

Proposition de loi visant à abroger l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure (n° 1553)

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur

M. Thomas Portes

21 novembre 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « *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* ». La loi du 9 octobre 1981 a aboli la peine de mort. La loi constitutionnelle du 23 février 2007 a inscrit son interdiction à l'article 66-1 de la Constitution. Pourtant, un permis de tuer existe encore en France. Nahel M., abattu à 17 ans le 27 juin dernier à Nanterre pour avoir refusé d'obtempérer à un ordre d'arrêt de la police, en a été l'une des victimes. En 2022, 13 personnes ont perdu la vie au volant de leur véhicule, touchées par des tirs de la police ⁽¹⁾.

L'augmentation des tirs mortels des forces de l'ordre sur les véhicules en mouvement n'est pas le fruit du hasard. Elle est la conséquence dramatique d'un choix opéré par le législateur en 2017 et impulsé par le gouvernement dirigé par M. Bernard Cazeneuve, ancien ministre de l'intérieur ⁽²⁾. Sous la pression des syndicats représentatifs de la police et dans un contexte alors marqué par les attaques terroristes survenues le 13 novembre 2015 puis le 14 juillet 2016 à Nice, la loi du 28 février 2017 a créé l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure dont l'ambition alléguée visait à clarifier et à harmoniser les règles applicables à l'usage des armes par l'ensemble des forces de l'ordre, qu'elles relèvent de la gendarmerie ou de la police.

Si cette réforme n'a pas substantiellement modifié le régime juridique auquel les gendarmes sont assujettis depuis plus d'un siècle ⁽³⁾, elle a, en revanche, considérablement assoupli les conditions dans lesquelles les agents de la police nationale peuvent ouvrir le feu, au-delà des règles de droit commun prévues par l'article 122-5 du code pénal régissant l'état de légitime défense. En dépit des garanties d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité théoriquement requises par son premier alinéa, l'article L. 435-1 a facilité le recours aux armes létales, en autorisant les forces de l'ordre à tirer selon leur interprétation prédictive, par essence

(1) La gendarmerie n'a procédé à aucun tir mortel sur des véhicules en mouvement au cours de l'année 2022.

(2) Sollicité par votre rapporteur afin d'être auditionné, M. Bernard Cazeneuve n'a pas répondu à son invitation.

(3) Décret du 20 mai 1903.

subjective, d'un danger potentiel et non avéré. Il constitue à ce titre l'une des dérives qui caractérisent aujourd'hui l'institution policière, à rebours des valeurs démocratiques et de l'intérêt général qu'elle est pourtant censée servir.

Ayant pour effet, sinon pour objet, de « désinhiber » les policiers quant à l'usage de leur arme, ce texte aussi inutile qu'inopportun a nourri un engrenage de violences au risque de porter atteinte à la vie des citoyennes et des citoyens comme à celle des forces de l'ordre. Celles-ci sont implicitement encouragées à ouvrir le feu dans des situations qui ne le justifient pourtant aucunement. La montée des tensions qui en résulte entre la police et une partie de la population est l'aboutissement prévisible d'une stratégie délibérée et préjudiciable tant aux droits fondamentaux qu'à la sécurité publique : sacrifier les premiers ne permettra jamais de renforcer la seconde.

Face à la dangerosité et à l'inefficacité de ce cadre juridique, il convient d'abroger l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. La protection du droit à la vie de toutes les citoyennes et tous les citoyens justifie de mettre un terme à une fuite en avant sécuritaire qui n'a que trop duré. C'est précisément le sens de cette proposition de loi.

PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI

Issu de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017, l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure est la cause d'une augmentation brutale des tirs mortels à l'encontre des conducteurs et passagers de véhicules constatée au cours des sept dernières années. Favorisée par les multiples dysfonctionnements qui affectent l'institution policière, cette situation inacceptable nécessite d'abroger l'article L. 435-1, ce que prévoit la présente proposition de loi.

I. ADOPTÉE DANS UN CONTEXTE SÉCURITAIRE, LA LOI DU 28 FÉVRIER 2017 A ÉLARGI DE FAÇON INOCCUPANTE ET DANGEREUSE LES CONDITIONS D'USAGE DES ARMES PAR LES POLICIERS

Le contexte sécuritaire dans lequel l'article L. 435-1 a été créé a débouché sur un assouplissement inconsidéré de l'usage des armes par les forces de l'ordre.

A. L'UNIFICATION D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN : LA CRÉATION DE L'ARTICLE L. 435-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Jusqu'à la loi du 28 février 2017, les conditions d'usage des armes par les forces de l'ordre étaient régies par des dispositions distinctes selon qu'elles s'appliquent aux gendarmes ou aux policiers. Si les gendarmes bénéficiaient d'un régime juridique spécifique depuis le décret du 20 mai 1903 eu égard aux spécificités de leur statut militaire, les policiers étaient uniquement assujettis au respect des règles de droit commun découlant de la légitime défense, sur le fondement de l'article 122-5 du code pénal.

Pour autant, le contexte lié aux attaques terroristes ayant notamment frappé Paris le 13 novembre 2015 et Nice le 14 juillet 2016 a fait émerger des revendications émanant des syndicats représentatifs de la police nationale ⁽¹⁾. Cette forte pression syndicale afin d'aligner le régime d'ouverture du feu des policiers sur celui des gendarmes a conduit le ministre de l'intérieur, M. Bernard Cazeneuve, à commander, en urgence, un rapport confié à un groupe de travail présidé par Mme Hélène Cazaux-Charles, alors directrice de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Muet sur la littérature scientifique relative sur l'usage des armes par les forces de l'ordre, rendu en moins d'un mois, le rapport de ce groupe de travail a été présenté au Gouvernement en novembre 2016. S'il préconise une évolution du cadre légal, le rapport dit « Cazaux-Charles » a fait l'objet d'une instrumentalisation visant à légitimer, sans véritable débat, l'harmonisation des règles applicables à l'ouverture du feu entre les gendarmes et les policiers.

(1) « Mouvement des policiers en colère » à la suite de l'agression contre deux policiers à Viry-Châtillon en octobre 2016.

Auditionnée par votre rapporteur, Mme Hélène Cazaux-Charles a déploré la prise de distance opérée par le législateur vis-à-vis des conclusions figurant dans son rapport. Celui-ci rappelait en effet la nécessité d'encadrer strictement les conditions d'usage des armes au regard des conséquences potentiellement extrêmes qu'elles étaient susceptibles d'engendrer pour la vie des citoyennes et des citoyens, notamment à la suite de refus d'obtempérer :

« L'usage de la force n'est donc légitime, en pareil cas, que s'il est démontré, non pas subjectivement mais par des raisons réelles et objectives, que le fugitif est un individu dangereux, susceptible de porter atteinte, en s'enfuyant, à la vie ou à l'intégrité physique des forces de l'ordre ou de tiers.

La mission estime donc que c'est seulement dans l'hypothèse où les forces de l'ordre ont acquis la conviction, par des faits réellement objectivés, que l'individu sous leur garde ou qu'elles cherchent à interpeller va, en s'enfuyant, commettre un tel acte, qu'elles peuvent faire usage de leur arme, après sommations.

Toute autre interprétation, et notamment celle qui consisterait à permettre un usage de l'arme pour seulement empêcher la fuite d'un individu, y compris s'il est soupçonné de meurtre mais dont rien ne permet de penser qu'il va réitérer son acte, ne serait pas compatible avec l'exigence de nécessité posée par la Cour européenne des droits de l'Homme ⁽¹⁾.

Plus fondamentalement, une telle conception de l'usage des armes n'est pas compatible avec une conception démocratique et républicaine de l'ordre, les armes ne pouvant parler à la place de la loi, expression de la souveraineté populaire ». ⁽²⁾

Consacrée par la jurisprudence de la Cour de cassation ⁽³⁾ et de la Cour européenne des droits de l'Homme ⁽⁴⁾, la notion de « *raisons réelles et objectives* » dont le rapport Cazaux-Charles proposait l'inscription dans la loi pour caractériser la dangerosité des fugitifs a été substituée par une formulation beaucoup plus floue, relative au comportement putatif de ces derniers. Ainsi, les 3^o et 4^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure autorisent l'usage des armes dès lors que les récalcitrants sont « *susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ».

Il en résulte une incertitude juridique majeure qui, sous couvert d'harmoniser et de clarifier le régime applicable aux gendarmes et aux policiers, ouvre la voie à des interprétations purement subjectives, décorrélées de la réalité des menaces auxquelles les forces de l'ordre sont confrontées. Le rapport Cazaux-

(1) Cour européenne des droits de l'Homme Guerdner et autres c. France rendu le 17 avril 2014.

(2) Rapport de la mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité, novembre 2016, p. 60.

(3) Cour de cassation, chambre criminelle, 27 mars 2007.

(4) Cour européenne des droits de l'Homme, Natchova et autres c. Bulgarie, 6 juillet 2005 et Finogenov c. Russie, 20 décembre 2011.

Charles rejetait fermement cette hypothèse : « [...] *il ne saurait être question pour les forces de l'ordre, même avec l'autorisation de la loi, de faire usage de leur arme pour contraindre un véhicule à s'arrêter, en l'absence de toute dangerosité de ses occupants* ». ⁽¹⁾

Votre rapporteur considère que la surenchère politique et syndicale a conduit le Parlement à légiférer « à l'aveugle », sans prendre en compte les conséquences induites par cette évolution législative, au point de délivrer, volontairement ou non, un véritable « permis de tuer » dans les mains des policiers.

B. UNE RÉFORME PERÇUE COMME LA DÉLIVRANCE D'UN « PERMIS DE TUER »

Les auditions conduites par votre rapporteur ont fait état du laxisme qui caractérise, dans les mots et dans les faits, l'application des règles prévues par l'article L. 435-1. Ces dispositions s'assimilent à une forme inédite de « *légitime défense anticipative* » qui revient concrètement à pronostiquer le comportement ultérieur des individus refusant d'obtempérer aux ordres de la police et de la gendarmerie. Ainsi, tout refus d'obtempérer peut justifier l'ouverture du feu, dès lors que les forces de l'ordre estiment que le fugitif représente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui ⁽²⁾ .

Dans son avis rendu le 17 janvier 2017 sur le projet de loi, le Défenseur des droits s'est opposé à l'évolution de la législation ainsi opérée :

« [...] *le projet de loi complexifie le régime juridique de l'usage des armes, en donnant le sentiment d'une plus grande liberté pour les forces de l'ordre, au risque d'augmenter leur utilisation, alors que les cas prévus sont couverts par le régime général de la légitime défense et de l'état de nécessité, dès lors que l'usage de la force doit être nécessaire et proportionné, conformément aux exigences de l'article 2 la Convention européenne des droits de l'Homme* ». ⁽³⁾

La doctrine juridique a également émis des critiques sévères. Mme Catherine Tzutzuiano, maîtresse de conférences à l'Université de Toulon, estime ainsi qu'« *il y a là une importante marge d'appréciation laissée à la charge de l'agent, laquelle est de nature à priver les fonctionnaires de la sécurité juridique indispensable en ce domaine* ». ⁽⁴⁾

La loi du 28 février 2017 a ainsi envoyé un signal dangereux aux policiers : l'ouverture du feu n'a plus vocation à être réservée à des cas extrêmes mettant en

(1) Rapport de la mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité, novembre 2016, p. 61.

(2) Les consignes délivrées par la circulaire de la direction générale de la police nationale publiée le 1^{er} mars 2017 s'inscrivent dans cette perspective.

(3) Défenseur des droits, avis n° 17-01 du 16 janvier 2017.

(4) Catherine Tzutzuiano, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, L'usage des armes par les forces de l'ordre, avril 2017.

péril leur vie ou celle d'autrui. Cette orientation s'inscrit en contradiction flagrante avec la protection du droit à la vie garantie par la jurisprudence européenne, la Cour européenne des droits de l'Homme ayant par ailleurs condamné la France à la suite d'un tir mortel effectué sur un véhicule en l'absence de tout danger caractérisé ⁽¹⁾.

Dans son arrêt rendu le 24 mars 2011, la Cour européenne des droits de l'Homme explicite sa position : « *le non-encadrement par des règles et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'Etat sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme [...] Un cadre juridique et administratif doit définir les conditions limitées dans lesquelles les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu [...]* ». ⁽²⁾

Alors même que les sanctions réprimant les refus d'obtempérer se sont durcies ⁽³⁾, un blanc-seing a été délivré aux forces de l'ordre pour ouvrir le feu, en méconnaissance des standards européens. Si le premier alinéa de l'article L. 435-1 mentionne le respect des exigences d'« absolue nécessité » et de « stricte proportionnalité », le chercheur Sebastian Roché, auditionné par votre rapporteur, a souligné le caractère illusoire de ces prescriptions eu égard à la rédaction retenue des 3° et 4° de l'article L. 435-1 :

« Peut-être les élus croyaient-ils que les principes supérieurs de proportionnalité et d'absolue nécessité allaient prévaloir et encadrer cette liberté plus grande de tirer ? Si tel est le cas, ils se sont trompés, et c'est la règle la moins haute dans la hiérarchie des normes qui a finalement prévalu ». ⁽⁴⁾

Inéluctablement, le bilan humain de cette réforme s'est avéré particulièrement lourd.

II. UNE ÉVOLUTION LÉGISLATIVE AUX CONSÉQUENCES DRAMATIQUES : LA HAUSSE IMPLACABLE DU NOMBRE DE TIRS MORTELS À LA SUITE DE REFUS D'OBTEMPÉRER

L'entrée en vigueur de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure a provoqué immédiatement une augmentation indiscutable du nombre de tirs mortels. Cette situation dramatique est également la conséquence d'une pluralité de dérives structurelles qui affectent la police depuis de nombreuses années.

(1) Cour européenne des droits de l'Homme, Toubache c. France, 7 juin 2018.

(2) Cour européenne des droits de l'Homme, Giuliani et Gaggio c. Italie, 24 mars 2011.

(3) La loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure a doublé le quantum de la peine applicable qui s'élève ainsi à deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

(4) Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine, *Revue Esprit*, Refus d'obtempérer, septembre 2022.

A. L'AUGMENTATION SUBSÉQUENTE DU NOMBRE DE TIRS ET DE DÉCÈS

Déjà analysés par la recherche scientifique américaine ⁽¹⁾, les effets de la modification du cadre légal de l'usage des armes par les forces de l'ordre sur le nombre de tirs se sont matérialisés par une forte hausse des ouvertures de feu par les agents de la police nationale, notamment sur les véhicules en mouvements.

ÉVOLUTION DE L'USAGE DES ARMES PAR LA POLICE CONTRE DES VÉHICULES EN MOUVEMENT ENTRE 2012 ET 2022

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2012/2022
Nombre de tirs	116	111	110	131	140	205	172	153	155	158	140	+ 20,7 %

Source : rapport de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) sur l'année 2022

Le pic constaté en 2017 témoigne de la rupture opérée lors de la promulgation de la loi du 28 février 2017. Ce tournant est d'autant plus significatif que les données relatives au nombre de tirs par la gendarmerie présentent une stabilité sur la même période. Bénéficiant de longue date d'un régime spécifique et ainsi accoutumés à une maîtrise très stricte de l'usage des armes, les gendarmes n'ont pas fait évoluer leur pratique depuis 2017. Les conséquences humaines sont sans appel : si la gendarmerie se félicite de ne déplorer aucun mort à la suite des 60 tirs effectués en 2022 sur des véhicules refusant d'obtempérer aux ordres d'arrêt, la police constate que 13 personnes sont décédées la même année dans des circonstances similaires.

L'augmentation concomitante du nombre de refus d'obtempérer recensée par l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR), s'agissant notamment du nombre de refus d'obtempérer considérés comme « dangereux », est régulièrement avancée pour expliquer cette évolution.

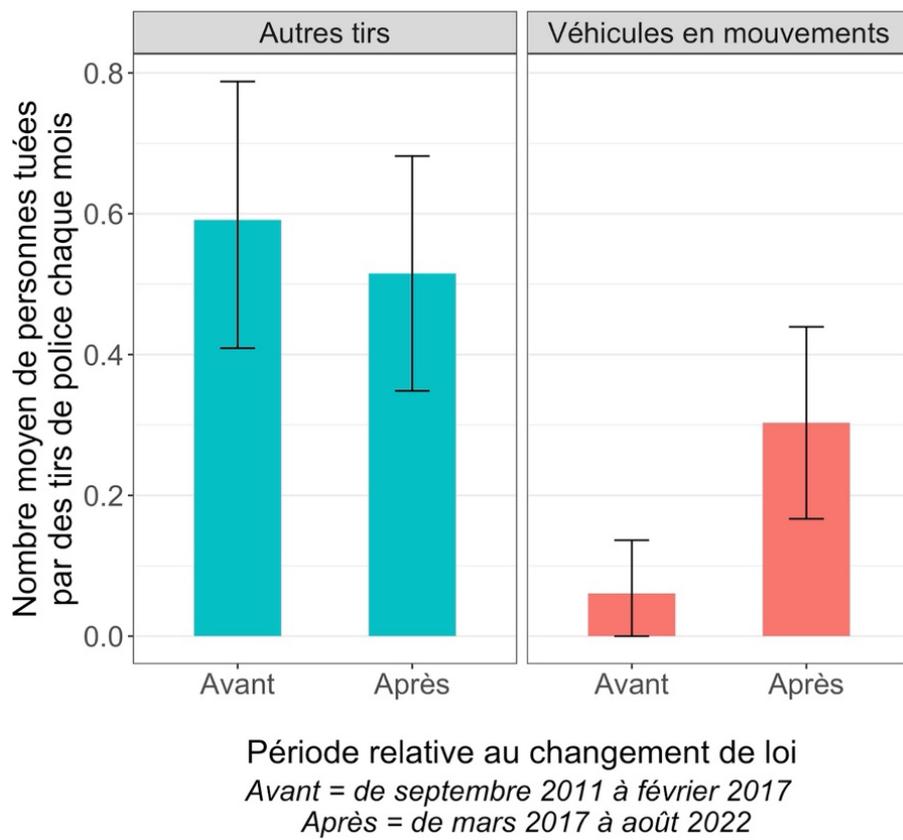
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REFUS D'OBTEMPÉRER, DONT LES REFUS D'OBTEMPÉRER DANGEREUX, ENTRE 2012 ET 2022, SELON L'ONISR

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de refus d'obtempérer « simples »	19 174	19 769	20 925	21 788	21 515	22 792	21 860	22 817	26 589	27 206	25 641
Nombre de refus d'obtempérer « dangereux »	2 520	2 294	2 323	2 776	3 047	3 459	3 185	3 987	4 543	5 247	5 011

(1) James J. Fyfe, Blind justice: Police shootings in Memphis. Journal of Criminal Law and Criminology, 1982.

En réalité, ces données ⁽¹⁾ montrent que le nombre de refus d'obtempérer simples et dangereux est resté relativement stable entre 2015 et 2018 ⁽²⁾, alors même que le nombre de tirs par la police sur les véhicules en mouvement a fortement augmenté sur la même période, témoignant de l'impact décisif, et meurtrier, de la loi du 28 février 2017.

La hausse du nombre de tirs mortels depuis 2017, essentiellement imputable à la police, est indubitable. L'étude statistique réalisée par les chercheurs Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine objective très clairement ce phénomène.



Source : Revue Esprit, septembre 2022.

Les trois chercheurs explicitent leur méthode et les résultats obtenus :

« D'une part, nous avons vérifié que les tirs mortels sur les occupants des véhicules en mouvement étaient plus fréquents après la réforme de février 2017 (0.32 décès par mois à l'issue d'un tir sur un véhicule, contre 0.06 avant la réforme), tout en nous assurant que ce n'était pas le cas des autres tirs policiers mortels (0.52 décès après la loi, contre 0.59 avant) ; d'autre part, nous avons confirmé que cette élévation ne se produisait pas dans les pays voisins, ce qui permet d'exclure l'hypothèse d'une évolution plus générale des modes d'action policiers parfois qualifiée de " militarisation " [...]

(1) Le nombre de refus d'obtempérer recensés relève de la seule appréciation des forces de l'ordre. La matérialité d'un refus d'obtempérer, difficile à objectiver contrairement à d'autres infractions (cambriolage, atteinte aux personnes...), doit conduire à une certaine prudence quant à l'interprétation de ces données.

(2) Tant en zone gendarmerie qu'en zone police.

Sur la base des analyses réalisées à partir des données disponibles, portant sur les homicides policiers commis par tirs sur les occupants de véhicules en mouvement, il apparaît que la loi de 2017 a eu pour effet de plus fréquentes atteintes à la vie des citoyens par la police. Sur la base des séries mensuelles de décès disponibles, il est démontré que cet effet est significatif ». ⁽¹⁾

La multiplication par cinq des tirs mortels réalisés par la police à la suite de refus d’obtempérer constatée entre, d’une part, 2012-2017 et, d’autre part, 2017-2022, est la conséquence directe de l’entrée en vigueur de l’article L. 435-1. Ce bilan dramatique contraste avec la situation observée en Allemagne, où seule une personne a été tuée par les forces de l’ordre à la suite d’un refus d’obtempérer au cours de la dernière décennie. ⁽²⁾

S’il procède de l’évolution législative opérée en 2017, ce bilan dramatique est également le produit d’un ensemble de dysfonctionnements de l’institution policière dont les auditions conduites par votre rapporteur ont pu faire état.

B. UNE SITUATION AGGRAVÉE PAR LES DÉRIVES MULTIPLES QUI AFFECTENT L’INSTITUTION POLICIÈRE

Le corporatisme acharné des syndicats représentatifs de la police nationale ne parvient pas à dissimuler les défaillances systémiques de l’institution. L’assouplissement des conditions d’usage des armes présente ainsi un danger d’autant plus fort que la formation au tir est très largement déficiente dans la police. En effet, la Cour des comptes a récemment relevé que « *la formation des professionnels est contrariée [...] En 2017, la majorité des policiers (51 %) n’avait pas bénéficié de ces trois séances réglementaires, ce qui traduit une dégradation* » ⁽³⁾ *par rapport aux années récentes* ». ⁽⁴⁾

Lors de son audition par votre rapporteur, la CGT-Police a témoigné du très faible nombre de stands de tirs en région parisienne, ce qui fragilise les entraînements des agents et affecte leur maîtrise des armes au point d’aboutir, selon la CGT-Police, à une forme de « *non-formation continue* ». Soulignant la sélectivité déclinante du recrutement dans les écoles de police, les chercheurs Sebastien Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine complètent cette analyse, au regard du profil des gardiens de la paix ayant ouvert mortellement le feu à la suite de refus d’obtempérer en 2022 :

« Il serait également souhaitable de prendre en considération la sélection et la formation des agents. Le policier qui a tiré à Lyon avait vingt-trois ans ; celui qui a tiré au Pont-Neuf, à Paris, en avait vingt-quatre. Or nous savons que le niveau

(1) Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine, *Revue Esprit*, Refus d’obtempérer, septembre 2022.

(2) https://www.liberation.fr/checknews/tirs-mortels-apres-refus-dobtempere-un-mort-en-dix-ans-en-allemande-un-mort-chaque-mois-en-france-20230630_MSGVXPGFVFG5ITJAIPXEESMW4/.

(3) Ces pourcentages étaient de 36 % en 2015 et 41 % en 2016.

(4) *Cour des comptes*, L’équipement des forces de l’ordre : un effort de mutualisation à poursuivre, mai 2018, p. 117.

des agents recrutés a été diminué pour atteindre les objectifs politiques de recrutement en un temps court de 10 000 agents supplémentaires assignés lors du premier mandat d’Emmanuel Macron : près d’un candidat sur cinq est désormais admis dans les rangs de la police, contre un sur cinquante il y a dix ans ».⁽¹⁾

À l’inverse de la police, la sensibilisation des gendarmes à l’usage des armes semble faire l’objet d’une attention particulière de la part de la hiérarchie militaire, comme l’a souligné le général Alain Pidoux, ancien chef de l’inspection générale de la gendarmerie nationale, lors de son audition devant la commission des lois le 12 juillet dernier :

« Si je suis fier de dire que nous n’avons aucun mort à la suite d’un refus d’obtempérer, c’est qu’il y a une sensibilité sur ce sujet. Nous avons diffusé l’an dernier un kit pédagogique dédié : il est arrivé dans toutes les brigades et a servi à rappeler à tous les conditions d’usage des armes. Avec le Centre national d’entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier, qui s’occupe de l’intervention professionnelle comme du maintien de l’ordre, nous avons conçu une infographie sur les meilleures façons d’arrêter un véhicule en mouvement. Il y a donc une démarche pédagogique d’ensemble ».⁽²⁾

Outre la formation des agents, d’autres problèmes majeurs affectent le fonctionnement de la police nationale. Les auditions des familles de victimes de tirs mortels commis par les forces de l’ordre ont unanimement souligné les très nombreuses difficultés procédurales auxquelles elles ont été toutes été confrontées afin d’établir la vérité des faits. Les obstacles posés par la police à l’encontre des demandes d’actes formulées par les familles de victimes, à l’instar du visionnage des images de vidéosurveillance ou la réalisation de contre-expertises et reconstitutions, interroge sur le traitement judiciaire des violences policières, couvertes par une omerta et un entre-soi devant lesquels la justice reste le plus souvent impuissante.

Enfin, les travaux universitaires ont mis en relief l’influence des biais discriminatoires dans le comportement des forces de l’ordre⁽³⁾. En janvier 2017, le Défenseur des droits a rendu publique une « *enquête sur les relations police-population* »⁽⁴⁾ qui confirme que la pratique policière des contrôles d’identité cible principalement les jeunes hommes issus des minorités visibles. Selon les résultats, « *80 % des personnes correspondant au profil de “ jeune homme perçu comme noir ou arabe ” déclarent avoir été contrôlés dans les cinq dernières années, comparé à seulement 16 % pour le reste des enquêtés* ». Ces profils présentent ainsi « *vingt fois plus* »⁽⁵⁾ de probabilités d’être soumis à des contrôles. En décembre 2022, le comité

(1) Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine, *Revue Esprit*, Refus d’obtempérer, septembre 2022.

(2) *Compte rendu de la réunion de la commission des lois du 12 juillet 2023.*

(3) Fabien Jobard, *Revue Pouvoirs*, Police et racisme, n° 181, 2022, pp. 85 à 96.

(4) https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16064#:~:text=Le%20questionnaire%20de%20l%27enquête%20comprend%20une%20série%20de%20questions,d%27identité%20ou%20de%20véhicule

(5) *Ibid.*

de l'Organisation des nations unies (ONU) pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a exprimé son inquiétude quant aux « *interpellations discriminatoires [...] ciblant de manière disproportionnée certaines minorités* »⁽¹⁾ par les forces de l'ordre françaises. Déploré par l'ONU⁽²⁾, le poids des préjugés racistes dans l'institution policière alimente un cercle vicieux qui aboutit à faire des personnes racisées des cibles, au risque désormais de porter atteinte à leur vie.

III. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : METTRE FIN À UN ENGRENAGE DÉLÉTÈRE DE VIOLENCES POUR RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE LA POLICE ET LA POPULATION

La proposition de loi a pour objet d'abroger l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. Si cette évolution législative est indispensable, elle doit s'inscrire dans une réflexion plus vaste afin de remettre de l'ordre dans la police, conformément à la tradition républicaine.

A. LA SUPPRESSION DE RÈGLES SCÉLÉRATES DÉROGEANT AU DROIT COMMUN DE LA LÉGITIME DÉFENSE

L'article unique de la proposition de loi poursuit un objectif simple : abroger les dispositions prévues par l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure créé par la loi du 28 février 2017. Près de sept ans après son entrée en vigueur, ce cadre juridique a été interprété, en pratique, comme le fondement permettant aux policiers d'ouvrir le feu sur tout véhicule refusant d'obtempérer à leurs ordres, indépendamment de la réalité des risques pesant sur leur intégrité physique ou sur celle d'autrui.

Ces règles ont directement provoqué un recours décomplexé à l'usage des armes. Lors de son audition par la commission des lois du Sénat le 5 juillet 2023, le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin a affirmé que « *ce n'est pas parce qu'un policier enfreint la loi que celle-ci doit être changée* », accusant ainsi les policiers de commettre des erreurs. À l'inverse, votre rapporteur considère que c'est le législateur qui, en 2017, a commis non pas une erreur, mais une faute, en ouvrant la voie à un emploi des armes injustifié et donc abusif.

Le cadre légal et jurisprudentiel de la légitime défense suffit à protéger les policiers dans l'exercice de leurs missions. Il s'agit du droit commun applicable à toute citoyenne et tout citoyen : rien ne saurait justifier que la police puisse s'affranchir de la règle générale, alors même que les armes dont elle dispose peuvent s'avérer dangereuses en cas d'usage inapproprié.

(1) https://www.francetvinfo.fr/societe/racisme/un-comite-de-l-onu-s-inquiete-de-l-ampleur-des-discours-racistes-en-france_5518428.html

(2) À la suite de la mort de Nahel le 27 juin 2023 à Nanterre, Mme Ravina Shamdassani, porte-parole de la Haut-Commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU, a estimé que « la France doit s'attaquer sérieusement aux profonds problèmes de racisme et de discrimination parmi les forces de l'ordre ».

Soutenue par la Ligue des droits de l'Homme ⁽¹⁾, cette proposition de loi constitue le prolongement de plusieurs initiatives récentes afin de sensibiliser l'opinion à ce sujet crucial. Nos collègues du groupe Écologiste – NUPES ont ainsi déposé une proposition de loi visant à modifier l'article L. 435-1 ⁽²⁾. Le groupe La France Insoumise – NUPES a également déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'intervention des effectifs de la police et de la gendarmerie lors des opérations de contrôles routiers ⁽³⁾.

Si elle contribue à mettre un terme à la spirale de violences ayant coûté la vie à de trop nombreuses victimes, la présente proposition de loi s'inscrit dans un cadre plus large de réforme de la police visant à enrayer les dérives qui caractérisent aujourd'hui son fonctionnement.

B. UN PREMIER PAS VERS UNE RÉFORME INDISPENSABLE DE LA POLICE

Réformer l'institution policière suppose de combattre efficacement son « *repli clanique* » pertinemment évoqué par M. Paul Rocher lors de son audition par votre rapporteur. Il convient d'exercer un contrôle véritablement effectif et indépendant de son activité si importante pour protéger le droit à la sûreté mentionné par les articles 2 et 7 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Alors que l'IGPN n'est, en l'état du droit, qu'un service actif de la police nationale placé sous l'autorité hiérarchique directe du directeur général de la police nationale ⁽⁴⁾, il est indispensable de procéder à la création d'un organe de contrôle externe doté de moyens suffisants pour investiguer, en toute indépendance, les cas de violences policières commis contre les citoyennes et les citoyens. Cette évolution rejoint les préconisations régulièrement émises par les travaux parlementaires afin de renforcer l'efficacité et l'impartialité des corps d'inspection, formant ainsi un large consensus qui transcende les divergences politiques ⁽⁵⁾.

Lors de l'audition des chefs des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales par la commission des lois le 12 juillet 2023, notre collègue Jean-François Coulomme présentait un constat accablant : « *En 2021, 836 personnes depositaires de l'autorité publique ont été mises en cause dans une affaire de violences volontaires ; parmi elles, cinq sur six ont bénéficié d'un classement sans suite. C'est deux fois plus que pour l'ensemble de la population générale, alors que leur statut constitue une circonstance aggravante en cas de*

(1) Ligue des Droits de l'Homme, note d'analyse et proposition sur l'usage des armes, novembre 2023.

(2) Proposition de loi n° 660 déposée à l'Assemblée nationale le 15 décembre 2022 visant à mieux encadrer l'ouverture du feu par les forces de l'ordre en cas de refus d'obtempérer.

(3) Proposition de résolution n° 667 déposée à l'Assemblée nationale le 22 décembre 2022.

(4) Article 1^{er} du décret n° 2013-784 du 28 août 2013.

(5) Voir notamment le rapport n° 1824 de notre collègue Florent Boudié publié le 7 novembre 2023 au nom de la commission d'enquête sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023, ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements.

violences, et non une circonstance atténuante comme cela semble être le cas en pratique ». ⁽¹⁾

Un volet procédural doit donc être envisagé, afin de garantir l'impartialité des enquêtes judiciaires menées à l'encontre des représentants des forces de l'ordre suspectés d'avoir commis des violences illégitimes. Préconisé par le Syndicat de la magistrature et la Ligue des Droits de l'Homme lors de leurs auditions, le dépaysement systématique des affaires délictuelles ou criminelles impliquant les policiers et les gendarmes favoriserait l'objectivité des investigations judiciaires. Le traitement pénal de ces violences fait l'objet de critiques légitimes au regard de l'évidente proximité relationnelle et géographique qui existe entre, d'une part, le parquet local – voire le juge d'instruction – et, d'autre part, les agents de police travaillant habituellement sous leurs ordres.

Il apparaît également nécessaire de revoir les règles relatives à l'armement de la police, au moment où les conditions d'autorisation du port d'arme hors service ont été récemment étendues dans les trains ⁽²⁾ et les lieux recevant du public ⁽³⁾. Conjugué aux défaillances de la formation continue au tir dans la police nationale, la généralisation du port d'arme accentue en effet les risques d'accidents au quotidien.

Enfin, une lutte déterminée doit être menée pour éradiquer le racisme systémique qui gangrène aujourd'hui l'institution policière. La remise de récépissés lors des contrôles d'identité est l'un des moyens susceptibles de combattre ces dérives qui altèrent profondément la relation qu'entretiennent les populations racisées avec la police.

*

* *

(1) *Compte rendu de la réunion de la commission des lois du 12 juillet 2023.*

(2) *Dispositif « Voyager et protéger » applicable depuis le 1^{er} janvier 2022.*

(3) *Décret n° 2023-984 du 25 octobre 2023.*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

(Art. L. 435-1 et L. 511-5-11 [abrogés] du code de la sécurité intérieure, art. L. 227-1 du code pénitentiaire)

Suppression du cadre régissant les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent faire usage de leurs armes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

La proposition de loi a pour objet d'abroger l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure qui régit les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre sont autorisées à faire usage de leurs armes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a créé l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

1. L'état du droit

a. L'hétérogénéité des régimes juridiques avant la loi du 28 février 2017

Jusqu'à la loi du 28 février 2017, les policiers et les gendarmes étaient assujettis à des règles d'usage des armes distinctes. D'une part, l'article L. 2338-3 du code de la défense, dont les dispositions sont issues du décret du 20 mai 1903, énumérait les cas dans lesquels les gendarmes étaient autorisés à « *déployer la force armée* » ⁽¹⁾ :

– lorsque des violences ou des voies de fait étaient exercées contre eux ou lorsqu'ils étaient menacés par des individus armés ;

– lorsqu'ils ne pouvaient défendre autrement le terrain qu'ils occupaient, les postes ou les personnes qui leur étaient confiés ou, enfin, si la résistance était telle qu'elle ne pût être vaincue que par la force des armes ;

– lorsque les personnes invitées à s'arrêter par des appels répétés de « *Halte gendarmerie* » faits à haute voix cherchaient à échapper à leur garde ou à leurs investigations et ne pouvaient être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes ;

– lorsqu'ils ne pouvaient immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempéraient pas à l'ordre d'arrêt.

(1) Selon les termes du premier alinéa de l'article L. 2338-3 du code de défense en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2017.

Ne relevant pas de ce cadre légal *ad hoc* dont la spécificité s'appuyait sur le caractère militaire des fonctions exercées par la gendarmerie, l'usage des armes par les policiers dans l'exercice de leurs missions s'inscrivait principalement ⁽¹⁾ dans les conditions fixées par l'article 122-5 du code pénal relatif à la légitime défense.

b. Les règles de droit commun relevant de l'état de légitime défense

Applicable à tous les citoyens, le cadre prévu par l'article 122-5 exige la réunion d'une triple condition de nécessité, de proportionnalité et de simultanéité afin de déclarer pénalement irresponsable une personne ayant recouru à la force devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui.

Article 122-5 du code pénal

N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte.

N'est pas pénalement responsable la personne qui, pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit contre un bien, accomplit un acte de défense, autre qu'un homicide volontaire, lorsque cet acte est strictement nécessaire au but poursuivi dès lors que les moyens employés sont proportionnés à la gravité de l'infraction.

Les conditions cumulatives précitées garantissent le nécessaire équilibre entre, d'une part, la riposte autorisée en cas de menace réelle pour sa vie ou celle d'autrui et, d'autre part, le principe du droit à la vie, notamment garanti par l'article 2 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La jurisprudence appréhende strictement le concept de légitime défense en contrôlant de manière approfondie la condition de nécessité : elle exige notamment que l'atteinte ayant justifié la riposte soit avérée ⁽²⁾. La Cour de cassation vérifie également la proportionnalité des actes défensifs réalisés : l'état de légitime défense a par exemple été refusé à une personne ayant frappé à l'aide d'un bâton un individu l'ayant préalablement agressée avec un gaz lacrymogène ⁽³⁾.

Conformément à la jurisprudence européenne ⁽⁴⁾, le contrôle opéré par le juge judiciaire est tout aussi minutieux lorsqu'il s'agit d'évaluer le comportement d'un policier ou d'un gendarme ayant ouvert le feu dans l'exercice de ses fonctions. À titre illustratif, en 2000, la Cour de cassation n'a pas reconnu la légitime défense

(1) *Seules la répression des délits d'attroupement prévue par les articles L. 211-9 du code de la sécurité intérieure et 431-3 du code pénal et l'interruption d'un « péripète meurtrier » prévue par la loi n° 2016-731 du 7 3 juin 2016 prévoyaient l'existence de règles communes et spécifiques à la police et à la gendarmerie en matière d'usage des armes*

(2) *Cour de cassation, chambre criminelle, 27 juin 1927 et 11 octobre 1956.*

(3) *Cour de cassation, chambre criminelle, 26 juin 2012.*

(4) *Cour européenne des droits de l'homme, Mc Cann et al. c/ Royaume-Uni, 27 septembre 1995.*

d'un gardien de la paix dont les tirs ont provoqué la mort du conducteur d'un véhicule qui avait tenté de se soustraire à un contrôle de police sans pour autant entrer en contact avec les forces de l'ordre. ⁽¹⁾

c. La création de l'article L. 435-1 par la loi du 28 février 2017

Depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure créé par la loi du 28 février 2017, l'unification des règles applicables à l'usage des armes par les forces de l'ordre a considérablement étendu les conditions dans lesquelles les policiers peuvent ouvrir le feu.

À la condition d'être revêtus de leur uniforme ⁽²⁾, les policiers et les gendarmes sont ainsi autorisés à faire de l'usage de leurs armes, en cas d'absolue nécessité et de stricte nécessité :

– lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

– lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

– lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

– lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

– dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes.

En application de l'article 122-4 du code pénal, la responsabilité pénale des policiers et des gendarmes n'est donc pas engagée dès lors que l'acte qu'ils ont accompli est prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. Ainsi, l'article L. 435-1 constitue le fondement légal de l'irresponsabilité pénale des

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 26 juillet 2000.

(2) Ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité.

membres des forces de l'ordre⁽¹⁾. S'agissant spécifiquement de cas de refus d'obtempérer à la suite desquels les conducteurs des véhicules ont été tués, la Cour de cassation⁽²⁾ a reconnu l'irresponsabilité pénale des gendarmes ayant ouvert le feu conformément au 4° de l'article L. 2338-3 du code de la défense, dont les dispositions figurent, en l'état du droit, au 4° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

La volonté de clarifier et d'uniformiser le cadre légal d'ouverture du feu par les forces de l'ordre a débouché, en pratique, sur une extension non-maîtrisée des cas dans lesquels les policiers sont désormais autorisés à faire usage de leurs armes. La rédaction des 3° et 4° de l'article L. 435-1 pose un problème particulier : ces dispositions rendent possible l'ouverture du feu dès lors que les policiers et gendarmes considèrent que les individus sont « *susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ». La difficulté d'appréhender ce paramètre ouvre la voie à des interprétations nécessairement subjectives de la dangerosité que représentent les véhicules et les individus refusant d'obtempérer aux ordres des policiers et des gendarmes.

Face à l'impossibilité pratique de prédire, en quelques fractions de secondes, le comportement futur des conducteurs refusant d'obtempérer, les forces de l'ordre peuvent, de bonne foi, se croire autorisées à faire usage de leurs armes, indépendamment du risque réel et actuel auquel elles sont effectivement confrontées. Bien que mentionnées au premier alinéa de l'article L. 435-1, les conditions de « stricte nécessité » et « d'absolue nécessité » restent alors lettres mortes, au regard de l'anticipation par les policiers et les gendarmes d'éventuelles atteintes à leur intégrité physique ou à celle d'autrui, quand bien même ces atteintes étaient pourtant impossibles à démontrer au moment où ils ont décidé de tirer sur le véhicule.

La réforme adoptée en 2017 s'écarte ainsi délibérément du régime historique de droit commun auquel correspond l'exception de légitime défense prévue par l'article 122-5 du code pénal. Elle favorise mécaniquement une spirale de la violence dans laquelle les citoyens et les forces de l'ordre elles-mêmes sont directement mis en danger.

2. Le dispositif proposé

La proposition de loi abroge l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure régissant les conditions d'usage des armes par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale. Dans un objectif de coordination, la proposition de loi modifie l'article L. 227-1 du code pénitentiaire

(1) L'article L. 511-5-1 du code de la sécurité intérieure applique les deux premiers alinéas de l'article L. 435-1 aux policiers municipaux. Les agents des douanes peuvent également faire usage de leurs armes dans les conditions prévues par l'article L. 435-1 auquel renvoie l'article 56 du code des douanes. Selon le dernier alinéa de l'article L. 227-1 du code pénitentiaire, les agents de l'administration pénitentiaire bénéficient aussi des prérogatives prévues par les trois premiers alinéas de l'article L. 435-1.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 21 octobre 2014 et 12 mars 2013.

applicable aux agents de l'administration pénitentiaire en supprimant les renvois opérés par son dernier alinéa à l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. Elle abroge également l'article L. 511-5-1 du même code qui autorise les agents de police municipale à faire usage de leurs armes dans les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article L. 435-1.

L'évolution proposée a pour but de mettre un terme à la multiplication des dérives constatées depuis la promulgation de la loi du 28 février 2017 qui se sont soldées par une hausse inacceptable des décès résultant de l'usage accru des armes par les policiers.

L'abrogation de l'article L. 435-1 ne prive pas les forces de l'ordre de la possibilité d'ouvrir le feu dès lors que sont réunies les conditions de la légitime défense, régies par l'article 122-5 du code pénal et applicables sans distinction à tous les citoyens. Il s'agit ainsi d'assujettir l'action des forces de l'ordre aux seules règles de droit commun, afin de garantir aussi bien leur protection face aux risques auxquels elles sont exposées que de préserver l'intégrité physique des citoyens, dans le respect effectif du droit à la vie consacré par l'article 2 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*

* *