

N° 476

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mars 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA
*PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, **renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et***
*leur **financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale,***

Par M. Philippe PAUL,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3473, 3510, 3515 et T.A. 686

Sénat : 445 et 474 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE CONTEXTE DE L'ÉVOLUTION JURIDIQUE PROPOSÉE : L'ENGAGEMENT ACCRU DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	6
A. UN CONTRAT DE PROTECTION DES ARMÉES RÉNOVÉ PAR LA LOI ACTUALISANT LA PROGRAMMATION MILITAIRE	6
B. LE DISPOSITIF SENTINELLE ET LA NOUVELLE POSTURE INTÉRIEURE DES ARMÉES	7
II. L'INSTAURATION D'UN NOUVEAU CAS DE « L'ÉTAT DE NÉCESSITÉ » DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	8
A. UN CADRE JURIDIQUE DE L'EMPLOI DE LA FORCE QUI DIFFÈRE SELON QUE LES SOLDATS SE TROUVENT OU NON SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	9
1. <i>Des conditions d'emploi de la force à l'extérieur du territoire national encadrées par des textes spécifiques</i>	9
2. <i>Les règles d'usage de la force par les militaires sur le territoire national</i>	10
a) La légitime défense	10
b) L'état de nécessité.....	11
c) Des règles d'usage des armes par « l'ordre de la loi »	11
B. LA NÉCESSITÉ D'UN AJUSTEMENT DES CRITÈRES DE L'ÉTAT DE NÉCESSITÉ	13
C. L'ARTICLE 19 DU PROJET DE LOI COMPLÈTE LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'ÉTAT DE NÉCESSITÉ	15
1. <i>Un nouveau cas légal d'usage de la force armée</i>	15
2. <i>Une réforme qu'il sera nécessaire de compléter</i>	16
a) Le renforcement de la protection fonctionnelle	16
b) L'évolution de la posture de protection des armées	17
III. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU RÉGIME JURIDIQUE POUR LES CAMÉRAS MOBILES	19
A. UNE EXPÉRIMENTATION CONCLUANTE.....	19
B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI.....	21
C. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	21
IV. L'ATTRIBUTION DE LA QUALITÉ D'AGENT DE POLICE JUDICIAIRE AUX ÉLÈVES GENDARMES STAGIAIRES	22
EXAMEN EN COMMISSION	25

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	29
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	30

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, messieurs,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est saisie **des articles 19 et 32** du projet de loi de lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, transmis au Sénat le 9 mars 2016 après son examen en première lecture par l'Assemblée nationale.

Le premier de ces articles (**article 19**) instaure un nouveau cas légal de l'« état de nécessité », permettant aux forces de sécurité intérieure – policiers et gendarmes – mais aussi aux militaires des armées déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle d'utiliser leurs armes contre des terroristes lorsque ceux-ci sont engagés dans un « périple meurtrier » à la suite d'un attentat. Cette évolution doit être replacée dans l'enjeu plus vaste de la nécessaire amélioration du cadre juridique et de la doctrine d'emploi des soldats des forces armées sur le territoire national. Une telle amélioration est en effet indispensable pour répondre à la menace que fait peser sur notre pays un terrorisme lui-même de plus en plus militarisé. Les dispositions du projet de loi vont ainsi indéniablement dans le bon sens mais elles ne constituent qu'une première étape qui devra être complétée par une protection juridique renforcée en conséquence de l'évolution de la posture opérationnelle des forces armées sur le territoire national.

L'article 32, quant à lui, généralise l'expérimentation des caméras mobiles mises en œuvre par les forces de sécurité intérieure et, pour ce qui concerne plus particulièrement votre commission, par les militaires de la gendarmerie. L'expérimentation a, en effet, démontré l'efficacité de cet équipement pour faire baisser la tension lors de certaines interventions difficiles et pour accréditer les propos des gendarmes ou des policiers à l'occasion des interpellations qu'ils sont amenés à effectuer. La rédaction issue de l'Assemblée nationale soulève cependant certaines difficultés, ce qui a conduit votre commission à proposer quelques améliorations.

Au total, le présent projet de loi constitue une étape supplémentaire dans l'amélioration des outils techniques et juridiques dont disposent les forces de sécurité intérieure et les militaires pour combattre les formes les plus graves du crime organisé et du terrorisme. Il permettra ainsi de renforcer l'efficacité de ces forces dans leurs missions de protection de nos concitoyens.

I. LE CONTEXTE DE L'ÉVOLUTION JURIDIQUE PROPOSÉE : L'ENGAGEMENT ACCRU DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Le déclenchement en janvier 2015 de l'opération Sentinelle a marqué le début d'un engagement massif des forces armées sur le territoire national, dans le cadre d'un contrat de protection qu'il a fallu adopter à cette nouvelle situation.

A. UN CONTRAT DE PROTECTION DES ARMÉES RÉNOVÉ PAR LA LOI ACTUALISANT LA PROGRAMMATION MILITAIRE

Le contrat opérationnel des armées, issu du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, distingue, d'une part, le domaine des missions permanentes et des missions à assurer dans la durée, d'autre part, le domaine des engagements circonstanciels auxquels les armées sont tenues de répondre. Ces derniers recouvrent deux hypothèses : celle d'un engagement majeur en intervention, opération extérieure de coercition au sein d'une coalition internationale, et celle d'un **engagement en urgence en protection sur le territoire national dans un contexte interministériel**. Les modalités de mise en œuvre de ce contrat de protection du territoire national sont précisées dans une instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure¹.

La décision de recours à ce contrat opérationnel de protection relève du Président de la République (article 15 de la Constitution) ou du Premier ministre (article 21 de la Constitution et article L. 1131-1 du code de la défense) et tient lieu de réquisition légale. En effet, hors état de siège, la participation des armées au maintien de l'ordre public intervient dans le cadre de réquisitions en application :

- de l'article L. 1321-1 du code de la défense, qui prévoit qu'aucune force armée à l'exception de la gendarmerie ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sans une réquisition légale ;

- du premier alinéa de l'article L. 1321-2 du même code, qui prévoit que le ministre de l'intérieur peut recevoir du ministre de la défense le soutien des services et de l'infrastructure des armées et, notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel de forces militaires.

C'est ainsi sur cette base du recours au contrat opérationnel de protection que les préfets de zone adressent aux officiers généraux de zone de défense et de sécurité leurs réquisitions.

¹ Instruction n°10100/SGDSN/PSE/PPS/-- du 3 mai 2010.

Face à la montée du terrorisme, la loi d'actualisation de la programmation militaire¹ a actualisé le contrat de protection en prévoyant que les armées sont susceptibles de « déployer dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes ».

B. LE DISPOSITIF SENTINELLE ET LA NOUVELLE POSTURE INTÉRIEURE DES ARMÉES

Ce contrat de protection du territoire national a été mis en œuvre sous la forme de l'**opération Sentinelle** décidée par le Président de la République à la suite des attentats de janvier 2015, opération placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur et commandée par le chef d'état-major des armées.

L'opération Sentinelle a ainsi entraîné le déploiement sur le territoire national d'environ 10 000 hommes pour sécuriser la population et un certain nombre de sites considérés comme sensibles.

Déployée en trois jours, la force Sentinelle a pour missions de protéger et de rassurer, de sécuriser les points et sites sensibles définis par le ministère de l'Intérieur, enfin de maximiser l'effet dissuasif que procure le déploiement visible de la force armée face à la menace terroriste. L'opération a consisté essentiellement, dans un premier temps, en une protection statique des sites jugés sensibles par le ministère de l'intérieur. Elle est ensuite devenue plus flexible avec davantage de patrouilles, y compris aléatoires comme dans les vingt arrondissements parisiens.

Ce déploiement est exceptionnel par son ampleur et par sa durée et pose un certain nombre de questions qui sont d'autant plus importantes que la mobilisation des armées pour ce type d'opération intérieure de protection de la population risque de perdurer. Votre commission avait notamment pu approfondir ces questions lors de son déplacement au Fort de Vincennes auprès des soldats de l'opération Sentinelle, le 27 janvier 2016.

En premier lieu, il s'agit de la question de **la doctrine d'emploi des militaires sur le territoire national**. L'armée est pleinement légitime dans la protection du territoire. Toutefois, malgré la mise en place d'états-majors tactiques et le très lent reflux des gardes statiques, le risque que les militaires deviennent des supplétifs destinés à soulager les forces de sécurité intérieure demeure. La sédimentation des réquisitions et la trop lente dynamisation du dispositif Sentinelle en sont la preuve. En outre, les qualités de nos armées sont trop peu exploitées : les remontées vers le renseignement territorial sont

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, cf. le Rapport n° 547 (2014-2015) de M. Jean-Pierre RAFFARIN, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 24 juin 2015.

insuffisantes et les compétences proprement militaires sont insuffisamment utilisées.

Comme l'a demandé notre collègue Jean-Pierre Raffarin, président de votre commission, lors du débat en séance publique du 15 mars sur le rapport remis par le Gouvernement sur les conditions d'emploi des militaires sur le territoire national, « *Demandons plutôt aux militaires un effet final recherché et laissons-les déployer leur savoir-faire. Les scènes de guerre, la sécurisation de zones, le contact avec les populations sont leur lot en OPEX. Sachons mieux en tirer profit. Il reste du chemin à faire. Enfin, disons-le clairement, à quel autre ministère oserait-on demander un tel effort dans la durée ? Quelque 10 % des soldats de Sentinelle campent pour six à huit semaines dans des lits de camp, en plein Paris, pas à Gao ni à Kidal ! (...) Cela doit être dit : les conditions sont dures* ».

Ainsi, si la LPM prévoit que les armées interviennent « *en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile* », le rôle exact des différents acteurs de la sécurité devra être précisé entre les missions qui reviennent aux militaires, aux policiers et aux gendarmes. La chaîne de commandement et les modalités précises de la mobilisation des militaires devront également être précisées à l'aune de l'expérience de l'opération Sentinelle.

Par ailleurs, certains incidents, comme à Nice le 3 février 2015 où deux militaires du 54^{ème} régiment d'artillerie ont été blessés à la suite d'une agression au couteau, ou à Valence en janvier 2016 où un automobiliste a tenté de percuter quatre soldats, mettent en avant la question de la formation des militaires amenés à assurer ces missions et celle du cadre juridique de leurs interventions. La formation des militaires doit pouvoir s'appuyer sur une doctrine d'emploi précise et robuste, incluant les différentes modalités d'intervention (garde statique, ronde, à pied, en véhicule,...), leur adaptation au contexte et une typologie des sites à protéger.

Le retour d'expérience de l'opération Sentinelle doit ainsi poser les bases d'une définition rigoureuse des conditions d'emploi des forces armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population.

II. L'INSTAURATION D'UN NOUVEAU CAS DE « L'ETAT DE NÉCESSITÉ » DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le présent projet de loi complète les dispositions législatives actuelles relatives à l'usage de la force et des armes par les membres des forces de sécurité intérieure et par les militaires des armées sur le territoire national, en créant un nouveau cas d'usage des armes qui va au-delà de la légitime défense.

A. UN CADRE JURIDIQUE DE L'EMPLOI DE LA FORCE QUI DIFFÈRE SELON QUE LES SOLDATS SE TROUVENT OU NON SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Tout en étant encadrées par le droit international et par la coutume, les règles d'usage de la force sont plus protectrices pour les soldats engagés en opérations extérieures que pour ceux qui accomplissent leur mission sur le territoire national.

1. Des conditions d'emploi de la force à l'extérieur du territoire national encadrées par des textes spécifiques

En cas de guerre internationale ou de guerre civile au sens classique du terme, les opérations militaires sont encadrées par le droit des conflits armés (droit de la guerre et droit immunitaire) issu de conventions internationales et de la coutume. **Ce droit permet l'usage de la force contre l'ennemi, au-delà de la légitime défense.**

En revanche, jusqu'en 2005, dans les opérations extérieures qui, n'étant pas précédées d'une déclaration de guerre par le Parlement, n'entraînent pas nécessairement l'entrée en vigueur du droit des conflits armés, seule la légitime défense pour répondre à une agression pouvait permettre l'usage de la force. Cette limitation étant apparue excessive lors de certaines opérations (Bosnie, Côte d'Ivoire, Kosovo) mettant aux prises l'armée française avec des combattants en situation de combat « asymétrique », l'article 17 de la loi de 2005 portant statut général des militaires avait renforcé la protection juridique des soldats en prévoyant **une excuse pénale pour usage de la force armée visant à empêcher une intrusion dans une zone de défense hautement sensible et à arrêter l'auteur de l'intrusion, ou bien plus largement, dans le respect des règles de droit international, étant indispensable à l'accomplissement de la mission (article L. 4123-12 du code de la défense).**

Afin de lever toute ambiguïté sur le fait que cette excuse pénale s'applique non seulement pour les OPEX (Harmattan en Libye, Serval au Mali, etc...) mais aussi pour des interventions militaires plus ponctuelles de type libération d'otages, évacuation de ressortissants ou police en haute mer, l'article 31 de la loi du 18 décembre 2013¹ relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, reprenant la rédaction de votre commission, a réécrit l'article L. 4123-12 du code de la défense qui prévoit désormais que : « *N'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y*

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission. »

2. Les règles d'usage de la force par les militaires sur le territoire national

En revanche, les règles d'usage de la force sur le territoire national sont les mêmes pour les militaires que pour tous les citoyens.

a) La légitime défense

Outre l'article 73 du code de procédure pénale qui dispose que « *Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.* », l'usage de la force est essentiellement encadré dans notre droit par la notion de **légitime défense**, définie par l'article 122-5 du code pénal, et par celle **d'état de nécessité**, défini par l'article 122-7 du même code.

Ainsi, l'article 122-5 du code pénal place la légitime défense parmi les causes d'irresponsabilité pénale (les autres causes étant l'état de nécessité, l'autorisation de la loi, l'abolition du discernement, la contrainte, l'erreur de droit). Cet article prévoit ainsi que la légitime défense est constituée en présence :

- d'une agression injuste (par opposition à une agression légitime des forces de l'ordre contre un délinquant) de soi-même ou d'autrui. L'interprétation de ce critère place les forces de sécurité dans une position privilégiée au regard du droit commun, car elles sont toujours présumées agir légalement. Ainsi, aucune résistance à un acte de l'autorité et notamment à une arrestation par un policier, ne peut être considérée comme relevant de la légitime défense ;

- une réaction immédiate, nécessaire et proportionnée.

Le caractère nécessaire de la riposte se traduit par une double exigence. D'abord, la riposte doit être simultanée à l'agression. La Cour de cassation vérifie le caractère actuel de l'agression justifiant la réaction. La riposte doit ensuite avoir été commandée par la nécessité de la défense.

Si ces conditions relatives au caractère injuste de l'agression et à la nécessité de la riposte sont remplies, la charge de la preuve, s'agissant de la proportionnalité de la riposte, est renversée et incombe à la victime ou au parquet.

Il appartient enfin aux juges du fond de vérifier que la riposte n'est pas disproportionnée par rapport à la gravité de la menace. L'exigence de proportionnalité de la riposte est également indifférente à la qualité de membre de force de l'ordre ou de simple particulier. Il convient aussi de souligner que la gravité de la menace peut ne pas être réelle, mais seulement suffisamment crédible. Ainsi, une arme factice, brandie dans un contexte ne permettant pas de supposer son absence de dangerosité, sera évaluée comme une menace de même gravité que si elle avait été réelle.

L'article 122-6 du code pénal précise en outre que la légitime défense est présumée dans deux hypothèses :

- lorsque l'auteur de l'acte a repoussé, de nuit, l'entrée par effraction, violence, ou ruse dans un lieu habité ;
- lorsqu'il s'est défendu contre les auteurs de vols ou de pillage exécutés avec violence.

b) L'état de nécessité

L'article 122-7, quant à lui, définit l'état de nécessité en disposant que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace* ». Issu de la jurisprudence, ce texte s'applique dans deux types de cas où la préservation d'un droit ou d'un bien suppose la commission d'une infraction : le risque pour soi (mourir de faim si on ne vole pas de nourriture) ou le risque pour autrui (qu'une personne meure de blessure si on ne la conduit pas immédiatement à l'hôpital, y compris en dépassant les limites de vitesse réglementaires). En pratique, l'état de nécessité est en réalité très proche de la légitime défense.

c) Des règles d'usage des armes par « l'ordre de la loi »

Troisième cause objective d'irresponsabilité pénale, « l'ordre de la loi » ou du règlement est prévue à l'article 122-4 du code pénal. Plusieurs dispositions autorisent ainsi les forces de l'ordre à utiliser leurs armes sans que l'acte qui en résulte n'entraîne leur responsabilité pénale, et sans que les conditions relatives à la légitime défense ou l'état de nécessité ne soient remplies. L'article 431-3 du code pénal prévoit ainsi un cas déterminé d'usage des armes pour « *dissiper un attroupement* ». Cet usage de la force est cependant étroitement encadré, puisque seule l'autorité civile peut en décider et qu'un nombre précis de sommations est imposé. Toutefois, les représentants de la force publique peuvent avoir directement recours à la force si des violences ou des voies de fait sont exercées, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. Cependant, le principe de proportionnalité de la réponse au trouble à faire cesser doit être respecté. Ces dispositions sont cependant peu mises en œuvre.

Enfin et surtout, **l'article L.2338-3 du code de la défense prévoit un régime juridique spécifique les seules forces de gendarmerie.**

Cet article permet aux officiers et sous-officiers gendarmes de faire usage de leurs armes dans quatre cas : lorsque des violences ou des voies de faits sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés, lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les personnes ou les postes qui leurs sont confiés ou si la résistance est telle qu'elle ne peut être surmontée que par les armes, lorsque des personnes invitées à s'arrêter tentent de s'échapper et ne peuvent être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes et, enfin, lorsqu'ils ne peuvent autrement immobiliser un véhicule ou tout autre moyen de transport.

Toutefois, la Cour de cassation a interprété les dispositions de l'article L. 2338-3 du code de la défense selon les exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui impose une condition « d'absolue nécessité »¹ pour que soit portée une atteinte à la vie. Ainsi, dans un arrêt du 18 février 2003, elle a estimé que le fait de se trouver dans le cadre de l'article L. 2338-3 du code de la défense ne dispense pas les juges du fond de rechercher si l'usage de la force était « *absolument nécessaire en l'état des circonstances de l'espèce* »². La Cour de cassation considère ainsi que l'intervention effectuée dans le cadre de l'article L.2338-3 du code de la défense est une cause objective d'irresponsabilité pénale, mais en ne la fondant en réalité plus sur l'ordre de la loi mais sur la légitime défense. Ainsi, **les gendarmes ne bénéficient pas en pratique d'un régime juridique différent du régime de droit commun de la légitime défense ou de l'état de nécessité.**

In fine, la mise en œuvre de la légitime défense repose toujours sur les trois critères dégagés par la CEDH : **actualité de la menace, proportionnalité de la réaction, absolue nécessité de la réaction.**

La mission Guyomar³, instituée en juin 2012 à l'initiative du ministre de l'intérieur, a conclu que « *les critères de la légitime défense priment finalement la question du respect des cas légaux d'ouverture du feu puisque, quoi qu'il en soit du respect du cadre légal, l'atteinte à la vie doit toujours, sous le contrôle des juges, être strictement proportionnée à la menace qui la justifie.* »

¹ CEDH 27 sept. 1995 *Mac Cann, Farrell et Savage C/ RU*.

² *Crim.*, 18 fév. 2003, 02-80.095, *Bull. crim.*, 2003 N° 41 p. 154 « *...les juges d'appel retiennent que, confronté à un automobiliste refusant de s'arrêter, le prévenu était autorisé par l'article 174 du décret du 20 mai 1903 à faire usage de son arme de service ; Mais attendu qu'en se déterminant ainsi, sans rechercher si cet usage était absolument nécessaire en l'état des circonstances de l'espèce, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ;* ».

³ La mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes, présidée par M. Matthias Guyomar avait pour objectif de réfléchir à des dispositifs pour assurer une meilleure protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes quand leur faute personnelle n'est pas avérée. Cette mission a rendu son rapport au ministre de l'intérieur le 13 juillet 2012.

En ce qui concerne l'usage de la force, la situation des soldats en mission sur le territoire national est identique à celle des gendarmes et des policiers et ils sont placés dans le cadre juridique et jurisprudentiel ainsi décrit.

En particulier, la notion d'excuse pénale de l'article L. 4123-12 du code de la défense, modifié par la loi de programmation militaire pour 2014-2019, qui permet aux militaires en opération extérieure de faire un usage de la force au-delà de la légitime défense, ne s'applique pas sur le territoire national.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN AJUSTEMENT DES CRITÈRES DE L'ÉTAT DE NÉCESSITÉ

Récemment, deux événements ont montré l'exposition des militaires sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle.

À Nice, en février 2015, trois militaires ont été agressés par un homme armé d'un couteau. Ils ont réagi avec sang-froid pour neutraliser l'assaillant sans l'éliminer.

Le 1^{er} janvier 2016, quatre militaires ont été attaqués devant la mosquée de Valence par un homme qui a essayé de les renverser avec son véhicule. Les militaires ont tiré et ont blessé l'homme, tandis qu'une tierce personne a été blessée au mollet par une balle perdue. Une information judiciaire a été ouverte à l'encontre de l'agresseur. Les soldats ont porté plainte contre celui-ci. **En outre, la victime collatérale a également porté plainte.**

Ces événements, et d'autres du même type mais de moindre gravité, ont conduit les militaires à s'interroger sur la protection juridique dont ils bénéficient lorsqu'eux-mêmes sont amenés à faire usage de la force contre des assaillants et blessent ou tuent ces assaillants avec, parfois, des dommages collatéraux sur des personnes présentes sur les lieux, et qu'ils doivent alors, du fait de la plainte des assaillants ou des personnes ayant subi le dommage collatéral, répondre de leur réaction devant la justice.

Il semble donc utile d'examiner la jurisprudence pour évaluer l'application des critères de la légitime défense et de l'état de nécessité lorsqu'il s'agit d'évaluer l'action des militaires ou des forces de l'ordre.

Il résulte en premier lieu de cet examen que les cas de mise en cause de ces agents ou militaires sont peu nombreux. Cette situation est due au fait que la majorité des procédures impliquant l'usage de la force ne débouche pas sur une procédure judiciaire et s'achève par un classement sans suite après enquête ou un non-lieu après instruction. **Au total, les condamnations pour usage de la force en service sont rares.**

En ce qui concerne le fait déclencheur de la réaction, il ressort de la jurisprudence **qu'il doit être précis et ponctuel et non consister en une menace permanente**. En outre, l'agression doit être actuelle. **Même si un agresseur vient de commettre une attaque d'une grande gravité, dès lors qu'il est en fuite, la légitime défense ne peut plus s'appliquer**. Enfin, l'agression doit être réelle et étayée. Toutefois, **si le membre des forces de l'ordre peut raisonnablement penser qu'il est en danger imminent, l'excuse pénale peut être retenue**.

Par ailleurs, la force utilisée doit être proportionnée à la nécessité de faire cesser l'attaque. La force létale ne doit être employée qu'en dernier recours. Élément important, les sommations ne sont pas réservées aux gendarmes et le juge les considère comme des éléments permettant de dire que la riposte a été proportionnée.

Au total, la jurisprudence témoigne d'une **certaine souplesse de l'appréciation des magistrats**, qui évaluent l'impression de danger dans laquelle le membre des forces de l'ordre ou des forces armées s'est senti et qui a justifié sa réaction.

Nonobstant ces éléments, il convient de souligner que **la situation est quelque peu différente pour les militaires des armées par rapport à celle des agents de la police ou de la plupart des militaires de la gendarmerie**. En effet, les soldats déployés sur le territoire national sont les mêmes que ceux qui interviennent en opérations extérieures. Ils doivent donc **avoir la capacité d'adapter leurs réactions** lorsqu'ils passent du cadre juridique plus « protecteur » des OPEX à celui, plus contraignant, du territoire national.

Par ailleurs, de légitimes interrogations subsistent s'agissant de la situation, de plus en plus fréquente, ou des terroristes, en fuite après avoir commis un attentat et lourdement armés, sont susceptibles de commettre d'autres meurtres. Dans ce cas, il ne semble pas que les textes actuels relatifs à la légitime défense ou à l'état de nécessité permettent d'assurer que la neutralisation de tels terroristes, en particulier par des tireurs d'élite, sera susceptible d'excuse pénale.

Or, si les soldats sont sans doute moins susceptibles d'avoir à intervenir dans une telle situation que les policiers ou les gendarmes, néanmoins leur présence massive sur le territoire et leur coopération avec les autres membres des forces de l'ordre rendent une telle intervention plus probable qu'auparavant.

Dès lors, il était évidemment nécessaire que les dispositions prévues par l'article 19 pour créer un nouveau cas d'état de nécessité adapté au « périphe meurtrier » bénéficient également aux militaires engagés dans le cadre des opérations intérieures. **Notre rapporteur se félicite donc de l'extension effective de ces dispositions aux militaires**.

C. L'ARTICLE 19 DU PROJET DE LOI COMPLÈTE LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'ÉTAT DE NÉCESSITÉ

L'article 19 du présent projet de loi complète utilement le régime juridique de l'usage de la force armée sur le territoire national. Toutefois, s'agissant des militaires des armées, cette modification ne constitue qu'une première étape et devra être complétée par d'autres réformes dont le rapport sur les conditions d'emploi des armées sur le territoire national, remis au Parlement par le Gouvernement en mars 2016, trace les contours.

1. Un nouveau cas légal d'usage de la force armée

L'article 19 du projet de loi ajoute un nouveau cas particulier d'excuse pénale pour état de nécessité, afin de permettre l'usage de la force armée par les forces de l'ordre en cas de « périple meurtrier ». Il s'agit du cas où des terroristes viennent de commettre un attentat, sont en cavale et sont susceptibles de tuer à nouveau des passants ou des otages. En effet, selon l'étude d'impact joint au projet de loi, « *la législation et l'application jurisprudentielle qui en est faite apparaît insuffisamment prévisible et explicite, et par conséquent sécurisante, pour permettre aux policiers de mesurer l'étendue de leur action lorsqu'ils sont appelés à agir dans un temps distinct de la menace immédiate à la vie d'autrui ou à leur vie et alors que la valeur sacrifiée peut être équivalente* ».

Ainsi, le I du présent article crée un nouvel article L. 434-2 du code de la sécurité intérieure qui instaure un nouveau régime d'irresponsabilité pénale en raison de l'état de nécessité. Cette nouvelle excuse pénale sera valable « *lorsqu'un ou plusieurs homicides volontaires ou tentatives d'homicide volontaire viennent d'être commis et qu'il existe des raisons réelles et objectives de craindre que plusieurs autres de ces actes participant d'une action criminelle susceptible de causer une pluralité de victimes pourraient être à nouveau commis par le ou les mêmes auteurs dans un temps rapproché* ». Dans ce cas, le fonctionnaire de la police nationale ou le militaire de la gendarmerie nationale pourra « *faire un usage de son arme rendu absolument nécessaire pour faire obstacle à cette réitération* ».

Notons que cet usage est rendu possible pour tous les militaires de la gendarmerie nationale, alors que l'article L 2338-3 ne concernait que les officiers et sous-officiers de gendarmerie. En outre, comme l'a souligné le sous-directeur de la police judiciaire de la gendarmerie nationale lors de son audition par votre rapporteur, cet article n'était pas adapté à une situation où les sommations ont toutes les chances d'être dépourvues d'effet. L'article 19 concerne en effet plutôt la « deuxième vague » des forces de l'ordre ou des forces militaires, en particulier les tireurs d'élite, tandis que la « première vague », qui réagit immédiatement à l'attaque terroriste, peut s'appuyer sans difficulté sur les dispositions actuelles relatives à la légitime défense et à l'état de nécessité.

Comme il a déjà été indiqué, le II du présent article complète l'article L. 4123-12 du code de la défense pour prévoir **l'application du I aux militaires des formes armées déployés sur le territoire national** dans le cadre des réquisitions légales pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles.

En l'état, votre rapporteur estime que ce texte est équilibré. Tant les représentants de la direction de la gendarmerie nationale que ceux de l'état-major de l'armée de terre rencontrés pour l'élaboration de ce rapport l'ont d'ailleurs jugé satisfaisant.

Ce texte présente en effet trois avantages pour les militaires des armées :

- il permet de conforter le passage d'une vision statique de la protection à un mode opératoire nouveau, en mouvement, selon un schéma de « force d'intervention rapide », avec une combinaison du feu et du renseignement militaire dans le cadre d'une traque anti-terroriste ;

- il permet un meilleur emploi de la palette capacitaire des armées en ouvrant l'usage des armes longues qui étaient inutiles dans le cadre de la légitime défense stricte ;

- enfin, on évolue avec cette modification vers un rapprochement des modes opératoires hors et au sein du territoire national, avec l'identification d'un ennemi et la prise d'ascendant sur lui.

Ainsi, cette évolution juridique permettra à la fois de mieux protéger les militaires et de les rendre plus efficaces.

2. Une réforme qu'il sera nécessaire de compléter

a) Le renforcement de la protection fonctionnelle

Il est nécessaire de souligner que toutes les interrogations légitimes des militaires ne sont cependant pas résolues par ces dispositions.

D'une part, elles ne concernent pas les cas, de plus en plus fréquents, où les militaires font eux-mêmes l'objet d'une agression et où ils souhaitent porter plainte.

D'autre part, même dans le cas où le dommage a été causé par les militaires dans un cas de légitime défense ou de nécessité qui permettra, *in fine*, leur mise hors de cause, **il n'en reste pas moins qu'ils auront à affronter le processus judiciaire et doivent par conséquent être soutenus dans cette situation.**

Actuellement, les militaires bénéficient de la protection fonctionnelle prévue par l'article L 4123-10 du code de la défense aussi bien sur le territoire national qu'en opérations extérieures. **Cet article prévoit que les militaires sont protégés lorsqu'ils sont mis en cause pénalement ou sont**

victimes d'attaques, à condition qu'ils n'aient pas commis de faute personnelle. Cette protection consiste en une information accrue sur leurs droits, un accès facilité à ces droits par des circuits administratifs adaptés à l'urgence de certaines situations, un recours facilité à des avocats spécialisés, une amélioration du traitement administratif pendant les éventuelles investigations judiciaires afin d'éviter un impact négatif sur la carrière de ceux pour qui, in fine, les poursuites se soldent par un non-lieu.

Comme le rapport précité le souligne, cette protection est d'autant plus importante que les militaires, du fait de leur participation accrue aux missions de sécurité sur le territoire national, risquent de faire désormais l'objet, comme les autres forces de sécurité, **d'une attention accrue et légitime de la part du Défenseur des droits**, dans ses fonctions de déontologie de la sécurité.

Or, sur le territoire national, les forces armées disposent d'une expérience moindre que les policiers et les gendarmes des situations où la mise en œuvre de la protection fonctionnelle est nécessaire. À titre d'exemple, il existe au sein de commissariats des formulaires permettant aux agents de police de mettre en œuvre cette protection fonctionnelle lorsqu'ils sont victimes d'injures.

Le ministère de la défense a néanmoins travaillé à l'amélioration de cette situation. Selon le rapport précité, la présentation de ces éléments de protection fonctionnelle aux militaires de Sentinelle a été renforcée sur la base d'exemples tirés de la jurisprudence. **Ainsi, le ministère s'est organisé pour que les militaires faisant l'objet d'une garde à vue puissent avoir accès à un avocat dès la première heure.** Cette amélioration sera d'ailleurs entérinée par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, en cours d'examen au Sénat, dont l'article 10 *bis* A précise que la protection fonctionnelle dont bénéficie le militaire qui fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle *« bénéficie également au militaire qui, à raison de tels faits, est entendu en qualité de témoin assisté, placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale. »*.

b) L'évolution de la posture de protection des armées

Lors de l'examen du projet de loi d'actualisation de la programmation militaire précité, votre commission a adopté deux amendements afin que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 31 décembre 2015, un rapport sur les conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger les populations.

Ce rapport a été remis au début du mois de mars 2016. Il indique notamment qu'à la suite des attentats de 2015, l'armée de terre a conduit une réflexion visant à définir une *« posture de protection terrestre »* dans le cadre du dispositif global de sécurité intérieure. Cette nouvelle posture doit se

traduire par l'optimisation de l'emploi des forces engagés dans le cadre du nouveau contrat de protection, aujourd'hui pour l'opération Sentinelle, et par la réorientation d'une partie de la préparation opérationnelle des forces terrestres dans un cadre interministériel au profit de la sécurité intérieure sur le territoire national.

En ce qui concerne tout d'abord l'optimisation de l'emploi des armées dans le cadre de l'opération Sentinelle, les autorités administratives doivent prendre en compte les spécificités des forces terrestres engagé sur le territoire national dans le cadre du nouveau contrat de protection fixés aux armes lors de la définition des effets à obtenir dans le cadre des réquisitions.

Selon le rapport précité, l'ensemble des missions de sécurité intérieure suivantes peuvent ainsi être confiées aux unités déployées en autonomie ou conjointement avec les forces de sécurité intérieure :

- surveiller ou contrôler une zone frontières ;
- protéger des sites sensibles ou stratégique, des axes de communication, des points d'importance vitale, en privilégiant au maximum une approche zonale ;
- contribuer, en complément des forces et services de sécurité intérieure, à la surveillance des objectifs ou activités susceptibles de constituer une menace ;
- escorter des convois ou des détachements militaires et civils sensibles ;
- collecter des informations d'ambiance sur le terrain, au contact des différents acteurs présents sur le territoire national (autorités locales, population, forces de sécurité intérieure) ;
- intervenir en appui des forces de sécurité intérieure face à une agression terroriste caractérisée.

Par ailleurs, la réorientation de la préparation opérationnelle devra être coordonnée avec les forces de sécurité intérieure afin, par le biais d'une réorientation géographique vers des zones peu fréquentées ou difficiles d'accès, de renforcer la présence territoriale de l'armée. Les objectifs visés par cette réorganisation seraient les suivants :

- permettre aux unités de mieux appréhender l'environnement spécifique au territoire national ;
- renforcer la coopération et les liens mutuels des unités avec les principaux acteurs (autorités locales, population, forces de sécurité intérieure) qui peuvent être au cas par cas associés aux exercices ;
- contribuer, en synergie avec les structures administratives et de sécurité intérieure de la zone, à l'acquisition des informations de terrain et d'ambiance à l'échelle locale ;

- travailler sur des modes opératoires pouvant être mis en œuvre dans le cadre de crises futures ;

- assurer une plus grande visibilité de l'armée sur le territoire et renforcer les liens entre l'armée et la Nation.

La question de l'adaptation des forces armées à la nouvelle situation sécuritaire sur le territoire national est enfin celle des moyens des opérations intérieures.

À cet égard, le rapport précité identifie les grands axes d'un **renforcement de moyens permettant d'assurer dans la durée les missions du nouveau contrat opérationnel**. Outre le renforcement des aptitudes militaires telles que la connaissance de l'environnement que constitue le territoire national ou encore une meilleure planification des actions en coordination avec les acteurs du territoire national, sont évoqués le renforcement des capacités (moyens de mobilité terrestre ou aérienne, capacité de surveillance, intégration des drones aux missions exercées sur le territoire national...) et la rénovation des politiques des réserves.

En revanche, ce même rapport ne traite pas **la question du financement de l'engagement des armées sur notre territoire** de manière suffisante.

Il est en effet urgent de relancer la réflexion sur **une mutualisation des surcoûts liés aux missions intérieures**, comme pour les opérations extérieures. En outre, il convient d'actualiser les tableaux de plafond d'emplois et les tableaux de ressources financières de la loi de programmation militaire, afin d'y intégrer les annonces du Président de la République du 16 novembre 2015, avant même l'examen de la loi de programmation des finances publiques. Comme l'a souligné Jean-Pierre Raffarin lors du débat précité, « *le sujet n'est pas annexe. Faute de consolider la trajectoire financière, la défense serait dans l'impasse à l'heure des lourds investissements programmés à partir de 2018* ».

III. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU RÉGIME JURIDIQUE POUR LES CAMÉRAS MOBILES

L'article 32 du projet de loi instaure un régime juridique des caméras mobiles utilisées par les forces de police et de gendarmerie pour enregistrer certaines interventions difficiles.

A. UNE EXPÉRIMENTATION CONCLUANTE

Les caméras individuelles, dites « caméras piétons », ont fait l'objet d'une expérimentation par les agents de la police nationale et par les militaires de la gendarmerie nationale à compter de 2013. **Actuellement, la**

gendarmerie nationale dispose ainsi de 573 caméras portées par des gendarmes au sein des zones de sécurité prioritaire. Selon le sous-directeur de la police judiciaire de la gendarmerie nationale, entendu par votre rapporteur, le bilan de l'utilisation de ces équipements est très positif. Ils permettent en particulier un rapide abaissement des tensions lors de situations difficiles. Ils constituent également un outil utile pour l'identification des personnes mises en cause et permettent d'accréditer les propos des gendarmes à la suite d'une interpellation.

Le Premier ministre a annoncé la généralisation de ce dispositif à toutes les patrouilles et unités de police et de gendarmerie en intervention opérationnelle le 26 octobre 2015.

Toutefois, il restait à mettre en place un régime juridique adéquat pour cette technique, celui de la vidéosurveillance ou vidéoprotection, issu de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, étant inadapté car très protecteur du fait du caractère plus attentatoire aux libertés publique d'un enregistrement permanent et non ponctuel d'images sur la voie publique. Inversement, les caméras piétons peuvent servir dans des lieux privés, ce qui n'est pas le cas de la vidéosurveillance, et permettent non seulement de capter des images mais aussi des sons.

Notons que le Sénat a adopté une définition du régime des caméras piétons lors de l'examen de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, déposée par M. Gilles Savary et plusieurs de ses collègues devant l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015. L'article 1^{er} *ter* de ce texte, adopté par la commission mixte paritaire, régit l'usage des enregistreurs individuels par les personnels de sûreté des entreprises de transport public selon des modalités comparables à celles prévues par le présent projet de loi.

Le régime juridique nécessaire relève bien de la loi dans la mesure où **l'enregistrement des images et des paroles des personnes filmées et la conservation de données à caractère personnel constituent des atteintes à la vie privée**, qui constitue une liberté publique protégée tant par l'article 34 de la Constitution, qui prévoit la compétence du législateur, que par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. De même, l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'admet l'ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance que si celle-ci est prévue par la loi et si elle constitue une mesure « *nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Enfin, rappelons que le Conseil constitutionnel considère que la prévention des infractions et la recherche de leurs auteurs sont bien des objectifs de valeur constitutionnelle, et qu'il relève de la compétence du législateur de concilier ces objectifs avec le respect des libertés publiques.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 32 insère au sein du code de la sécurité intérieure un titre dédié au régime des caméras piétons, composé d'un unique article L. 241-1. Cet article prévoit que les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie peuvent effectuer un enregistrement audiovisuel de leurs interventions, en tous lieux, y compris privés. Les finalités doivent être la prévention des incidents au cours des interventions, la constatation des infractions et leur répression par la collecte de preuves, le respect de leurs obligations déontologiques et statutaires par les agents et militaires, enfin l'utilisation comme matériel pédagogique dans les écoles de police et de gendarmerie.

Le texte prévoit ensuite que l'enregistrement n'est pas permanent, n'étant déclenché que *« lorsqu'un incident se produit, ou, eu égard aux circonstances de l'intervention et au comportement des personnes concernées, est susceptible de se produire »*. Les personnes filmées en sont informées. Hormis les cas où ils sont utilisés dans une procédure judiciaire, les enregistrements sont conservés pendant 6 mois puis effacés. Il est enfin prévu qu'un décret en Conseil d'État, pris après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, vienne préciser les modalités d'application du présent article.

C. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre des modifications rédactionnelles, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par Mme Élisabeth Pochon et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, qui prévoit la possibilité d'un déclenchement des enregistrements à la demande des personnes concernées par les interventions des forces de l'ordre.

Or, une telle modification semble comporter un certain nombre de risques juridiques. Il semble en effet difficile de définir les conditions dans lesquelles il sera considéré que la demande de déclenchement sera légitime : faut-il donner droit à toute demande même exprimée de manière violente ? Par ailleurs, en cas de non fonctionnement de la caméra, la procédure judiciaire éventuellement issue de l'intervention sera-t-elle caduque ?

Si le souci d'équilibre à l'origine de cette modification est légitime, votre rapporteur a ainsi estimé qu'il pouvait être satisfait de manière plus pertinente par un renforcement des critères objectifs de déclenchement de l'enregistrement.

Votre commission a ainsi adopté un **amendement** (COM 15) de votre rapporteur ayant pour effet, d'une part, de mettre au premier plan le critère d'utilisation de cette technique, à savoir « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* », et de supprimer, d'autre part, la possibilité d'un déclenchement à la demande de la personne concernée par l'intervention. Cet amendement permet en outre d'aligner ces dispositions sur celles de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, récemment adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

IV. L'ATTRIBUTION DE LA QUALITÉ D'AGENT DE POLICE JUDICIAIRE AUX ÉLÈVES GENDARMES STAGIAIRES

Actuellement, le statut des élèves-gendarmes, affectés en stage dans les unités opérationnelles à la fin de leur formation initiale de sous-officier, ne leur donne que des prérogatives d'agent de la force publique, ce qui limite considérablement leurs possibilités d'emploi et représente plus une charge qu'une aide pour les unités.

En outre, dans le cadre du pacte de sécurité, afin de pouvoir absorber le volume d'élèves-gendarmes à former, le stage en unité opérationnelle clôturant la formation initiale des sous-officiers va être porté à 6 mois pour les anciens gendarmes adjoints volontaires, contre 4 aujourd'hui, et à 4 mois pour les élèves-gendarmes de recrutement externe, contre 3 aujourd'hui.

Au total, ce sont 3 950 élèves gendarmes qui sortiront des écoles en 2016 et serviront comme élèves-gendarmes.

Aussi, l'attribution de la qualité d'APJ (avec les attributions de l'article 20 du code de procédure pénale : possibilité de seconder les OPJ, de constater des crimes, délits et contraventions et d'en dresser procès-verbal, de recevoir par procès-verbal des déclarations) à ces futures gendarmes au début de leur stage renforcerait significativement les capacités opérationnelles de ces unités.

Votre commission a donc adopté un **amendement** (COM 16) de votre rapporteur en ce sens.

* *
*
*
*

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 mars 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Paul sur le projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Jacques Gautier. – L'examen de ce projet de loi au lendemain du débat sur la doctrine d'emploi des forces armées est intéressant. Les militaires vont devoir assurer les missions liées à l'état d'urgence, qui se prolonge. Lors de l'audition de Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, nous avons convenu que les règles d'ouverture du feu devaient être revues pour mieux protéger les militaires. Le rapport cité hier en séance rappelle que ceux-ci jouissent des mêmes prérogatives d'usage de la force que tout citoyen. Claude Nougéin a rappelé lors de son rapport sur la convention avec le Mali qu'en opération extérieure, les soldats bénéficiaient d'une certaine immunité. Sans aller aussi loin, aborder le droit de la légitime défense militaire est naturel.

L'article 19 va dans la bonne direction en améliorant les conditions de la légitime défense par une légère extension. Je regrette les modifications de l'Assemblée nationale. Le groupe Les Républicains soutiendra les amendements du rapporteur afin d'apporter de la lisibilité aux militaires.

Mme Nathalie Goulet. – Notre examen a lieu au lendemain du débat en séance sur l'intervention des forces armées sur le territoire national, mais aussi de la perquisition qui a mal tourné en Belgique. J'apporte un soutien absolu à la disposition de protection de nos services. Comment des militaires français intervenant en Belgique sont-ils protégés ? Comment étendre ces dispositions à des opérations communes ? Ce serait utile.

M. Gilbert Roger. – Nous avons l'impérieuse nécessité de définir une doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national. Le rapport du Gouvernement dont nous avons discuté hier représentait le minimum de ce qu'il était possible d'écrire. Il ne faut pas confondre les rôles des forces armées et des forces de l'ordre.

Je suis réservé sur l'amendement conférant la qualité d'APJ aux gendarmes stagiaires. Je ne souhaite pas de distinction entre les gendarmes et les policiers, qui mènerait à une surenchère permanente, alors qu'il a été décidé, il y a des décennies, d'unifier leurs tâches et fonctionnements. M. le rapporteur habite en zone gendarmerie, mais en Seine-Saint-Denis, je suis en zone police.

J'ai l'impression qu'on n'a pas de vision globale, mais par petits bouts.

La disposition sur le déclenchement des caméras introduite à l'Assemblée nationale me paraît impossible. Elle ne doit pas être retenue.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre commission se prononce pour avis sur les articles dont elle est saisie. La commission des lois est saisie au fond de l'ensemble du texte. Concernant plus globalement la cohérence d'ensemble de ces dispositions, il importe d'avoir une doctrine d'emploi et en la matière, nous devons toujours pousser plus haut l'ambition.

M. Alain Néri. – Il faut un cadre juridique qui considère globalement l'intervention de l'armée et de la police. Ne serait-il pas utile d'y réfléchir dès maintenant ?

Le Premier ministre a dit que nous étions en état de guerre contre le terrorisme, sur le territoire national comme à l'extérieur. Le problème du statut des soldats, gendarmes et policiers se pose. Ceux qui sont engagés en France auront-ils le même statut que ceux en Opex ? Auront-ils la qualité d'ancien combattant ?

M. Daniel Reiner. – Nous examinons un texte d'adaptation aux circonstances. Le terrorisme nous pousse à bouger les lignes. L'ensemble du texte apporte des garanties supplémentaires. Le groupe socialiste l'appuiera.

Le principe est de rapprocher les différentes forces afin qu'elles bénéficient d'une protection juridique équivalente, même si on ne rendra pas les gendarmes policiers et inversement.

On ne peut qu'approuver l'octroi du statut d'APJ aux élèves gendarmes. Après les recrutements rendus indispensables par les baisses d'effectifs décidées par la majorité de droite, la formation est nécessaire. On voudrait que les recrues soient opérationnelles le plus rapidement possible.

Avec la disposition sur les caméras ajoutée par l'Assemblée nationale, on va au-devant de litiges. Le but de ces caméras est que tout s'effectue dans un cadre correct et légal. Il faut laisser la possibilité à celui qui interpelle de maîtriser l'enregistrement. C'est du bon sens.

M. Jean-Marie Bockel. – Avec Gisèle Jourda, nous travaillons sur la problématique de la réserve, dont le format renouvelé impliquera une étroite coopération de ses effectifs avec ceux des forces d'active. On n'imagine pas que les « capacités de faire » soient différentes entre les réservistes et les personnels d'active. Ne faudrait-il pas créer un module de formation de base valorisant l'expérience, voire des modules spécifiques, à l'exemple de la formation qui existe dans le cadre de Sentinelle, afin de ne pas créer de distorsion de situation entre les différents types d'intervenants ?

Par ailleurs, s'agissant du débat d'hier sur le rapport relatif à l'emploi des forces sur le territoire national, j'ai bien aimé que notre

président de commission dise en séance qu'un bon ministre mettait la barre haut, et que nous étions un peu déçus.

M. Hubert Falco. - Tout cela fera partie des dégâts qu'il faudra réparer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il est très important de créer une doctrine d'emploi puissante, mais il est aussi évident que cela ne se bâtit pas d'un coup de baguette ! Nous devons être exigeants pour éviter une contestation à terme de la présence de l'armée sur le territoire national.

M. Gilbert Roger. - Les syndicats de la police nationale se disent en désaccord avec l'amendement relatif aux gendarmes stagiaires. Faisons attention.

Mme Leïla Aïchi. - Je ne vois pas en quoi l'irresponsabilité pénale en raison de l'état de nécessité constitue un point positif. L'article 19 détricote le code de procédure pénale. La notion de légitime défense suffit. Cette modification peut être dangereuse pour les libertés publiques. Le groupe écologiste votera contre cet article.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. - Pour répondre aux questions posées, en Belgique, le droit belge prime et *in fine* la jurisprudence de la CEDH comme dans notre pays. La coopération entre la France et la Belgique est bonne.

À Gilbert Roger, je dis qu'il ne s'agit pas de réveiller la guerre entre la police et la gendarmerie. La différence de statut et de fonctionnement est importante, et l'attente des gendarmes très forte. Ils ont besoin qu'on aille vite. Je rappelle que la gendarmerie a acheté à l'armée de l'air la base aérienne de Dijon pour 15 millions d'euros afin de rouvrir une école.

À Alain Néri, l'opération Sentinelle emploie 98 % de militaires de l'armée de terre. Ce sont les mêmes 50 000 soldats qui tournent entre OPEX et territoire national. Le général Brousse nous a rappelé hier en audition que la poursuite de l'opération Sentinelle était bien anticipée. Toutefois, l'armée devra être équipée en nouveaux véhicules. Le général nous a rappelé que les Italiens, en milieu urbain, disposaient de véhicules blindés appropriés. Nos militaires gendarmes circulent en véhicules non sécurisés.

Leïla Aïchi, posez la question aux militaires sur le terrain. Ils ont besoin de ce cadre juridique.

Examen des amendements

Article additionnel après l'article 28

L'amendement COM 16 (ETRD.2) est adopté.

Article 32

L'amendement COM 15 (ETRD.1) est adopté.

Le rapport pour avis est adopté.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mme Claire Landais, directrice affaires juridiques ministère de la défense.

Général Jean-Pierre Michel, sous-directeur de la police judiciaire de la gendarmerie nationale, **M. Nicolas Heitz**, conseiller judiciaire et juridique du Directeur général de la gendarmerie nationale et **M. Jude Vinot**, chef du bureau de la Sécurité publique au sein de la Sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière de la gendarmerie nationale.

Général Didier Brousse, sous-chef d'état-major « opérations aéroterrestres » de l'état-major de l'armée de Terre et **Colonel Pierre Chareyron**, Officier relations extérieures de l'état-major de l'armée de Terre.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION



PROJET DE LOI

LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ ET LE
TERRORISME

N°	ETRD.1
----	--------

COMMISSION DES LOIS

(n° 445)

AM E N D E M E N T

présenté par

M. PAUL

au nom de la commission des affaires étrangères

ARTICLE 32

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

Alinéa 6, deuxième et troisième phrases :

Supprimer ces phrases.

OBJET

Le présent amendement vise, d'une part, à supprimer la possibilité d'un déclenchement de l'enregistrement des caméras mobiles à l'initiative des personnes concernées par les interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale. En effet, ceci introduirait une grande insécurité juridique dans l'intervention : quels types de demandes prendre en compte, que faire en cas de défaillance du matériel, etc.

D'autre part, l'amendement "objective" les conditions de déclenchement de l'enregistrement en inscrivant dès le cinquième alinéa que l'enregistrement intervient « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* ». Il aligne ainsi la rédaction de cet article sur celle, visant les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, de l'article 1^{er} ter de la proposition de loi relative à la lutte contre les incivilités et les actes terroristes dans les transports, récemment adoptée par nos deux assemblées.



PROJET DE LOI

LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ ET LE
TERRORISME

N°	ETRD.2
----	--------

COMMISSION DES LOIS

(n° 445)

A M E N D E M E N T

présenté par

M. PAUL

au nom de la commission des affaires étrangères

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 28

Après l'article 28

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le 1° de l'article 20 du code de procédure pénale est remplacé par une phrase ainsi rédigée :

« 1° Les élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle et les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ; ».

OBJET

Actuellement, le statut des élèves-gendarmes, affectés en stage dans les unités opérationnelles à la fin de leur formation initiale de sous-officier, ne leur donne que des prérogatives d'agent de la force publique, ce qui limite considérablement leurs possibilités d'emploi et représente plus une charge qu'une aide pour les unités.

En outre, dans le cadre du pacte de sécurité, afin de pouvoir absorber le volume d'élèves-gendarmes à former, le stage en unité opérationnelle clôturant la formation initiale des sous-officiers va être porté à 6 mois pour les anciens gendarmes adjoints volontaires, contre 4 aujourd'hui, et à 4 mois pour les élèves-gendarmes de recrutement externe, contre 3 aujourd'hui.

Au total, ce sont 3 950 élèves gendarmes qui sortiront des écoles en 2016 et serviront comme élèves-gendarmes.

Aussi, l'attribution de la qualité d'APJ (avec les attributions de l'article 20 du code de procédure pénale : possibilité de seconder les OPJ, de constater des crimes, délits et contraventions et d'en dresser procès-verbal, de recevoir par procès-verbal des déclarations) à ces futures gendarmes au début de leur stage renforcerait significativement les capacités opérationnelles de ces unités.