

**Comité des droits humains de l'ONU – Pacte international relatif aux droits civils et politiques –
sixième rapport périodique de la France**

142^e Session – 22 et 23 octobre 2024

Note de Flagrant déni

La présente note vise à compléter les informations du Comité des droits humains sur certains aspects évoqués dans les paragraphes 12, 24 et 25 de la liste de points à traiter avant l'adoption du rapport, concernant l'usage excessif de la force, y compris de la force meurtrière, au cours d'opérations de police, et des réponses apportées par la France en cas d'allégation portée à sa connaissance. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité, mais se focalise sur les points suivants :

- I. L'augmentation préoccupante des tirs policiers mortels, consécutive à un flou juridique entretenu par l'inertie des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ;
- II. L'opacité entretenue sur les enquêtes en cas d'usage excessif de la force qui ne réussit pas à masquer le renforcement récent et préoccupant de l'impunité.

Flagrant déni : une ONG engagée dans la lutte contre l'impunité policière

Flagrant déni est une ONG nationale, totalement indépendante des pouvoirs publics, créée en 2022. Les actions de l'association visent :

- 🔍 à documenter et dénoncer les pratiques policières illégitimes, au premier lieu desquelles l'usage excessif de la force et l'augmentation inquiétante de l'usage de la force meurtrière ;
- 🔍 à dévoiler les rouages de l'impunité policière, c'est-à-dire à documenter les différentes règles, pratiques et mécanismes qui concourent à laisser les pratiques policières illégitimes dans l'impunité, que ce soit au niveau judiciaire (sanctions pénales des auteurs responsables, condamnations de l'État devant les juridictions administratives), ou disciplinaire (sanctions administratives internes).

En 2023, Flagrant déni a publié « **le 17** » **un guide complet en ligne à destination des victimes et de leurs avocat-es**, une première du genre en France¹.

¹ <https://www.flagrant-deni.fr/le-17-guide-victimes-violences-policieres-que-faire-accueil/>

I. Une augmentation préoccupante des tirs policiers mortels, consécutive à un flou juridique entretenu par l'inertie des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire

Dans sa liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France, adoptée en juin-juillet 2021, le Comité des droits humains demandait à la France de « *fournir des informations sur le nombre de personnes blessées ou décédées à la suite ou au cours d'opérations de police lors d'arrestations, notamment par l'usage excessif de la force et des techniques d'immobilisation telles que le pliage, le plaquage ventral et la clef d'étranglement* » (§12).

La France répondait le 11 août 2022, mais ne détaillait pas les cas d'usage d'arme ayant entraîné la mort.

Or, depuis l'entrée en vigueur d'une loi du 28 février 2017, le flou juridique du texte de loi (I.1.), comme de l'instruction interne qui en donnait une interprétation à destination des fonctionnaires de police (I.2.) a laissé penser à nombre de policiers que l'usage de leur arme était « assoupli », entraînant une explosion du nombre de morts, qui touche en particulier les jeunes hommes racisés (I.3.). Cette augmentation massive, et l'émoi national entraîné suite à la diffusion des images de la mort de Nahel Merzouk à Nanterre le 27 juin 2023, ont donné lieu à une mission d'information de l'Assemblée nationale. Celle-ci a permis d'objectiver nombre de critiques formulées quasi-unanimement par des acteurs très divers, mais n'a eu pour l'heure aucun effet clarificateur (I.4.). Fortement attendue, la jurisprudence de la Cour de cassation s'est elle aussi avérée décevante (I.5.). En l'état actuel, le flou largement dénoncé dès l'adoption de la loi de 2017 n'est toujours pas clarifié. Une centaine de personnes a été tuée par des balles de la police, en sept ans.

I.1. Une loi largement dénoncée comme floue

La loi française n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, dite loi Cazeneuve, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, adoptée au terme d'une procédure accélérée, a introduit un article L435-1 dans le Code de la sécurité intérieure (CSI). Ce dernier prévoit que : « *Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée : [...]* 3° *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 ;* 4° *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 ;* »²

2 Comme dans le reste du document, c'est nous qui soulignons.

Le projet de loi initial comportait pourtant un cadre autrement plus strict et étroit, puisque la menace en cause devait être imminente, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme : « 3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix à des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations, ils ne peuvent contraindre ces personnes à s'arrêter que par l'usage de leurs armes, dans le but de les empêcher de perpétrer de manière imminente des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles de tiers ; 4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt, autrement que par l'usage de leurs armes, dans le but de les empêcher de perpétrer de manière imminente des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles de tiers »³.

La légèreté avec laquelle les autorités françaises ont entrepris de remettre en cause le régime juridique de l'usage policier des armes, qui constitue en démocratie la condition de la légitimité de l'exercice par l'État de la violence, ne peut manquer de questionner quant à l'adéquation de l'évaluation des risques en présence et de l'adéquation des mesures opérationnelles préventives. Il est à noter que l'avis rendu par le Conseil d'État sur ce projet de loi a porté uniquement sur la première mouture du texte de l'article L. 435-1, 4°, qu'il saluait comme gagnant en lisibilité. En outre, un premier examen du cadre juridique en la matière avait été confiée à une mission conduite par M. Mattias Guyomar en 2012 après des manifestations policières, consécutives à la mise en examen d'un agent ayant tué par arme à feu un homme en fuite lors d'une intervention à Noisy-le-Sec. Ladite mission avait, en juillet 2013, « [écarté] l'idée d'une modification du cadre légal d'usage des armes à feu » mais avait proposé « de codifier, par une disposition réglementaire, les conditions jurisprudentielles d'un usage légal des armes à feu, à savoir les exigences d'actualité de la menace, d'absolue nécessité et de proportionnalité. »⁴.

De la même manière, **le gouvernement et le Parlement n'ont pas pris en compte les mises en garde solennelles émises par les instances nationales des droits humains**. Le Défenseur des droits, dans un avis n° 17-02 en date du 24 janvier 2017, avait interpellé les parlementaires dans des termes d'une rare vigueur : « L'enjeu est considérable. Il s'agit de définir les conditions d'application d'un fait justificatif à une infraction pénale pouvant aller jusqu'à l'homicide. S'il est à saluer la référence expresse à la notion "d'absolue nécessité" et au caractère strictement proportionné de l'usage des armes au premier alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi, ces notions semblent se diluer dans les nombreux paragraphes de l'article. L'extension de ces cas aux policiers fait perdre en clarté les principes simples de la légitime défense qui sont déjà mal compris. En effet, le cumul de ces cas ajoute à la difficulté d'analyse des situations concrètes que pourront rencontrer les forces de l'ordre. Cette architecture nous éloigne de l'article 122-5 du code pénal dans lequel seulement trois notions dictent l'usage d'une arme : nécessité, proportionnalité et simultanéité ».

La Commission nationale consultative des droits de l'homme a pour sa part, le 2 février 2017, présenté des observations sur ce projet de loi et, dans la foulée, a adopté un avis à l'unanimité⁵ : « La portée de la condition d'"absolue nécessité" énoncée à l'alinéa 1^{er} de l'article L.435-1, est sérieusement atténuée par le libellé des autorisations d'usage des armes concernant les individus "susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celle d'autrui" (L. 435-1, 3^{et} 4^o). Sur ces points, le Parlement a supprimé la condition d'atteinte imminente que comportait le projet initial. La rédaction retenue in fine élargit singulièrement, par la dimension hypothétique qu'elle introduit, le spectre des circonstances autorisant l'utilisation des armes à feu. En clair, il est à craindre que de telles dispositions ne conduisent à l'utilisation des armes à feu dans des situations relativement fréquentes de courses-poursuites en zone urbaine, les fonctionnaires de police en venant à considérer que le véhicule pourchassé crée, par la dangerosité de sa conduite, un risque pour l'intégrité des autres usagers de la route et des passants ».

La doctrine juridique est à l'unisson. Ainsi, dans la *Revue de science criminelle* (2017.699), la chercheuse Catherine Tzutzuiano explique : « Le législateur place [les agents des forces de l'ordre] dans une situation plus que délicate, laquelle sera certainement source d'un important contentieux, puisqu'il revient à l'agent d'apprécier le degré de probabilité de réalisation de l'acte d'agression. Cette situation n'est pas sans susciter, à juste titre, un certain nombre d'inquiétudes. À titre d'exemple, quel est, en application du troisième cas prévu à l'article L. 435-1 CSI, le degré de probabilité qu'un conducteur en fuite soit

3 <https://www.senat.fr/leg/pjl16-263.html>

4 <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers-de-presse/Protection-fonctionnelle-des-policiers-et-gendarmes>. M. Guyomar était alors magistrat au Conseil d'État.

5 Avis sur la loi relative à la sécurité publique NOR : CDHX1706463V, JORF n°0051 du 1^{er} mars 2017

susceptible de perpétrer des atteintes à la vie ou l'intégrité physique des forces de l'ordre ou à celles d'autrui, notamment en cas de course-poursuite en zone urbaine ? ».

Un rapport récent de l'Assemblée nationale française cite également les propos extrêmement tranchants d'un avocat spécialisé dans la défense de policiers et gendarmes au pénal : « *L'avocat Laurent-Franck Lienard, qui ne peut pas être soupçonné d'être "antiflics", affirme qu'il avait prévenu la commission des Lois du Sénat au moment de l'examen du projet de loi [de 2017] que ces dispositions constituaient "une bombe à retardement" car "des citoyens [allaient, si elles étaient adoptées,] mourir pour un défaut de permis, et des policiers [iraient] en prison". Il déplore ainsi le message porté à l'époque auprès des policiers selon lequel ils disposaient, avec cet article L. 435-1, de nouveaux droits, notamment en cas de refus d'obtempérer. Ce message était pour lui "criminel" car il a provoqué plus de tirs, et des poursuites systématiques à l'encontre des forces de l'ordre. Le rapport entre le premier alinéa très ferme et le 4° formulé de manière plus souple, constitue pour lui une "schizophrénie" et un risque pour l'ensemble des policiers qui peuvent "passer dans la machine à broyer judiciaire" alors qu'ils ont agi de bonne foi en respectant le cadre juridique et les enseignements qu'ils ont reçus. Le mot "susceptibles" qui figure au 4° est tout particulièrement en cause. Il serait trop flou et en contradiction avec la jurisprudence et l'interprétation des magistrats, qui eux, souhaitent que le danger soit "imminent" ».*

Le rapport cite également la magistrate et première présidente de la cour d'appel de Poitiers, Gwenola Joly-Coz, qui estime que l'expression actuellement en vigueur dans l'article L.435-1 « ouvre la porte à des interprétations permanentes » des policiers et des juges. C'est également l'avis du Syndicat de la magistrature⁶ : « *Sous l'empire du texte actuel, le 4° de l'art L.435-1 du CSI, il faut [aux policiers] 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. 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 ».*

Malheureusement, cet appel n'a pour l'heure pas du tout été entendu (voir infra n°1.4).

I.2. Une instruction interne à la Police nationale affirmant l'existence d'un « assouplissement » de la loi

Les effets du flou rédactionnel de l'article L. 435-1 CSI ont en outre été amplifiés par une instruction de la police nationale (« instruction Falcone »). L'instruction DGPN17-513-D, du 1^{er} mars 2017, intitulée « *nouveau cadre juridique de l'usage des armes* », insiste avant tout sur l'« assouplissement » opéré par le nouveau texte législatif : « *Contrairement à la légitime défense, la condition de simultanéité est assouplie. En ce sens, l'article L435-1 va au-delà de la simple légitime défense. Il n'est pas exigé que l'individu menace immédiatement et directement soi-même ou autrui pour faire usage de l'arme contre lui* ». Plus loin, le texte explique : « *Cet assouplissement de la condition de simultanéité par rapport au droit commun de la légitime défense renforce la capacité opérationnelle des policiers en leur permettant d'agir plus efficacement tout en bénéficiant d'une plus grande sécurité juridique et physique, en leur évitant d'avoir à se placer délibérément en situation de légitime défense, souvent au péril de leur vie, pour mettre fin à un péril pour eux-même ou pour autrui* ».

Comme l'a souligné le Professeur Olivier Cahn, du CESDIP, laboratoire de recherche conjoint CNRS-Ministère de la Justice, tandis que « *les instructions données aux gendarmes sont dissuasives, celles données aux policiers, d'une part, évoquent une prétendue plus grande permissivité de la loi dans le recours à la force armée et, d'autre part, sont formulées de telle manière à mettre systématiquement en évidence les marges d'interprétation textuelles ou jurisprudentielles permettant à l'agent de tenter de justifier son tir.* » (O. Cahn, Le pouvoir sans l'ordre, RSC 2024. 213 — 26 avril 2024).

Le rapport de l'Assemblée nationale précité estime lui aussi que : « *l'instruction délivrée aux policiers a été moins précise, détaillée et pédagogique que celle délivrée aux gendarmes. Lors de son audition, le professeur Alain Bauer a particulièrement insisté sur ce point, considérant que "le vrai problème" n'a pas*

6 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/2641-mission-dinformation-sur-la-hausse-des-refus-dobtempe-rer-et-lusage-des-armes-par-les-forces-de-lordre-nos-observations.html>

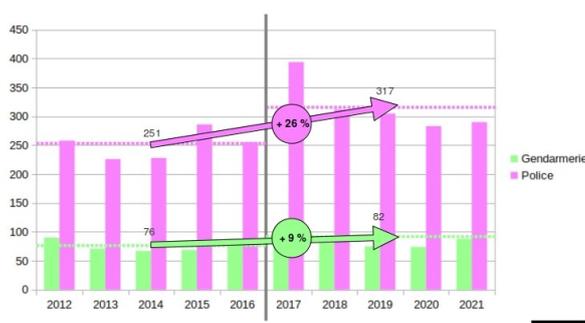
été la loi du 28 février 2017, "mais la manière dont elle a été interprétée". Pour lui, l'instruction du directeur général de la police nationale de l'époque était de nature "politique et communicationnelle" et a consisté à interpréter la loi pour des motifs de communication interne, "pour calmer les tensions internes à la police" tandis que celle du directeur général de la gendarmerie nationale souligne que les règles fondamentales ne changent pas et "insiste notamment sur les conditions d'absolue nécessité et de proportionnalité". Toujours selon le professeur Bauer, cela a pu laisser penser que "la gendarmerie a gardé le pied sur le frein tandis que la police a appuyé sur l'accélérateur" et peut expliquer la hausse temporaire du nombre de tirs contre les véhicules en mouvement que l'on constate en 2017 ».

Il semble d'ailleurs que la qualité rédactionnelle de l'instruction « Falcone » était tellement médiocre, qu'elle a été discrètement annulée et remplacée par une instruction de la DGPN en date du 26 mai 2021 au contenu beaucoup plus sobre, mais pas pour autant explicite sur le critère d'immédiateté⁷.

I.3. Une augmentation massive des tirs policiers mortels après 2017

Les dangers posés par le flou du cadre juridique se sont matérialisés. Les chercheurs Sébastien Roché, Paul le Derff et Simon Varaine se sont ainsi penchés sur la corrélation entre le nombre de décès dans ce cadre juridique d'intervention policière et cette évolution législative. Leur travail scientifique se fonde sur les chiffres d'intervention et de décès avant la loi Cazeneuve (de septembre 2011 à février 2017), puis après (de mars 2017 à août 2022), ainsi que sur une comparaison avec les pays voisins. Le résultat met en évidence le nombre de 0.32 décès par mois à l'issue d'un tir sur un véhicule, contre 0.06 avant la réforme⁸. **Les tirs policiers mortels ont donc été multipliés par cinq après la réforme.** Comme le relèvent les chercheurs, « si la loi de 2017, qui assouplit les conditions de tir sur les occupants de véhicules, était hors de cause, comment expliquer que ce soit uniquement ce type de tirs qui augmente ? ».

Divers représentants de la police nationale avancent pourtant que cette explosion du nombre de personnes tuées serait due à une augmentation des refus d'obtempérer et à celle de leur dangerosité. Cette assertion, outre qu'elle constitue un argument classique de la rhétorique répressive (ce n'est jamais la répression qui s'accroît, mais la population qui est plus dangereuse), ne semble pas résister à l'analyse. D'abord, les chercheurs ont procédé dans leur étude à un double contrôle comparatif de l'évolution observée (méthode des doubles différences) : avec deux pays européens voisins (Belgique, Allemagne), et avec l'évolution des tirs ne visant pas des véhicules en mouvement (pour lesquels la loi n'a pas ou très peu changé en 2017). Ensuite, il s'avère que les tirs policiers ont augmenté bien plus que ceux de la Gendarmerie nationale, comme le montre le graphique ci-dessous :



Evolution de la moyenne annuelle des tirs d'arme à feu par la police et la gendarmerie, avant et après 2017. www.flagrant-deni.fr/donnees/ministere-de-linterieur



7 Il est à noter que ces textes, qui constituent le cadre réglementaire effectif de l'activité policière en la matière, n'ont jamais été rendus publics par le ministère de l'Intérieur. Flagrant déni a néanmoins pu se procurer l'un et l'autre document, qui sont consultables ici :

<https://www.flagrant-deni.fr/wp-content/uploads/2023/06/2017.03.1-instruction-DGPN-usage-armes-police-1.pdf> – <https://www.flagrant-deni.fr/wp-content/uploads/2024/03/2021.05.26-note-DGPN-arme-individuelle-censuree.pdf>

8 <https://esprit.presse.fr/actualites/sebastien-roche-et-paul-le-derff-et-simon-varaine/homicides-policiers-et-refus-d-obtempere-44252>

L'argument policier est enfin mis en difficulté par l'analyse de la période la plus récente, après la mort de Nahel Merzouk, tué par balle à Nanterre le 27 juin 2023. Dans l'attente des chiffres publiés par l'IGPN pour 2023⁹, une analyse de la presse locale et nationale suggère le constat suivant : avant la mort de Nahel, deux autres personnes sont mortes des suites d'un tir associé à un refus d'obtempérer. Entre la période qui sépare la mort de Nahel et la fin de l'année 2023 en revanche, aucun autre usage de la force meurtrière ne semble pouvoir être directement imputé à la loi Cazeneuve de 2017. Soit trois décès en 2023, dont aucun après celui de Nahel, contre treize en 2022. Tout semble donc indiquer que la pratique policière est loin de n'obéir qu'à la pure nécessité, mais qu'elle est aussi très sensible aux contextes juridique, politique et social.

Dans le cadre du présent examen, le Gouvernement rappelle que « *l'origine ou l'appartenance à une minorité ethnique* » n'est « *jamais renseignée car un tel recensement est illégal en France* ». Malheureusement, ces précautions juridiques, si elles empêchent d'objectiver les pratiques racistes, ne suffisent pas à les supprimer. Une recherche universitaire sans précédent, menée sur un échantillon exhaustif de victimes de l'usage excessif de la force meurtrière (toutes causes confondues) en France entre 1990 et 2016 a permis de mettre en évidence le profil type de ces victimes : des « *jeunes hommes, étrangers, immigrés ou descendants de l'immigration postcoloniale issus des classes populaires* ». En particulier, la recherche pointe « *la très grande part des étrangers, immigrés et descendants d'immigrés parmi les victimes de faits policiers mortels, particulièrement l'immigration d'Afrique du Nord. En se concentrant seulement à partir des victimes dont on a une information sur l'origine migratoire, il est possible de déterminer que les étrangers, immigrés ou descendants d'immigrés ont 5,9 fois plus de risques d'être tués par les forces de l'ordre que les personnes sans lien avec l'immigration, au regard de leur part sur l'ensemble de la population sur le territoire français* »¹⁰.

Concernant précisément les victimes de tirs policiers mortels, les familles et collectifs de victimes dénoncent **les effets racistes de la loi Cazeneuve**. Pour Issam El Khalfaoui¹¹, « *l'introduction d'une notion complètement subjective (« lorsque les occupants sont susceptibles d'être dangereux ») a créé une inégalité sans précédent dans la loi. Alors que le racisme et l'islamophobie n'ont jamais été aussi forts, que nombre de policiers sont d'extrême droite, il va de soi qu'un jeune racisé est très souvent perçu comme dangereux par les forces de l'ordre, quelles que soient les circonstances, contrairement à un jeune blanc* »¹².

Au total, depuis l'adoption de la loi du 28 février 2017, une centaine de personnes est morte sous les balles de la Police nationale, en seulement sept années.

I.4. Un rapport parlementaire éclairant, mais resté lettre morte

Ces chiffres, et l'émoi national déclenché par les images choquantes de la mort de Nahel Merzouk, ont conduit l'Assemblée nationale à mettre en place une « *mission parlementaire d'information sur la hausse du nombre de refus d'obtempérer et les conditions d'usage de leurs armes par les forces de l'ordre* », clôturée le 29 mai 2024¹³. Si cette mission a permis de mettre à jour un certain nombre de faits et d'arguments marquants (**voir supra n°I.2 et I.3**), force est de constater que cet imposant et long travail est pour l'instant resté lettre morte.

D'abord, soulevant toutes sortes d'objections, les deux députés rapporteurs¹⁴ ont cherché à « *relativiser les résultats* » de l'étude statistique des chercheurs précitée, tout en notant son « *caractère à première vue*

9 Ce rapport annuel est habituellement publié au cours de l'été suivant l'année étudiée. Pour l'année 2023, alors que le débat public après la mort de Nahel Merzouk a été extrêmement intense, le retard dans la publication de ce rapport ne manque pas de questionner.

10 Paul Le Derff, *Faire voir, faire parler, faire taire, La publicisation des faits policiers mortels en France*, université de Lille, thèse de doctorat en sciences politique soutenue en février 2023, non publiée.

11 Père de Souheil El Khalfaoui, tué par la police à Marseille le 4 août 2021, et co-iniateur de l'association Stop violences policières et du projet 435-1 m'a tué-e.

12 L'analyse de trois proches de victimes sur les conséquences de la loi Cazeneuve sont à lire ici : <https://www.flagrant-deni.fr/cest-la-loi-qui-a-permis-a-la-police-de-tuer-nos-freres/>

13 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b2692_rapport-information

implacable ». Pour ce faire, ils ont notamment reproché aux chercheurs de faire « *dès le départ, une interprétation partielle de la loi de 2017. L'étude précise en effet que "la loi de février 2017 relative à la sécurité publique autorise les policiers français à tirer sur les occupants de véhicules même lorsqu'ils ne représentent pas une menace immédiate"* ». La confusion sur ce point précis du texte se trouve ainsi utilisée pour en justifier la poursuite.

Ensuite, les deux rapporteurs n'ont pas réussi à trouver un accord sur la nécessité, ou pas, de modifier les dispositions législatives en cause. **Le député Thomas Rudigoz a estimé que le texte ne devait pas être modifié, utilisant d'arguments souvent spécieux.** Il estime ainsi que la rédaction actuellement en vigueur s'avère « *une solution sans doute imparfaite, mais comme le serait toute autre alternative* ». Pour lui, « *maintenir l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction actuelle se justifie aussi bien au regard des précisions utiles qu'il permet que des risques que sa modification pourrait engendrer en termes de stabilité normative, ce qui d'ailleurs, sur ce sujet précis, pourrait avoir des implications très importantes et très graves* », et « *revenir en arrière serait aussi donner raison à tous ceux qui considèrent que cet article et son 4° constituent des "permis de tuer". Votre rapporteur Thomas Rudigoz ne peut l'accepter* ».

Enfin, et en dépit de tous les constats rapportés *supra*, le parlementaire estime que le texte « *apparaît clair et ne laisse place à aucune marge d'interprétation* ». **Du côté de l'ancienne majorité présidentielle, le débat parlementaire a donc manqué de sérénité et de bonne foi.**

De son côté, le député Roget Vicot a estimé qu'« *il ne faut pas laisser dans le cadre juridique des formulations qui pourraient faire penser que le cadre a été assoupli et l'usage de l'arme facilité* », recommandant le retrait du caractère « *susceptible* » de la menace afin d'y préférer les adjectifs « *manifeste* » et « *imminente* ». Le groupe PS à l'Assemblée nationale a immédiatement annoncé le dépôt d'une proposition de loi en ce sens¹⁵. Hélas, sur ces entrefaites, la dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République le 9 juin 2024 a annulé tous les travaux parlementaires. Sur le plan législatif, le dossier est pour l'heure laissé en l'état.

Les deux députés ont cependant réussi à s'entendre sur une proposition : « *Établir une instruction commune à la DGPN et à la DGGN relative à l'usage de l'arme, sur le modèle de celle de la gendarmerie* ». Les parlementaires prennent acte des nombreux griefs formulés au cours de leur mission, par des personnalités diverses, sur la maladresse de la formulation de l'instruction « *Falcone* » du 1^{er} mars 2017, et du remède réglementaire insuffisant opéré par l'instruction subséquente du 26 mai 2021. Il reste à espérer que les services du ministère de l'Intérieur vont suivre les recommandations parlementaires.

1.5. Une jurisprudence qui maintient le flou

En parallèle de cette dommageable inertie législative et réglementaire, le pouvoir judiciaire s'est abstenu de jouer le rôle d'arbitre qu'il a pourtant été appelé à tenir. En mai 2024, la Cour de cassation a en effet été amenée à statuer sur la mort de Luis Bico, abattu par un fonctionnaire de la police nationale le 19 août 2017 à Chalette-sur-Loing (Loiret). Non seulement l'affaire Bico était emblématique, s'agissant d'un des tous premiers morts observés dans le cadre d'un tir mortel suite à refus d'obtempérer intervenu après l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017, mais **elle constituait aussi la première affaire dans laquelle la Haute juridiction pénale était appelée à livrer son interprétation du 4° de l'article L435-1.** Dans ce dossier, la cour d'appel avait positionné très clairement le débat juridique, estimant qu'« *il ne saurait être fait application de l'article L435-1 1° du code de la sécurité intérieure* » (un dispositif juridique très proche de la légitime défense), mais que les policiers « *ont fait usage de leurs armes dans les conditions prévues par l'article 435-1 4° du code de la sécurité intérieure* ».

La cour d'appel excluait tout danger immédiat au moment des tirs en retenant que « *les éléments de l'instruction ne permettent pas de retenir que des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique étaient portées contre les policiers ou contre autrui au moment des tirs* dès lors que les policiers s'étaient écartés ainsi que les témoins et qu'il n'est pas établi que des personnes se trouvaient alors sur la trajectoire du véhicule dans sa fuite ». Néanmoins, elle avait conclu à l'irresponsabilité pénale du fonctionnaire, estimant que les

14 Thomas Rudigoz était membre de la majorité présidentielle, Roger Vicot membre du Parti socialiste, qui avait été à l'initiative du projet de loi du 28 février 2017

15 https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/29/refus-d-obtemperer-une-proposition-de-loi-pour-preciser-l-usage-des-armes-pour-les-forces-de-l-ordre_6236185_3224.html

conditions de l'article L435-1 4° étaient remplies. De façon très décevante, **la Chambre criminelle de la Cour de cassation a rendu une décision de non-admission du pourvoi, non motivée, qui ne permet pas de comprendre le raisonnement suivi par la Cour.** Le rapport du magistrat rapporteur dans ce dossier, consulté par Flagrant déni, maintient la confusion la plus totale sur le critère pourtant décisif de « l'immédiateté ».

D'une part, le magistrat rapporteur se réfère à une précédente décision de la Cour de cassation (rendue elle, en termes très clairs) pour rappeler que « *bien que le texte ne le précise pas expressément, l'usage de l'arme doit être réalisé dans le même temps que sont portées des atteintes ou proférées des menaces à la vie ou à l'intégrité physique des agents ou d'autrui* »¹⁶. Mais quelques paragraphes plus haut, le magistrat rappelle que dans le cas de l'article L435-1 4°, « *la référence à l'imminence a été supprimée à l'occasion des débats parlementaires, le rapporteur du Sénat, M. François Grosdidier relevant : "nul n'est capable de définir l'imminence, pas même les magistrats : est-ce une affaire de secondes, de minutes ? N'oublions pas que ce texte a vocation à être utilisé concrètement par les forces de l'ordre. Que doivent-elles faire si deux terroristes armés, après sommations, n'obtempèrent pas et s'enfuient ?"* ». Dans son rapport, le magistrat ne tire pas de conclusion explicite de cette contradiction apparente.

Néanmoins, **en rejetant implicitement et sommairement le pourvoi, la Cour de cassation donne raison à la cour d'appel, et semble donc valider la légalité d'un tri opéré même en l'absence de danger « imminent ».** Après de Flagrant déni, la chercheuse en droit pénal Catherine Tzutzuiano analyse : « *Il aurait été intéressant que la chambre criminelle de la Cour de cassation se prononce dans cette affaire portant précisément sur le point 4° de l'article L.435-1 du CSI. Les juges de la cour d'appel ont bel et bien indiqué dans leur motivation que les tirs ont été effectués alors que personne ne se trouvait dans la trajectoire du véhicule et, pour cette raison, qu'il ne saurait être fait application du 1° de l'article L. 435-1 mais du 4° de cet article. Précisant ceci, les juges du fond indiquent, in fine, qu'en l'espèce, les conditions d'usage des armes diffèrent du cas de la légitime défense stricte (visé au 1°). Partant, et en substance, lorsqu'il est fait application de ce 4°, la nécessité du tir ne résulte pas de l'immédiateté ou de l'imminence de l'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique des personnes mais de la forte probabilité de réalisation de cette atteinte, compte tenu des éléments objectifs dont disposent les forces de l'ordre au moment du tir. C'est donc, bel et bien, me semble-t-il, une temporalité différente qui est prise en considération pour justifier le tir, suivant qu'il est fait application du 1° ou du 4° de l'article L.435-1 du CSI* ».

La Cour européenne des droits de l'Homme vient d'être saisie dans ce dossier d'un grief tiré d'une méconnaissance des stipulations de l'article 2, protégeant le droit à la vie, et de la jurisprudence de la Cour, qui imposent, au titre de « l'absolue nécessité » de l'usage de la force meurtrière, le respect du principe d'immédiateté¹⁷. Sur le plan judiciaire également, la clarification se fait donc attendre.

16 Crim., 6 octobre 2021, n°21-84.295, D. 2021.1868 ; RSC 2022. 54, obs. Y. Mayaud ; AJ pénal 2021. 535, obs. J. Lasserre Capdeville

17 Parmi une jurisprudence claire, abondante et constante : Giuliano et Gaggio c/ Italie, GC, §193 ; Toubache c/ France §49 ; Mendy c/ France §32 ; Wasilewska et Kalucka c/ Pologne, § 53 ; sur l'analyse de ces principes par la doctrine, voir notamment Tzutzuiano, préc., RSC 2017.699

II. Enquêtes sur les allégations d'usage excessif de la force, y compris de la force meurtrière : une opacité entretenue, qui ne réussit pas à masquer le renforcement de l'impunité

Dans sa liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France, adoptée en juin-juillet 2021, le Comité des droits humains demandait à la France de donner « *des informations détaillées sur l'issue des enquêtes menées sur [l]es décès ou [l]es violences [causées par un usage excessif de la force], y compris les actes à caractère raciste, sur les sanctions imposées aux personnes reconnues coupables de ces actes ayant entraîné la mort ou des blessures, et préciser quelles mesures de réparation ont été fournies aux victimes de ces actes et à leur famille* » (§12) et réitérait cette question à propos du cas spécifique de l'usage de la force lors de manifestations, notamment pendant le mouvement des Gilets jaunes (2018-2020, §25).

La France répondait le 11 août 2022, en s'appuyant essentiellement sur deux types de données : les enquêtes judiciaires « confiées à l'IGPN » et à l'IGGN (inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales, données du ministère de l'Intérieur) d'une part, et les condamnations délictuelles pour violences par personne dépositaire de l'autorité publique (données du ministère de la Justice), d'autre part. La France n'apportait aucune information sur les sanctions disciplinaires prononcées, le cas échéant, dans ce type de cas.

Or, les affaires d'usage excessif de la force « confiées à l'IGPN ou l'IGGN » (y compris parfois en cas de force meurtrière), ne représentent qu'une petite partie du volume global des affaires, sur lequel le Gouvernement persiste à se taire (II.1.). En dépit de cette opacité persistante, les données obtenues par le Comité contre la torture de l'ONU, et par certains médias français permettent à l'analyse de documenter une forme d'impunité systémique, que ce soit sur le plan judiciaire (enquêtes pénales, II.2.), ou disciplinaire (enquêtes administratives, II.3.). Sur ces dernières, les statistiques montrent une véritable « rupture de standards » (d'après les termes d'un chercheur) depuis l'élection de l'actuel président de la République et le début du mouvement des Gilets jaunes. Depuis cette période, il n'y a plus eu en France aucune éviction disciplinaire définitive de fonctionnaire de police suite à des faits d'usage excessif de la force.

II.1. Statistiques sur les enquêtes judiciaires : une opacité maintenue

Concernant « *les allégations d'usage excessif de la force par les fonctionnaires de police et de gendarmerie* », le Comité contre la torture de l'ONU s'était déjà alarmé en 2016 de « *l'absence de données statistiques sur les plaintes permettant de faire une comparaison par rapport aux enquêtes ouvertes et aux poursuites engagées* » et du « *manque d'informations détaillées sur les condamnations judiciaires des fonctionnaires de police et de gendarmerie reconnus coupables et les sanctions prononcées à leur égard* »¹⁸.

Dans sa réponse au Comité des droits humains dans le cadre du présent examen, la France se borne à indiquer que « *en 2019, 1 460 enquêtes judiciaires ont été confiées à l'IGPN : 292 saisines étaient spécifiquement liées à l'usage de la force ou des armes lors des manifestations des gilets jaunes ; 1 322 enquêtes ont été closes et transmises à l'autorité judiciaire. En 2020, 1 101 enquêtes judiciaires ont été ouvertes tandis que 1 167 étaient closes et transmises à l'autorité judiciaire* ». Elle détaille plus loin le total des enquêtes confiées à l'IGPN et à l'IGGN dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes. Elle ne

précise pas le volume d'enquêtes judiciaires traitées par l'IGGN. En tout état de cause, en ce qui concerne les enquêtes judiciaires ouvertes, le Gouvernement se réfère uniquement aux dossiers traités par les deux grandes inspections.

Or, année après année, **les rapports de l'IGPN et de l'IGGN rappellent que leurs services d'enquêtes judiciaires ne traitent qu'une toute petite part des enquêtes sur les membres de leurs corps respectifs**. Le rapport 2021 de l'IGPN affirme ainsi en toute clarté que « *les services d'enquête de l'IGPN ne sont pas saisis de l'ensemble des affaires mettant en cause des fonctionnaires de police. La très grande majorité des enquêtes est réalisée par d'autres services de police. L'IGPN n'est saisie que des affaires les plus graves ou les plus retentissantes, soit environ 10 % du total* »¹⁹. Le rapport d'activité 2022 ne mentionne pas la part des enquêtes judiciaires traitées par l'inspection, mais défend le principe d'une saisine sélective : « *Sauf à obérer son efficacité et à contester sa caractéristique de service spécialisé, la politique de saisine de l'IGPN doit être maîtrisée afin de garantir sa capacité à traiter le contentieux qui lui est soumis et son degré d'exigence dans le résultat qu'elle produit* ».

Du côté de l'IGGN, la pratique est la même, d'après son rapport d'activités 2022 : « *783 enquêtes judiciaires internes ont été ouvertes en gendarmerie. L'IGGN a diligenté 54 nouvelles enquêtes en 2022, soit un peu moins de 7% du total. Il s'agit bien entendu des enquêtes les plus complexes et/ou sensibles. À titre d'exemple, l'IGGN est saisie des usages des armes mortels* ».

Or, les cas d'usage excessif de la force sont régulièrement adressés par les parquets à d'autres services d'enquêtes locaux, y compris parfois en cas de faits ayant entraîné la mort²⁰. Le rapport d'activités 2019 de l'IGPN relève d'ailleurs sa saisine systématique par le parquet de Paris comme une exception, qui est d'ailleurs explicitement critiquée : « *Pour des raisons stratégiques qui tiennent à la décision de l'autorité judiciaire, l'IGPN a été le service désigné de manière systématique, par le parquet de Paris, sur toutes les plaintes relatives à l'usage de la force et ce, quelle que soit la gravité des faits. Ainsi, l'IGPN aura été saisie tant pour les cas de blessures les plus graves ou pour les affaires présumant d'illégitimités, que pour les faits les moins importants (avoir été bousculé ou avoir respiré du gaz lacrymogène)* ». *Si ce choix est de nature à apporter une première réponse potentiellement rassurante, elle peut, par un effet de masse et d'engorgement, mettre en péril la capacité de traitement des dossiers dans un délai raisonnable* ».

Nombre d'enquêtes judiciaires sont confiées aux « cellules déontologie », services rattachés aux directions interdépartementales de la police nationale (DIPN, anciennes directions départementales), qui sous des appellations variées, assurent aussi des missions de conseil, d'audit et d'enquête administrative. Ces services sont d'autant moins indépendants qu'ils sont placés sous la tutelle des directions locales de la police.

En savoir + : <https://www.flagrant-deni.fr/cellules-deontologies-igpn-des-pauvres/>

Le rapport annuel de l'IGGN comptabilise non seulement les enquêtes judiciaires traitées par son bureau des enquêtes judiciaires, mais également l'ensemble des enquêtes judiciaires impliquant des militaires de gendarmerie, menées par d'autres services (cf. supra) et détaille la typologie des faits. Ainsi, le rapport annuel 2022 mentionne 111 enquêtes pour des « *violences en service* » et 19 enquêtes pour « *usage des armes* », soit un total de 120 enquêtes judiciaires pour des faits d'usage excessif de la force.

Pour ce qui est de la police nationale, le rapport annuel de l'IGPN ne fournit pas le même effort, et détaille seulement les enquêtes traitées par l'inspection elle-même, à savoir 508 enquêtes judiciaires ouvertes en 2022 sur des faits relatifs à l'usage de la force. Du côté de la Police nationale, force est donc de constater que les données disponibles sont clairement partielles et notoirement insuffisantes.

19 Sur les autres services pouvant être saisis d'enquêtes judiciaires sur des faits impliquant des policiers, voir le dossier de Flagrant déni consacré aux « cellules déontologie » de la police nationale (<https://www.flagrant-deni.fr/cellules-deontologies-igpn-des-pauvres/>) et la fiche consacrée à ce sujet du « 17 », le guide pour les victimes de violences policières (<https://www.flagrant-deni.fr/11-les-services-denquete/>).

20 <https://www.flagrant-deni.fr/mort-de-mehdi-une-non-enquete-pour-un-non-lieu/>

II.2. Traitement des enquêtes judiciaires sur les allégations d'usage excessif de la force : un taux d'impunité préoccupant

Alors qu'il était questionné globalement sur les suites données en cas d'allégation d'usage excessif de la force, y compris de la force meurtrière, le Gouvernement français n'a fourni de tels détails que concernant les enquêtes judiciaires pendant le mouvement des Gilets jaunes. Il indique ainsi que, du côté de la Police nationale, 456 enquêtes judiciaires ont été ouvertes par l'IGPN pour usage de la force pendant le mouvement. 406 enquêtes ont été clôturées, dont 295 par un classement sans suite, soit un taux de classement de 73 %. Du côté de la Gendarmerie nationale, l'IGGN a ouvert 7 enquêtes, et aucune poursuite n'a été engagée. Au total, la réponse du Gouvernement ne permet que de connaître les chiffres partiels (puisque les enquêtes menées par d'autres services d'enquêtes ne sont pas comptabilisées) d'enquêtes liées au mouvement des Gilets jaunes.

Des données plus générales avaient cependant été communiquées le 15 mai 2020 par le Gouvernement, dans le cadre de l'examen périodique de la France par le Comité contre la torture (**cf. supra n°II.1.**), sous forme d'annexes. On y trouve notamment un tableau intitulé « *victimes de violences par dépositaires de l'autorité publique* ». La source de ce document est la « Base victimes », un outil statistique du ministère de l'Intérieur, qui « *décrit l'ensemble des victimes de crimes, délits ou contraventions (hors délits routiers et contraventions pour les infractions enregistrées par la gendarmerie nationale) commis en France et enregistrés par les services de police et de gendarmerie* »²¹. Ce tableau se présente ainsi :

| par sexe | 2016 | 2017 | 2018 | 11 mois 2019 | Total |
|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FEMME | 182 | 191 | 245 | 256 | 874 |
| HOMME | 759 | 807 | 970 | 1 009 | 3 545 |
| NR | 7 | 5 | <5 | <5 | 18 |
| Total | 948 | 1 003 | 1 218 | 1 268 | 4 437 |

| par tranche d'âge | 2016 | 2017 | 2018 | 11 mois 2019 | Total |
|-------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 0 - 14 ans | 17 | 22 | 26 | 21 | 86 |
| 15 - 29 ans | 438 | 480 | 572 | 594 | 2 084 |
| 30 - 44 ans | 313 | 325 | 394 | 380 | 1 412 |
| 45 - 59 ans | 127 | 135 | 166 | 209 | 637 |
| 60 ans et plus | 43 | 33 | 52 | 55 | 183 |
| NR | 10 | 8 | 8 | 9 | 35 |
| Total | 948 | 1 003 | 1 218 | 1 268 | 4 437 |

| par regroupement de nationalités | 2016 | 2017 | 2018 | 11 mois 2019 | Total |
|----------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FRANÇAISE | 856 | 891 | 1 071 | 1 127 | 3 945 |
| ESPACE SCHENGEN DANS UE | 9 | 10 | 15 | 18 | 52 |
| UE HORS ESPACE SCHENGEN | <5 | <5 | 6 | 6 | 16 |
| ESPACE SCHENGEN HORS UE | <5 | <5 | <5 | <5 | <5 |
| AUTRE | 59 | 93 | 122 | 113 | 387 |
| NR | 23 | 5 | <5 | <5 | 36 |
| Total | 948 | 1 003 | 1 218 | 1 268 | 4 437 |

En l'absence de précisions méthodologiques apportées par le Gouvernement, l'interprétation de ce tableau appelle de nombreuses précautions : ces données ne semblent pas comptabiliser les plaintes déposées directement auprès des parquets (et donc enregistrées par ces derniers) ; dans sa réponse au Comité contre la torture, le Gouvernement français dit de cette annexe qu'elle concerne seulement la « police », mais il semble au contraire que les chiffres fournis concernent l'ensemble des personnes dépositaires de l'autorité publique (policiers, gendarmes, agents des douanes, personnels pénitentiaires, etc.) ; les infractions comprises ou exclues du tableau ne sont pas précisées (quid des violences aggravées par d'autres circonstances, voire des violences criminelles – ayant entraîné la mort ou une mutilation?) ; etc. A minima, **il semble que la justice ait été saisie d'au moins 1218 enquêtes pour violences par personnes dépositaires en 2018, et au moins 1268 les onze premiers mois de 2019. De 2016 à 2019, la tendance est à la hausse continue (augmentation de 34 % sur la période).**

Parallèlement, le média *Politis* a publié, en décembre 2022, des statistiques du ministère de la Justice sur les suites données aux enquêtes judiciaires ouvertes pour violences par personnes dépositaires de l'autorité publique. Les données obtenues par *Politis* se présentent ainsi :

²¹ <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Sources-et-methodes-statistiques/Sources-de-donnees/Base-statistique-Victimes>

Traitement des auteurs dans les affaires de violences volontaires par PDAP*

Champ : France métropolitaine et DOM

Unité : auteur

Source : Ministère de la justice/SG/SDSE, Fichier statistique Cassiopée



| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Ensemble des auteurs | 534 | 540 | 596 | 596 | 752 | 836 |
| Auteurs dans les affaires non poursuivables | 357 | 385 | 415 | 415 | 526 | 615 |
| dont infractions mal caractérisées | 199 | 230 | 241 | 241 | 343 | 425 |
| absences d'infractions | 128 | 120 | 126 | 126 | 122 | 127 |
| Auteurs dans les affaires poursuivables (a) | 177 | 155 | 181 | 181 | 226 | 221 |
| Auteurs dont l'affaire a fait l'objet d'un classement pour inopportunité des poursuites (b) | 26 | 37 | 41 | 41 | 46 | 27 |
| dont carences du plaignant | 8 | 5 | 20 | 20 | 16 | 8 |
| Auteurs ayant réussi une mesure alternative aux poursuites ou une composition pénale (c) | 32 | 27 | 45 | 45 | 32 | 48 |
| dont rappels à la loi | 21 | 10 | 34 | 34 | 16 | 23 |
| Auteurs ayant fait l'objet de poursuites (d) | 119 | 91 | 95 | 95 | 148 | 146 |
| dont devant le tribunal correctionnel | 75 | 60 | 65 | 65 | 103 | 105 |
| devant le juge d'instruction | 30 | 20 | 29 | 29 | 42 | 36 |

* PDAP : Personne dépositaire de l'autorité publique

Lecture : En 2021, 836 PDAP* ont été impliqués dans une affaires de violences volontaires. 221 l'ont été dans une affaire poursuivable.

Malheureusement, la Chancellerie n'avait pas communiqué le nombre total d'enquêtes ouvertes chaque année, ce qui empêche de vérifier que les données correspondent exactement avec celles communiquées au Comité contre la torture. Sous cette réserve, la comparaison entre les deux séries de données permet tout de même un éclairage approximatif sur les taux de poursuite et les motifs de classement sans suite :

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------|------|------|------|
| Enquêtes pour violences PDAP (total) | 948 | 1003 | 1218 |
| Auteurs non identifiés | 414 | 463 | 622 |
| Autres motifs de classement | 383 | 422 | 456 |
| Mesure alternative aux poursuites | 32 | 27 | 45 |
| Poursuites | 119 | 91 | 95 |

D'une part, **le nombre total de procédures dans lesquelles les auteurs demeurent non identifiés représente la moitié environ des enquêtes**, ce qui ne manque pas d'interroger tant sur la transparence de l'institution²², que sur l'efficacité des enquêtes. D'autre part, parmi les affaires dites « poursuivables »

22 Dans le cadre du présent examen, la réponse du Gouvernement sur le port du RIO lors de opérations de maintien de l'ordre a le mérite de rappeler la doctrine officielle (§221-223). Malheureusement, comme a pu le relever le Conseil d'État, la pratique est tout autre : « L'absence de port apparent de leur numéro d'immatriculation par les agents de police et de gendarmerie lorsque ceux-ci sont soumis à cette obligation ne relève pas de défaillances ponctuelles liées à des comportements individuels mais présente un caractère très répandu, tant en raison de l'absence de port de la bande détachable sur laquelle il figure que parce qu'il est susceptible d'être recouvert par des équipements de protection individuelle. En second lieu, plusieurs rapports et avis du Défenseur des droits et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), ainsi que des observations formulées par les corps d'inspection de la police et de la gendarmerie nationale corroborent ces constats. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne produit pas en défense d'élément de nature à contredire l'ampleur de ces cas de défaut de port apparent de l'identifiant individuel et se borne à indiquer qu'il procède régulièrement à des rappels à la réglementation. Il en résulte que cette méconnaissance très fréquente d'une obligation simple à satisfaire caractérise une carence de l'autorité administrative à faire assurer son respect par ses agents » (CE, 11 octobre 2023, N°46777). Par ailleurs, le port de la cagoule, pourtant illégal (Défenseur des droits, décision n°2019-299 du 10 décembre 2019) est régulièrement observé (voir not. : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/11/3eme-rapport-de-IOPP-Toulouse-Final-2-avec-compression.pdf> ; ACAT, Maintien de l'ordre, à quel prix, mars 2020).

(c'est-à-dire dans lesquels les parquets estiment qu'il y avait une infraction non couverte par une cause légale d'irresponsabilité), **la proportion des mesures alternatives aux poursuites (de l'ordre du quart, voire de la moitié en 2018) paraît énorme**, et choquante, pour des affaires concernant des faits de violences aggravées. Dans ce type de procédure, il n'y a aucun débat contradictoire avec les victimes.

Enfin, le rôle central des parquets dans ces procédures doit être rappelé. D'après les données de *Politis*, recoupées avec celles communiquées à l'ONU, **seules 2 à 3 % des affaires d'usage excessif de la force font l'objet d'une ouverture d'information judiciaire** (environ un quart des affaires « poursuivables »). L'IGPN, qui traite en principe des dossiers les plus lourds et complexes, confirme cette tendance dans son rapport d'activités 2019, en indiquant que ses enquêtes ont été menées « *dans 82 % des cas sous l'autorité du parquet et dans 18 % sous celle d'un juge d'instruction* ». L'essentiel des enquêtes conduites sur des usages excessifs de la force sont donc conduites par des magistrats qui ne satisfont pas aux exigences d'indépendance requises vis-à-vis tant du pouvoir exécutif²³ que de la police locale²⁴.

D'une part, les dossiers impliquant policiers et gendarmes doivent faire systématiquement l'objet de « remontées d'information » auprès du procureur général de la cour d'appel, qui peut à son tour, faire remonter auprès du ministère de la Justice²⁵. En septembre 2020, la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel a estimé que « *ces remontées d'informations en temps réel via les parquets à une autorité politique [...] jettent nécessairement le doute et le soupçon sur l'usage qui peut être fait de ces informations [...] par le ministre de la justice et son cabinet* ». Le ministère reconnaît être informé « *des affaires les plus graves* » sans apporter de précision²⁶.

D'autre part, **les risques de partialité créés par la proximité des parquets avec les services de police a été notamment pointé par de récents travaux de l'Assemblée nationale** : « *La relation de proximité quotidienne qu'entretiennent les magistrats du parquet avec les forces de l'ordre agissant sous leur autorité en tant que services enquêteurs peut être considérée comme un obstacle à l'impartialité des enquêtes menées par le ministère public sur les faits de violences illégitimes. L'abandon fréquent des poursuites pénales diligentées en la matière à l'issue de l'enquête préliminaire est ainsi entaché d'un doute qui a fréquemment été exprimé devant la commission d'enquête quant à la rigueur avec laquelle les investigations ont été menées. Si aucun élément tangible n'a été porté à la connaissance de votre rapporteur afin d'accréditer cette idée, une évolution procédurale pourrait être envisagée afin d'atténuer, sinon de mettre un terme, au soupçon de partialité susmentionné* ».

Ce rapport a recommandé le dépaysement systématique des dossiers impliquant les policiers et gendarmes²⁷. Il est resté lettre morte à ce jour, les textes en vigueur prévoyant seulement cette pratique à titre de possibilité, à la discrétion du procureur général²⁸.

II.3. Sanctions disciplinaires pour usage excessif de la force dans la Police nationale : une baisse brutale et massive depuis 2018

A défaut de communication officielle du Gouvernement, le journal *Libération* a pu obtenir, via les « Bilans sociaux » de la Police nationale, les données statistiques détaillées sur les sanctions disciplinaires prononcées par l'institution²⁹. Dans le détail, il apparaît que les sanctions disciplinaires pour usage excessif de la force ont baissé brutalement depuis l'année 2018 :

23 CEDH, *Moulin c/ France*, §57.

24 CEDH, *Ramsahai et autres c/ Pays-Bas*, §344 : « *Des problèmes [d'indépendance] peuvent surgir [...] si un procureur a une relation de travail étroite avec un corps de police particulier* ».

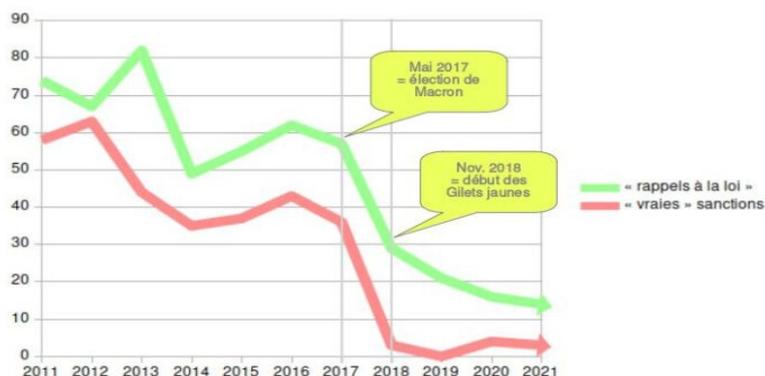
25 Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, annexe page 9.

26 Direction des affaires criminelles et des grâces, Rapport annuel 2020 du ministère public.

27 Assemblée nationale, Commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, janvier 2021, recommandation n°33.

28 Code de procédure pénale, article 43, alinéa 2.

29 <https://www.liberation.fr/france/2021/01/21/sanctions-dans-la-police-les-chiffres-d-une-impunite-croissante-1818189/>



Sanctions disciplinaires pour violences dans la police : une baisse brutale depuis Macron. www.flagrant-deni.fr / données ministère de l'Intérieur



Auprès de Flagrant déni, Sébastien Roché, directeur de recherches au CNRS, évoque l'hypothèse d'un **effet du mouvement des Gilets jaunes sur le comportement disciplinaire des autorités hiérarchiques dans la Police nationale, avec à la clef une véritable « modification des standards »** :

« Il y a bien une rupture dans la série statistique, un décrochement. La méthode standard, c'est de chercher un élément qui aurait déclenché ce décrochement. Avec des données mensualisées, on aurait pu y voir plus clair, mais la transparence du ministère est insuffisante. Pour autant, on voit bien qu'il se passe quelque chose. En 2017 il y a une tendance à la baisse, puis une accélération de cette baisse. Or, sur cette même période, on constate qu'il y a une hausse de l'usage de la force et des armes par la police. Il y a une élévation très nette du nombre de tirs de LBD, de grenades sur cette période, notamment pendant la crise des Gilets jaunes. On pourrait imaginer que plus on demande à la police d'intervenir, plus il y a de confrontations, et plus y a de fautes, ce serait logique. Or là c'est complètement l'inverse. Mon hypothèse c'est que la crise pousse les autorités à considérer que les comportements violents ne sont pas des fautes. Ces chiffres suggèrent ça. On peut imaginer qu'avec la crise des Gilets jaunes, le DGP [directeur général de la police] se dise : "c'est le mauvais moment pour prononcer des sanctions". Les règles semblent suspendues, voire annulées. Car depuis la fin de la crise des Gilets jaunes, la baisse du nombre de sanctions se prolonge. Il y a une modification des standards ».

Les sanctions disciplinaires applicables aux policiers (comme à tous les fonctionnaires) sont classées en quatre groupes en fonction de leur gravité. Le premier groupe comprend les sanctions qui ne passent pas en commission de discipline et sont effacées du dossier du fonctionnaire au bout de trois ans : blâme, avertissement, suspension de fonctions de trois jours maximum. Il s'agit plus de simples « rappels à la loi » que de vraies sanctions.

Or, ces « rappels à la loi » constituent la majorité des sanctions prononcées en cas de violences illégitimes, et depuis 2018, ce sont presque les seules. Le ministère de l'Intérieur ne sanctionne quasiment plus ces comportements : 2,5 véritables sanctions en moyenne par an, contre au moins une trentaine annuelle avant 2018. Sur la période 2018-2021, on compte seulement 11 exclusions temporaires (dont une seule de plus de 15 jours), 2 rétrogradations, et 1 déplacement d'office. Les 55 autres « sanctions » prononcées depuis 2018 sont des blâmes ou des avertissements³⁰. **Depuis 2018, aucune sanction d'exclusion définitive³¹ n'a été prise suite à usage excessif de la force.** Pour Sébastien Roché, « c'est un point très important car les données sont précises et claires. C'est la meilleure preuve d'un changement de standard ».

30 Les données détaillées sont disponibles ici : <https://www.flagrant-deni.fr/wp-content/uploads/2023/05/tableau-sanctions-police-1.pdf>

31 L'exclusion peut résulter soit d'une mise à la retraite d'office, soit d'une exclusion pure et simple. Avant 2018, des exclusions définitives pour violences étaient parfois décidées : 13 en 2011, 7 en 2016, 5 en 2016, etc.