour l'année 2014. Cette proportion reste plus

(8) https://www.inhesj.fr/sites/default/files/fichiers_site/ondrp_ra-2016/2016_ra_atteintesgn.pdf.

élevée en Outre-mer où plus de la moitié des atteintes portées à l'encontre des gendarmes ont été perpétrées à l'aide d'une arme à feu ou d'une arme par destination. Ces proportions s'élèvent à 82 % en Nouvelle-Calédonie, à 55 % en Martinique et à 50 % à Mayotte.

La mesure de l'évolution des phénomènes de délinquance exige de ne pas s'en tenir aux seules statistiques sur les crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie. Celle-ci ne reflète que l'activité d'enregistrement des forces de police et non la réalité des atteintes subies par les victimes. Il est donc indispensable de disposer d'autres sources de données susceptibles de fournir des informations sur les infractions pour lesquelles les victimes n'ont pas déposé de plainte. La non reconnaissance de la légitime défense pour les forces de l'ordre a des conséquences importantes qui nuisent au bien de la Cité.

Au printemps 2012, un policier a été mis en examen pour homicide volontaire après avoir tiré une balle qui avait atteint dans le dos un individu armé et dangereux, et dont le comportement qui avait immédiatement précédé le tir semblait constitutif d'une menace grave. Cette décision judiciaire a provoqué un émoi considérable au sein des forces de l'ordre ⁽⁹⁾.

La confrontation à la violence extrême constitue en soi un facteur de stress aigu pour ceux qui y sont exposés. Malheureusement, à cette tension extrême s'ajoute désormais un stress juridique qui constitue un danger pour les forces de l'ordre, puisqu'il est indiscutablement de nature à perturber leur jugement dans des situations vitales.

La légitime défense des policiers demande un acte fort de la part du Gouvernement. Il est indispensable de préciser la notion d'actualité de la menace en prenant en considération la globalité de l'action, afin de mettre un terme aux restrictions jurisprudentielle. D'autre part, insérer dans la loi les conséquences de l'effroi causé par la nécessité de se défendre en situation vitale comme critère d'évaluation de la légitimité des actes de défense.

La législation française pourrait s'inspirer de la Suisse dont le rapport à ces questions est hautement pragmatique et dont la population pourtant très majoritairement armée, subit un taux de criminalité nettement inférieur au nôtre.

(9) <http://institutzx.cluster014.ovh.net/2013/02/15/legitime-defense-victime-est-elle-determinee-rester/>

Par le biais de la question de la légitime défense des forces de l'ordre, c'est aussi la question de la défense du citoyen qu'il faut soulever. L'actualité récente le montre, il y a une forte hausse de la violence dans la société, ainsi le débat doit être lancé.

Face à la hausse considérable des violences et la prolifération des armes de guerre sur le terrain, la réflexion sur la légitime défense est d'actualité. Les tribunaux sont en décalage sur les critères d'application de la légitime défense face aux situations pratiques. Ce décalage est lié à une méconnaissance du quotidien des forces de l'ordre.

Il est pourtant des situations dramatiques où la légitime défense est hélas nécessaire au sens premier du terme, et il convient de redéfinir les présomptions légales qui la définissent pleinement restaurés dans une vision judiciaire et concrète de ces situations. Une évolution législative est souhaitable pour permettre à chaque victime de ne pas se voir contrainte à le rester lorsque cela est possible ⁽¹⁰⁾.

Les violences subies par les forces de l'ordre sont quotidiennement accompagnées de la menace armée. Cette hausse massive de la violence a provoqué un sentiment d'insécurité chez les forces de l'ordre comme chez les citoyens qui se retrouvent confrontés de plus en plus à des situations où ils se trouvent contraint à se défendre pour protéger leur intégrité.

c) Les mesures à prendre d'urgence

Face à cette hausse de la criminalité, le Gouvernement ferme les yeux et ne propose que des compromis inefficaces.

Un jeune homme issu de l'immigration grille un feu à Tourcoing et termine dans le coma en voulant échapper aux forces de l'ordre. Un passager meurt, l'autre est gravement blessé. Ce dernier a d'ailleurs confirmé aux enquêteurs que le conducteur savait que le véhicule faisait l'objet d'une mesure d'immobilisation pour défaut d'assurance, et qu'il avait refusé de s'arrêter pour éviter d payer une amende. Il n'en faut pas plus aux quartiers sensibles pour s'enflammer. S'en est suivi de quatre nuits d'émeutes passées sous silence dans la grande presse. Le Gouvernement a laissé le soin aux responsables locaux de gérer ces émeutes ⁽¹¹⁾.

(10) http://www.institutpourlajustice.org/wp-content/uploads/2013/02/NS-N°25_Thibault-de-Montbrial.pdf.

(11) Contribuables associés, op. cit.

Le fait d'injecter des moyens financiers pour mieux intégrer les populations issues de l'immigration n'est plus valable. Il est temps d'équiper efficacement les forces qui détiennent l'autorité pour que les banlieues ne s'enflamment plus à la moindre interférence avec la police ⁽¹²⁾.

Jean-Pierre Havrin, l'ancien conseiller technique du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, a posé la problématique de la police de proximité, sujet qui revient régulièrement dans le débat public ⁽¹³⁾.

Il est nécessaire d'implanter une police présente sur le terrain capable de rassurer les citoyens et de dissuader la délinquance de rue. Dans les quartiers sensibles où l'insécurité n'est pas qu'un sentiment la police de proximité doit avoir un rôle préventif et dissuasif ⁽¹⁴⁾.

La police d'investigation et d'intervention ne peut être envisagée comme le seul outil de l'action publique en ce qui concerne la sécurité. La mise en place d'une police de proximité doit être envisagée dans les quartiers sensibles pour modérer les tensions et freiner la criminalité.

Comme le souligne « L'action policière s'exerce au sein d'un maillage territorial bien identifié qui doit se doubler d'une déconcentration des missions de police. Chaque résident doit pouvoir constater une présence physique de la police, sur la voie publique. Il faut adapter la politique de sécurité aux différents quartiers. La police doit connaître son territoire et la population qui y vit et doit être connue et reconnue de celle-ci. Il est nécessaire que les missions de police soient les plus proches possibles des habitants, les autorités publiques doivent se lancer dans une reconquête des quartiers en y intégrant des commissariats annexes » ⁽¹⁵⁾.

(12) <http://france-rennaissance.org/2015/la-france-en-proie-au-chaos-le-gouvernement-absent/>

(13) <http://www.laviedesidees.fr/La-police-de-proximite-un-projet.html>.

(14) <http://www.ladynamiquecqfd.org/wordpress/?cat=39>.

(15) http://edoctore74.univ-lille2.fr/fileadmin/master_recherche/T_1_chargement/memoires/justice/oberc01.pdf.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I

LÉGITIME DÉFENSE

Article 1^{er}

- ① L'article 122-5 du code pénal est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Si la personne, en repoussant une attaque, a excédé les limites de la légitime défense au sens du premier alinéa, le juge atténue la peine. »

Article 2

- ① Après l'article 122-6 du même code est inséré un article 122-6 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 122-6 bis.* – Est présumé avoir agi sous l'état de légitime défense :
- ③ « Le dépositaire de l'autorité publique qui utilise son arme de service pour faire face à une attaque physique menaçant gravement son intégrité physique ;
- ④ « ou celle d'un tiers ;
- ⑤ « si celui-ci après deux sommation n'arrive pas à faire lâcher son arme à un agresseur armé ;
- ⑥ « Cette présomption est simple. »

TITRE II

DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article 21-7 du code civil est complété par les mots :
- ② « Sauf si, durant cette période, celui-ci a été condamné par la justice pour des crimes énumérés dans le code pénal. »

Article 4

Ces mêmes peines planchers s'appliquent pour les étrangers qui ont engagées, ou non, la procédure de leur naturalisation ainsi que ceux qui ont reçu la nationalité depuis moins de cinq ans.

Article 5

- ① Le premier alinéa de l'article 25-1 du même code sera complété par les mots :
- ② « Cette règle ne s'applique pas pour les actes de terrorismes ».

Article 6

- ① Le deuxième alinéa du même article est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Ces dispositions ne s'appliquent pas pour les faits constitutifs d'un acte de terrorismes. »

Article 7

Le dernier alinéa du même article est supprimé.

Article 8

- ① L'article 17-2 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

- ② « Tout crime ou délit puni par le droit pénal commis pendant la procédure d'acquisition de la nationalité, vaut annulation de la procédure et, le cas échéant, perte de la nationalité. »

Article 9

Toute personne ayant acquis la nationalité française au titre de l'article 21-1 du code civil et ayant commis tous les crimes punis par le droit pénal pendant les cinq ans qui suivent l'acquisition est dépossédée de sa nationalité.

TITRE III

DURCISSEMENT DES PEINES

Article 10

- ① Pour tout criminel récidiviste légal, la peine ne peut être inférieure aux seuils qui suivent :
- ② 1° De la moitié de la peine ou détention criminelle.
- ③ 2° De vingt ans si le crime est puni de détention ou réclusion à perpétuité.

Article 11

Le juge peut, selon les circonstances de l'infraction, prononcer des peines inférieures.

Article 12

Au premier alinéa de l'article 433-5 du code pénal, le montant : « 7 500 euros » est remplacé par le montant : « 10 000 euros ».

Article 13

- ① Le même article est complété par une phrase ainsi rédigée :

- ② « Lorsqu'il est adressé à un agent des forces de l'ordre dans le cadre de sa mission, l'outrage est puni de six mois d'emprisonnements et 10 000 euros d'amende. »

Article 14

À la fin du premier alinéa de l'article 433-5-1 du même code, les mots : « 7 500 euros d'amende » sont remplacés par les mots : « 10 000 euros d'amende assortis d'une peine de six mois de travaux d'intérêts généraux ».

Article 15

Au deuxième alinéa du même article le montant : « 7 500 euros » est remplacé par le montant : « 15 000 euros ».

Article 16

À la première phrase de l'article 2212-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « a pour objet de » sont remplacés par les mots : « se doit de ».

Article 17

Au second alinéa de l'article 222-57 du code pénal, les mots : « dix ans d'emprisonnement » sont remplacés par les mots : « quinze ans de réclusion criminelle ».

Article 18

- ① L'article 222-64 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « L'interdiction du territoire français doit être prononcée dans les conditions prévues à l'article 131-30, soit à titre définitif, soit pour une durée maximale de dix ans, à l'encontre de tout étranger coupable de l'une des infractions prévues à la présente section dont condamnation est une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement. »

Article 19

- ① Après l'article 222-11 du même code est inséré un article 222-11-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 222-11-1.* – L'infraction définie à l'article 222-9 est punie de vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elle est commise à l'encontre d'un représentant de l'autorité publique. »

Article 20

Le 4° de l'article 222-10 du même code est supprimé.

