



Mission 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



Rapporteurs

M. Thomas Rudigoz

Député du Rhône, Renaissance

M. Roger Vicot

Député du Nord, Socialiste et apparentés



Une mission sur la hausse du phénomène des refus d'obtempérer et les conditions d'usage de leurs armes par les forces de l'ordre

À la suite du décès de Nahel M., survenu à Nanterre le 27 juin 2023 et provoqué par le tir d'un policier en réaction à un refus d'obtempérer dangereux présumé, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a décidé, lors de sa réunion du 4 octobre 2023, de créer une mission 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**.

Cette mission a bel et bien permis de procéder à une analyse de la hausse tendancielle des refus d'obtempérer, d'un côté, et des conditions d'usage de leurs armes par les forces de l'ordre dans ce cadre, de l'autre. Pour ce faire, la mission s'est attachée à évaluer **la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique** – souvent qualifiée rapidement de « loi Cazeneuve » – et notamment du 4° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure qu'elle a créé. Sa responsabilité est, en effet, très souvent pointée du doigt dans l'évolution du nombre de tirs contre des véhicules en mouvement, notamment du côté des policiers, et plus particulièrement de ceux aboutissant à un décès. Elle a également cherché à comprendre le rôle joué à l'époque par les instructions des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales et notamment de la première, souvent critiquée, dite « circulaire Falcone ».

Un large champ de personnes interrogées, des universitaires aux administrations en passant par les policiers et gendarmes eux-mêmes

Les travaux de la mission d'information ont duré 7 mois et ont permis à ses deux rapporteurs, les députés **Thomas Rudigoz (Renaissance, Rhône)** et **Roger Vicot (Socialiste, Nord)** de mener **45 auditions** (90 personnes entendues) et de procéder à **deux déplacements**, l'un à l'école nationale de police de Roubaix et l'autre à Marseille.

La mission a souhaité auditionner l'ensemble des acteurs concernés, de manière large. Elle a, bien sûr, entendu l'ensemble de syndicats de policiers (le SICP, Alliance, UNSA Police, Alternative Police CFDT, Unité SG Police-FO, Synergies Officiers, le SCSI) et les représentants des gendarmes (CFMG), les administrations (DGPN et DGGN) et les inspections (IGPN et IGGN), mais également des universitaires (Alain Bauer, Jacques Henri-Robert, Sebastian Roché, auteur d'une étude insistant sur le lien entre la loi du 28 février 2017 et l'augmentation du nombre de tirs et de décès survenus après un tir à la suite d'un refus d'obtempérer, le CESDIP...), des avocats (le CNB, Laurent-Franck, le SAF, Arié Alimi), des associations (Amnesty International, Ligue des droits de l'Homme), ou encore des représentants et des syndicats de magistrats. À Marseille, les députés ont également pu échanger directement avec des policiers et des gendarmes confrontés au phénomène.

À l'issue de ce travail, ils formulent **23 recommandations**.



Première partie : Refus d'obtempérer et tirs des forces de l'ordre, deux phénomènes difficiles à appréhender et à interpréter

Les rapporteurs ont d'abord tenu à objectiver au maximum les faits en cause avant d'envisager d'évaluer la loi du 28 février 2017. Les deux sujets de la mission d'information sont en effet très difficiles à appréhender et à interpréter. Tout au long des auditions, les chiffres avancés étaient bien entendus les mêmes mais les interprétations divergeaient fortement en fonction des acteurs.

La hausse incontestable des refus d'obtempérer

Les refus d'obtempérer connaissent incontestablement une **hausse tendancielle**, notamment pour les plus graves. Sur la période 2012-2022, les refus d'obtempérer simples ont ainsi augmenté de 33,7 % et les refus d'obtempérer aggravés de 94,6 %. Si l'on ne peut se contenter que d'hypothèses sur les facteurs explicatifs de ce fléau, **les rapporteurs écartent, éléments factuels à l'appui, deux arguments** :

- Celui d'un prétendu laxisme judiciaire, les rapporteurs considérant, par ailleurs, le cadre répressif actuel, déjà récemment renforcé, comme ni désuet ni dépassé ;
- La relativisation du phénomène ou son imputation au comportement des forces de l'ordre.

Cependant, ils constatent qu'il est **très difficile d'identifier les causes réelles du phénomène**. Tout en présentant dans le rapport un certain nombre d'explications possibles (hausse des délits routiers connexes, coût du permis de conduire, défauts d'assurance en augmentation, hausse du trafic de stupéfiants, volonté croissante de transgresser et de défier l'autorité de l'État...), ils appellent à mener un travail d'analyse qualitative des causes des refus d'obtempérer et des profils de leurs auteurs (voir recommandation n° 1).

Ils formulent enfin **plusieurs recommandations pour mieux lutter contre le phénomène** : nouvelle circulaire du garde des Sceaux demandant aux parquets de requérir plus systématiquement la peine de confiscation du véhicule lorsque celui-ci est de valeur (voir recommandation n° 2), introduction de la question des refus d'obtempérer au sein des stages de sensibilisation à la sécurité routière (voir recommandation n° 4), campagne de communication « *Vous auriez dû vous arrêter* » (voir recommandation n° 5), ou encore garantie de l'efficacité des outils intermédiaires d'intervention, en amplifiant le projet de recherche pour trouver une solution technologique innovante permettant d'arrêter des véhicules à distance (voir recommandation n° 6).



Les tirs sur des véhicules en mouvement, phénomène encore plus difficile à interpréter

La même difficulté d'interprétation se présente lorsqu'il s'agit d'analyser les tirs des forces de l'ordre sur des véhicules en mouvement. Là encore, une observation quantitative est rendue possible par les données fournies par les services de police et de gendarmerie, mais il **est bien difficile de la déchiffrer ou de faire l'exégèse d'un lien de causalité avec la hausse des refus d'obtempérer.**

Le **caractère exceptionnel de l'année 2017** est indiscutable. Le niveau record des tirs cette année-là invite à comparer les chiffres antérieurs non pas à ceux de l'année 2017, mais plutôt aux chiffres des années qui suivent. Or, la moyenne annuelle des tirs contre des véhicules en mouvement est incontestablement en hausse : dans la police, elle est de 122 de 2012 à 2016 et de 156 entre 2018 et 2022, et dans la gendarmerie, de 32 et 41 tirs annuels en moyenne sur ces mêmes périodes. Toutefois, depuis 2017, le nombre des tirs connaît une baisse : diminution de 32 % entre 2017 et 2022 au sein de la police, et diminution de 43 % au sein de la gendarmerie au cours de la même période.

Il est **très difficile de « faire parler » ces chiffres** : les tendances peuvent être interprétées de façon contrastée (ce fut notamment le cas lors des auditions) ; les différences entre la police et la gendarmerie doivent être relativisées, notamment en raison de conditions d'exercice non similaires, et le recensement des tirs ne donne en lui-même aucune information sur leur légitimité. Par ailleurs, le croisement des données relatives aux refus d'obtempérer et aux tirs met à mal l'hypothèse d'une hausse de la propension des forces de l'ordre à tirer. En effet, l'évolution du nombre de tirs doit être mise en perspective avec l'évolution du nombre de refus d'obtempérer : il apparaît que la part des refus d'obtempérer donnant lieu à un tir – police et gendarmerie confondues – reste stable entre 2012 et 2016 : 0,6 à 0,7 % des refus d'obtempérer sont concernés. L'année 2017 représente un pic, ainsi que l'année 2018 dans une moindre mesure, mais les niveaux observés entre 2012 et 2016 redeviennent la norme à partir de 2019 ; une tendance à la baisse est même dès lors constatée

Les rapporteurs insistent en revanche sur les **importantes suites administratives et judiciaires pour les forces de l'ordre en cas de tir**, mettant en évidence que ces dernières ne bénéficient nullement d'une impunité. Écartant toute constitution d'un cadre procédural spécifique, ils formulent toutefois quelques recommandations :

– sur le **volet du temps de l'enquête** : encourager, au moyen d'une circulaire du garde des Sceaux, le dépaysement des affaires mettant en cause l'usage d'une arme à feu par les forces de l'ordre (voir recommandation n° 8) ou expliciter, par voie de circulaire du garde des Sceaux, la possibilité, dans le cadre du contrôle judiciaire, de suspendre uniquement l'exercice des fonctions sur la voie publique, tout en permettant l'exercice de fonctions administratives (voir recommandation n° 10) ;

– sur le volet **du rapport avec l'autorité judiciaire** : rendre obligatoire, en formation initiale, la réalisation d'un stage dans un service de sécurité publique (voir recommandation n° 11) ou encore désigner des magistrats référents pour les affaires d'usage de leur arme par les forces de l'ordre (voir recommandation n° 13).



Deuxième partie : Les évolutions du cadre légal de l'usage des armes par les forces de l'ordre

La deuxième partie, qui ne comporte pas de recommandations, s'attache à **retracer l'évolution du cadre légal de l'usage des armes par les forces de l'ordre**.

En s'arrêtant longuement sur le cadre jurisprudentiel et les travaux préparatoires de la loi du 28 février 2017, les rapporteurs démontrent que ladite loi a rapproché les régimes applicables aux policiers et aux gendarmes, qui avaient déjà été alignés *de facto* par la jurisprudence. Cette évolution est toutefois intervenue dans un contexte politique et sécuritaire particulier.

Les rapporteurs analysent également dans cette partie le nouvel article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure et ses implications concrètes.

Troisième partie: Une divergence quant à l'opportunité d'amender le cadre juridique actuel mais une concordance pour ce qui concerne l'impérieuse nécessité d'améliorer la formation des policiers

Les rapporteurs ne tranchent pas la controverse sur l'existence d'un lien de causalité entre la loi de 2017 et le nombre de victimes

La question de l'existence d'un lien causal entre l'évolution du cadre légal de l'usage des armes par les forces de l'ordre, intervenue par la loi du 28 février 2017, et celle du nombre de tirs, et plus particulièrement du nombre de tirs mortels, des forces de l'ordre contre des véhicules en mouvement, notamment des policiers, a bien entendu **été omniprésente tout au long des auditions menées par les rapporteurs**. Elle a profondément divisé l'ensemble des personnes entendues, certaines d'entre elles pouvant être regroupées en deux camps assez fermement campés sur leur position. Elle est déterminante aux fins d'analyser l'impact de la loi souvent abusivement dite « Cazeneuve » et partant, l'opportunité de la réviser.

Les rapporteurs ne se divisent pas sur la question de l'existence ou non d'un lien de causalité entre l'évolution du cadre juridique et celle du nombre de tirs car ils ne prétendent pas conclure ce débat. La très grande difficulté d'interprétation des données recueillies invite, en effet, à la plus grande prudence.

Les rapporteurs nuancent toutefois les résultats de l'étude des chercheurs Sebastian Roché (CNRS), Paul Le Derff (université de Lille) et Simon Varaine (université Grenoble Alpes), publiée dans la revue Esprit en septembre 2022.



Un désaccord (le seul de la mission) sur la potentielle responsabilité de certaines formulations du cadre juridique et donc sur le devenir de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure

Si les rapporteurs s'accordent donc pour dire que le cadre juridique n'a pas assoupli en lui-même les conditions d'usage de l'arme par les forces de l'ordre en général, et pas davantage dans le cadre d'un refus d'obtempérer, **ils ne sont pas totalement sur la même ligne concernant la responsabilité de l'évolution du cadre juridique, du fait des termes qu'il emploie, sur l'augmentation du nombre de tirs contre des véhicules en mouvement et de personnes tuées dans ce cadre.** En tout état de cause, ils s'accordent pour dire que ce nouveau cadre a **pu être compris** comme un assouplissement.

Le rapporteur Roger Vicot propose donc de **reformuler le 4° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure** (voir recommandation n° 14A). Il souhaite passer de la rédaction actuelle « *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* » à la rédaction suivante « *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 vont **manifestement et de manière imminente** perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ».

Le rapporteur Thomas Rudigoz (voir recommandation n° 14B) considère quant à lui qu'il ne **convient pas de relancer un débat sémantico-juridique qui pourrait aboutir à semer davantage de confusion.** Il assume également ne pas vouloir, symboliquement et politiquement, envoyer un message négatif aux forces de l'ordre qui se sont pour lui parfaitement approprié le nouveau cadre d'usage de l'arme et qui savent, en tout état de cause, que le cœur de celui-ci est l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité.



La question, désormais obsolète, des formulations employées par l'instruction dite « Falcone » qui, conforme au droit, a pu apparaître ambiguë au regard du contexte

L'instruction du directeur général de la police nationale de l'époque, Jean-Marc Falcone, dite « circulaire Falcone » a été **régulièrement pointée du doigt** pour ses formulations pouvant apparaître permissives, notamment au regard de celle de son homologue de la gendarmerie nationale.

Si les rapporteurs regrettent, en effet, compte tenu du contexte, la manière dont la loi du 28 janvier 2017 a pu être présentée aux policiers, ils ne peuvent toutefois que constater que les termes visés de ladite « circulaire Falcone » sont parfaitement conformes au droit. Surtout, ils appellent à clore ce débat puisqu'**elle a été abrogée**.

Ils recommandent toutefois d'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 (voir recommandation n° 15).

Un accord sur la nécessité d'améliorer la formation des forces de l'ordre, notamment des policiers

Les rapporteurs se retrouvent en revanche pour prôner une amélioration de la formation des forces de l'ordre et tout particulièrement des policiers. Si des améliorations sont intervenues sur de nombreux points, **la formation initiale comme la formation continue demeurent perfectibles**. Ils formulent donc de très nombreuses recommandations sur ce sujet :

- un allongement de la durée de la formation initiale des élèves gardiens de la paix et policiers-adjoints (voir recommandation n° 16) ;
- des modifications touchant davantage aux formateurs (voir la recommandation n° 17 sur le renforcement de l'ouverture des écoles de police à des formateurs issus du monde extérieur pour apporter une perspective historique, sociologique et pratique), aux modalités d'enseignement (voir la recommandation n° 19 sur les outils de réalité virtuelle à visée pédagogique) ou aux enseignements eux-mêmes (voir recommandation n° 18 qui invite à engager une réflexion sur le développement, en formation initiale et continue, des compétences de gestion du stress et de désamorçage des conflits, en particulier au moyen de mises en situation) ;
- sur le tir en soi : conditionner effectivement le port de l'arme individuelle chez les policiers à la réalisation de leurs obligations réglementaires en matière de tir en leur transposant un système similaire au certificat initial d'aptitude à la pratique du tir en vigueur dans la gendarmerie nationale (voir recommandation n° 21) ou renforcer la formation des policiers à l'« après-tir » (voir recommandation n° 22) ;
- enfin, les rapporteurs appellent à développer, via la formation initiale, une vraie « culture policière » et une appartenance collective à la police nationale, s'appuyant sur le développement d'une conscience aiguë de la place et des devoirs du policier au sein de la société et sur une relation à l'arme empreinte de maîtrise et de responsabilité (voir recommandation n° 23).

Les recommandations de la mission d'information

Recommandation n° 1 : Mener un travail d'analyse qualitative des causes des refus d'obtempérer et des profils de leurs auteurs. Pour ce faire, les forces de l'ordre devront rédiger davantage de commentaires lors de la constatation d'un refus d'obtempérer, et les magistrats devront s'intéresser davantage au mobile de l'infraction au moment du jugement. Sous l'égide des DGNP, DGGN et DACG a minima, ce recueil de données qualitatives devra ensuite donner lieu à la remise, par le Gouvernement, d'un rapport annuel précis au Parlement, comprenant l'ensemble des statistiques permettant de mieux cerner les causes des refus d'obtempérer.

Recommandation n° 2 : Envisager une nouvelle circulaire du garde des Sceaux demandant aux parquets de requérir plus systématiquement la peine de confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction en cas de refus d'obtempérer simple lorsque ce véhicule est de valeur.

Recommandation n° 3 : Engager un partage de bonnes pratiques entre DGNP et DGGN en ce qui concerne :

- les documents pédagogiques sur la doctrine en matière de refus d'obtempérer ;
- la doctrine d'organisation des contrôles routiers.

Les rapporteurs souhaitent notamment que la culture opérationnelle du jalonnement de la gendarmerie (c'est à dire la recherche de renseignements pour procéder à une intervention différée) soit généralisée à la police.

Recommandation n° 4 : Introduire la question des refus d'obtempérer au sein des stages de sensibilisation à la sécurité routière, sans remettre en cause la place prépondérante que doivent occuper les causes majeures d'accidents au sein de ceux-ci.

Recommandation n° 5 : Lancer une campagne de communication pilotée par la Délégation à la sécurité routière, « Vous auriez dû vous arrêter », insistant sur les risques physiques et en termes de droit pénal qu'il y a à refuser d'obtempérer, en comparant avec les risques que les infractions connexes font courir et en insistant sur la capacité qui est celle des forces de l'ordre de retrouver de toutes les façons les auteurs de refus d'obtempérer.

Recommandation n° 6 : Garantir l'efficacité des outils intermédiaires d'intervention en :

- modernisant ce qui est déjà à la disposition des forces de l'ordre, par exemple en les dotant de hermes télécommandées ;
- amplifiant le projet de recherche pour trouver une solution technologique innovante permettant d'arrêter des véhicules à distance, intitulé « *Potential PCP project / Stopping vehicles remotely* » ;
- au-delà de la seule capacité d'immobilisation, envisager le développement de balises aimantées qui permettent le marquage des véhicules qui refusent d'obtempérer, afin de faciliter les interceptions différées.

Les recommandations de la mission d'information

Recommandation n° 7 : Lorsque les outils d'analyse le permettront, rendre publiques chaque année les circonstances de l'ensemble des tirs effectués par les forces de l'ordre dans un contexte de refus d'obtempérer, par exemple dans les rapports annuels de l'IGPN et de l'IGGN.

Favoriser un traitement judiciaire dépassionné et transparent des affaires de tir contre des véhicules en mouvement

Recommandation n° 8 : Encourager, au moyen d'une circulaire du garde des Sceaux, le dépaysement des affaires mettant en cause l'usage d'une arme à feu par les forces de l'ordre, le cas échéant sous réserve de critères déterminés par cette circulaire et pouvant tenir, par exemple, à la gravité de l'affaire ou à son retentissement.

Recommandation n° 9 : Amplifier le déploiement des caméras embarquées dans les véhicules de police et de gendarmerie.

Recommandation n° 10 : Expliciter, par voie de circulaire du garde des Sceaux, la possibilité, dans le cadre du contrôle judiciaire, de suspendre uniquement l'exercice des fonctions sur la voie publique, tout en permettant l'exercice de fonctions administratives.

Recommandation n° 11 : Rendre obligatoire, en formation initiale, la réalisation d'un stage dans un service de sécurité publique, soit en allongeant la durée consacrée aux stages, soit en réduisant de moitié la durée du stage dans un service d'enquête pour consacrer le temps ainsi dégagé à la sécurité publique.

Recommandation n° 12 : Promouvoir une offre de formation continue tendant à sensibiliser les magistrats aux spécificités et aux réalités des missions des forces de l'ordre, et promouvoir le suivi de ces formations par les magistrats.

Recommandation n° 13 : Désigner des magistrats référents pour les affaires d'usage de leur arme par les forces de l'ordre.

Recommandation n° 14 A de Roger Vicot : Réécrire le 4° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure : passer de la rédaction actuelle : « *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* » à « *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 vont **manifestement et de manière imminente** perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ».

Recommandation n° 14 B de Thomas Rudigoz : Ne pas engager de réécriture, fut-elle partielle, de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

Améliorer l'assimilation du cadre juridique et plus largement la formation des forces de l'ordre

Les recommandations de la mission d'information

Recommandation n° 15 : 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. Favoriser un traitement judiciaire dépassionné et transparent des affaires de tir contre des véhicules en mouvement

Recommandation n° 16 : Allonger la durée de la formation (théorique comme stages) des élèves gardiens de la paix et des policiers-adjoints.

Recommandation n° 17 : Renforcer l'ouverture des écoles de police à des formateurs issus du monde extérieur (historiens, sociologues, professionnels du droit) pour apporter aux élèves une perspective historique, sociologique et pratique sur leur futur métier.

Recommandation n° 18 : Engager une réflexion sur le développement, en formation initiale et continue, des compétences de gestion du stress et de désamorçage des conflits, en particulier au moyen de mises en situation.

Recommandation n° 19 : Poursuivre le développement des outils de réalité virtuelle à visée pédagogique.

Recommandation n° 20 : Sanctuariser dans le planning des unités les formations réglementaires au tir afin de permettre le respect de ces obligations par l'ensemble des agents et d'optimiser l'usage des stands de tir.

Recommandation n° 21 : Conditionner effectivement le port de l'arme individuelle chez les policiers à la réalisation de leurs obligations réglementaires en matière de tir en leur transposant un système similaire au certificat initial d'aptitude à la pratique du tir (CIAPT) en vigueur dans la gendarmerie nationale. Prévoir une entrée en vigueur différée dans le temps de la présente obligation.

Recommandation n° 22 : Renforcer la formation des policiers à l' « après-tir ».

Recommandation n° 23 : Développer, via la formation initiale, une vraie « culture policière » et une appartenance collective à la police nationale, s'appuyant sur le développement d'une conscience aiguë de la place et des devoirs du policier au sein de la société et sur une relation à l'arme empreinte de maîtrise et de responsabilité.

