

Paris, le 3 janvier 2024

Contribution du Syndicat de la magistrature à la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la hausse du nombre de refus d'obtempérer et l'usage par les forces de l'ordre de leurs armes

Le Syndicat de la magistrature a été entendu le mardi 14 novembre 2023 par la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la hausse du nombre de refus d'obtempérer et l'usage par les forces de l'ordre de leurs armes dont MM. Thomas Rudigoz et Roger Vicot sont les co-rapporteurs. Les questions qui lui étaient soumises sont les suivantes :

Sur la hausse du nombre de refus d'obtempérer (questions n°1 à 4)

- 1) *Quel regard portez-vous sur le cadre répressif prévu par les articles L.233-1 et L.233-1-1 du code de la route ?*
- 2) *Pouvez-vous décrire les procédures d'enquête et de jugement applicables aux auteurs de refus d'obtempérer ainsi que le profil de ces derniers ?*
- 3) *Quels éléments de preuve sont requis afin d'incriminer les auteurs présumés de refus d'obtempérer ? L'usage des caméras-piétons et des caméras embarquées est-il utile à ce titre ?*
- 4) *Quel regard portez-vous sur la proposition du syndicat Alternative Police CFDT de confisquer systématiquement les véhicules des auteurs de refus d'obtempérer ?*

Sur l'usage des armes par les forces de l'ordre (questions n°5 à 13)

- 5) *Quel regard portez-vous sur le cadre législatif et réglementaire qui définit les conditions d'usage des armes par les policiers ? En particulier :*
 - a. *Les dispositions de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure vous semblent-elles suffisamment claires ? En particulier, pouvez-vous analyser le 4° et expliquer les raisons qui vous poussent à demander son abrogation, notamment par la voie du communiqué de presse du 30 juin 2023¹ ?*
 - a. *La circulaire du 1er mars 2017 du directeur général de la police nationale Jean-Marc Falcone, qui dispose notamment que « l'absolue nécessité s'évalue in concreto, en fonction des circonstances de fait et de la conviction honnête que le policier a pu se forger en fonction des informations dont il disposait au moment du tir, quand bien même cette conviction se révélerait erronée par la suite » vous semble-t-elle être une interprétation juste de la loi ?*

¹ [Communiqué de presse du 30 juin 2023](#)

- 6) *Dans une étude statistique², des chercheurs ont montré que « la loi de 2017 a eu pour effet de plus fréquentes atteintes à la vie des citoyens par la police ». Quel regard portez-vous sur ce résultat ?*
- 7) *Identifiez-vous une différence d'approche et de réaction entre les gendarmes et policiers confrontés à des refus d'obtempérer ?*
- 8) *Quel regard portez-vous sur le traitement judiciaire des forces de l'ordre suspectées d'avoir fait un usage illégitime de leurs armes en cas de refus d'obtempérer ? En particulier, pouvez-vous revenir sur la question du dépaysement des enquêtes sur des violences policières, qui fait partie des préconisations inscrites dans le communiqué susmentionné ?*
- 9) *En cas d'usage présumé illégitime de l'arme par un membre des forces de l'ordre, quels sont les actes d'enquête et éléments probatoires requis par l'autorité judiciaire ?*
- 10) *Quel regard portez-vous sur les conditions actuelles du contrôle des forces de l'ordre ? Pouvez-vous revenir sur votre volonté de créer un service d'enquête indépendant, qui fait également partie de vos préconisations dans le même communiqué ?*
- 11) *L'absence d'intervention des forces de l'ordre face à des refus d'obtempérer qui auraient entraîné par la suite des victimes (notamment parmi des tiers) donne-t-elle parfois lieu à des poursuites contre les forces de l'ordre ?*
- 12) *Les événements survenus à Nanterre le 26 juin dernier ont-ils eu un impact sur le traitement judiciaire :*
 - a. *Des refus d'obtempérer ;*
 - b. *Des affaires relatives aux tirs de forces de l'ordre sur des véhicules en mouvement ?*
- 13) *Dans quelle mesure êtes-vous sensibilisés à la difficulté de prendre des décisions de tir dans des situations de stress ? Plus particulièrement, au cours d'auditions précédentes, l'attention des rapporteurs a été attirée sur des exercices de mise en situation proposés aux procureurs, appelés à évaluer le bien-fondé juridique de l'usage des armes par les forces de l'ordre dans différentes situations. Avez-vous connaissance de tels exercices ? Avez-vous eu des retours et dans l'affirmative quel bilan pouvez-vous en tirer ?*

Avez-vous des observations complémentaires à formuler ?

² Sébastien Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine, « Homicides policiers et refus d'obtempérer. La loi a-t-elle rendu les policiers irresponsables ? », Esprit, septembre 2022.

A partir du questionnaire transmis par la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le Syndicat de la magistrature³ souhaite développer ses observations autour des deux problématiques qu'il identifie sur les deux grandes questions examinées :

- Quel rôle peut jouer l'autorité judiciaire face à la hausse des refus d'obtempérer ?
- Le traitement judiciaire des tirs policiers mortels après refus d'obtempérer, en forte augmentation également, doit-il évoluer ?

En préambule, il est important d'indiquer que notre analyse s'appuie notamment sur les observations et pratiques des magistrats en juridictions : parquetiers, juges d'instruction, juges des enfants et juges correctionnels. Il s'agit d'une analyse empirique qui doit nécessairement être croisée avec les analyses issues de la recherche.

A cet égard, il nous faut déplorer la pauvreté des données produites par le ministère de la Justice aux fins d'évaluation de l'activité judiciaire. En dehors de données quantitatives qui ne renseignent que sur les volumes d'activité, le ministère de la Justice ne produit pas de données statistiques utiles pour évaluer le travail de la Justice. Tous les travaux s'intéressant à l'impact de l'action de la Justice sur les comportements individuels et les phénomènes sociaux pâtissent de cette carence.

Ce défaut d'outils d'évaluation a été déploré à de très nombreuses reprises, notamment à l'occasion de travaux parlementaires. Il est encore souligné dans le récent rapport de la commission d'enquête sur les groupuscules violents en manifestation dont le rapporteur est M. Boudié. La recommandation n° 1 est : « *Améliorer les outils statistiques dont dispose le ministère de la justice afin de dresser un état des lieux pertinent, exhaustif et précis de l'ensemble des procédures et condamnations pénales, selon le contexte dans lequel les infractions ont été commises* ». Elle pourrait être reprise à l'identique pour le présent rapport.

1. Refus d'obtempérer : des pratiques judiciaires de plus en plus répressives s'inscrivant dans un cadre juridique déjà réformé à de multiples reprises et une politique pénale incitant à la sévérité (questions n°1 à 4)

Le délit de refus d'obtempérer, délit routier, a pendant longtemps été apprécié comme un délit de faible gravité. Il ne faisait généralement l'objet de poursuites pénales que de manière connexe à un autre délit, particulièrement la conduite en état alcoolique (CEA).

Ce délit a augmenté de façon aussi spectaculaire que préoccupante : en 1993, un an après la mise en place du permis à points, le nombre de refus d'obtempérer était de 1 099. Trente ans plus tard, ce nombre est de 27 206, soit une multiplication par 25⁴.

³ Le Syndicat de la magistrature est une organisation syndicale de magistrats qui a pour objet de :

- veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer sa mission en toute indépendance ;
- étudier et promouvoir toutes les réformes nécessaires concernant l'organisation et le fonctionnement de la justice, ainsi que le recrutement, la formation et la carrière des magistrats ;
- défendre les intérêts professionnels des membres du corps judiciaire ;
- informer ses membres sur les plans professionnels et syndicaux ;
- veiller à la défense de la liberté et des principes démocratiques ;

Le Syndicat de la magistrature participe à de nombreuses actions et réflexions sur les missions de la police et le contrôle de l'autorité judiciaire sur son action, en lien avec des organisations professionnelles et des associations. Il s'appuie sur de nombreux magistrats du parquet et du siège exerçant dans les services pénaux des juridictions pour connaître les pratiques professionnelles et les relations police-justice.

⁴ En 2021, selon [les dernières statistiques](#) publiées par l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (Onisr), 27 206 refus d'obtempérer ont été comptabilisés en France, soit une augmentation de 19,4 % par rapport à 2017

Il s'agit ainsi d'un phénomène massif, dont les causes sont nécessairement multiples. Le refus d'obtempérer est donc devenu un sujet de préoccupation important pour les pouvoirs publics, conduisant à un changement d'approche et de réponses. Cette évolution s'est traduite dans la loi, réformée à plusieurs reprises depuis 2017, et dans les pratiques policières et judiciaires empreintes de davantage de sévérité.

Progressivement, le refus d'obtempérer est aussi devenu un symbole du non-respect de l'autorité et la preuve d'une dégradation des relations police-population, les usagers de la route étant manifestement de plus en plus enclins à prendre la fuite lorsqu'ils sont enjoins de s'arrêter pour se soumettre à des vérifications policières par des agents des forces de sécurité intérieure. Les raisons de ce comportement de plus en plus fréquent doivent être identifiées.

Si l'on essaye, de façon totalement empirique⁵, de dresser une **typologie des auteurs** (Q2), il y a lieu en réalité de constater qu'il n'en existe aucune :

- absence de « profil-type » des auteurs de refus d'obtempérer si ce n'est qu'il s'agit très majoritairement d'hommes, comme pour toute la délinquance et criminalité ;
- hétérogénéité des auteurs, qui caractérise la délinquance routière : primo-délinquants et multi-récidivistes, jeunes hommes, personnes âgées, personnes insérées socialement ou non, etc.

Il semble exister une plus forte représentation de deux catégories de conducteurs :

- le conducteur en infraction (CEA, défaut d'assurance) qui essaye d'éviter le contrôle de police pour ne pas perdre de points de permis de conduire ; on trouve parmi cette catégorie de nombreuses personnes insérées socialement et sans passé judiciaire – ou alors pour des délits routiers ;
- le conducteur non titulaire du permis de conduire et/ou au volant d'un véhicule ne lui appartenant pas ; on trouve dans cette catégorie de nombreux mineurs qui circulent sans casque et sans assurance sur des véhicules dits « de quartier », particulièrement des véhicules deux roues dont le propriétaire n'est pas identifié ou provenant d'un vol.

De façon tout aussi empirique, ces conducteurs n'ont fréquemment qu'un délit de faible gravité voire une simple contravention à se reprocher (soit des infractions pour lesquelles la peine encourue est modérée), et vont, pour tenter d'échapper à la réponse pénale encourue pour cette infraction initiale, commettre un refus d'obtempérer, cette dernière étant *in fine* l'infraction qui va justifier un traitement pénal plus sévère que s'ils avaient obtempéré au contrôle. C'est ainsi que de nombreux mineurs sont déférés par les procureurs de la République pour des refus d'obtempérer leur faisant encourir une peine d'emprisonnement commis alors qu'ils roulaient sans casque, contravention de 4^{ème} classe qui leur faisait encourir une simple amende forfaitaire de 135 euros.

Pour traiter des enquêtes relatives aux refus d'obtempérer, **le cadre d'enquête** (Q2) est celui de la flagrance ou de l'enquête préliminaire. La flagrance est le cadre privilégié par les services de police ou de gendarmerie. Cette recherche de l'interpellation immédiate, si elle s'avère particulièrement problématique dans un certain nombre de situations, se justifie par le souhait du service ayant procédé au contrôle routier de mettre fin à l'infraction et à la dangerosité d'un comportement routier, ainsi que par le souhait d'élucider une enquête qui repose impérativement sur l'identification du conducteur qui n'est pas toujours le propriétaire du véhicule.

Si cette pratique policière poursuit de légitimes objectifs tant de sécurité publique que d'efficacité des investigations, elle donne fréquemment lieu à des courses-poursuites très dangereuses. Le choix de l'interpellation immédiate doit donc être interrogé au regard des conséquences prévisibles sur le conducteur, sur d'éventuels passagers ou sur d'autres usagers de la route.

(22 792). La courbe est ascendante depuis trois décennies : 1 099 refus d'obtempérer en 1993, 8 365 en 2000, 19 174 en 2012... Les refus « *aggravés* », qui impliquent la mise en danger d'autrui, sont aussi passés de 3 185 en 2018 à 5 247 en 2021.

⁵ cf. observations complémentaires *in fine* sur l'évaluation du traitement judiciaire par le ministère de la justice

Le **recueil des preuves** (Q3) se limite généralement aux témoignages des policiers et déclarations du conducteur. L'immense majorité des procédures ouvertes pour refus d'obtempérer ne comporte aucun autre acte d'enquête. Les caméras piétons et caméras embarquées sont encore des moyens de preuve assez peu utilisés par les policiers. Nous ne disposons d'aucune donnée nous permettant d'avancer des hypothèses quant aux causes de cette sous-utilisation alors que la technologie le permet, depuis désormais plusieurs années.

Lors du jugement de l'affaire, si le mis en cause nie le refus d'obtempérer, le juge va apprécier la force probante des témoignages policiers face à celui du mis en cause selon les règles classiques du code de procédure pénale (CPP), étant rappelé que le procès-verbal vaut à titre de renseignement en matière délictuelle, conformément aux articles 429 et 430 du CPP. Généralement, les témoignages policiers sont estimés suffisants par le tribunal lorsque les auteurs sont interpellés en flagrance.

La poursuite et le jugement de ces affaires s'avèrent plus délicats lorsque l'interpellation du conducteur n'a pas lieu, et que l'identification du conducteur se fait sur reconnaissance par les policiers – qui le connaissent déjà, ou parce qu'il s'agit du propriétaire du véhicule impliqué. Les caméras pourraient alors être utiles pour identifier le conducteur.

Les points souvent contestés lors du jugement de ces affaires sont la réalité des sommations de s'arrêter réalisées par les forces de l'ordre ainsi que le port d'insignes extérieurs et apparents de la qualité de policier (le port du brassard police par les brigades anti-criminalité est souvent contesté par les mis en cause disant ne pas avoir obtempéré car ils n'avaient pas compris qu'il s'agissait de policiers). Ainsi, les preuves recueillies lors de l'enquête doivent aussi permettre de confirmer ou d'infirmer ces éléments (sommations, port d'insignes apparents), qui sont des éléments nécessaires à la caractérisation de l'infraction.

Concernant **l'orientation et le jugement de ces affaires**, le parquet a le choix entre alternatives aux poursuites et tous les modes de poursuites : ordonnance pénale (OP), comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), convocation devant le tribunal par officier de police judiciaire (COPJ), convocation par procès-verbal avec contrôle judiciaire (CPV-CJ), comparution immédiate (CI). Désormais, les parquets utilisent très largement le défèrement aux fins de CRPC sur défèrement, de CPV-CJ ou de comparution immédiate, soit la réponse la plus rapide que l'on puisse apporter, statistiquement corrélée, de surcroît, à une sanction pénale ferme puisque l'on sait qu'à dossier identique, le prononcé d'une peine ferme est 8 fois plus fréquent en comparution immédiate qu'en COPJ⁶ (cf. travaux de V. Gautron).

Toutefois, il convient de relever qu'une importante part des refus d'obtempérer, estimés de faible gravité, sont sanctionnés par des amendes délictuelles ou des peines de suspension du permis de conduire, et que les alternatives aux poursuites pourraient tout à fait être privilégiées (et le sont dans certains parquets), notamment lorsqu'il s'agit de refus d'obtempérer simples, commis par des personnes sans antécédents judiciaires.

S'agissant du **cadre légal** dans lequel s'inscrit ce traitement judiciaire, force est de constater qu'il s'est considérablement durci depuis 2017, au fil des années, sans effet dissuasif manifeste sur la commission de ces délits.

Le refus d'obtempérer (article L.233-1 du code de la route), puni d'une peine de 3 mois d'emprisonnement et 3 750 € d'amende jusqu'en 2017, a vu la peine le réprimant alourdie à 1 an

6 Voir notamment les travaux de Virginie Gautron, Maître de conférences en droit pénal et sciences criminelles, Université de Nantes : <https://shs.hal.science/halshs-01075666/document> <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2016-4-page-11.htm>

d'emprisonnement et 7 500 € d'amende en 2017⁷ puis à 2 ans d'emprisonnement et 15 000 € en 2022⁸.

Par ailleurs, le délit de refus d'obtempéré aggravé par la mise en danger d'autrui (article L.233-1-1), introduit dans notre droit en 2004, est puni de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, prévoyant ainsi un cadre répressif plus lourd lorsque les circonstances de commission du délit ont entraîné un risque direct pour la sécurité des personnes.

Le constat qui saute aux yeux des praticiens du droit est que **le durcissement du cadre répressif et des pratiques judiciaires sont manifestement sans incidence sur le caractère très ascendant de la courbe de commission du délit de refus d'obtempérer.**

Le cadre légal s'est aussi considérablement étoffé : nombreuses et diversifiées sont les peines complémentaires encourues, permettant très largement au juge d'individualiser la peine, notamment dans un objectif de prévention de la récidive (confiscation du véhicule, suspension – annulation du permis de conduire, obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière, etc.).

Le Syndicat de la magistrature est totalement opposé à l'introduction d'une **peine automatique de confiscation du véhicule** en cas de refus d'obtempérer, disposition notamment revendiquée par le syndicat CFDT Police (Q4).

En premier lieu, le caractère systématique d'une peine est contraire au principe d'individualisation de la peine qui est au coeur de l'office du juge. Le caractère systématique d'une peine conduit à ce que l'on nomme abstraitement des « effets de bords », qui sont très concrètement des sanctions inadaptées, donc injustes, qui touchent inévitablement certains justiciables. Ce risque est d'autant plus important qu'une telle peine automatique toucherait de très nombreux condamnés, contrairement à la situation actuelle circonscrite aux refus d'obtempérer aggravés – qui n'est cependant pas sans poser des difficultés. Il existe déjà de nombreux exemples de ce qu'une peine automatique peut avoir des effets contre-productifs, par exemple dans le cas de l'automatisme de l'annulation du permis de conduire en cas de récidive de CEA : pour une personne qui travaille et vit en zone rurale, voir annuler son permis de conduire signifie perdre son moyen de locomotion et donc potentiellement perdre son emploi. Cette perte d'emploi peut elle-même compromettre l'insertion sociale de la personne condamnée, ou encore l'équilibre économique d'une famille vivant de son revenu. L'obligation sans dérogation possible de prononcer cette peine prive le juge de toute possibilité d'individualisation, y compris dans des situations où il constate que la peine prononcée aura des effets catastrophiques sur la situation sociale de la personne condamnée. Paradoxalement, l'automatisme attachée à l'infraction amène parfois à des stratégies de contournement par les magistrats, aboutissant à des inexactitudes juridiques. Pour reprendre l'exemple développé précédemment, la récidive légale ne sera pas retenue dans les poursuites ni la condamnation, alors qu'elle est caractérisée, pour permettre au condamné d'échapper à la peine automatique d'annulation du permis de conduire, au profit d'une peine que le juge estimera plus adaptée à sa situation personnelle. Toutefois, la qualification retenue ne sera pas parfaitement conforme à la réalité des faits.

En second lieu, la peine de confiscation du véhicule apparaît totalement disproportionnée à la gravité de l'infraction de refus d'obtempérer dans de nombreuses situations. Ainsi, le conducteur auteur d'un délit routier, qui refuse d'obtempérer aux forces de l'ordre pendant quelques dizaines de mètres, puis se ravise et se soumet, se verra confisquer sa voiture au même titre qu'un conducteur sans permis de conduire multi-récidiviste qui commet un refus d'obtempérer avec mise en danger de la vie d'autrui pour échapper à une lourde sanction qu'il sait inéluctable au regard de son passé judiciaire. La violation de l'exigence d'individualisation de la peine serait ici patente.

7 [LOI n°2017-258 du 28 février 2017 - art. 26](#)

8 [LOI n°2022-52 du 24 janvier 2022 - art. 11](#)

En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'affirmer l'inconstitutionnalité de la confiscation d'un bien dont la personne condamnée est simple détentrice (cf. CC 23 avr. 2021⁹) sauf à prévoir un dispositif de recours du tiers propriétaire tel que prévu dans la loi du 24 janvier 2022¹⁰ ayant modifié les articles L.233-1 et L.233-1-1. Ce dispositif visant à préserver le droit du tiers à la procédure, propriétaire du véhicule, est lourd sur le plan procédural.

En quatrième lieu, le coût de transport et gardiennage des véhicules confisqués, est exorbitant, certains de ces véhicules étant des épaves ne pouvant pas pour autant être détruites immédiatement du fait de contraintes procédurales. En outre, la confiscation automatique des véhicules, qui est déjà prévue pour les refus d'obtempérer aggravés, n'est pas sans poser des difficultés pratiques : si le véhicule n'a pas été saisi ou gardienné, le prononcé de la confiscation entraîne la nécessité de faire rechercher le véhicule par les services de police ou de gendarmerie pour la mise à exécution de la peine, ce qui s'avère régulièrement vain. Cela a un coût pour la société qui peut s'avérer disproportionné à l'objectif initialement poursuivi.

En dernier lieu, un élément fait gravement défaut pour étendre la confiscation obligatoire à un délit qui a été commis à 27 206 reprises en 2021 : l'évaluation de l'existant. La peine de confiscation obligatoire du véhicule en cas de refus d'obtempérer aggravé créée par la loi du 24 janvier 2022 est-elle appliquée ? Combien de véhicules ont-ils été saisis puis confisqués sur ce fondement ? Le juge, qui peut écarter cette peine obligatoire par décision motivée, le fait-il ? Il est prématuré de vouloir étendre, à grande échelle, un dispositif qui n'a pas été évalué, près de 2 années après son entrée en vigueur, à moins que l'efficacité des mesures envisagées ne soit pas l'objectif poursuivi par la modification de la loi.

En conclusion, il apparaît que le cadre légal est déjà tout à fait adapté à la répression des refus d'obtempérer, à l'exception de la peine de confiscation automatique prévue à l'article L.233-1-1 qui contrevient à l'obligation légale d'individualisation de la peine. Ce cadre légal, conjugué à une politique pénale de plus en plus stricte, est sans incidence sur la hausse ininterrompue des refus d'obtempérer depuis 30 ans.

Sur la base de ce constat statistique indéniable, il paraît évident qu'il convient de mobiliser d'autres outils que l'outil répressif pour lutter contre la hausse des refus d'obtempérer, sauf à vouloir continuer d'adopter des solutions inefficaces.

Plusieurs questions méritent d'être davantage explorées avant d'avancer des propositions visant à diminuer les refus d'obtempérer :

- le lien entre l'établissement du permis à points et la hausse spectaculaire des refus d'obtempérer est établi par certaines recherches : ne faut-il pas privilégier des évolutions relatives au permis à points ?

- l'injonction faite aux forces de l'ordre d'interpeller immédiatement les auteurs d'un refus d'obtempérer n'a-t-elle pas un effet contre-productif ? Quel est le coût humain de ces refus d'obtempérer : au-delà des tirs mortels, combien dénombre-t-on de course-poursuites avec des blessés ou des morts ? Il apparaît pourtant que le relevé de la plaque d'immatriculation et la poursuite des investigations dans le cadre de l'enquête de flagrance puis préliminaire semblent tout à fait adaptés et de nature à diminuer les risques liés aux courses-poursuites, étant rappelé qu'un grand nombre de refus d'obtempérer sont de faible gravité, conduisant à l'interpellation d'individus inconnus de la justice. Sans disposer de données précises sur ce point – que le ministère de la Justice devrait cependant pouvoir fournir – seule une minuscule part des auteurs

9 Décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021899QPC.htm>

10 [LOI n°2022-52 du 24 janvier 2022 - art. 11](#)

de refus d'obtempérer sont de grands criminels en fuite ou des trafiquants de drogue au coffre rempli de produits stupéfiants, fortuitement interpellés dans le cadre d'un contrôle routier ordinaire.

- une réflexion plus large doit être menée sur les rapports police-population : les jeunes hommes plus spécifiquement ciblés par les contrôles de police ont peur de s'arrêter et préfèrent parfois prendre des risques inconsidérés plutôt que de se soumettre à un contrôle ; parfois ils veulent défier la police, symbole d'une autorité qu'ils ne reconnaissent pas. Pourquoi ? Une compréhension fine de ces comportements, dont certains éléments d'explication tiennent à des mauvaises pratiques policières que les magistrats peuvent constater et qui ne sont pas exceptionnelles, permettra de trouver les leviers permettant d'inverser la courbe des refus d'obtempérer.

2. Usage des armes par les forces de l'ordre : un cadre juridique flou et permissif, insécurisant pour les forces de l'ordre et la population, à l'origine d'une hausse alarmante des tirs policiers mortels (questions n° 5 à 13)

Au contraire de ce que nous soutenons quant au cadre juridique adapté pour la répression des refus d'obtempérer, le cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité intérieure nous semble devoir être très urgemment interrogé, en plus des pratiques policières et judiciaires en la matière.

Il est particulièrement important qu'une mission d'information parlementaire se penche sur cette question en s'efforçant de dépassionner le débat qui se polarise malheureusement de manière stérile entre des présumés « pro-police » répondant à de tout aussi présumés « anti-police », sans que ne soit jamais dépassées ces étiquettes qui délégitiment immédiatement les questions soulevées ou les solutions avancées par les uns ou les autres. Car les faits sont têtus : la hausse sans précédent des morts par tir policier ces dernières années, sans aucune corrélation avec une hausse de policiers morts en opération, caractérise à elle seule un problème majeur dans l'usage des armes par les policiers : 15 personnes sont mortes par tir policier en 2022¹¹. Il est du devoir de la représentation nationale de se préoccuper de la protection des citoyens en lui assurant que la police oeuvrera à sa mission de sécurité publique sans porter atteinte de manière disproportionnée et incontrôlée à l'intégrité physique de tout un chacun.

Les chercheurs Sebastian Roché (CNRS), Paul Le Derff (Université de Lille) et Simon Varaine (Université Grenoble-Alpes) ont établi une corrélation « très probable » entre le texte de 2017 et la hausse des homicides policiers. Les travaux du CESDIP également.

Deux problématiques importantes nous paraissent devoir être soulignées :

- les représentants des forces de l'ordre se sentent de plus en plus vulnérables et insécurisés quant au cadre légal qui s'impose à eux lorsqu'ils font usage de leur arme ;
- il est très difficile pour l'autorité judiciaire d'enquêter dans ces affaires et *in fine* de rendre justice aux victimes de tirs policiers illégitimes.

11 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/07/05/quinze-morts-apres-des-refus-d-obtemperer-depuis-2022-ou-en-sont-les-enquetes_6180636_4355770.html

2.A. Un cadre légal rendu confus par la loi Cazeneuve que n'est pas venu clarifier la circulaire Falcone (questions 5 et 6)

La règle de l'usage des armes dans le seul cas de la légitime défense, qui prévalait dans la police jusqu'en 2017, était beaucoup plus claire pour les forces de l'ordre que le texte actuel, étant observé que la « clarté juridique » ne rend pas pour autant facile l'évaluation de la nécessité d'une action de tir dans une situation d'urgence et de dangerosité importante.

En effet, il est évident que la plupart des situations dans lesquelles les policiers envisagent l'usage d'une arme à feu sont des situations éminemment complexes dans lesquelles il leur faut mettre en balance, souvent en quelques secondes ou fractions de seconde, des risques concurrents : quelle est la dangerosité réelle d'un individu menaçant ? Cela justifie-t-il l'usage d'une arme à feu ? Quel degré de certitude faut-il qu'un individu va commettre un crime ou un délit grave pour être autorisé à utiliser son arme contre lui ?

Mais dans ce contexte toujours très délicat à apprécier par les policiers ou gendarmes confrontés à des situations dangereuses, l'ouverture de feu rendue possible pour arrêter un véhicule¹², soit hors cas de légitime défense mais néanmoins subordonné à l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité (L.435-1 alinéa 1), a entraîné une grande insécurité juridique et opérationnelle.

La circulaire Falcone, qui s'est efforcée de préciser cette notion « d'absolue nécessité », a vainement tenté de sécuriser le cadre d'intervention des forces de l'ordre en indiquant : « *l'absolue nécessité s'évalue in concreto, en fonction des circonstances de fait et de la conviction honnête que le policier a pu se forger en fonction des informations dont il disposait au moment du tir, quand bien même cette conviction se révélerait erronée par la suite* ».

Cette circulaire ne fait en réalité que décliner l'office du juge à l'appréciation des affaires de tir policier. L'office du juge est bien un office casuistique, *in concreto*. Pour apprécier chaque cas d'espèce, le juge se fonde sur les éléments subjectifs et objectifs recueillis pendant l'enquête : le récit comportant le ressenti du policier auteur du tir (peur extrême d'atteinte à sa vie par exemple), les éléments qui peuvent établir la réalité de son récit (vidéo, témoignages de ses collègues, expertises balistiques qui établissent qu'un véhicule lui fonçait droit dessus). Mais de la même manière, et avec une force probatoire identique, il recueillera le récit de l'auteur d'un refus d'obtempérer forçant un barrage policier et tout ce qui peut étayer sa véracité : témoignages de tiers présents dans le véhicule ou ayant assisté à la scène, expertises balistiques établissant le sens du tir (tirs de face ou de dos), vidéos, etc.

Cette circulaire ne règle en rien la difficulté extrême à laquelle sont désormais confrontées les forces de l'ordre avec l'alinéa 4 de l'article L.435-1 du code de la sécurité intérieure que l'on pourrait résumer à cette question que se posent les policiers : « *dois-je ouvrir le feu sur un véhicule qui n'est pas immédiatement menaçant pour ma vie ou mon intégrité physique, ou celles de tiers, mais qui potentiellement le sera s'il prend la fuite ?* »

Avec le régime de la légitime défense, la réponse était assez claire (sans toutefois être évidente) : dans cette situation, il ne faut pas ouvrir le feu sauf si on a la certitude absolue quand dans sa fuite le conducteur va tuer quelqu'un (un piéton sur la trajectoire immédiate de son véhicule par exemple). Sous l'empire du texte actuel, le 4° de l'art L.435-1 du CSI, il leur faut évaluer si « *les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ». C'est éminemment difficile. Et si finalement le conducteur est mort par tir policier dans le dos, même si sa fuite aurait entraîné la mort d'un piéton, pourra-t-on jamais l'établir ? L'on pourra ainsi discuter longuement des conséquences putatives d'un comportement tout aussi putatif.

12 Réforme introduite par la loi dite Cazeneuve du 28 février 2017

Ainsi, il apparaît que l'aléa judiciaire est énorme et **le législateur ne peut le réduire qu'en restreignant le droit de tirer**, sauf à priver le juge de tout contrôle de l'action des forces de l'ordre, ce qui n'est pas conforme aux exigences de l'État de droit dans un régime démocratique.

2.B. Insécurité juridique des forces de l'ordre avant/après la loi Cazeneuve : des affirmations policières démenties par les faits

L'une des demandes des syndicats de policiers qui a conduit à la réforme de 2017 était de sécuriser l'usage des armes : lorsqu'un policier ouvre le feu, dans les conditions qu'il estime légales, il ne veut pas se retrouver poursuivi pénalement. Mais ce risque existait-il réellement ?

Une mission relative au cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité de l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) menée en 2016¹³ donne des éléments de réponse assez nets, lesquels n'ont cependant pas empêché que la demande policière d'une meilleure garantie contre un risque – quasi-inexistant – soit entendue et prise en compte dans la loi. Cette étude nous apprend qu'entre 2010 et 2016, les parquets généraux ont dénombré 59 affaires de tirs (police ou gendarmerie) mortels. 51 de ces tirs ont fait l'objet d'une procédure pénale. 20 enquêtes pénales ont donné lieu à la saisine d'un juge d'instruction. 2 se sont achevées par un renvoi (une devant un tribunal correctionnel, l'autre devant une cour d'assises). 2 affaires de tirs mortels sur 59 ont donné lieu à un procès pénal. Nous sommes très loin du risque important allégué par les syndicats de policiers et dont il faudrait les protéger.

Le risque pour un policier de faire l'objet de poursuites pénales en cas d'absence d'intervention face à un refus d'obtempérer (Q11), c'est-à-dire pour non empêchement de crime ou délit sur le fondement de l'article 223-6 du code pénal, autre risque avancé par les syndicats de policiers pour demander une protection juridique accrue, est quant à lui totalement nul pour des raisons juridiques. Ce délit répond à des critères stricts qui ne peuvent aucunement être réunis dans l'hypothèse où un policier, faisant une mauvaise appréciation du danger, laisse fuir sans le prendre en chasse un conducteur qui blesse ou tue quelqu'un dans sa trajectoire de fuite. En revanche, la course-poursuite comporte un risque avéré élevé de blessés graves ou morts.

S'agissant de la **comparaison police – gendarmerie**, elle est difficile à établir de façon systématique (Q7) : de nombreux magistrats exercent en zone police exclusive et ceux qui peuvent comparer ne sont en mesure de le faire que sur un petit nombre d'affaires faute d'accès à des données plus globales. Sur ce point, les travaux menés par la commission des lois de l'Assemblée nationale, postérieurement aux violences urbaines de juin 2023 consécutives à la mort de Nahel, notamment l'audition des directeur et directrice de l'IGGN et l'IGPN¹⁴ seront sûrement utiles en ce qu'elles mettent en lumière une différence de doctrine d'emploi des armes ou de poursuite d'un conducteur refusant d'obtempérer : les gendarmes ne doivent pas engager de course-poursuite dangereuse. Les constats empiriques que peuvent faire les magistrats confirment ces différences de doctrine d'emploi dans la gestion des refus d'obtempérer, les procédures en zone gendarmerie montrant peu de courses-poursuites, et l'utilisation d'autres techniques (stop-stick, barrage placé sur la trajectoire du véhicule, etc). Les différences liées à la topographie des lieux, entre ruralité et zones urbaines, sont aussi nécessairement prises en compte.

De façon intéressante, la comparaison police – gendarmerie montre que l'augmentation des tirs policiers mortels n'est pas qu'un problème de cadre juridique puisque le régime d'ouverture du feu des gendarmes de la loi de 1933 n'a jamais posé de difficultés à la hauteur de celles que soulèvent la loi Cazeneuve en 6 années seulement - la loi Cazeneuve a précisément visé à aligner

13 https://www.ihemi.fr/sites/default/files/publications/files/2019-12/resume_cs39.pdf

14 Commission des lois de l'Assemblée nationale, 12 juillet 2023

le régime d'ouverture du feu par les policiers sur celui des gendarmes la différence de régime juridique ne trouvant en effet aucune justification théorique.

Par ailleurs, la question de l'ouverture de feu est l'une des plus complexes qu'ont à résoudre les policiers et les gendarmes et dépend au premier chef de l'appréciation que l'agent doit faire, dans une situation d'urgence absolue, des risques que lui-même ou d'autres encourent. Dès lors, aucun texte, fût-il rédigé avec la plus grande des précisions, **ne remplacera une formation adéquate à l'usage des armes**. La prétention à apporter plus « d'assurance juridique » est illusoire car l'usage des armes sera toujours soumis à ces conditions de proportionnalité et d'absolue nécessité.

2.C. Le traitement judiciaire des tirs policiers mortels : un traitement inefficace devant conduire à réformer le cadre juridique et changer les pratiques judiciaires

Le traitement judiciaire de cette action policière est-il adapté ? (Q8) Les inquiétudes autour de cette question sont celles des forces de sécurité intérieure précédemment exposées, soulignant une grande insécurité juridique dans l'exercice de leur mission, et la peur de se retrouver sanctionnés pour un usage des armes qui leur paraît légitime, voire pour une absence d'ouverture du feu qui aurait des conséquences graves pour la sécurité des personnes. Mais l'examen du traitement judiciaire doit surtout se faire à la lumière des inquiétudes citoyennes, tout aussi légitimes et de surcroît étayées par la statistique, face à une augmentation des morts par tir policier.

Les enquêtes sur l'usage illégitime de l'arme en cas de refus d'obtempérer sont de qualité très variable selon les conséquences du tir. En cas de tir ayant mortellement ou gravement blessé une personne, une enquête pénale aura lieu, mais force est de constater que la diligence de l'autorité judiciaire à enquêter sur ces affaires est très inégale.

A cet égard, il faut constater de façon regrettable que la médiatisation d'une affaire a une incidence sur les diligences de l'autorité judiciaire, avec des conséquences probables sur les chances d'élucidation. L'affaire Nahel, dont chacun a suivi en direct l'enquête, le policier auteur du tir a été déféré devant un juge d'instruction (immédiatement saisi) et placé en détention provisoire 48h après les faits. A l'inverse, certaines affaires moins médiatisées donnent lieu à des mises en examen extrêmement tardives, parfois plusieurs années après les faits, laissant les victimes dans l'incompréhension du traitement judiciaire réservé à des comportements pourtant très graves.

De façon générale, le taux d'élucidation des affaires de violences policières est très bas, y compris lorsque ces violences ont gravement blessé ou entraîné la mort de personnes¹⁵. Il appartient à la représentation nationale d'identifier les leviers permettant d'améliorer ce taux d'élucidation, condition *sine qua non* de la confiance que les citoyens accordent à leur police : lorsque celle-ci fait un usage dévoyé de ses pouvoirs, elle doit être sanctionnée.

Ce que soutient le Syndicat de la magistrature, avec de nombreux chercheurs, autorités administratives indépendantes¹⁶, ONG (open Society, ACAT, ASER¹⁷), c'est qu'il est indispensable, pour améliorer le contrôle de la police, que les enquêtes consécutives à des tirs policiers mortels ou à l'origine de blessures graves **soient confiés à un service indépendant** (Q10).

En effet, la question de la saisine du service d'enquête est primordiale. Si c'est le service d'enquête local, du ressort en question, qui est en charge de l'enquête, ce sont les collègues du policier ou du gendarme mis en cause qui enquêtent à l'encontre de leur propre collègue. Dans les

15 <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGPN>

16 https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21538

17 Action sécurité éthique républicaines

cas d'usage des armes, ce sera plus souvent l'IGPN ou l'IGGN qui seront saisis. Toutefois, cette saisine n'est pas systématique, et l'intervention de ces services d'enquête spécialisés ne se fait pas toujours dans des délais suffisants, alors même que les premiers temps de l'enquête, les premières constatations, sont primordiales. Ces premiers actes d'enquête sont souvent réalisés par le service d'enquête local, ce qui pose des difficultés en terme d'indépendance et d'impartialité, difficultés doublées par l'absence de dépaysement de l'affaire tel que développé ci-dessous.

Quand bien même l'IGPN ou l'IGGN serait saisie (ce qui ne peut pas être systématique au regard des moyens limités accordés à ces deux services), cela n'apporte pas les garanties d'indépendance nécessaires. Ces deux services sont rattachés au ministère de l'Intérieur, et les enquêteurs qui les composent sont eux-mêmes des forces de sécurité intérieure. Un modèle différent, tel qu'il existe dans divers pays européens et notamment au Royaume-Uni, s'impose pour assurer un contrôle indépendant de l'action des forces de sécurité intérieure.

Concernant plus particulièrement l'autorité judiciaire, il faut s'interroger sur la **pratique du dépaysement** (Q8) tel que prévu à l'article 43 du code de procédure pénale : le dispositif ne fonctionne pas.

Au quotidien les magistrats du parquet et les juges d'instruction travaillent avec les services de police de leur ressort. Il est très difficile d'adopter dès le départ l'impartialité requise pour mener une enquête à charge et à décharge. Or les premières heures d'une enquête sont déterminantes pour le recueil des preuves, notamment matérielles : traces de poudre, saisie des vêtements, gel de la scène pour munitions et expertise balistique ultérieure, contrôle d'alcoolémie du policier, mais aussi recueil des identités des témoins.

Le rapport annuel du ministère public (RAMP) 2020 publié par le ministère de la justice affirme que les parquets « ont tendance » à demander l'application de l'article 43 du code de procédure pénale, soit le dépaysement de l'affaire. Nous affirmons à l'inverse que le dépaysement des affaires est très exceptionnel et que nos collègues font état de la difficulté d'abord de le demander – il peut y avoir des réticences à se dessaisir d'une affaire complexe au détriment de ses collègues – et, en cas de demande, de l'obtenir. Seules des données statistiques du ministère de la Justice seraient de nature à établir la réalité de la pratique décrite dans le RAMP. Il n'est cependant pas difficile de vérifier qu'à Bobigny, ressort dans lequel sont jugées un nombre conséquent d'affaires de violences par policiers, les affaires sont jugées sur place. Mais où sont donc dépaysees les affaires évoquées dans le RAMP 2020 ? Et combien sont-elles ?

De fait, si le ministère de la Justice estime, comme notre organisation, que le dépaysement doit être encouragé au moins dans les cas les plus graves de violences par personne dépositaire de l'autorité publique (PDAP), il suffirait au ministre de la Justice de prendre une circulaire de politique pénale en ce sens. Il s'agit d'une bonne pratique aisée à mettre en œuvre.

S'agissant de la sensibilisation des magistrats à la difficulté de l'exercice policier (Q13), il est important de rappeler que l'office du juge s'exerce *in concreto* ce qui conduit le tribunal à prendre en compte le contexte d'une intervention policière pour juger des violences par usage illégal d'une arme par PDAP.

L'Ecole nationale de la magistrature fait également œuvre de pédagogie en la matière : les auditeurs et auditrices de justice accomplissent un stage dans un service de police et dans un service de gendarmerie. Une initiation aux techniques de maintien de l'ordre est également proposée en formation initiale, puis continue, comportant un stage au sein du centre de formation des gendarmes mobiles de Saint Astier. La formation continue des magistrats offre plusieurs formations comportant des modules théoriques et pratiques sur l'usage des armes.

Toutefois, c'est méconnaître et se méprendre sur l'office du juge que d'exiger de lui qu'il soit guidé par une connaissance parfaite du travail du policier pour bien juger.

Le juge s'emploie déjà à apprécier la psychologie et les facteurs de passage à l'acte de tout auteur d'un crime ou délit, c'est au coeur de son office : un violent conjugal, un employeur responsable d'un accident mortel, un policier accusé de violences lors d'une manifestation ou dans les locaux d'un commissariat seront tous jugés pour une infraction commise dans un contexte spécifique. Les magistrats se forment à certains contentieux techniques et peuvent ainsi se former aux contraintes opérationnelles que connaissent les forces de l'ordre. Mais la revendication des syndicats de policiers selon laquelle il faudrait que le juge soit parfaitement formé aux missions de la police pour bien juger les policiers est totalement contraire à l'office du juge, qui nécessite une mise à distance des parties pour garantir son impartialité.

En conclusion, il convient de souligner la nécessité de réformer le cadre légal de l'usage des armes par les policiers, inadapté et trop permissif, pour revenir au régime restrictif d'avant 2017, celui de la légitime défense, beaucoup plus protecteur tant des citoyens dans leur rapport avec la police que des policiers eux-mêmes. Les pratiques policières sont indubitablement à analyser et améliorer. S'agissant du traitement judiciaire, les mesures les plus importantes pour modifier les pratiques insatisfaisantes sont la création d'un service d'enquête indépendant, au moins pour les affaires graves de tirs policiers et la généralisation de la pratique du dépaysement de ces affaires.