

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi visant à revivifier la représentation politique (n°555 rectifié) (M. Bruno Bilde, rapporteur) 2
- Examen de la proposition de loi visant à instituer une présomption de légitime défense pour les membres des forces de l'ordre (n°557) (M. Michaël Taverne, rapporteur) 17
- Informations relatives à la commission 36

Mercredi

14 décembre 2022

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence
de M. Sacha Houlié,
Président**



La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Sacha Houlié, président.

La Commission examine la proposition de loi visant à revivifier la représentation politique (n°555) (M. Bruno Bilde, rapporteur).

M. le président Sacha Houlié. Nous examinons ce matin les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de la journée réservée au groupe Rassemblement national, le 12 janvier prochain.

M. Bruno Bilde, rapporteur. « La réforme du système électoral peut se faire par la loi ordinaire, mais cette réforme aurait plus de conséquences politiques et une signification plus étendue que la révision de bien des articles de la Constitution ». Ces mots du doyen Georges Vedel doivent nous inviter à une discussion sérieuse, en laissant nos clivages de côté ; je sais que nous en sommes capables.

Notre proposition de loi (PPL), qui vise à mettre en place un scrutin proportionnel de liste au niveau départemental pour les élections législatives, relève bien de la loi ordinaire puisque l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe également les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ». Quant à l'article 24 de la Constitution, il n'impose au législateur qu'une seule contrainte : maintenir un suffrage direct, en opposition au mode d'élection des sénateurs.

Cette idée, le Rassemblement national la défend depuis longtemps, comme d'autres formations politiques. Sous la précédente législature, le Modem et la France insoumise ont déposé des propositions de loi en ce sens. Un peu plus loin dans le temps, cette proposition était la quarante-septième des 101 propositions du candidat François Mitterrand. Plus récemment, le Président de la République, après avoir soutenu l'intégration d'une dose de proportionnelle, s'est dit favorable à un système de proportionnelle intégrale. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des rares points d'accord entre les deux candidats présents au second tour de l'élection présidentielle.

À l'exception des élections législatives de 1986 – dont le mode de scrutin inspire la présente proposition de loi –, la V^e République a toujours privilégié le scrutin majoritaire à deux tours. Ce n'est pourtant une évidence au regard ni de notre histoire, ni des pratiques de nos voisins.

Au cours de notre histoire, la III^e République a connu une alternance entre scrutin majoritaire de liste et scrutin majoritaire uninominal. Sous la IV^e République, le choix a été fait d'un scrutin proportionnel au niveau départemental, assorti d'une prime majoritaire à partir de 1951. Sous ces deux Républiques, les arrondissements ou les départements constituaient les circonscriptions, afin d'éviter les manipulations de découpage – de charcutage, pour certains – électoral, fréquemment pratiquées sous l'Empire et la Restauration.

En Europe, le mode de scrutin français constitue une exception. Hormis le Royaume-Uni, qui a adopté le scrutin uninominal à un tour – moins inégalitaire que le nôtre – tous les pays européens appliquent un mode de scrutin proportionnel ou mixte. Dans les scrutins mixtes, une dose de scrutin majoritaire vient corriger les imperfections de la proportionnelle, en améliorant la représentativité ou la stabilité du système électoral.

Ce caractère d'exception doit nous interpellier en ces temps où notre démocratie s'essouffle. Pour reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon, nos compatriotes souffrent de « mal-représentation » ; ils ont le sentiment que leurs revendications sont invisibles. En 2017, alors que Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon avaient recueilli à eux deux 41 % des suffrages au premier tour de l'élection présidentielle, ils n'avaient obtenu que 4,3 % des sièges à l'Assemblée nationale. En 1993, le RPR avait obtenu 82 % des sièges en ayant recueilli seulement 40 % des voix. La surreprésentation du parti arrivé en tête est une constante sous la V^e République, et elle nourrit l'abstention. Tous les chercheurs que nous avons auditionnés s'accordent sur le fait que l'abstention trouve sa principale source dans la conviction des électeurs que leur vote ne sera pas pris en compte. Les études montrent ainsi que les électeurs de gauche se démobilisent dans les circonscriptions de droite et inversement.

Certes, cette conception utilitariste tranche avec celle de nos parents et grands-parents, qui considéraient le vote comme un devoir républicain et moral. Cependant, il nous faut prendre en compte cette évolution et entendre la volonté des Français d'avoir un parlement pluraliste avec une majorité relative.

Le scrutin majoritaire porte atteinte au pluralisme et à notre démocratie représentative. Il renforce le fait majoritaire alors même que la Constitution donne au Gouvernement les moyens de contraindre le Parlement, même en l'absence d'une majorité absolue. Cette inégalité électorale se double de lourdes conséquences financières, compte tenu de l'effet des élections législatives sur le financement des partis.

La proportionnelle peut réduire l'abstention et contribuer à rapprocher nos concitoyens de la vie démocratique. Elle redonnerait une chance à chaque parti d'obtenir un siège dans chaque département et les électeurs verraient davantage un intérêt à se déplacer. Selon une étude, le mode de scrutin proportionnel augmenterait la participation de 7,5 %, toutes choses restant égales par ailleurs. Nous y voyons l'opportunité d'engager un processus vertueux, qui donnerait au Parlement plus de légitimité et de force face au Gouvernement.

Il est urgent de prendre en considération le message que les Français nous envoient, élection après élection, en se déplaçant moins et en accordant leur vote à de nouveaux partis. Ils ont souhaité dépasser le clivage droite-gauche et les enquêtes d'opinion montrent qu'ils sont satisfaits de ce que le Président de la République ne dispose que d'une majorité relative. Nous devons nous adapter à cette nouvelle donne.

« Le mode de scrutin fait le pouvoir, c'est-à-dire qu'il fait la démocratie ou la tue », écrivait en 1947 Michel Debré, le père de la V^e République. Avec ce texte, nous pouvons donner un nouveau souffle à notre démocratie représentative.

M. Gilles Le Gendre (RE). Cette proposition de loi nous rappelle quelque chose... Et pour cause ! Elle reprend mot pour mot celle que le groupe Modem avait déposée le 23 février 2021, elle-même réplique de la loi de 1985, qui instaurait pour la première et dernière fois de la V^e République la proportionnelle intégrale. Dans une première version du texte, vite abandonnée, vous aviez même plagié une proposition de loi déposée par La France insoumise en mars dernier. Au Rassemblement national, la photocopieuse fonctionne à plein régime !

Nous ne sommes pas dupes de cette stratégie du coucou législatif, manœuvre à laquelle vous aviez déjà eu recours pour la réintégration des personnels soignants non vaccinés. Pas plus qu'elle n'avait alors fonctionné, le groupe Renaissance ne souhaite qu'elle réussisse s'agissant de la modification du mode de scrutin.

Notre majorité n'est cependant pas hostile à une évolution du mode d'élection des députés. Au cours du premier mandat, en 2018 puis en 2019, nous avons même soutenu l'intégration d'une dose de proportionnelle pour les élections législatives. Ce projet n'a pas abouti, mais nous n'y avons pas renoncé, les propos tenus par le Président de la République lors de la campagne présidentielle en témoignent.

Je vous entends déjà nous inviter à amender votre texte. Eh bien, non ! Nous ne jouerons pas avec vous cette scène bien connue de la personne à laquelle, lors d'une soirée, on s'est contenté de répondre par un sourire poli pour l'éconduire mais qui rappelle le lendemain pour nous inviter à dîner. Si nous appelons également de nos vœux une revitalisation démocratique de notre pays, si l'évolution de la loi électorale nous semble pouvoir y contribuer, nous sommes convaincus qu'elle ne permettrait pas à elle seule d'atteindre l'objectif visé. La proportionnelle, à petite ou grande dose, est une brique sans doute essentielle de la reconstruction démocratique que les Français attendent, mais bien d'autres briques seront nécessaires pour mener à bien ce chantier : la rénovation du travail parlementaire, le développement d'outils de démocratie directe et délibérative, ou encore la transformation en profondeur de l'action publique. Le défi consistera à ajuster ces briques entre elles pour nous assurer que l'édifice tienne debout.

C'est avec cette ambition de cohérence que le Président de la République installera prochainement la commission transpartisane sur les institutions – dès lors qu'il s'agit de réécrire la règle du jeu démocratique, tous les joueurs doivent s'engager.

De même qu'il y a quelques semaines le groupe Renaissance a voté contre la proposition de La France insoumise sur le référendum d'initiative partagée, il ne votera pas en faveur de ce texte. Mais il ne votera pas non plus pour les amendements de suppression et s'opposera à toutes les propositions visant à lancer un débat que nous jugeons prématuré.

Mme Béatrice Roulland (RN). Selon un sondage Ipsos de septembre 2022, 70 % des Français considèrent que la démocratie fonctionne mal. Ce sentiment se vérifie dans les urnes, puisque les Français votent de moins en moins. L'abstention progresse de façon constante à l'échelon local, atteignant, en 2021, 55,4 % aux élections municipales et 66 % aux élections départementales et régionales. Peut-on continuer à se satisfaire d'une telle situation ? Comment expliquer cette désaffection ?

Pour Jérôme Sainte-Marie, auditionné lundi dernier, les Français sont prêts à voter lorsqu'ils ont l'impression que leur vote servira à quelque chose. À la question de savoir si la personne qui sera élue pourra agir sur leur quotidien, si la réponse est négative, ils n'auront pas envie de se déplacer. Le scrutin proportionnel à un tour permettrait-il à tous les Français de se sentir représentés et concernés ? Nous le pensons.

Certains partis politiques sont sous-représentés – c'était le cas du Rassemblement national il y a peu de temps encore. En 2017, alors que notre parti avait recueilli 10,6 millions de voix, il n'envoyait que 8 députés à l'Assemblée nationale. En revanche, La France insoumise et Les Républicains, qui n'avaient pas accédé au second tour, obtenaient respectivement 30 et 112 députés. Une telle disproportion, pour ne pas dire une telle injustice, entraîne, sinon un rejet du système électoral, au moins un sentiment de frustration qu'il nous faut proscrire.

L'adoption du système proportionnel, garant d'une représentativité plus juste et démocratique, et incontestablement plus respectueux des courants politiques, permettrait-elle de réduire l'abstention ? Nombre de spécialistes, parmi lesquels Jérôme Sainte-Marie et

Benjamin Morel, constitutionnaliste de renom, le pensent. C'est également ce que nous ressentons en allant sur les marchés : si les Français pensaient que leur candidat et leurs idées pouvaient être représentés, ils se sentiraient concernés par l'élection.

Quant à l'argument du risque d'instabilité, il ne résiste pas longtemps à l'analyse : les études montrent que les alliances imposées par la proportionnelle sont généralement stables. Comme l'a fait remarquer Benjamin Morel, depuis 2000, la France a vu se succéder seize gouvernements quand l'Allemagne en a connu sept, l'Espagne neuf et l'Italie douze. Angela Merkel a donné la réplique à quatre Présidents de la République française. La France reste, avec la Grande Bretagne, le seul pays européen à ne pas avoir recours à la proportionnelle.

Le Rassemblement national considère depuis longtemps que l'instauration d'un scrutin proportionnel au niveau départemental permettrait une juste représentation des Français et renforcerait le pouvoir du Parlement. Notre groupe votera donc en faveur de cette proposition de loi.

Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES). La France insoumise votera contre cette proposition de loi. À elle seule, l'élection des députés à la proportionnelle n'est pas susceptible de donner plus de pouvoir aux citoyens ; elle ne ferait que modifier la configuration de la représentation des partis politiques au Parlement.

Au reste, cette seule mesure occulte le problème fondamental de notre régime qu'est l'hyperpouvoir, la toute-puissance de l'exécutif, en particulier du Président de la République. La législature en cours le montre bien : jamais, dans la période récente, l'Assemblée nationale n'a été aussi représentative et pourtant, lorsque nous mettons en minorité les amis du Président, ils dégainent le 49.3. C'est donc là qu'il faut agir, avec une série de mesures qui mettront fin à la monarchie présidentielle. Car c'est bien la monarchie présidentielle qui expulse les citoyens de la démocratie.

L'irresponsabilité politique du Président de la République engendre des comportements sous couvert d'impunité. On le voit avec la question de la retraite. Les Français sont contre l'allongement de la durée des cotisations. En 2007, Nicolas Sarkozy, en campagne présidentielle, avait fait la promesse de ne pas toucher à la retraite à 60 ans : il l'a trahie. En 2012, François Hollande a fait de même. En 2022, Emmanuel Macron a certes évoqué l'augmentation de l'âge de départ à la retraite, mais il a été élu grâce aux voix de personnes qui y sont opposées et il le sait. Pourtant, cet homme seul compte imposer cette réforme injuste grâce à son pouvoir présidentiel. Voilà ce qui génère dégoût et abstention, ce qui rend malade notre démocratie ! Car le « corps » électoral, lorsqu'il s'avance vers les urnes, n'est pas entier ; il est amputé d'électeurs qui ne s'inscrivent pas, qui ne votent pas, qui votent blanc ou nul. Ceux-là, ce sont les électeurs des classes populaires, qui éprouvent le plus de dégoût face aux trahisons successives de l'Élysée, et des hommes et femmes politiques.

J'avais déposé un amendement afin que les votes blancs et nuls soient considérés comme des votes exprimés et que, lorsqu'ils représentent plus de 50 % des suffrages, l'élection soit invalidée. Je l'avais assorti d'un autre amendement visant à rendre le vote obligatoire, ce qui semble nécessaire pour que le corps électoral reste entier. Ces amendements ont été considérés comme irrecevables – dommage !

Un des moyens de lutter contre le dégoût nous semble être l'instauration du contrôle citoyen. C'est pourquoi La France insoumise propose une mesure historique : le droit de révoquer les élus en cours de mandat.

Le Rassemblement national, qui est d'essence bonapartiste, ne conçoit la politique que comme un moyen de donner plus de pouvoir au Président, jamais au peuple. Cette vision nous différenciera toujours, puisque nous croyons en la souveraineté populaire.

M. le président Sacha Houlié. J'ai déclaré vos amendements irrecevables car le vote blanc et le vote obligatoire n'ont pas de rapport direct ou indirect avec la nature uninominale ou proportionnelle du scrutin.

M. Xavier Breton (LR). En ces temps où le fossé se creuse entre nos concitoyens et les élus, toute réflexion sur la démocratie est la bienvenue. Cependant, notre groupe s'opposera à cette proposition de loi.

Le choix d'un mode scrutin dépend de la finalité qu'on en attend : soit une représentation la plus fine possible de la population dans sa diversité, soit l'obtention d'une majorité permettant de gouverner. Sachant que l'on tente souvent d'atteindre les deux, si l'on souhaite privilégier la première, le scrutin proportionnel doit l'emporter, mais si l'on cherche avant tout la stabilité, le scrutin majoritaire s'impose – c'est ce que défend la Constitution de la V^e République. D'ailleurs, les tenants de la proportionnelle sont ceux qui se sont toujours opposés à cette dernière : de François Mitterrand, qui avait voté contre son institution lors du référendum de 1958, à nos collègues de La France insoumise qui la contestent ouvertement.

Tout n'est pas tout noir ou tout blanc : la proportionnelle peut permettre de gouverner et le scrutin majoritaire offre parfois une représentation plus fine – c'est le cas en ce moment. Les institutions jouent alors leur rôle et différents articles de la Constitution donnent à la majorité relative la possibilité de gouverner. C'est l'un des points forts de nos institutions que d'assurer, en dépit des alternances politiques, des cohabitations et des scrutins, une certaine stabilité.

Le passage de la circonscription au département nous semble présenter un risque d'éloignement puisque, pour les élections à la proportionnelle, ce sont les partis politiques qui établissent les listes électorales ; ils choisissent leurs candidats pas forcément parmi ceux qui s'engagent directement auprès des citoyens. On voit bien aussi que les scrutins de liste, comme ceux des élections régionales, sont, pour les partis, la tentation d'envoyer des têtes de listes issues des secteurs les plus peuplés, écrasant ainsi la représentation des territoires ruraux.

Enfin, le cadre étant plus large, les résultats seront lissés, et les petits bastions politiques se retrouveront noyés dans un résultat départemental qui verra les grandes formations l'emporter.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Nous n'avons pas attendu le Rassemblement national pour évoquer la question de la proportionnelle et en débattre au sein de la commission des lois. D'ailleurs ce texte est un « copié-collé » des propositions de lois que le Modem et La France insoumise avaient déposées. Je suis surprise de la facilité avec laquelle on peut piquer les textes des autres. Si le texte est bon, pourquoi pas, mais il faudrait au moins citer ses sources – quand on est universitaire, on ne se permet pas le plagiat ! C'est une question de transparence et de déontologie, et de ne pas vous avoir entendu vous expliquer sur ce sujet nous met mal à l'aise.

Notre groupe est favorable à une dose de proportionnelle, mais défavorable à une proportionnelle intégrale.

Vous avez raison, il faut refaire du collectif. Les réformes constitutionnelles, comme celle que vous présentez, peuvent y contribuer, mais elles ne sont pas essentielles. Surtout, elles ne suffiraient pas à répondre à la crise démocratique que nous connaissons. Il serait même surprenant que le scrutin à la proportionnelle intégrale y parvienne, alors que les partis sont dégradés et remis en question. Comment des listes établies par des partis n'ayant pas la confiance du peuple pourraient-elles offrir un remède à une désaffection dont les causes sont multiples ?

Je ne crois pas que les listes en cours de constitution en vue des élections régionales par des accords entre les formations politiques soient le reflet d'une écoute citoyenne et d'une bonne représentativité. Les conseillers régionaux ont d'ailleurs bien des difficultés à se faire connaître sur les territoires.

Ce texte se fonde sur l'idée selon laquelle le mode de scrutin proportionnel serait par essence plus démocratique que le scrutin majoritaire. Or, le fonctionnement par listes privilégie les cadres des partis au détriment des élus de terrain, qui disposent pourtant d'une légitimité dans leur circonscription. En outre, l'éclatement de la représentation est loin de faire le jeu des citoyens, qui n'ont aucun mot à dire sur les coalitions formées après les élections.

Je ne partage pas l'analyse selon laquelle le mode de scrutin majoritaire serait brutal et moins juste. À l'inverse du mode de scrutin proportionnel à un tour, le mode de scrutin majoritaire à deux tours permet au citoyen d'arbitrer entre les alliances proposées.

Il n'est pas exact non plus que le scrutin proportionnel est la seule alternative au scrutin majoritaire. Il existe une infinité de modes de scrutin, les uns pouvant être combinés avec les autres, comme c'est le cas en Allemagne.

Le groupe Socialistes et apparentés votera donc contre cette PPL, comme il l'a fait pour toutes les propositions tendant à mettre en place un dispositif de proportionnelle intégrale.

M. Didier Lemaire (HOR). Le groupe Horizons partage profondément l'objectif louable de revivifier notre démocratie. Un bon mode de scrutin permet, en effet, la juste représentation des territoires et des idées.

Cependant le changement ne saurait se faire au prix d'un bouleversement de notre équilibre institutionnel et de la stabilité précieuse que Michel Debré et le général de Gaulle ont souhaité offrir à la France en 1958 et qui avait tant manqué sous la IV^e République. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours était apparu comme la solution la plus pertinente, en permettant de faire émerger une majorité claire et une opposition cohérente. En outre, il offre aux électeurs la possibilité de choisir des gens plutôt que des partis et une lisibilité démocratique que certains pays nous envient.

Le mode de scrutin actuel n'empêche en rien certains groupes politiques d'être justement représentés au sein de l'Assemblée nationale. La composition inédite de notre assemblée le prouve.

Le groupe Horizons partage l'idée qu'il est nécessaire d'ouvrir une réflexion globale sur le fonctionnement de nos institutions. Nous sommes conscients que notre démocratie représentative s'essouffle et que de moins en moins d'électeurs se rendent aux urnes. Favoriser la représentation de partis ou groupements politiques qui réalisent des scores significatifs à chaque scrutin et reflètent la diversité des opinions du corps électoral devient crucial pour

l'exercice démocratique. Un groupe de travail transpartisan se penchera prochainement sur la refondation de nos institutions – rejoignez-le ! L'instauration d'une dose de proportionnelle sera nécessairement abordée dans ce cadre, par exemple pour 15 % ou 20 % des sièges au niveau national, comme cela avait été proposé par le Gouvernement lors du précédent quinquennat.

L'équilibre constitutionnel nécessite que des majorités stables puissent émerger afin d'éviter tout blocage de l'action publique. Notre groupe votera contre cette proposition de loi.

M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES). Les écologistes sont, depuis longtemps, favorables à la proportionnelle. Nous la pratiquons d'ailleurs dans nos instances internes avec le succès que chacun sait....

Nous nous inscrivons dans une tradition parlementariste et, à ce titre, nous critiquons ouvertement la V^e République. Celle-ci a établi une base verticale en 1958 et, avec le référendum de 1962 instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, un lent glissement a commencé vers une concentration de l'ensemble de la décision politique à l'Élysée. Désormais, le chef de l'État ne donne plus les grandes lignes, il s'occupe du détail et gouverne en lieu et place du Gouvernement – on est bien éloigné de l'esprit de la Constitution de 1958.

Cette concentration est inefficace, peu rassurante quant à la continuité démocratique et elle fragilise le régime lui-même. Il y aurait donc urgence à tout réécrire mais, en France, on attend les crises pour changer de constitution. Alors, en attendant la crise de régime, examinons la possibilité de la proportionnelle.

Cette seizième législature montre que sortir du fait majoritaire entraîne un léger rééquilibrage. La proportionnelle permettrait de stabiliser une situation aujourd'hui accidentelle. Encore faut-il donner un sens à ce mode de scrutin. Pour nous, il s'agit d'aller vers plus de démocratie, ce qui implique de rééquilibrer les pouvoirs en reconnaissant le pouvoir législatif comme un contrepoids nécessaire au pouvoir exécutif, d'affirmer l'indépendance du pouvoir judiciaire et de reconnaître comme supérieurs l'État de droit et la garantie des libertés publiques. Dès lors, au regard du soutien affiché par le Rassemblement national aux régimes illibéraux d'un Trump, d'un Bolsonaro, d'un Orban ou d'un Poutine, de ses attaques contre l'État de droit, de sa défiance à l'égard des libertés publiques et de son mépris de l'indépendance de la presse, on s'interroge sur sa cohérence et sa sincérité.

Pendant la campagne présidentielle, Marine Le Pen avait d'ailleurs défendu le principe d'une proportionnelle assortie d'une forte prime majoritaire, jusqu'à un tiers, rendant ainsi caducs tous les bénéfices de ce mode de scrutin. Pourtant, vous reprenez à l'identique les modalités de vote envisagées dans les propositions de loi déjà citées de La France insoumise et du Modem, vous livrant à une forme de parasitisme, de manœuvre. Le groupe écologiste refuse d'être l'instrument de votre petit jeu, qui consiste à vous donner une apparence de respectabilité et de défenseurs de la démocratie, quand votre projet est fondamentalement antiparlementariste, autoritaire et illibéral. En conséquence, nous ne voterons pas en faveur de ce texte.

Pour autant, la proportionnelle reste un sujet sérieux et un véritable enjeu démocratique. Comme je l'ai annoncé, je déposerai avant la fin de l'année un texte présentant un dispositif qui garantisse la parité ainsi qu'une représentation fidèle à la volonté générale, qui ne serait pas amoindrie par une prime majoritaire ni par une multitude de circonscriptions.

Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES). Voilà un texte au titre ambitieux mais au contenu décevant. Modifier le mode de scrutin des élections législatives ne peut suffire à ramener les Français vers les urnes. Leur désamour pour les élections et la question politique en général s'explique davantage par une perte de confiance, le sentiment de ne pas être entendus et d'être représentés par une caste politique éloignée de leurs préoccupations. La proportionnelle seule ne changera rien à cette réalité, bien au contraire.

Il ne sortirait du scrutin à la proportionnelle intégrale organisé à l'échelle du département que des élus attachés à un parti et désignés sur une base géographique trop large. Ces élus hors-sol, les Français n'en veulent pas. La taille variable des départements, tant géographique que démographique, poserait des problèmes de représentativité. Sans compter que l'échelle départementale, plus vaste que celle de la circonscription, aurait pour effet d'éloigner les électeurs de leur député – tout l'inverse de ce qu'il faudrait pour rétablir la confiance du peuple dans le politique.

Le scrutin de liste à un tour favoriserait les partis politiques les plus importants, au détriment des petites formations et des mouvements citoyens, de plus en plus nombreux, alors que les Français se détournent de plus en plus des partis politiques traditionnels et boudent les étiquettes. Il pourrait obliger les petits candidats à des alliances parfois contre-nature ou purement électoralistes, pour ne pas disparaître. Loin de favoriser la représentation politique, ce mode de scrutin restreindrait sa diversité et sa sincérité.

En faisant le jeu des grands partis, la proportionnelle ne permet pas de lutter contre l'hyperprésidentialisme actuel. Mieux vaudrait commencer par décorrélérer les élections législatives et présidentielle. Votre texte ne dit rien à ce sujet.

Le groupe Gauche démocrate et républicaine ne rejette pas en bloc le scrutin proportionnel. Simplement, tel que vous le proposez, il n'est pas adapté et ne répond pas au problème que vous posez dans l'exposé des motifs de votre proposition de loi. Sur le fond, celle-ci n'emporte donc pas notre adhésion.

Surtout, nous ne sommes pas dupes de votre façon d'opérer. En reprenant quasiment à l'identique un texte présenté lors de la dernière législature par La France insoumise, votre groupe fait quelque chose d'encore moins beau que de copier ; de façon plus perverse, il tente de mettre LFI en difficulté tout en s'attirant les voix du Modem et de Renaissance qui s'étaient prononcés en faveur du scrutin proportionnel sous la précédente législature. Ainsi drapé dans des intentions de façade, le Rassemblement national cherche à déstabiliser les autres partis politiques et, sous couvert de revivifier la représentation politique, il aspire en réalité à l'anéantir. La manœuvre est grossière. Le groupe GDR restera fidèle à ses valeurs et votera contre cette proposition de loi.

M. Jean-Louis Bricout (LIOT). Il n'est plus possible d'ignorer les demandes exprimées par les citoyens d'un renouveau démocratique. Pour autant, faut-il faire table rase de soixante-quatre ans de scrutins en une journée ? Soyons réalistes, bouleverser notre régime électoral à l'occasion d'une niche de groupe n'est ni souhaitable, ni raisonnable.

Certes, les failles du scrutin uninominal majoritaire sont réelles et celui-ci conduit à une surreprésentation de certains partis politiques. Cependant, croire qu'un passage brutal à une logique de proportionnelle réglerait la question de l'abstention ne me semble pas sérieux.

La proportionnelle intégrale ne sera pas le remède miracle à tous les maux de notre démocratie. D'abord, le scrutin proportionnel est porteur d'un risque substantiel d'éloignement du député et du citoyen. Certes, nous sommes tous des élus de la nation, mais nous sommes aussi issus de bassins électoraux bien déterminés. Ce qui fait la richesse de notre chambre, c'est sa diversité politique, mais aussi la diversité des territoires qui y sont représentés – un député égale une circonscription bien identifiée. Entretenir le lien privilégié, parfois intime et toujours précieux que nous avons avec elle est notre devoir. Le travail du parlementaire c'est aussi d'être en prise directe avec son territoire, de prendre son pouls, d'accueillir et relayer les demandes et les interrogations des citoyens, des acteurs économiques et des élus locaux. Je suis convaincu que nos concitoyens sont très attachés à ce lien.

Avec cette PPL, vous entendez corriger ce qui vous semble être un manque de représentativité. Pour le groupe LIOT, il s'agit d'un discours dangereux – mais vous nous y avez habitués –, qui tend à remettre en cause la légitimité des députés. Et que proposez-vous ? Un système porteur d'autres faiblesses. Censé ouvrir à plus de représentativité, il remettra en cause la proximité : le scrutin de liste n'est ni plus ni moins qu'une réduction de l'offre politique pour nos citoyens ; il produit un conglomérat de candidats plus subordonnés aux appareils politiques, réduisant la possibilité de candidatures libres et indépendantes – telles que la mienne –, qui incarnent la particularité et l'authenticité des territoires.

Si plusieurs groupes se montrent favorables à faire évoluer les institutions pour rénover notre démocratie, entre proportionnelle intégrale, par département ou par région, dose de proportionnelle ou démocratie participative, aucun consensus n'existe sur la voie à suivre. La question mérite mieux qu'un échange à l'emporte-pièce. Elle réclame un véritable débat et des discussions approfondies. Nous préférons soutenir l'idée d'un chantier de refonte globale de nos institutions et plaider pour un choc de décentralisation. Une niche parlementaire n'offre pas le temps nécessaire pour ouvrir un tel chantier. Notre groupe votera contre cette proposition.

M. Erwan Balanant (Dem). Il est délicat pour nous d'aborder ce texte, qui est presque identique à celui que nous avons déposé, puis retiré sous la législature précédente, et que nous avons un temps songé à représenter, dans le cadre de notre première niche de l'actuelle législature.

Nous l'avions présenté afin d'ouvrir le débat et d'affirmer la nécessité de conduire une réflexion sur le mode scrutin pour désigner les parlementaires. En effet, par leur abstention massive lors des élections législatives, les Français nous disent leur désintérêt, qui pourrait tenir à leur incompréhension du rôle de député – nous devons encore y travailler.

Lorsqu'on aborde le sujet de la proportionnelle avec des experts, très rapidement, la discussion s'oriente sur le type de proportionnelle, mais surtout sur les institutions. Que ce soit les constitutionnalistes, les sociologues ou les politistes, tous nous ont dit que la proportionnelle est une pièce de l'édifice, mais pas la solution qui réglera tout.

C'est pourquoi le groupe Modem avait souhaité retirer son texte, pour pouvoir discuter avec les acteurs de la vie politique du pays de la question de nos institutions, de son articulation avec celles de la décentralisation, de la démocratie participative ou de l'engagement citoyen. Tous ces sujets doivent être appréhendés au sein d'une même réflexion, qui doit être transpartisane. À cet égard, le groupe Modem attend avec impatience l'installation par le Président de la République du groupe transpartisan.

Votre texte, bien qu'il répare de façon bienvenue un oubli de notre part quant à la parité, reste, comme le nôtre, incomplet. Il ignore le mode de financement de notre vie politique, qui repose sur le scrutin uninominal à deux tours et sur la répartition qui s'opère en fonction des résultats de ce scrutin. Si ce texte était adopté sans qu'ait été ajustée la question du financement des partis, nous aurions un vrai problème.

Bien évidemment, notre groupe ne votera pas ce texte, puisque nous l'avions retiré pour la bonne raison que l'approche doit être plus globale.

M. Bruno Bilde, rapporteur. Nous proposons un scrutin proportionnel de liste au niveau départemental, car il s'agit d'un mode de scrutin lisible et équilibré, qui répond aux critiques du manque de proximité au profit des « apparatchiks » et du risque d'instabilité politique.

Le choix des départements comme circonscriptions répond à l'objection du manque de proximité. Nos collègues Les Républicains, notamment, oublient que 73 % des sénateurs sont élus au scrutin proportionnel de liste au niveau départemental. Personne ici n'oserait remettre en cause leur attachement à leur territoire et la connaissance qu'ils en ont. Cela devrait inciter les députés à prendre un peu de hauteur pour considérer les problématiques à l'échelle du département et pas seulement au niveau de leur circonscription. De plus, la possibilité pour chaque parti d'obtenir un siège dans davantage de départements les incitera à s'investir partout sur le territoire, alors qu'ils leur arrivaient, jusqu'à présent, de délaissier les circonscriptions dans lesquelles ils n'avaient aucune chance.

Certains s'inquiètent d'un potentiel désintérêt de la part des têtes de liste, qui seraient des « apparatchiks ». D'abord, il ne me semble pas que le scrutin majoritaire ait empêché un certain nombre de parachutages dans des circonscriptions facilement gagnables. Chez Les Républicains, M. Stefanini est la figure emblématique de cette pratique, puisqu'il a essayé de se faire élire dans pratiquement toutes les régions de France, sans succès. Ensuite, cette critique pourrait s'entendre si nous proposons une dose de proportionnelle avec une circonscription unique ou une proportionnelle intégrale au niveau national, qui créeraient en effet deux catégories de députés : ceux du terrain et ceux de Paris. En l'occurrence, il y aura bien souvent moins de cinq sièges à pourvoir, puisque 70 des 107 départements comptent moins de cinq députés, soit 75 %. Les listes seront donc courtes et tous les candidats devront être pleinement engagés.

Nous pensons que le scrutin de liste est susceptible de provoquer un renouvellement des élus, notamment grâce à la parité hommes-femmes. Là encore, je comprends l'inquiétude de nos collègues Les Républicains, qui sont régulièrement sanctionnés pour leur incapacité à investir des femmes candidates.

Concernant la stabilité politique, les institutions de la V^e République ont été conçues pour permettre au Gouvernement d'agir même en l'absence de majorité absolue, et la situation actuelle le montre. Il n'y a donc pas d'incompatibilité de principe entre la V^e République et la proportionnelle. À l'inverse, sous la III^e République, le scrutin majoritaire n'avait pas empêché l'instabilité gouvernementale. Quant à nos nombreux voisins qui utilisent des modes de scrutin proportionnels, ils sont très bien gouvernés, souvent dans le calme et le consensus.

Pour répondre aux orateurs, madame Garrido, vous allez voter contre la proposition de loi identique à celle de M. Mélenchon, que M. Corbière a présentée dans cette même salle en avril 2021. Où voulez-vous en venir ?

M. Legendre me reproche d'appliquer notre programme en présentant cette proposition de loi. Je rappelle qu'il s'agit aussi d'un engagement de campagne du Président de la République.

Enfin, madame Untermaier, je ne pique le texte de personne. J'ai bien précisé au début de mon intervention que cette proposition de loi est un copier-coller de la loi qui a régi les élections législatives de 1986.

Article 1^{er} (article L 123 du code électoral) : *Élection des députés au scrutin proportionnel au niveau départemental*

Amendements de suppression CL1 de M. Xavier Breton et CL9 de M. Fabien Di Filippo (discussion commune).

M. Xavier Breton (LR). Nos différents amendements de suppression ont également pour but de poursuivre nos échanges sur les institutions. Même si nos propositions divergent, c'est ensemble qu'il nous faut réfléchir pour revivifier notre démocratie.

Je comprends qu'avec ce texte, le candidat plusieurs fois malheureux dans différentes circonscriptions dont vous parliez, monsieur le rapporteur, réussirait à se faire élire, grâce au scrutin de liste. Nous pensons, nous, que chaque candidat doit se faire élire dans sa circonscription et que les apparatchiks ne doivent pas devenir têtes de listes aux élections à la proportionnelle.

Vous n'avez pas répondu sur le risque d'écrasement des territoires ruraux dans la représentation. Forcément, ce sont les candidats issus des secteurs les plus denses démographiquement qui seront choisis comme têtes de listes départementales. Cette recherche de « rentabilité » en termes de voix est déjà courante lors des élections régionales. À cet égard, les territoires ruraux sont moins intéressants, donc moins représentés. C'est aussi pour défendre ces territoires que nous proposons cet amendement de suppression.

M. Fabien Di Filippo (LR). Nos concitoyens souhaitent l'inverse de ce que produirait cette PPL : de la proximité, de la considération et la possibilité de s'identifier à leurs représentants. Tout ce qui a concouru à éloigner le citoyen de ses élus – la loi NOTRE et ses intercommunalités toujours plus grandes, les grandes régions, les binômes dans des cantons aujourd'hui deux fois plus grands qu'avant – a alimenté ce sentiment de défiance à l'égard d'élus, qui paraissent lointains et déconnectés de la réalité.

Je souscris à l'argument de Xavier Breton : plus on agrandit les échelles, plus les territoires ruraux sont laissés pour compte parce qu'ils pèsent moins. Une vraie réforme du scrutin législatif consisterait à prendre davantage en compte ces territoires, qui représentent une richesse pour la France mais qui, pour des raisons démographiques, sont parfois laissés de côté et soumis à la bonne volonté d'administrations bureaucratiques très urbaines, voire métropolitaines.

M. Bruno Bilde, rapporteur. Je m'étonne que vous soyez aussi défiant à l'égard du département qui est probablement, avec la commune, la structure la plus aimée des Français.

Quant à la représentation des territoires, la proposition de loi ne change rien au nombre de députés des départements ruraux.

Avis défavorable.

M. Gilles Le Gendre (RE). Nous n'avons aucune raison de voter ces amendements de suppression. Nous ne voudrions pas donner l'impression que nous considérons ce débat comme non légitime. Il est tout aussi légitime qu'intéressant. Nous voterons donc contre la totalité des amendements de suppression.

Je veux pour preuve que le débat n'est pas tout à fait mûr, y compris au sein du Rassemblement national, le fait que Mme Le Pen n'a pas signé la proposition de loi et s'est toujours prononcée en faveur d'un système mixte. Il gagnera donc à se poursuivre.

M. Fabien Di Filippo (LR). Le département fait encore partie des échelons les plus populaires parce que, dans les cantons, les Français s'identifient à un élu proche d'eux au quotidien, avec lequel ils peuvent entrer facilement en contact. Avec le mode de scrutin que vous proposez, les permanences dans tous les territoires disparaîtront.

Les territoires ruraux ne le sont pas forcément intégralement. Le département de la Moselle se caractérise par une concentration urbaine très forte entre Metz et le Luxembourg, le long de la frontière, et par un Sud rural. Ma circonscription, qui compte parmi les plus grandes de France avec 261 communes, est rurale. Je suis donc le représentant d'un territoire rural au sein d'un département qui ne l'est pas. Or, pour préparer une liste en vue des élections, on ira chercher des élus à Metz, dans le sillon mosellan qui concentre 600 000 habitants sur le million que compte le département. Le type de proportionnelle proposée accroîtrait les déséquilibres en termes de représentation démographique, toujours au bénéfice des espaces métropolitains.

M. Xavier Breton (LR). Certes, votre système garantira aux départements ruraux d'être aussi bien représentés qu'aujourd'hui. Le problème concerne les départements composés à la fois de concentrations urbaines et de territoires ruraux : les formations politiques auront intérêt à placer des candidats issus des secteurs urbains en haut de leur liste. La proportionnelle ayant pour effet de faire élire les têtes de liste, les candidats des territoires ruraux, qui formeront plutôt le bas de la liste, ne seront pas représentés. L'urbain prendra toujours le dessus, raison pour laquelle nous sommes opposés à ce système.

La commission rejette les amendements.

Amendement CL22 de M. Yannick Favennec-Bécot.

M. Yannick Favennec-Bécot (HOR). Cet amendement tend à maintenir le système uninominal à deux tours actuel dans les départements comptant onze députés ou moins – donc plutôt ruraux –, et à instaurer la proportionnelle sans seuil dans les départements comportant plus de onze circonscriptions. Ainsi, 22,5 % des députés, soit 118 d'entre eux, seraient élus à la proportionnelle.

Puisque de moins en moins d'électeurs vont voter, il me paraît primordial d'ouvrir une réflexion globale sur notre démocratie représentative. L'introduction d'une dose de proportionnelle pourrait contribuer à lutter contre l'abstention. Un mode de scrutin mixte ne bouleverserait pas notre équilibre institutionnel. L'introduction d'une dose de proportionnelle aux élections législatives recueille d'ailleurs un large assentiment chez nos concitoyens. Selon un sondage de l'Ifop, réalisé en novembre 2020, 73 % des Français y étaient favorables. Au sein de l'Union européenne, vingt et un pays ont des systèmes proportionnels, et cinq des systèmes mixtes.

Il me paraît néanmoins nécessaire de maintenir un scrutin uninominal à deux tours dans une grande majorité des départements, ne serait-ce que parce que ce système permet d'élire des personnes et non des partis politiques.

M. Bruno Bilde, rapporteur. Votre amendement vise à instaurer une dose de proportionnelle plutôt que la proportionnelle intégrale. J'y suis défavorable, car il créerait deux catégories de députés : ceux élus sur le terrain, qui devront passer du temps en circonscription, et ceux désignés par leur parti politique au sein d'une liste nationale. Il ne réglerait en aucun cas le problème de la représentativité avec ces quelques miettes de proportionnelle.

M. Gilles Le Gendre (RE). La proposition de notre collègue est intéressante. Il existe différentes options techniques et politiques entre lesquelles il faudra trancher le moment venu mais, au stade actuel, nous ne soutiendrons pas plus cet amendement que la proposition de loi.

Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES). Nous ne discuterons pas et nous ne voterons pas les amendements qui visent à enrichir cette proposition de loi du RN. Nous l'avons dit, vouloir s'appuyer sur les batailles antérieurement menées par La France insoumise sur la question de la proportionnelle est une manœuvre grossière. Lorsque nous avons souhaité introduire la proportionnelle, nous avons demandé en même temps, dans une proposition de loi constitutionnelle, le droit de révoquer les élus, le développement du référendum d'initiative citoyenne et la prise en compte des votes blancs et nuls. C'est toute une panoplie qu'il faut déployer.

Le *démocratie-washing* du RN est inacceptable. Des ministres d'extrême droite empêchent en France les professeurs de faire des sorties scolaires, attaquent les meetings de La France insoumise ou de la gauche dans les universités, mais on n'entend jamais l'extrême droite s'exprimer à ce sujet, et pourtant le RN veut faire croire qu'il est l'ami de la démocratie.

Je vous alerte sur un dernier point : est-ce aux députés de déterminer comment ils sont eux-mêmes élus ? N'y a-t-il pas un conflit d'intérêts dans cette manière de faire, même quand on l'utilise en toute bonne foi pour essayer d'améliorer notre démocratie ? Nous pensons que c'est une assemblée constituante qui devra organiser le passage de la V^e République à la VI^e. Nous l'avons toujours dit. Cela ne doit pas empêcher l'Assemblée nationale d'organiser la convocation d'une telle assemblée constituante, mais ce n'est quand même pas à nous de déterminer comment nous allons, nous-mêmes, être élus.

M. le président Sacha Houlié (RE). Je rappelle juste que le législateur, en tant que constituant, peut bien réviser la Constitution et qu'il peut ainsi prévoir les modalités d'organisation des institutions. Il peut aussi, par des lois organiques et ordinaires, fixer les modalités électorales.

M. Bruno Bilde, rapporteur. Il existe effectivement une autre possibilité, madame Garrido : le référendum, auquel nous sommes tout à fait favorables.

La commission rejette l'amendement.

Puis, elle rejette l'article 1^{er}.

Article 2 (art. L. 124 du code électoral) : *Attribution des sièges aux listes de candidats aux élections législatives*

Amendements de suppression CL2 de M. Xavier Breton et CL10 de M. Fabien Di Filippo.

M. Xavier Breton (LR). Madame Garrido, si vous ne voulez pas vous exposer au risque de conflit d'intérêts, vous n'êtes pas obligée d'être candidate la prochaine fois.

Je regrette que le rapporteur nous propose une proportionnelle intégrale de manière sèche, c'est-à-dire sans autre mesure. J'ai travaillé avec Stéphane Travert dans le cadre d'une mission d'information, qui visait à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale : nous avons formulé, en décembre 2021, plusieurs propositions, qui concernaient notamment le vote blanc. J'ai d'ailleurs déposé, à titre personnel, des amendements à ce sujet qui ont été déclarés irrecevables. Nous avons également proposé de développer les référendums d'initiative locale et de réfléchir à un rapprochement des modes d'élection des conseils départementaux et régionaux, dans la perspective de créer des conseillers territoriaux. Vous auriez pu faire d'autres propositions, au lieu de résumer la question de la revivification de la démocratie à l'instauration de la proportionnelle intégrale.

M. Fabien Di Filippo (LR). Lorsque la droite a proposé la création du conseiller territorial, il y a un peu plus d'une dizaine d'années, la logique était de fusionner des échelons de manière verticale pour qu'un représentant unique d'un territoire siège à la fois dans le cadre du département et dans celui de la région – un interlocuteur bien identifié par les concitoyens, qui leur rende des comptes directement et qui soit présent dans les territoires. La tendance depuis 2012, consistant à prévoir des listes, de deux personnes pour les élections départementales et nationales pour les européennes, c'est-à-dire découplées des régions, ne fait au contraire qu'éloigner le citoyen de ses représentants. Veut-on pour les élections législatives la même chose que pour les élections européennes, c'est-à-dire voter non pas pour des députés mais pour des étiquettes politiques et voir ses représentants uniquement à la télé, et non dans les territoires, les permanences, les entreprises et les associations, où on pourrait leur faire part de ses préoccupations ? Je ne pense pas que ce soit démocratiquement une évolution souhaitable.

M. Bruno Bilde, rapporteur. Avis défavorable. Il ne s'agit pas d'instaurer une proportionnelle intégrale. Un certain nombre de départements n'ont que deux ou trois députés. Il en existe même qui n'en comptent qu'un. Cela devrait rassurer les tenants de la ruralité : il n'y aura dans ces cas absolument aucune différence avec le système actuel. C'est dans les départements démographiquement importants, ayant plus de cinq députés, que la proportionnelle jouera pleinement.

Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES). Les constitutionnalistes font une différence entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé. Le premier est celui dont est seul titulaire le peuple lui-même. La souveraineté étant la caractéristique de celui qui n'a pas de maître, c'est le peuple, et lui seul, qui a le droit de se doter de normes constitutionnelles. Cela n'empêche pas les parlementaires d'user d'un pouvoir constituant secondaire, qui consiste à réviser la Constitution dont s'est doté le peuple, mais ce n'est pas en droit la même chose.

Si je plaide pour que les députés fassent attention à l'usage de ce pouvoir constituant dérivé au moment de définir les modes de scrutin pour eux-mêmes, c'est qu'on voit bien sociologiquement l'impossibilité pour cette assemblée de secréter des réformes fondamentales au sujet du mode d'élection des députés. Combien d'entre nous sont d'accord avec le droit de révoquer les élus en cours de mandat ? Très peu, car cela implique sociologiquement de penser contre soi-même. Quand vous me dites, monsieur Breton, que le plus simple serait que je ne me représente pas, pour avoir une opinion plus légitime en la matière, je vous demande de vous regarder vous-même : vous en êtes à votre quatrième mandat. N'avez-vous pas entendu au sein de la société les demandes de limitation du cumul des mandats dans le temps ? Quand l'Assemblée nationale est composée de députés qui en sont à leur quatrième mandat, cela ne va pas dans le sens de la prise en compte de certaines revendications, et c'est pourquoi c'est une assemblée constituante qui est le cadre idoine pour délibérer, en amont d'un référendum sur le fruit de son travail.

M. Jean-Louis Bricout (LIOT). Je suis plutôt pour la suppression de cet article. Avant de nous occuper de la façon dont nous sommes élus, il faut s'intéresser à la raison pour laquelle nous le sommes et à la question du respect des parlementaires et du Parlement d'une façon générale. Quand on voit le nombre de 49.3 qui nous tombent sur la figure, les gens se demandent à quoi servent les députés.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **rejette** ensuite l'article 2.*

Article 3 (art. L. 125 du code électoral) : *Répartition des sièges de députés par département, en outre-mer et pour les Français établis hors de France*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** les amendements de suppression CL3 de M. Xavier Breton et CL11 de M. Fabien Di Filippo.*

*Puis, elle **rejette** l'article 3.*

Article 4 (art. L. 126 du code électoral [suppression]) : *Suppression des conditions d'élection au premier tour des élections législatives*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** les amendements de suppression CL4 de M. Xavier Breton et CL12 de M. Fabien Di Filippo.*

*Elle **rejette** ensuite l'article 4.*

Titre

*Les amendements CL6, CL7 et CL9 de M. Fabien Di Filippo et CL17 de Mme Valérie Bazin-Malgras **tombent**.*

M. le président Sacha Houlié. L'ensemble des articles ayant été rejeté, il n'y a pas lieu d'examiner les amendements portant sur le titre, mais je vais quand même vous donner lecture, pour le folklore, de ceux de M. Di Filippo. Ils visaient à rédiger ainsi le titre du texte : proposition de loi visant « à couper les parlementaires de toute implication locale », à « éloigner la représentation nationale de nos concitoyens » ou bien, encore mieux, à « favoriser l'élection d'apparatchiks à des strapontins parlementaires ».

*La commission ayant **rejeté** tous les articles de la proposition de loi, l'ensemble de celle-ci est **rejeté**.*

*

* *

La Commission examine la proposition de loi visant à instituer une présomption de légitime défense pour les membres des forces de l'ordre (n°557) (M. Michaël Taverne, rapporteur).

M. Michaël Taverne, rapporteur. Cette proposition de loi vise à instituer une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre. Vous n'êtes pas sans savoir, en effet, que les policiers et les gendarmes sont la cible d'atteintes récurrentes et de plus en plus violentes. En 2021, 83 432 policiers nationaux ou municipaux et gendarmes ont ainsi été victimes d'agressions, soit 228 par jour, et chaque année près d'un policier ou gendarme sur dix est victime de violences physiques. La violence est présente partout sur le territoire et elle vise particulièrement les femmes et les hommes qui assurent la sécurité des Français. Les sapeurs-pompiers n'échappent pas à ce fléau, puisqu'ils ont connu, en dix ans, une augmentation de 223 % des agressions à leur rencontre, et il en est de même pour les médecins et les postiers, qui n'osent plus aller dans certaines banlieues de peur d'être agressés.

La légitime défense est une notion ancienne, puisque Cicéron y faisait déjà référence dans son *Discours pour Milon*. Il en est aussi question en droit international, dans la Charte des Nations unies et la Convention européenne des droits de l'homme. Néanmoins, le cadre juridique, notamment celui posé par l'article 122-5 du code pénal, est particulièrement strict pour les forces de l'ordre. Face à une agression injustifiée, actuelle et réelle, les forces de l'ordre sont autorisées à riposter de façon nécessaire, simultanée et proportionnée.

Il a fallu attendre les attentats de 2015 et 2016 pour faire évoluer la réglementation de l'usage des armes, alors que le problème était déjà connu, notamment le phénomène qu'on appelle amok – les tueries de masse commises par un individu, comme celle du conseil municipal de Nanterre en mars 2002, qui a fait huit morts, ou celle de Tours, en 2001, marquée par quatre morts. Une nouvelle réglementation de l'usage des armes a vu le jour en 2017, avec l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. Cet article, après avoir posé deux conditions cumulatives, de stricte proportionnalité et d'absolue nécessité, autorise l'usage des armes par les policiers ou les gendarmes dans cinq cas : lorsque des atteintes à la vie sont portées contre eux ou une autre personne ; pour défendre des lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées, après deux sommations ; pour contraindre à s'arrêter, là aussi après deux sommations, des personnes qui échappent à leur garde et qui, dans leur fuite, peuvent perpétrer des atteintes à leur vie ou à celle d'autrui ; pour immobiliser un véhicule dont le conducteur n'obtempère pas à un ordre d'arrêt et qui, dans sa fuite, peut perpétrer des atteintes à leur vie ou à celle d'autrui ; dans le cas des « périples meurtriers » que nous connaissons bien en France.

À l'époque, de nombreuses voix disaient que les policiers et les gendarmes utiliseraient plus fréquemment leurs armes. Les chiffres communiqués par l'Inspection générale de la police

nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) font pourtant état d'une relative stabilité de leur usage. Les policiers et les gendarmes sont des professionnels. Ils ne se lèvent pas le matin en se demandant quelle arme ils vont pouvoir utiliser dans la journée ; leur priorité est, au contraire, de pouvoir rentrer chez eux, auprès de leur famille.

Il est totalement absurde de penser que cette proposition de loi donnerait aux forces de l'ordre un permis de tuer. Ce serait faire preuve d'idéologie, mais aussi de mépris et de méconnaissance totale de cette profession, qui recueille plus de 95 % d'opinions favorables chez les Français. Les policiers et les gendarmes sont, dans leur grande majorité, des mères et des pères de famille responsables. À partir du moment où une arme est utilisée, ils sont conscients de la responsabilité qui devient la leur, souvent en l'espace de quelques secondes. Ils savent qu'une épée de Damoclès restera au-dessus de leur tête pendant des mois, voire des années, alors qu'ils n'ont fait que se défendre ou défendre autrui. Ils appréhendent les conséquences judiciaires, car la seule présomption qu'ils connaissent est celle de culpabilité : c'est à eux de s'expliquer face à des agresseurs qui ne prennent jamais leurs responsabilités. Je me souviens de ces deux femmes gendarmes qui étaient intervenues lors d'un cambriolage à Collobrières, dans le Var, en 2012, et qui n'avaient pas osé tirer : le résultat est qu'elles ont toutes les deux perdu la vie. En 2011, à la préfecture de Bourges, une policière qui n'avait pas osé tirer est morte d'un coup de sabre.

Une présomption de légitime défense applicable aux policiers et gendarmes a été proposée à plusieurs reprises au cours des dernières années, en transcendant les clivages politiques et les réflexes partisans, notamment par la députée du Modem Maud Petit. Jacqueline Gourault, alors ministre auprès du ministre de l'intérieur, s'était alors dite ouverte à la réflexion. Éric Ciotti a également proposé la création d'une présomption de légitime défense.

Celle-ci existe déjà dans le code pénal, en son article 122-6, dans deux cas distincts : le fait de « repousser, de nuit, l'entrée par effraction, violence ou ruse dans un lieu habitué » ; le fait de « se défendre contre les auteurs de vols ou de pillages exécutés avec violence ». Le but est d'inverser la charge de la preuve : c'est aux agresseurs d'apporter des éléments prouvant que l'acte de défense ne respectait pas les fondamentaux de la légitime défense, c'est-à-dire une absolue nécessité et une stricte proportionnalité.

L'action défensive des membres des forces de l'ordre ne doit pas être mise sur le même plan que les actes commis par les agresseurs. La création d'une présomption simple de légitime défense n'a pas pour but de supprimer les règles de proportionnalité, de simultanéité et de nécessité. Elle vise à renforcer les outils procéduraux propres à garantir l'effectivité des moyens de défense auxquels peuvent avoir recours les policiers et les gendarmes dans le but de protéger plus efficacement leur intégrité et celle d'autrui.

Pour connaître parfaitement les forces de l'ordre, je peux vous dire que cette présomption est plébiscitée par de nombreux policiers et gendarmes. Ils ne la considèrent pas comme un permis de tirer, mais comme une reconnaissance de leurs difficultés, car ils sont tout le temps condamnés avant l'heure.

Chacun doit prendre ses responsabilités : puisque la quasi-totalité des parlementaires soutiennent les forces de l'ordre, les réarmer moralement serait une première victoire pour elles, dans une société qui bascule petit à petit dans l'hyperviolence.

M. Didier Paris (RE). Nous n'avons pas attendu cette proposition de loi pour exprimer notre soutien plein et entier aux forces de sécurité du pays – c'est absolument

fondamental, mais je ne suis pas sûr qu'on puisse en dire autant de tous les mouvements politiques ici présents. Nous l'avons fait dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) s'agissant du refus d'obtempérer, et dans d'autres textes en ce qui concerne la limitation des réductions des peines ou les exclusions de l'application de plein droit de la libération sous contrainte – et on pourrait continuer la liste.

S'il s'agit d'armer les policiers, comme vous le dites, nous leur donnons physiquement des armes – des efforts extrêmement conséquents sont réalisés en ce sens –, et nous leur avons aussi donné les armes juridiques pour pouvoir les utiliser. Je respecte pleinement notre collègue Tavernier, ancien fonctionnaire de police – il bénéficie donc d'un crédit de bonne foi –, mais cette proposition de loi n'est en réalité qu'un affichage politique, classique pour le Rassemblement national. Cette idée avait également été soutenue à un moment par Éric Zemmour, et on voit très bien d'où elle vient.

Le présent texte irait directement à l'encontre des efforts que nous avons toujours consentis. C'est une proposition de faux amis et de faux-semblants, tout à fait trompeuse parce qu'elle conduirait, contrairement à ce qu'on peut penser, à une régression pour les policiers par rapport à la situation qu'ils ont connue. J'ajoute que c'est un fatras législatif assez incroyable : le rapporteur a déposé un amendement pour supprimer l'article 2 de son propre texte. Ce n'est en réalité qu'un début de retour au bon sens : l'article 1^{er} existe déjà et l'article 2 n'était qu'un simple plagiat – comme Gilles Le Gendre l'a dit, la notion de plagiat est consubstantielle au Rassemblement national.

Il existe déjà un cadre juridique intelligent et structuré dans lequel les services de police et de gendarmerie se reconnaissent sans difficulté, et ce n'est pas le moment de le changer, avec ou sans sommation. Cette proposition de loi est inutile, mais aussi inefficace, au sens où on peut prévoir toutes les présomptions de légitime défense qu'on veut, il y aura à chaque fois une procédure judiciaire et une vérification des conditions dans lesquelles les choses se sont passées. Même présumée, la légitime défense devra être établie pour exonérer de sa responsabilité l'auteur des faits. Réintroduire un texte générique et général en faveur des fonctionnaires de police ne changera strictement rien à la réalité. Les magistrats s'attachent à vérifier dans quelles conditions réelles et subjectives se trouvait le fonctionnaire de police qui a malheureusement été obligé de sortir son arme.

Enfin, c'est une proposition de loi dangereuse, parce qu'elle visait à l'origine à s'exonérer un peu trop rapidement de la proportionnalité entre la défense et la gravité de l'atteinte – il est évident qu'un fonctionnaire de police ou de gendarmerie ne peut pas sortir son arme dans n'importe quelles conditions et pour n'importe quels faits –, parce qu'elle procurerait à certains une impression illusoire de liberté sans sécurité juridique, c'est-à-dire une sorte de désinhibition qu'aucun d'entre nous ne souhaite, et enfin parce qu'on peut difficilement penser qu'une partie de la population ne considérerait pas qu'il s'agit d'une forme de permis de tuer.

Pour toutes ces raisons, le groupe Renaissance est parfaitement opposé à cette proposition de loi. Nous avons donc déposé deux amendements de suppression – en réalité, un seul puisque le rapporteur ne souhaite lui-même conserver qu'un seul pseudo-article.

M. Stéphane Rambaud (RN). La légitime défense permet de se défendre, de protéger quelqu'un ou un bien lors d'une attaque immédiate par une autre personne. Les moyens utilisés lors de cette défense sont interdits dans toute autre situation, et c'est la justice qui vérifie si la riposte correspond véritablement à un cas de légitime défense. Pour que celle-ci soit reconnue, les cinq conditions suivantes doivent être réunies : l'attaque doit être injustifiée, c'est-à-dire

sans motif valable ; il doit s'agir d'une défense pour soi ou pour une autre personne ; la défense doit être immédiate ; elle doit être nécessaire à la protection, c'est-à-dire que la situation est telle que la seule solution est la riposte ; enfin, la défense doit être proportionnée, c'est-à-dire égale à la gravité de l'attaque.

La légitime défense se présente comme une cause d'irresponsabilité pénale. Elle permet, en effet, à l'auteur d'une infraction de se libérer de sa responsabilité, dès lors qu'il a commis l'infraction pour repousser une agression actuelle et injuste le menaçant ou menaçant autrui.

Que les forces de l'ordre soient confrontées à un problème est une évidence. Le constat à l'origine de la proposition de loi de nos collègues Taverne et Villedieu est sans appel : plus de 85 faits de violence envers les fonctionnaires de la police nationale sont enregistrés quotidiennement dans le pays. S'agissant de la gendarmerie, le nombre d'agressions physiques a augmenté de 76 % depuis 2010. Au mois de janvier 2021, sur la base d'une remontée d'informations provenant de procès-verbaux, les services statistiques du ministère de l'intérieur ont recensé 2 288 faits de violence envers les forces de l'ordre. En vingt ans, ces faits ont été multipliés par 2,3. En 2019, un bilan de la direction générale de la police nationale (DGPN) faisait état de 7 400 agents blessés dans l'exercice de leurs fonctions, du gardien à l'officier, contre 3 842 en 2004.

Un phénomène traduit particulièrement la violence grandissante à l'égard des forces de l'ordre : l'explosion des refus d'obtempérer. Ce délit a été constaté à près de 24 000 reprises en un an. Par ailleurs, les outrages aux personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) ont augmenté de 5,3 % depuis 2019.

L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, créé en 2017 par la loi relative à la sécurité publique, reconnaît déjà aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie le droit de faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée, et précise les conditions les autorisant à faire feu. Cependant, ce droit à faire usage de leurs armes ne crée pas, *stricto sensu*, de cause d'irresponsabilité pénale pour les policiers et les gendarmes. C'est pourquoi cette proposition de loi est fondée à introduire dans le code pénal des dispositions spécifiques de présomption de légitime défense en faveur des forces de l'ordre. Il s'agit de prévoir qu'en cas d'atteinte injustifiée, le policier ou le gendarme qui se défend ou défend autrui échappe à la mise en cause de sa responsabilité pénale.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Cette proposition de loi du Rassemblement national vise officiellement à instituer une présomption de légitime défense pour les forces de sécurité publique. Or, l'article 1^{er} élargirait tellement les conditions de la légitime défense que celle-ci pourrait s'appliquer à presque tous les cas – je pense notamment à l'affaire Michel Zecler, lequel avait subi des violences policières, et aux gilets jaunes qui ont été éborgnés et mutilés : dans ces cas, on aurait potentiellement pu dire qu'il s'agissait de légitime défense. L'article 2, par ailleurs, supprime les restrictions à l'usage des armes de service des policiers et gendarmes. Comme l'a dit notre collègue de la majorité, cela s'apparente clairement à un permis de tuer donné aux forces de l'ordre.

Je tiens à rappeler certains grands principes consacrés dans notre pays, en m'appuyant sur un ouvrage de policiers, *Police, la loi de l'omerta*, qui cite dans sa conclusion l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Selon l'article 9 du même

texte, « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. »

La question qui se pose actuellement est celle des refus d'obtempérer. Cette année, douze personnes sont décédées dans ce contexte. L'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme prévoit que « tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance ». Je répète néanmoins ce qui figure à l'article 9 : « toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi », et je rappelle que la peine de mort n'existe pas dans notre pays. Elle a été abolie grâce à l'action de François Mitterrand et de Robert Badinter en 1981. Cela veut dire qu'aucun délit, quel qu'il soit, ne doit normalement se conclure par le décès de celui qui le commet. Dire cela ne consiste pas à avoir la culture du laxisme, de l'excuse ou de l'impunité, comme on l'entend parfois dire. C'est avoir la culture de l'État de droit et du respect de la loi.

Cette proposition de loi est dangereuse et inutile pour les policiers. Je le dis à nos collègues du Rassemblement national : vous n'aimez pas la police, sinon vous chercheriez, comme nous, à ne pas placer les policiers dans des situations où ils se mettent en danger. Il faut, à l'inverse de ce que vous proposez, une stratégie de désescalade, notamment pour la gestion des manifestations. Il faut aussi améliorer l'équipement des policiers et se poser la question de ce qui est fait dans d'autres pays face aux refus d'obtempérer, notamment au Japon, où on utilise des techniques de marquage des véhicules. Ce serait plus utile que de mettre les policiers dans des situations où ils sont parfois en danger. On doit également améliorer la formation à la déontologie et à l'usage des armes, au tir notamment. Il faut, par ailleurs, améliorer la prise en charge post-traumatique. Aucun policier ou gendarme ne tue quelqu'un sans qu'il en résulte pour lui des effets psychologiques. J'invite vraiment à réfléchir sur ce point, au lieu d'explorer d'autres sujets comme vous le faites.

Nous voterons contre cette mauvaise proposition de loi, inutile et dangereuse, et nous avons déposé des amendements de suppression de ses deux articles.

M. Xavier Breton (LR). La question du maintien de l'ordre est, bien sûr, sensible et délicate, à la fois dans la société et au sein de la législation. Nous sommes en effet à la recherche d'un équilibre entre les libertés, d'expression, de circulation ou de manifestation, reconnues par notre Constitution et nos lois, et la sécurité de nos concitoyens et de l'ensemble de la société. L'équilibre n'est pas figé dans le temps : nous devons faire bouger le curseur en fonction des évolutions sociales et des faits constatés. Nous avons ainsi fait des propositions au cours des dernières années et des derniers mois pour renforcer le soutien apporté à nos forces de l'ordre.

Cette proposition de loi s'inscrit dans un contexte : les forces de l'ordre sont de plus en plus souvent prises à partie, de manière de plus en plus violente, et nous ne pouvons pas rester insensibles à cette réalité. Il est important d'exprimer collectivement notre soutien aux forces de l'ordre, qui doivent avoir notre confiance. La proposition de loi souffre d'imperfections – je pense notamment qu'il faudrait préciser à l'article 1^{er} qu'il faut être dans l'exercice de ses fonctions et revêtu de son uniforme ou de ses insignes extérieurs, comme le demande un amendement, et je suis également d'avis que l'article 2 n'est pas utile – mais ce texte bénéficie d'une présomption favorable de notre part, si vous me permettez cette expression.

Il est vrai que nous devons rester vigilants, en ayant toujours dans notre droit les moyens d'enquêter sur des actes qui seraient complètement injustifiables et de les sanctionner, mais le signal que nous devons donner aujourd'hui est celui du soutien à nos forces de l'ordre.

Mme Laurence Vichnievsky (Dem). Il n'est pas question de soutenir ou non les forces de police : nous les soutenons tous ici, et c'est bien normal.

Les observations que je ferai, de nature essentiellement juridique, seront en quelque sorte raccourcies, puisque le rapporteur a lui-même compris que l'article 2 était aussi inutile que dangereux – il a ainsi déposé un amendement de suppression.

Les conditions dans lesquelles les policiers et les gendarmes peuvent être amenés, dans l'exercice de leurs fonctions, à faire usage de leur arme sont fondées sur deux catégories juridiques qui constituent des cas d'irresponsabilité pénale. La première est l'ordre ou la permission de la loi. La seconde est la légitime défense. Il n'y a pas, dans le droit en vigueur, de présomption légale de légitime défense propre aux policiers. En revanche, plusieurs dispositions de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure prévoient les cas dans lesquels un policier ou un gendarme peut faire usage de son arme.

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à créer un cas de présomption légale de légitime défense propre aux policiers en cas de défense de soi-même ou d'autrui contre une atteinte injustifiée. Cette circonstance résulte de la définition générique de la légitime défense, énoncée à l'article 122-5 du code pénal en des termes identiques, mais – et c'est cela qui doit nous alerter – ne figure plus dans la proposition de loi la précision qu'il n'y a pas de légitime défense en cas de disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte. Or, la règle selon laquelle les lois spéciales dérogent aux lois générales aurait à s'appliquer. Cette proposition de loi destinée aux seuls policiers et gendarmes dérogerait donc à l'article 122-5 du code pénal, et les forces de l'ordre échapperaient à l'obligation commune de proportionnalité, ce qui serait évidemment très dangereux, comme Didier Paris et d'autres avant moi l'ont dit. C'est un cas théorique, bien sûr, mais un policier pourrait, à la limite, utiliser son arme à feu pour se défendre d'un coup de poing.

L'article 1^{er} est, dans le meilleur des cas, inutile et redondant ; dans le pire des cas, il est dangereux. Je ne reviens pas sur l'article 2, puisque je rappelle que le rapporteur lui-même veut le supprimer.

Cette proposition de loi part sans doute de l'intention de mieux protéger les policiers et les gendarmes, qui sont en butte à des attaques de plus en plus nombreuses et souvent de plus en plus organisées. Une telle préoccupation est légitime, et nous la partageons, mais le texte n'apporte pas les réponses qui conviennent. C'est la raison pour laquelle le Modem ne votera pas cette proposition de loi.

M. Roger Vicot (SOC). Je le dis en préambule, nous voterons contre cette proposition de loi, même s'il n'est pas question de nier les difficultés professionnelles auxquelles les policiers font face, notamment les refus d'obtempérer, qui sont en augmentation.

En l'état actuel de la législation, deux conditions sont requises pour la légitime défense : l'arme doit avoir été utilisée en cas d'absolue nécessité et de manière proportionnée. Une présomption de légitime défense signifierait que quelle que soit l'évaluation des circonstances, quelle que soit la manière dont les faits se sont déroulés, le policier serait réputé avoir utilisé son arme en réponse à une nécessité absolue et de manière proportionnée. Vous

avez utilisé un fait divers, monsieur le rapporteur, pour expliquer la manière dont vous voyez les choses. J'en évoquerai un autre, parti d'un refus d'obtempérer, qui s'est produit il y a quelques mois à Paris : le véhicule est parti devant le policier, sans que le conducteur cherche à aller vers lui ; le policier a tiré derrière le véhicule et a tué une jeune passagère qui se trouvait à l'intérieur de celui-ci parce qu'elle voulait se rendre en discothèque. Avec cette proposition de loi, le policier serait réputé avoir agi face à une nécessité absolue, ce qui était faux, et de manière proportionnée, ce qui était également faux.

Cette proposition de loi nous apparaît comme la pire manière de réparer les relations entre la police et la population. Les débats sur la Lopmi ont montré la nécessité de renforcer la formation des policiers et la dégradation des relations entre la police et la population. Or, ce texte n'est pas de nature à améliorer la confiance dans les policiers – sans aller jusqu'à reprendre l'expression « droit de tuer », il aurait plutôt pour effet de l'amoindrir.

Le nombre de tirs effectués par la police serait relativement stable, dites-vous. Or, les chiffres de l'IGPN montrent le contraire : entre 2016 et 2017, le nombre de tirs a augmenté de 39 %, et ceux effectués en direction de véhicules en mouvement, de 47 %. Le texte ne ferait que renforcer cette tendance, en dehors de toute nécessité absolue et sans que la proportionnalité soit respectée.

Enfin, la proposition de loi vise à étendre la présomption de légitime défense à la police municipale. Or 40 % des polices municipales ne sont pas dotées d'armes létales. Par ailleurs, elles ne fonctionnent pas toutes sur le mode « Béziers ».

Pour l'ensemble de ces raisons, nous sommes totalement en désaccord avec cette proposition de loi.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). Les députés du groupe Horizons sont profondément attachés à la protection de ceux qui protègent. Il n'est pas concevable que le travail et le statut des forces de l'ordre soient dépréciés par des propos choquants tels que « la police tue ». Le travail de ces professionnels est souvent délicat, et les conditions de leurs interventions, complexes.

S'agissant du texte qui nous est soumis, c'est sans surprise que l'on retrouve, dans l'exposé des motifs, le champ lexical du Rassemblement national, des mots destinés à nous faire peur, à nous dresser les uns contre les autres – « l'ensauvagement » de la société, le « réarmement moral ». Je ne crois pas utile d'employer cette terminologie dans une période où l'on devrait plutôt rechercher l'apaisement.

L'instauration d'une présomption de légitime défense au bénéfice de toutes les forces de l'ordre ne semble pas pertinente à plusieurs titres. D'abord, elle n'empêche pas cette présomption d'être renversée si les conditions légales de la légitime défense ne sont pas remplies. Seule la charge de la preuve est inversée : ce serait au défendeur de prouver que l'agent n'était pas en situation de légitime défense. Ensuite, le cadre juridique existant est sécurisant pour les forces de l'ordre et respectueux des principes qui fondent notre État de droit, même dans les cas précis où policiers et gendarmes sont autorisés à faire usage de leur arme. Leur réaction doit toujours être nécessaire et proportionnée. Enfin, cette disposition serait en contradiction totale avec nos engagements européens. La Cour européenne des droits de l'homme impose un encadrement juridique des conditions dans lesquelles les responsables de l'application de la loi peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu.

La proposition de loi vise également à réintroduire dans le code pénal l'irresponsabilité pénale prévue par le code de la sécurité intérieure pour les policiers et les gendarmes. Ce serait redondant avec le droit actuel, puisque le texte conditionne l'exonération de responsabilité à la satisfaction des conditions posées par le code. Nous ne sommes pas dupes : avec cette proposition, vous entendez envoyer un message politique à certains de vos électeurs. Si le faire savoir est important, il est aussi primordial, à nos yeux, de garder en ligne de mire l'efficacité et la prévisibilité de nos règles juridiques, afin, avant tout, de sécuriser les forces de l'ordre.

Nous resterons toujours attentifs lorsqu'il sera nécessaire d'adapter et de renforcer la loi pour soutenir et protéger les forces de l'ordre. Le Parlement a récemment voté de nouvelles dispositions à cette fin. La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a, en effet, introduit dans notre droit des mesures d'une grande fermeté à l'égard des personnes ayant commis des infractions graves à l'encontre d'un élu, d'un policier, d'un magistrat ou de tout autre dépositaire de l'autorité publique. En particulier, les intéressés ne peuvent plus bénéficier de crédits de réduction de peine.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Horizons votera contre cette proposition de loi.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). Ce texte d'affichage et non d'action, de communication plutôt que de réflexion ne recueille pas l'accord de tous les syndicats policiers. Parmi les principaux, l'Union nationale des syndicats autonomes (Unsa) et le Syndicat général de la police-Force ouvrière (Unité SGP-FO) se sont même prononcés contre. En revanche, il est raccord avec plusieurs prises de position du ministre de l'intérieur. Même si celui-ci vous trouve trop mous, votre effort pour essayer de lui plaire est remarquable – dommage que vous tombiez tellement à côté.

Plutôt que d'en rajouter dans la communication, il faudrait s'attacher à répondre mieux au problème. Le nombre de morts augmente, et qu'on les compte dans la police, la gendarmerie ou la population, les familles sont en deuil. L'urgence n'est pas à renforcer ce qui, depuis 2002, détruit la fonction du maintien de l'ordre et des gardiens de la paix, non plus qu'à accentuer les écueils, les détournements, les ratés de 2017. Elle est plutôt à comprendre comment on en est arrivé là, pour apporter une réponse adaptée. Il s'agit de travailler sur des bases scientifiques, solides, et non de faire semblant pour aller chercher deux ou trois points d'électorat.

Au cours de la discussion de la Lopmi, nous avons proposé plusieurs éléments salvateurs, comme l'amélioration de la formation au tir, en particulier des policiers. La formation actuelle est ridiculement insuffisante : ce n'est pas avec trois séries de trente douilles par an sur des cibles proches et fixes que l'on apprend à réagir lorsqu'on se sent en danger face à une personne qui peut être armée. Nous avons aussi proposé des dispositions pour améliorer le quotidien des forces de l'ordre, notamment pour leur offrir le soutien psychologique qui est demandé par la totalité des agents et des syndicats.

Mais non, vous préférez proposer une énième loi de communication et d'autopromotion, qui ne sert à rien d'autre qu'à faire toujours plus semblant. Au lieu d'y perdre notre matinée, nous devrions plutôt chercher à améliorer encore les missions de service au public afin de remettre les choses dans l'ordre, et non d'ajouter un peu plus de désordre.

Mme Elsa Faucillon (GDR-NUPES). À la lecture de cette proposition de loi, j'ai été immédiatement saisie d'effroi : ce que l'on nous propose ne s'appelle plus la République, c'est un régime dans lequel les policiers pourraient blesser ou tuer sous couvert d'une présomption

qui les dispenserait de s'en expliquer. Dans le droit actuel, quiconque blesse ou tue un policier est lourdement sanctionné, et c'est bien normal. Par votre texte, vous signifiez aux familles meurtries, dont un proche a été blessé ou tué par un policier, qu'il n'y aura pas d'enquête et que l'intéressé ne sera pas jugé. C'est d'ailleurs malheureusement trop souvent le cas pour ces familles endeuillées, qui doivent se battre pour obtenir vérité et justice.

La loi du 28 février 2017 a déjà modifié le code de la sécurité intérieure et fragilisé les deux conditions légales d'ouverture du feu : l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité. Elle a élargi les conditions d'usage des armes à feu par les policiers, ce qui a conduit à une multiplication des tirs mortels à la suite de refus d'obtempérer. Les tirs sur les véhicules en mouvement, qui représentent près de 60 % du total des tirs effectués par la police française, ont crû de 47 % entre 2016 et 2017. Les chiffres doivent être examinés, à la fois pour évaluer les méthodes employées par les policiers et pour rendre compte aux citoyens et aux familles endeuillées.

Votre proposition de loi s'appuie sur des slogans tels que « le problème de la police, c'est la justice », que l'on a entendus il y a quelque temps, devant l'Assemblée nationale, dans la bouche des représentants de certains syndicats policiers. Heureusement, il y a aussi, dans la police, des personnes qui pensent autrement. David Le Bars, secrétaire général du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN-Unsa), estime que la présomption de légitime défense des forces de l'ordre pourrait instiller dans l'esprit de la population l'idée que la police détient un permis de tuer. Selon lui, la loi est bien faite : elle donne aux policiers les moyens, non de tirer, mais de protéger, donc de faire usage de leur arme dans des conditions très encadrées réunissant urgence et proportionnalité.

L'avocat Laurent-Franck Liénard, spécialiste de la défense des forces de l'ordre, voit aussi dans la présomption de légitime défense une mesure dangereuse pour les agents eux-mêmes. Il considère que les policiers n'ont pas besoin qu'on leur remonte le moral en disant qu'ils peuvent tirer sur les gens. Ils pourraient se sentir libérés d'une certaine inhibition et avoir davantage recours à la force, mais ils seraient poursuivis par des magistrats qui, eux, auront toujours une approche restrictive de l'usage de l'arme à feu.

Cette proposition liberticide et inquiétante pour l'État de droit ne nous étonne pas. Elle figurait dans les programmes du Front national depuis les années 1970 et se trouve encore dans ceux de Marine Le Pen et d'Éric Zemmour. Elle s'appuie sur les idées d'« ensauvagement » de la société ou de « grand remplacement », dangereuses pour la société. Voilà pourquoi nous nous y opposerons.

M. Jean-Louis Bricout (LIOT). Introduire une présomption générale de légitime défense pour les forces de l'ordre ne serait pas seulement contreproductif, cela porterait aussi atteinte aux fondements de notre justice pénale. Au sein du groupe LIOT, nous ne voyons dans cette proposition de loi ni une avancée pour les policiers et les gendarmes, ni une amélioration de notre procédure pénale. Nous discernons, au contraire, toutes les failles d'un texte écrit sous le coup de l'émotion, en réaction à l'actualité. Ce n'est pas ainsi que l'on modifie la loi, en particulier le code de procédure pénale. Le législateur doit toujours faire preuve de réserve, de recul et de précaution en la matière.

L'exposé des motifs s'appuie sur la recrudescence des violences subies par nos forces de sécurité intérieure. Au groupe LIOT, nous ne sommes pas dans l'angélisme : il est indéniable que policiers et gendarmes sont exposés au quotidien à des violences physiques et verbales. Nous savons à quel prix ils accomplissent souvent leur mission. Cependant, en quoi ce texte les

aiderait-il ? En quoi leur apporterait-il appui et protection ? En quoi améliorerait-il leur quotidien ?

Contrairement à ce que vous laissez entendre dans votre exposé des motifs, afin de vérifier la mise en œuvre du principe de légitime défense, les juges prennent en compte la qualité de policier ou de gendarme. Il est donc faux de laisser penser que le droit actuel les met sur le même plan que les délinquants. En répandant cette idée, vous contribuez à alimenter la méfiance envers les juges.

Notre cadre juridique repose sur un équilibre strict. Les conditions actuelles de la légitime défense ne sont pas restrictives et permettent déjà de répondre aux atteintes portées à nos forces de sécurité. Outre le principe de légitime défense, policiers et gendarmes bénéficient, depuis 2017, de règles unifiées leur permettant d'utiliser leur arme dans des cas d'absolue nécessité, strictement encadrés. L'équilibre et la proportionnalité assurent un fonctionnement correct de notre justice pénale. Avec votre présomption générale et très vague, vous proposez tout l'inverse – un très mauvais signal à envoyer, selon notre groupe.

En réalité, votre proposition ne fait qu'inverser la charge de la preuve, et le parquet pourrait toujours prouver que les conditions de la légitime défense n'étaient pas réunies. Le texte fait simplement miroiter aux policiers et aux gendarmes une illusion de protection ; elle n'est qu'un écran de fumée.

Les membres de notre groupe ne seront pas les dupes d'une proposition de loi qui n'a que peu d'intérêt – plutôt qu'un marqueur politique, c'est un coup qui fait pschitt. Elle ne permettrait en rien de calmer les inquiétudes légitimes des policiers et des gendarmes, ni de répondre aux agressions qui mettent en péril leur vie ou celle d'autrui. Notre groupe votera donc contre ce texte.

M. Michaël Taverne, rapporteur. À ceux qui voient dans notre proposition un droit de tuer, je rappelle que la peine de mort existe pour les victimes. Vous êtes totalement déconnectés des réalités et n'avez pas conscience du professionnalisme des policiers. Pensez-vous qu'ils se lèvent le matin en se disant qu'ils vont tirer parce qu'ils en ont le droit ? Ils respecteront toujours la notion de légitime défense et les conditions de proportionnalité et d'absolue nécessité qui l'encadrent. J'ai été instructeur pendant quatorze ans ; j'ai fait tirer plus de 6 000 policiers. Aujourd'hui, ils ont peur de tirer, au point de mettre leur vie en péril. Il s'agit non pas de leur délivrer un permis de tuer, mais bien de les réarmer moralement et, surtout, de renvoyer les agresseurs à leurs responsabilités.

L'article 122-5 du code pénal pose la condition de la proportionnalité par rapport à la gravité de l'atteinte. Puisque l'article 122-6 en découle, la notion de proportionnalité est évidemment présente dans l'article 1^{er} de la proposition de loi. Les policiers demeureront responsables devant la justice : un juge sera toujours saisi ; il y aura systématiquement une information judiciaire. La seule différence sera l'inversion de la charge de la preuve, mais la légitime défense, qui fait partie de nos principes républicains, devra toujours être respectée. Les forces de l'ordre ne seront pas au-dessus des lois. Cette polémique n'a donc pas lieu d'être.

L'ensauvagement ne fait pas partie du seul vocabulaire du Rassemblement national. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur, parle d'ensauvagement de la société en toute responsabilité.

La police municipale peut bénéficier de la présomption de légitime défense même sans disposer d'armes létales. Les armes dites intermédiaires – pistolets à impulsion électrique et autres moyens lacrymogènes sont aussi concernés.

Pour finir, je m'étonne de l'argumentation de nos collègues de la majorité : ils avaient pourtant bien acclamé, lors d'une séance de questions au Gouvernement, en janvier 2018, la proposition de Maud Petit d'étendre la présomption de légitime défense, et Mme Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, lui avait manifesté une certaine bienveillance. Soyez cohérents ! L'explosion des violences envers les forces de sécurité intérieure est indiscutable.

M. le président Sacha Houlié. Gérald Darmanin avait évoqué l'ensauvagement du pays dans une interview au *Figaro*, alors qu'il venait d'être nommé ministre de l'intérieur. Lors de sa première audition par la commission, en juillet 2020, j'ai sévèrement dénoncé ces propos inqualifiables. Dans notre pays, il n'y a que des citoyens, qui sont parfois des prévenus, et qui, s'ils sont condamnés, deviennent des coupables. Je réfute fermement le terme d'« ensauvagement », et je n'ai aucun mot à retirer à ce que j'avais affirmé, en tant que commissaire aux lois, il y a deux ans.

Article 1^{er} : (art. 122-6 du code pénal) *Création d'une présomption de légitime défense applicable aux membres des forces de l'ordre*

Amendements de suppression CL2 de Mme Sandra Regol, CL6 de M. Antoine Léaument, CL14 de M. Didier Paris et CL16 de Mme Elsa Faucillon.

Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES). L'article 1^{er} tend à confondre la police municipale avec la police et la gendarmerie nationales, alors que ces institutions n'ont ni le même cadre d'emploi, ni les mêmes missions – même si, depuis la loi dite de sécurité globale, il y a une tentative d'assimiler la police municipale à la police nationale, là où l'État n'assume pas sa mission de garantie du droit pour tous en y consacrant les forces suffisantes.

L'insistance avec laquelle vous avez parlé de l'inversion de la charge de la preuve rend d'autant plus nécessaire la suppression de l'article. Les citoyens et citoyennes délèguent aux forces de l'ordre le droit d'user de la force pour une finalité précise, qui est de les protéger. Inverser la charge de la preuve revient à considérer que ces forces ont tous les droits. Il est clair que l'objectif réel de votre texte n'est absolument pas d'améliorer les choses, mais de donner, bien que vous le contestiez, un permis de tuer.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NUPES). L'article 1^{er} nous paraît particulièrement dangereux puisque, en accordant le bénéfice de la présomption de légitime défense de manière assez systématique, il remettrait en cause l'égalité de tous devant la loi et la justice, qui est l'un des principes fondateurs de la République. Les changements législatifs intervenus en 2017 concernant le refus d'obtempérer ont produit des résultats condamnables : nos gardiens de la paix sont à l'origine d'un mort par mois, en totale contradiction avec leur mission d'apaisement. Ce serait folie que d'accepter cette proposition, particulièrement dangereuse à l'heure où se fait sentir la nécessité de travailler à l'apaisement entre police et population. Au reste, elle est rendue inutile par l'intervention préalable de l'IGPN. Au fond, si l'on veut avancer sur ce sujet, mieux vaudrait se pencher sur l'indépendance de ce corps d'inspection, dont nous doutons.

M. Didier Paris (RE). La loi du 28 février 2017, qui a recodifié l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, a fait l'objet d'un consensus politique. Elle a fixé un cadre juridique stable pour les services de police et de gendarmerie, à partir, notamment, de la

réflexion engagée auparavant par la gendarmerie. Elle place nos forces de sécurité intérieure sous un régime d'irresponsabilité pénale pleinement satisfaisant.

Nous jugeons cette proposition de loi inutile, inefficace et clairement dangereuse, tant en ce qui concerne son article 1^{er} que son article 2. Les policiers et les gendarmes ne sont pas du tout favorables à cette approche, contrairement à ce qu'on pourrait penser. Pour preuve, le secrétaire général du SCPN-Unsa a affirmé : « la loi est très bien faite : elle donne des moyens aux policiers non pas de tuer, mais de protéger en faisant usage des armes ».

Mme Elsa Faucillon (GDR-NUPES). Je réaffirme notre opposition à l'article 1^{er}, qui revient à délivrer un permis de tuer qui ne dit pas son nom. Cette disposition participerait, selon nous, d'une forme de brutalisation de l'action policière, à l'instar de la politique menée par les derniers ministres de l'intérieur. Il faut repenser les missions, pour se rapprocher du modèle du gardien de la paix et s'éloigner de celui des forces de l'ordre. Ce texte serait la concrétisation d'une forme de jusqu'au-boutisme. Je veux alerter nos collègues du groupe Renaissance sur la continuité que l'on peut discerner entre cette proposition et la réceptivité du ministère de l'intérieur aux discours et exigences des syndicats policiers d'un moindre contrôle judiciaire – c'est bien ici la vision du Rassemblement national. L'institution de ce permis de tuer risquerait d'affaiblir encore davantage les liens entre la population et la police, alors qu'il nous faut tendre vers des relations plus apaisées.

M. Michaël Taverne, rapporteur. De « tout va très bien, madame la marquise » à « permis de tuer », tous les arguments sont bons en faveur de la suppression !

La justice requalifie souvent les refus d'obtempérer – il en survient un toutes les dix-neuf minutes en France – en tentatives d'homicide, ce qui, au regard de la loi, autorise les policiers à utiliser leur arme.

Je réaffirme mon étonnement devant la réaction des députés de la majorité, compte tenu de l'accueil qu'ils avaient réservé à la proposition de Maud Petit et de la réponse plutôt bienveillante que lui avait faite Jacqueline Gourault.

La loi du 28 février 2017, qui a unifié les règles d'usage des armes entre la police et la gendarmerie, ne s'est pas traduite par une quelconque libération de l'ouverture du feu par les forces de l'ordre. En revanche, on note une augmentation de la violence à l'encontre des policiers et des gendarmes. À l'exception de 2017, et dans un contexte terroriste marqué par les assassinats de plusieurs policiers – je pense notamment à l'attentat de Magnanville et au meurtre de Xavier Jugelé –, les statistiques de l'IGPN et de l'IGGN (Inspection générale de la gendarmerie nationale) font état d'une certaine stabilité du nombre de tirs, alors même que le nombre de policiers et de gendarmes blessés en mission a fortement augmenté au cours de la dernière décennie. On peut considérer que cela témoigne de la maîtrise et du sang-froid des forces de l'ordre face à des situations très dangereuses pour leur vie ou pour celle d'autrui, ou bien que ces chiffres révèlent les craintes et l'inhibition qui les saisissent lorsqu'ils doivent se défendre.

À l'heure actuelle, en cas de traitement judiciaire, les policiers et les gendarmes qui font usage de leur arme sont soumis aux mêmes règles procédurales que ceux qui les ont agressés ou qui ont tenté de le faire. Cela n'est pas acceptable : il convient d'instituer une présomption de légitime défense au bénéfice des forces de l'ordre. Il ne s'agit pas de leur appliquer une quelconque immunité pénale, mais de prendre en compte, sur un plan purement procédural, les spécificités et la sensibilité de leur mission, alors qu'elles sont de plus en plus

prises pour cible, au risque d'y laisser leur vie. Cette présomption existe déjà ; elle figure à l'article 122-6 du code pénal, en vertu duquel sont présumés avoir agi en état de légitime défense ceux qui ont été confrontés à des intrusions nocturnes à leur domicile ou à des vols avec violence. Pourquoi refuser une telle présomption à nos policiers et à nos gendarmes, alors qu'ils disposent du monopole de la violence légitime ? Cette présomption n'est, bien sûr, pas absolue et peut être renversée par la preuve contraire, dès lors que les conditions de proportionnalité et de nécessité ne sont pas satisfaites. J'ai déposé un amendement à l'article 1^{er}, afin de circonscrire le champ de la présomption aux policiers et aux gendarmes qui agissent dans l'exercice de leurs fonctions conformément à la règle, posée par l'article L. 435-1 du code de sécurité intérieure, encadrant l'usage de leur arme.

Avis défavorable.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Puisque l'article auquel renvoie votre article 1^{er} décrit toutes les situations dans lesquelles la police ou la gendarmerie intervient et que votre article 2 permet au policier ou au gendarme d'utiliser son arme dans à peu près toutes les situations, votre proposition revient à leur accorder un permis de tuer. Ce n'est pas une petite chose au regard de nos principes républicains, et en particulier de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En réalité, votre texte a été mal préparé, ce qui explique que seule une minorité de votre groupe en soit signataire. Mme Le Pen elle-même ne l'a pas cosigné, ce qui révèle peut-être un désaccord en votre sein.

En outre, votre proposition de loi est dangereuse pour nos forces de l'ordre. Par ce texte, vous ne leur rendez pas service et ne leur permettez pas de faire face aux situations auxquelles elles sont confrontées.

M. Thomas Ménagé (RN). Je n'en suis pas cosignataire, mais je soutiens totalement la proposition de loi. Les propos de la gauche, qui répète depuis tout à l'heure que le texte accorde un permis de tuer, sont parfaitement infondés : bien évidemment, un procès serait instruit, au cours duquel on examinerait si les conditions de la légitime défense sont réunies.

Vous ne comprenez pas que les policiers ont peur d'utiliser leur arme ; ils attendent le dernier moment pour le faire, sachant pertinemment qu'ils vont être traînés dans la boue et placés en garde à vue, comme les délinquants, alors même qu'ils ne font que leur métier. Nous proposons une présomption simple et non irréfragable. Nous souhaitons non pas conférer une immunité à nos forces de l'ordre, mais leur apporter un soutien moral en leur permettant de faire usage de leur arme lorsqu'ils en éprouvent la nécessité pour se protéger. Quand la police tue, elle ne le fait pas par plaisir mais pour se défendre, car elle y est contrainte. Ce qui nous différencie, sur le plan des valeurs, c'est que nous sommes du côté de nos forces de l'ordre et non des délinquants.

Enfin, si vous souhaitez que la police municipale ne bénéficie pas de la présomption de légitime défense, amendez le texte au lieu de le rejeter en bloc. Comme cela a été rappelé, une partie de la majorité, dont Mme Petit, soutenait cette proposition en 2018. Vous adoptez des postures sectaires et, pour la gauche, idéologiques. C'est bien regrettable pour nos forces de l'ordre qui attendent un soutien.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et les amendements CL3 de Mme Emmanuelle Ménard, CL19 de M. Michaël Taverne et CL4 de Mme Emmanuelle Ménard tombent.

Article 2 : (art. 122-4-1 du code pénal) *Irresponsabilité pénale des membres des forces de l'ordre agissant dans les conditions prévues par l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure*

Amendements de suppression CL18 de M. Michaël Taverne, CL1 de Mme Sandra Regol, CL7 de Mme Élisabeth Martin, CL15 de M. Didier Paris et CL17 de Mme Elsa Faucillon.

M. Michaël Taverne, rapporteur. Pour éviter toute redondance législative, je propose de supprimer cet article. Si elle explicite la combinaison des articles 122-4 du code pénal et L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, cette disposition poursuit un objectif en réalité déjà satisfait par la rédaction actuelle de l'article 122-4 : « n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires ».

Mme Élisabeth Martin (LFI-NUPES). Certes, une procédure judiciaire sera engagée, mais si l'on considère que, par principe, le policier n'est pas pénalement responsable, une ordonnance de non-lieu sera rendue et on n'en parlera plus ! Cela me fait penser à ces enquêtes au cours desquelles on s'aperçoit que le coupable avait perdu son discernement au moment de commettre l'acte fatal. La première qualité d'un policier doit être, précisément, de savoir faire preuve de discernement. D'une certaine manière, en proposant ce texte, vous voulez abolir le discernement des policiers.

De surcroît, cette disposition trahit la vision martiale que vous avez du rôle de nos agents de la paix : le voyou qui se rendrait coupable d'actes répréhensibles serait l'ennemi, que le policier serait chargé de combattre comme s'il était un militaire dans un pays en guerre.

Enfin, je ne crois pas qu'il soit bon que les politiques s'acoquinent avec le syndicat Alliance, car il pose des problèmes démocratiques à la République et fait écran à la manifestation des justes revendications des policiers. Je ne suis pas certaine que les policiers attendent d'être reconnus pénalement non responsables de l'usage de leur arme.

M. Didier Paris (RE). J'avoue avoir rarement vu un rapporteur déposer un amendement tendant à supprimer partiellement son propre texte. C'est une initiative originale, mais frappée au coin du bon sens, puisque cet article n'est qu'un fatras de dispositions régressives pour les forces de l'ordre ou de bidouillages politiques. Je suis donc d'accord avec le rapporteur.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Nous voterons l'amendement de suppression tout en regrettant que le rapporteur n'en ait pas déposé un à l'article 1^{er}.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). Tout un champ lexical militaire irrigue les questions de sécurité : on fait la guerre en permanence, à la drogue, au rodéo urbain, etc. Cette conception particulière du maintien de l'ordre pose la question de l'usage des armes. Un militaire fait face à un ennemi ; un policier affronte un citoyen, même s'il est un délinquant. En aucun cas, il ne saurait s'agir d'un ennemi ; sinon, cela signifierait que la police prend son autonomie par rapport au peuple dont il ferait un potentiel ennemi. Ce même champ lexical a d'ailleurs justifié que l'on en vienne à surveiller tout le monde car, sait-on jamais, tout le monde

est suspect de quelque infraction ! Nous ne partageons pas votre vision de la société. Nous ne voulons ni accorder un permis de tuer aux policiers, ni les inciter à croire qu'ils ont en face d'eux des ennemis plutôt que des concitoyens qui ont commis des infractions et doivent être déférés à la justice. Nous devons, dans un État de droit, nous en tenir à cette conception démocratique pour ne pas dériver vers le fascisme.

Mme Laurence Vichnievsky (Dem). Le rapporteur a judicieusement pris l'initiative de déposer un amendement tendant à supprimer l'article et mon groupe le soutiendra, tout en regrettant qu'il n'ait pas voulu supprimer également l'article 1^{er}, tout aussi dangereux et inutile.

M. le président Sacha Houlié. L'article 1^{er} a été supprimé puisque la commission a adopté les amendements de suppression.

Mme Béatrice Roullaud (RN). Cette mesure tend simplement à soutenir les policiers qui sont automatiquement placés en garde à vue lorsqu'ils ont tiré en direction d'une voiture fonçant sur eux ou sur la population. Vous ne pourrez pas restaurer l'État de droit si vous ne protégez pas nos concitoyens contre ces gens qui, de plus en plus, refusent d'obtempérer car ces délinquants savent très bien qu'ils ne risquent pas grand-chose. La preuve en est qu'ils cumulent les mentions à leur casier judiciaire.

Comment voulez-vous que les policiers arrêtent ces personnes – des trafiquants – s'ils ne sont pas armés ? Nos concitoyens réclament d'être protégés. Les policiers, c'est vrai, ne sont pas formés pour tuer, mais quand un chauffeur de voiture devient dangereux pour la population, ils doivent pouvoir prendre les mesures qui s'imposent pour l'arrêter, sans risquer, parce qu'ils auraient été contraints de tirer, d'être placés en garde à vue. La présomption de légitime défense n'empêchera pas un juge de condamner un policier qui aurait usé de son arme de manière disproportionnée. C'est une simple mesure de bon sens.

Les amendements sont adoptés.

*En conséquence, l'article 2 est **supprimé** et l'amendement CL 5 de Mme Emmanuelle Ménard **tombe**.*

Après l'article 2

Amendement CL10 de M. Antoine Léaument.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). L'amendement, qui a perdu de son intérêt puisque les deux articles ont été supprimés, vise à ce que soit remis un rapport vérifiant la conformité de la loi aux exigences inscrites aux articles 9 et 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'article 9 dispose que tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. Quant à l'article 12, il prévoit que la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique, laquelle est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Ces principes, que ce texte bafoue, datent de 1789, au moment où notre drapeau tricolore voit le jour et où Louis XVI reçoit la cocarde, lorsqu'il reconnaît, le 17 juillet 1789, le

pouvoir municipal. C'est aussi à cette époque que naissent *La Marseillaise* et notre devise Liberté, Égalité, Fraternité.

Les symboles nationaux que vous utilisez parfois, mais sans en connaître l'origine ni la signification, sont rattachés à cette période glorieuse, durant laquelle est écrite la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et émergent les grands principes qui vaudront pour l'humanité tout entière et non, comme l'a dit l'un d'entre vous, pour quelques-uns des êtres humains qui auraient la nationalité française.

Je n'ai pas résisté au plaisir de vous donner une petite leçon sur le sens de notre drapeau.

M. Michaël Taverne, rapporteur. Je ne comprends pas le sens de votre amendement. Soit vous souhaitez exercer les fonctions du Conseil constitutionnel afin de vérifier la conformité des dispositions de cette proposition de loi à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais je crains que votre mandat de député ne vous permette pas de satisfaire vos ambitions. Soit vous souhaitez demander la remise d'un rapport d'évaluation de la loi dans un souci d'objectivité, mais il faudrait, dès lors, modifier la rédaction de votre amendement.

Avis défavorable.

M. le président Sacha Houlié. Cet amendement n'a pas été déclaré irrecevable, mais je l'ai examiné avec attention, car il tend à demander un rapport relatif à la conformité d'une loi au bloc de constitutionnalité. Il est satisfait par les dispositions qui permettent de saisir le Conseil constitutionnel.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). L'amendement n'avait d'autre objectif que d'appeler votre attention sur le risque de porter atteinte aux principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le législateur doit conserver à l'esprit le respect qu'il doit aux principes fondamentaux. Heureusement, ce texte ne sera pas adopté, mais s'il l'avait été, nous aurions saisi le Conseil constitutionnel.

Cela étant, un rapport a vocation à éclairer la représentation nationale. Celui-ci aurait permis de faire prendre conscience aux députés RN de l'incohérence de leur proposition au regard des principes fondamentaux.

M. Didier Paris (RE). Cet amendement est, comme le texte lui-même, un fatras de propositions sans intérêt en ce qu'il vise à substituer le député au juge constitutionnel pour, de surcroît, contrôler, un texte dont aucun des deux articles n'a été retenu !

La commission rejette l'amendement.

Amendements CL11 de Mme Élisabeth Martin et CL12 de M. Antoine Léaument (discussion commune)

M. Thomas Portes (LFI-NUPES). Le premier amendement tend à ce que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'évolution de la doctrine d'emploi des forces de sécurité intérieure en matière de refus d'obtempérer et ses conséquences.

Depuis le début de l'année, douze personnes sont mortes à la suite de refus d'obtempérer, soit une augmentation de 300 % par rapport à 2021. La loi de 2017 a assoupli les conditions d'ouverture du feu par les policiers, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter de plus de 40 % le nombre de tirs vers des véhicules en mouvement. Plus personne ne doit décéder dans ces conditions, qu'il s'agisse de policiers, de chauffeurs ou de passagers qui n'y étaient pour rien.

Le second amendement tend à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les techniques alternatives d'intervention en matière de refus d'obtempérer et les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres pays, par exemple au Japon. La peine de mort a été abolie, n'acceptons pas qu'elle soit restaurée de la sorte.

M. Michaël Taverne, rapporteur. L'an dernier, ont été recensés environ 26 000 refus d'obtempérer, = au cours desquels les policiers ont fait usage de leur arme 157 fois et les gendarmes 44 fois, soit dans moins de 0,8 % des cas. Selon un rapport du Sénat, les 20 000 refus d'obtempérer dénombrés en 2015 auraient suscité environ 170 tirs de la police et de la gendarmerie, soit dans 0,8 % des cas, là encore. Les forces de l'ordre n'ont pas donc pas changé de doctrine, alors même que les délits ont fortement augmenté durant la dernière décennie.

Lorsque les conducteurs de véhicule refusent de s'arrêter alors que la police ou la gendarmerie leur en donne l'ordre, et que certains n'hésitent pas à foncer sur des policiers et des gendarmes, comme ce fut le cas en Gironde en octobre dernier, il est normal que les forces de l'ordre fassent usage de leur arme afin de se défendre ou de défendre autrui.

Enfin, du fait de mon expérience personnelle, je peux vous assurer que la délinquance au Japon n'a rien à voir avec celle que nous subissons en France. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL8 de M. Antoine Léaument

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). L'amendement tend à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport dressant un état des lieux et des pistes d'amélioration sur la formation à la déontologie et au tir des policiers et des gendarmes.

Le port d'arme n'est autorisé qu'aux personnes y ayant été habilitées, cette habilitation devant être renouvelée régulièrement dans le cadre de la formation continue. L'habilitation atteste que le policier ou le gendarme est responsable et en mesure d'user de son arme en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée à la menace.

Or, même les trois séances de tir par an ne sont pas suivies par l'intégralité des policiers. Pourtant, cela devrait être un minimum ! Il ne s'agit même pas de réfléchir aux conséquences de l'usage de son arme ! Je me souviens qu'à un salon de l'armement, la préfecture de police avait installé un dispositif novateur pour s'exercer au tir : une vidéo était diffusée, mettant en scène une personne en fuite ou un cas de légitime défense, et il fallait s'entraîner à tirer au bon moment, avec des armes factices. Ne faudrait-il pas développer ce type d'installation, dont l'intérêt semble bien supérieur à la simple cible en carton ?

M. Michaël Taverne, rapporteur. Pendant plusieurs années, j'ai été instructeur au sein de la police nationale. Vous citez l'exemple de l'entraînement au tir vidéo assisté. La Cour des comptes a remis à la commission des finances, en février 2022, un rapport relatif à la

formation des policiers qui aborde les questions déontologiques que vous vous posez. J'avais moi-même déposé un amendement à la Lopmi pour augmenter le nombre d'heures de formation, mais vous n'avez pas voté pour.

Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). Nos amendements étaient plus précis, c'est pourquoi nous n'avons pas voté les vôtres.

Votre proposition de loi est dangereuse. Vous commencez par soutenir des manifestants qui réclament, devant l'Assemblée nationale, que soit revu l'usage des armes de service, et vous finissez par vouloir modifier la Constitution. Les gens pensent à la Constitution de 1958, mais en réalité c'est la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ou du moins une partie de ses articles, que vous voulez supprimer. Si nous ne faisons pas l'effort de former les agents pour qu'ils respectent les droits fondamentaux, nous basculerons dans un autre système politique, celui que vous soutenez mais avec lequel nous sommes en profond désaccord. Nous ne défendons pas le fascisme ; nous défendons la République et l'État de droit.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL9 de Mme Élisabeth Martin

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). L'amendement tend à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'accompagnement psychologique des agents qui ont été contraints d'utiliser leur arme. Porter atteinte à la vie d'autrui, même en cas de légitime défense, est toujours une expérience traumatisante qui nécessite un suivi post-traumatique – nous l'avons constaté pour les militaires. Le geste n'est pas anodin, mais la prise en charge de ces agents est défaillante. Lors de l'examen de la Lopmi, le ministre de l'intérieur n'était même pas capable de nous citer le même chiffre du nombre de psychologues à recruter, selon qu'on lui posait la question le matin, l'après-midi ou le soir ! Il manque de psychologues au sein de la police nationale, mais ce sont surtout les mentalités qu'il faut faire évoluer pour que la consultation d'un psychologue ne soit plus un sujet de honte, mais une routine.

D'ailleurs, un rendez-vous avec un psychologue devrait être imposé à chaque agent qui a usé de son arme. L'association Police entraide prévention suicide (Pep's) a permis, par exemple, que des psychologues accompagnent les policiers au stand de tir pour pouvoir les suivre dans leur environnement plutôt qu'au sein d'un bureau désincarné. Ce type de mesure a donné de bons résultats et nous devrions nous en inspirer.

M. Michaël Taverne, rapporteur. Les risques psychosociaux sont particulièrement élevés parmi les policiers et les gendarmes, en raison de la particularité de leurs fonctions, du stress et des dangers auxquels ils sont chaque jour confrontés.

C'est vrai, l'accompagnement psychologique est important, mais pourquoi en restreindre le champ aux seuls agents qui ont été contraints d'user de leur arme ? L'enjeu est tel que nous devons traiter le problème dans sa globalité, notamment parce que le nombre de suicides est, hélas, très élevé, au sein de la police et de la gendarmerie. C'est pourquoi notre groupe a réitéré auprès du président de la commission des lois sa demande de créer une mission d'information sur ce sujet, afin de donner les moyens à la représentation nationale de dresser un état des lieux complet.

C'est pourquoi je formule une demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

M. le président Sacha Houlié. La Lopmi prévoit déjà qu'un rapport soit remis concernant le nombre de suicides dans la police.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). L'enjeu est crucial. Si nous avons demandé un rapport relatif à l'accompagnement psychologique des agents, en général, le président de la commission des lois aurait pu le déclarer irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

N'allez pas croire que ceux qui ont voté la Lopmi donneraient *quitus* au Gouvernement. Le fossé à franchir est si profond qu'un simple rapport ne suffira pas à le combler, non plus que quelques mesures d'accompagnement. Il faut changer de paradigme et revoir la formation initiale, mais aussi la formation continue. Bref, il faut faire tout le contraire de ce que propose cette organisation policière, parfois factieuse, qu'est Alliance Police nationale.

La commission rejette l'amendement.

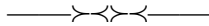
M. le président Sacha Houlié. Aucun article n'ayant été adopté, il n'y a pas lieu de mettre cette proposition de loi aux voix.

La commission ayant rejeté tous les articles de la proposition de loi, l'ensemble de celle-ci est rejeté.

*

* *

La séance est levée à 12 heures 15.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

- *M. Thomas Cazenave*, rapporteur de la proposition de loi visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique (n°574) ;
- *Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback*, rapporteure de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression (n°484) ;
- *M. Guillaume Vuilletet*, rapporteur de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur le déroulement des élections sénatoriales (n° 597)
- *M. Benjamin Haddad*, rapporteur de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux révélations des Uber Files : l'ubérisation, son lobbying et ses conséquences (n°594)
- *Mme Émilie Chandler*, rapporteur pour avis sur les dispositions relevant de la commission des Lois du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n°140, Sénat)

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Sabrina Agresti-Roubache, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Bruno Bilde, Mme Pascale Bordes, M. Florent Boudié, M. Xavier Breton, Mme Blandine Brocard, M. Thomas Cazenave, Mme Émilie Chandler, Mme Clara Chassaniol, M. Éric Ciotti, Mme Mathilde Desjonquères, M. Philippe Dunoyer, Mme Elsa Faucillon, Mme Raquel Garrido, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Marie Guévenoux, M. Benjamin Haddad, M. Sacha Houlié, M. Timothée Houssin, M. Jérémie Iordanoff, Mme Marietta Karamanli, Mme Emeline K/Bidi, M. Gilles Le Gendre, M. Antoine Léaument, Mme Marie Lebec, M. Didier Lemaire, M. Benjamin Lucas, M. Emmanuel Mandon, Mme Élisabeth Martin, M. Thomas Ménagé, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Éric Pauget, M. Jean-Pierre Pont, M. Thomas Portes, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Philippe Pradal, M. Aurélien Pradié, M. Stéphane Rambaud, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Sandra Regol, Mme Béatrice Roullaud, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, Mme Sarah Tanzilli, Mme Andrée Taurinya, M. Michaël Taverne, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Roger Vicot, M. Guillaume Vuilletet

Excusés. - M. Yoann Gillet, M. Philippe Gosselin, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mansour Kamardine, M. Ludovic Mendes, M. Éric Poulliat, M. Davy Rimane

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Louis Bricout, M. Fabien Di Filippo, M. Yannick Favennec-Bécot, Mme Laurence Vichnievsky