Proposition de loi (n° 691) visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions,

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Ian Boucard, rapporteur

Mercredi 14 janvier 2026

MESDAMES, MESSIEURS,

Assurer la sécurité de nos concitoyens suppose que la force publique puisse intervenir avec discernement, sang-froid et exemplarité. Mais nos policiers et nos gendarmes – auxquels il convient d'ajouter, dans le cadre de leurs compétences, nos policiers municipaux – sont aujourd'hui confrontés à des situations marquées par une violence inédite. Dans ce contexte, l'usage de la force – *a fortiori* l'usage des armes – n'est jamais un acte banal : il constitue une décision prise en quelques secondes, sous la contrainte, engageant à la fois la protection des agents et celle des tiers.

Le droit positif encadre strictement ces situations. D'une part, la légitime défense, cause d'irresponsabilité pénale, répond à des conditions cumulatives exigeantes, en particulier la nécessité et la proportionnalité de la riposte, appréciées *in concreto* par l'autorité judiciaire. D'autre part, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, un régime unifié précise les hypothèses et conditions dans lesquelles les policiers et les gendarmes peuvent faire usage de leur arme, au titre notamment de l'absolue nécessité et de la stricte proportionnalité, codifiées à l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

Toutefois, ce cadre juridique ne répond pas pleinement aux inquiétudes de nos forces de l'ordre, pour lesquelles il demeure une forme d'insécurité juridique en cas d'usage de leur arme, alors même que nos policiers et gendarmes estiment avoir agi dans le périmètre fixé par la loi. Cette préoccupation est régulièrement exprimée au sein de notre assemblée et dans le débat public. Elle est un facteur de doute et d'inhibition, et est susceptible d'altérer la capacité d'intervention de nos forces de l'ordre en situation de crise. Elle représente ainsi un élément de fragilisation de l'autorité publique sur le terrain.

Auditionné par votre rapporteur, le directeur général de la police nationale a également rappelé que l'engagement de poursuites pénales à l'issue d'une intervention – aussi légitime soit-il – suscite inéluctablement un sentiment de culpabilité du policier concerné, qui s'ajoute au traumatisme lié à l'utilisation de son arme. Le policier est ainsi quotidiennement exposé au risque physique lié à son environnement de travail, au risque juridique et pénal, mais également au risque médiatique.

C'est dans ce contexte particulièrement difficile pour nos policiers et gendarmes que s'inscrit la proposition de loi visant à reconnaître une présomption

de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions. Le texte propose d'insérer, après l'article 122-6 du code pénal, un nouvel article 122-6-1 instituant une présomption de légitime défense au bénéfice des policiers nationaux et municipaux ainsi que des militaires de la gendarmerie nationale lorsqu'ils font usage de leur arme dans les conditions prévues par le code de la sécurité intérieure. Autrement dit, l'objet du dispositif n'est pas d'élargir les hypothèses légales d'usage des armes : il vise à tirer, sur le terrain probatoire et procédural, les conséquences du fait que l'agent a agi dans un cadre déjà défini par la loi.

Cette présomption, de nature simple, n'aurait pas pour effet de soustraire l'usage des armes au contrôle juridictionnel : le texte prévoit explicitement qu'elle peut être renversée si l'enquête établit une utilisation manifestement disproportionnée ou contraire au principe d'absolue nécessité.

La proposition de loi a ainsi pour ambition de répondre à une demande de sécurisation juridique formulée régulièrement par les policiers et gendarmes, hélas trop souvent confrontés à des situations de danger, sans remettre en cause la capacité du juge à apprécier, au cas par cas, la nécessité et la proportionnalité du recours à la force.

*

* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique
(art. 122-6-1 [nouveau] du code pénal)
Création d'une présomption de légitime défense applicable aux membres des forces de l'ordre

➢ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi instaure une présomption simple de légitime défense pour les policiers nationaux et municipaux, ainsi que pour les militaires de la gendarmerie nationale, lorsqu'une situation de nécessité absolue les conduit à faire un usage proportionné de leurs armes.

➢ **Dernières modifications législatives intervenues**

Introduit par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure a créé un dispositif unifié pour l'usage de leurs armes par les policiers et les gendarmes.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le régime de droit commun de la légitime défense figure aux articles 122-5 et 122-6 du code pénal, que la présente proposition de loi complète par un nouvel article 122-6-1. L'article unique fait par ailleurs référence aux dispositions encadrant l'usage de leurs armes, communes aux policiers et gendarmes depuis 2017, codifiées à l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

A. LE RÉGIME DE DROIT COMMUN DE LA LÉGITIME DÉFENSE (ARTICLES 122-5 ET 122-6 DU CODE PÉNAL)

Les dispositions relatives aux causes d'irresponsabilité et d'atténuation de la responsabilité pénale figurent au chapitre II du titre II du livre premier du code pénal [(1)]. La responsabilité pénale s'entend comme l'obligation pesant sur chaque individu de répondre des infractions qu'il a commises et d'encourir les sanctions prévues par la loi. **Les causes d'irresponsabilité pénale, énumérées par le code pénal, empêchent l'engagement de poursuites judiciaires**. Elles se répartissent en deux catégories selon leur nature, subjective ou objective.

(1) Articles 122-1 à 122-9.

Les causes de nature subjective sont inhérentes aux caractéristiques propres de la personne mise en cause. Elles recouvrent essentiellement le trouble mental [(1)] et la contrainte [(2)] qui affectaient l'auteur au moment des faits.

Les causes de nature objective, qui s'apparentent à des faits justificatifs, résultent des circonstances particulières entourant la commission de l'infraction. Sans lien avec l'auteur des faits, elles consistent en l'application de la loi [(3)], le commandement de l'autorité légitime, l'état de nécessité [(4)] et la **légitime défense**, dont il est fait état dans le dispositif de la présente proposition de loi.

1. La légitime défense : une cause objective d'irresponsabilité pénale soumise à des conditions strictes

La légitime défense constitue une cause objective d'irresponsabilité pénale codifiée aux articles 122-5 et 122-6 du code pénal.

La reconnaissance de la légitime défense, qu'elle vise la protection de soi-même ou d'autrui, est subordonnée au respect de **deux conditions cumulatives** : **la simultanéité entre l'acte de défense et l'atteinte**, d'une part, et **la proportionnalité entre les moyens déployés et la gravité de l'atteinte subie**, d'autre part.

La jurisprudence applique rigoureusement le critère de proportionnalité : l'atteinte doit être avérée [(5)] et constituer un danger pour la vie de la victime ou d'un tiers [(6)]. À titre d'illustration, un militaire de carrière ayant tiré deux projectiles dans la cuisse de son agresseur, qui l'avait frappé à coups de poing sans être armé, n'a pu invoquer une riposte proportionnée [(7)].

S'agissant des forces de police et de gendarmerie, l'invocation de la légitime défense fait l'objet d'un contrôle juridictionnel fondé notamment sur l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, garantissant le droit à la vie. Le recours à la force par les agents, susceptible de causer des blessures ou la mort, doit répondre aux exigences de stricte proportionnalité et d'absolue nécessité [(8)].

Concrètement, les juridictions procèdent à un examen approfondi du caractère certain et immédiat du danger physique encouru par les policiers et gendarmes. Ainsi, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé qu'un gardien de la paix ayant fait usage de son arme pour stopper des véhicules suspects

---

(1) Article 122-1.

(2) Article 122-2.

(3) Article 122-4.

(4) Article 122-7.

(5) Cour de cassation, chambre criminelle, 27 juin 1927.

(6) Cour de cassation, chambre criminelle, 11 octobre 1956.

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

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

en fuite, sans contact avec les forces de l'ordre, ne se trouvait pas en situation de légitime défense [1].

Sur le fondement de l'article 122-5 du code pénal, **la charge de la preuve de l'état de légitime défense pèse sur le mis en cause**. Toutefois, eu égard aux particularités de certaines circonstances, l'article 122-6 du code pénal institue **deux présomptions de légitime défense**.

2. Les présomptions simples de légitime défense et le renversement de la charge de la preuve

L'article 122-6 du code pénal prévoit deux hypothèses dans lesquelles la légitime défense est présumée.

Article 122-6 du code pénal

Est présumé avoir agi en état de légitime défense celui qui accomplit l'acte :

1° Pour repousser, de nuit, l'entrée par effraction, violence ou ruse dans un lieu habité ;

2° Pour se défendre contre les auteurs de vols ou de pillages exécutés avec violence.

Ces présomptions ne revêtent pas un caractère absolu ni irréfragable : elles peuvent être renversées par la preuve contraire. Les critères de nécessité et de proportionnalité énoncés à l'article 122-5 demeurent soumis à l'appréciation concrète du juge. Malgré la présomption prévue au 1° de l'article 122-6, la chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi refusé d'admettre la légitime défense en faveur d'un bijoutier lors d'une tentative de vol nocturne avec effraction commise par des agresseurs non armés qui fuyaient sur la voie publique [2].

Ces deux présomptions simples opèrent néanmoins **un renversement de la charge de la preuve**, imposant au ministère public de démontrer le caractère disproportionné ou non-nécessaire des moyens de défense utilisés.

Dans l'état actuel du droit, **les membres des forces de l'ordre ne disposent d'aucune présomption de légitime défense dans l'accomplissement de leurs missions**. Lorsqu'ils sont poursuivis pour usage de leurs armes, il leur appartient d'établir la proportionnalité et la nécessité des moyens employés, afin de démontrer que leur intervention relève soit de la légitime défense, soit de l'exécution d'un acte autorisé par la loi ou le règlement, soit du commandement de l'autorité légitime, et d'obtenir ainsi la reconnaissance de leur irresponsabilité pénale.

---

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

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 11 mai 1995.

B. LE CADRE SPÉCIFIQUE D'USAGE DES ARMES PAR LES FORCES DE L'ORDRE (ARTICLE L. 435-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE)

Afin d'harmoniser le régime juridique de l'usage des armes par les forces de l'ordre, 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**, établissant un dispositif unifié pour l'usage de leurs armes par les policiers et les gendarmes.

L'application de ces dispositions, subordonnée au respect des impératifs d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, constitue **une cause objective d'irresponsabilité pénale au sens de l'article 122-4 du code pénal**, dont le premier alinéa dispose : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires.* »

1. L'harmonisation du régime applicable à l'usage des armes par les policiers et les gendarmes

Avant l'adoption de la loi du 28 février 2017, l'encadrement de l'usage des armes par les gendarmes et les policiers présentait une certaine disparité. Les policiers relevaient principalement du droit commun de la légitime défense codifié à l'article 122-5 du code pénal, tandis que les gendarmes disposaient d'un régime spécifique fixé par l'article L. 2338-3 du code de la défense. Seule la répression des délits d'attroupement, prévue aux articles L. 211-9 du code de la sécurité intérieure et 431-3 du code pénal, établissait des règles communes et particulières aux deux forces en matière d'usage des armes.

Dans une démarche initiale d'unification, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 a introduit dans le code pénal un article 122-4-1 concernant l'usage des armes pour interrompre un périple meurtrier.

Ce régime d'irresponsabilité pénale s'appliquait aux policiers, aux gendarmes, aux agents des douanes ainsi qu'aux militaires déployés sur le territoire national en vertu de réquisitions, lorsqu'ils étaient contraints, dans des conditions d'absolue nécessité, d'employer leurs armes pour neutraliser l'auteur d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre, et qu'il existait des motifs réels et objectifs de considérer que cet auteur était susceptible de commettre de nouveaux crimes de manière imminente.

L'impératif de sécuriser, clarifier et harmoniser les règles d'usage des armes par les policiers et les gendarmes s'est finalement traduit par la création de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. Ses dispositions s'inspirent de celles de l'article L. 2338-3 du code de la défense, antérieurement réservées aux seuls gendarmes.

Les modalités d'usage des armes par les forces de l'ordre

L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, issu de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, unifie les règles applicables à l'usage des armes par les forces de l'ordre.

Le premier alinéa pose pour principe que l'usage des armes est subordonné à une double condition d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. En outre, les agents doivent être revêtus de leur uniforme ou de signes distinctifs apparents.

L'article énumère cinq hypothèses autorisant l'usage de l'arme :

Le 1° vise la légitime défense. L'agent peut faire usage de son arme lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre lui-même ou contre autrui, ou lorsque des personnes armées menacent ces intérêts.

Le 2° concerne la défense de lieux ou de personnes confiées aux agents. Deux sommations à haute voix sont requises et l'usage de l'arme ne peut intervenir qu'en l'absence d'autre moyen de défense.

Le 3° porte sur les personnes cherchant à échapper à la garde ou aux investigations des agents. Deux sommations à haute voix sont nécessaires. L'usage de l'arme suppose l'absence d'alternative et que ces personnes soient susceptibles de perpétrer des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique dans leur fuite.

Le 4° traite de l'immobilisation de véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs refusent d'obtempérer. L'usage de l'arme n'est autorisé que si les occupants sont susceptibles de porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique dans leur fuite.

Enfin, le 5° correspond aux situations de « périple meurtrier ». Il vise à prévenir la réitération imminente de meurtres ou tentatives de meurtre. L'agent doit disposer de raisons réelles et objectives d'estimer cette réitération probable au regard des informations dont il dispose.

Ce mouvement d'harmonisation s'est complété avec **l'extension de ce régime aux agents de police municipale par l'article L. 511-5-1 du même code**, introduit par la même loi du 28 février 2017. Lorsqu'ils sont autorisés à porter une arme, ces derniers peuvent désormais faire usage de celle-ci dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 435-1 en cas de légitime défense. Cette extension aligne ainsi partiellement leur cadre d'intervention sur celui des forces de sécurité de l'État.

La Cour de cassation (1) et la Cour européenne des droits de l'homme (2) ont jugé que ces dispositions satisfont aux exigences constitutionnelles et conventionnelles découlant respectivement de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et de l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

---

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 1er avril 2014.

(2) Cour européenne des droits de l'homme, Guerdner c/ France, 17 avril 2014.

La définition précise des hypothèses d'usage, la double exigence d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, ainsi que l'obligation pour les membres des forces de l'ordre d'intervenir dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou de leurs insignes distinctifs, assurent la cohérence et l'équilibre de ce dispositif légal.

2. L'irresponsabilité pénale des forces de l'ordre fondée sur l'autorisation légale d'usage des armes

Le premier alinéa de l'article 122-4 du code pénal dispose que la responsabilité pénale d'une personne n'est pas engagée lorsque celle-ci accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires.

Le régime d'usage des armes par les policiers et les gendarmes constitue ainsi le fondement légal de l'irresponsabilité pénale des membres des forces de l'ordre, à condition que leur intervention respecte l'ensemble des conditions fixées par l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

À titre d'exemple, l'irresponsabilité pénale de gendarmes poursuivis pour avoir fait usage de leurs armes à la suite de refus d'obtempérer, sur le fondement du 4° de l'article L. 435-1, a été reconnue à plusieurs reprises par la chambre criminelle de la Cour de cassation [(1)].

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À la suite de l'article 122-6 du code pénal, l'article unique de la présente proposition de loi crée un nouvel article 122-6-1, qui instaure **une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre** – il vise les policiers nationaux et municipaux ainsi que les militaires de la gendarmerie.

Cette nouvelle présomption s'applique lorsque le policier ou le gendarme fait usage de son arme dans les conditions définies à l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. Concrètement, ce mécanisme conduit à **regarder l'usage de l'arme comme accompli en état de légitime défense dès lors que les conditions de l'article L. 435-1 – et, le cas échéant, L. 511-5-1 – sont réunies**.

Le deuxième alinéa de l'article 122-6-1 dispose que **cette présomption peut être renversée** si l'enquête judiciaire démontre une utilisation des armes manifestement disproportionnée ou contraire au principe d'absolue nécessité établi par la loi.

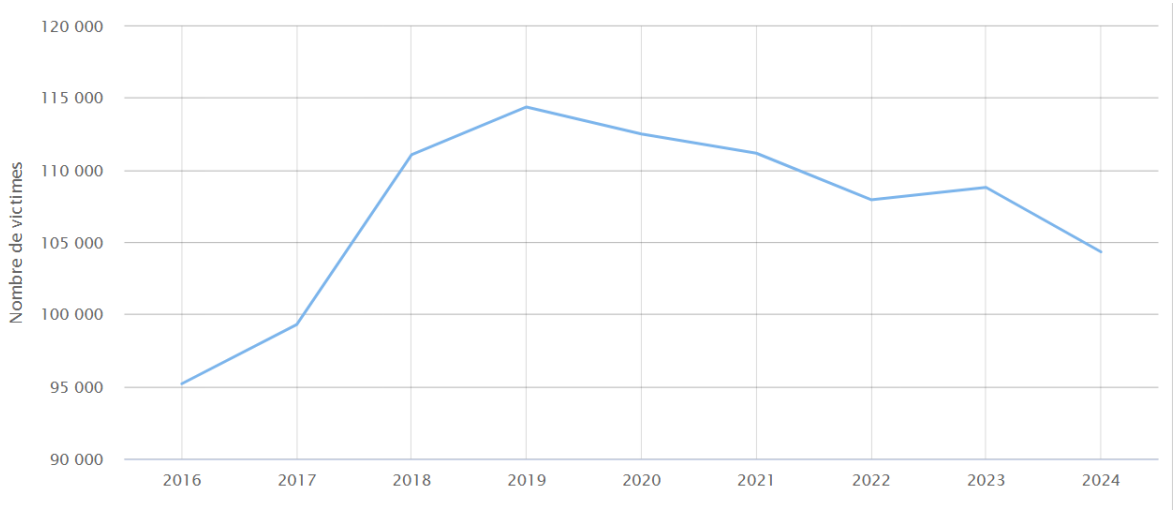
Alors que les forces de sécurité intérieure font face à une judiciarisation croissante de leur action, cet article unique a ainsi pour ambition de **remédier à une insécurité juridique dans l'usage de leurs armes par nos policiers et nos gendarmes**. Il vise, *in fine*, à renforcer la sécurité des forces de l'ordre, confrontées

---

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

quotidiennement à une violence inouïe, et à améliorer leurs conditions d'intervention, au service de la population.

OUTRAGE ET VIOLENCES CONTRE DÉPOSITAIRES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE (TOUS LIEUX) ENREGISTRÉS PAR LES SERVICES DE SÉCURITÉ



Source : SSMSI, base statistique des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale de la police nationale (DGPN)**
  - — M. Louis Laugier, directeur général
  - — M. David Chantreux, directeur adjoint des ressources humaines, des finances et des soutiens
  - — M. Fabien Sésé, conseiller juridique auprès du DGPN
- **Inspection générale de la police nationale (IGPN)**
  - — M. Thomas de Ricolfis, sous-directeur des enquêtes administratives et judiciaires
- **Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)**
  - — Général de corps d'armée André Pétillot, Major général de la gendarmerie nationale
  - — Colonel Ronan Lelong, chef du bureau de la synthèse budgétaire
  - — Lieutenant-colonel Loïc Py, chef du pôle juridique et judiciaire du cabinet du DGGN
  - — Chef d’escadron Arnaud Delaunay, chef de la section règlementation du bureau de la sécurité et de l'ordre publics

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)
- UNSA Police
- Un1té SGP Police
- Alternative Police CFDT
- Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale (FAFPT)
- Alliance Police municipale
- Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM)
- Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (USPPM)
- Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM)
- Syndicat des professionnels de la police municipale (SPPM)
- Syndicat national des policiers municipaux (SNPM)
- Fédération nationale des policiers municipaux de France (FNPMF)