

# SNOP-SCSI

*Syndicat des Cadres de la sécurité Intérieure*

Bureau National

55, rue de Lyon

75012 PARIS

☎ 01 44 67 83 30

☎ 01 44 67 84 20

www.snop.info



## RÉUNION DE TRAVAIL DU 13 JUIN 2012 :

- LE POLICIER, LA LÉGITIME DÉFENSE et L'USAGE DES ARMES
- LA PROTECTION FONCTIONNELLE DES POLICIERS

Les forces de sécurité -pour ce qui nous concerne, la police nationale- sont chargées d'une mission emportant des risques particuliers tant pour celles et ceux qui y exercent que pour le corps social.

Les origines historiques de la police, au service de l'exécutif, en ont fait un outil nécessaire à la paix intérieure, à l'ordre public et à l'exercice de la justice pénale, mais aussi très étroitement surveillé pour prévenir et contenir tout risque d'abus du pouvoir qu'elle détient, d'arbitraire, d'atteinte aux libertés.

Le policier, en tant qu'individu, se trouve pris entre ces deux exigences contraires qu'il faut concilier, et subit personnellement tous les écarts qui peuvent exister entre un point d'équilibre idéal et la réalité des textes et des pratiques.

Son quotidien est donc fait de risques.

Il s'agit d'abord de risques "externes" liés à la nature même de la mission qui implique la confrontation quotidienne entre le fonctionnaire de police et des situations de violence, d'incertitude matérielle ou juridique, d'atteinte aux libertés, etc. Sous cet angle, le policier peut être aussi bien victime que mis en responsabilité.

Ensuite, le policier est soumis à un risque "interne" du fait que son exercice professionnel est extrêmement contrôlé tant par son administration de tutelle que par l'autorité judiciaire et qu'il est susceptible de se retrouver mis en cause à plusieurs titres, avec des conséquences multiples aux plans judiciaire, disciplinaire, professionnel, pécuniaire, moral, et l'effet pervers d'en faire parfois une victime au delà de ses responsabilités réelles.

En compensation de ces risques, la loi et les règlements prévoient et organisent des règles protectrices des fonctionnaires.

Ces règles peuvent s'avérer insuffisantes ou mal appliquées et placer le policier dans une situation de fragilité préjudiciable là où les contraintes exorbitantes de sa profession devraient lui valoir une protection renforcée.

Le champ de la discussion ouverte aujourd'hui porte sur deux aspects :

- Sur un point particulier mis en avant par l'actualité récente, ce sont les difficultés qui peuvent surgir de la notion de légitime défense lorsque, appliquée aux policiers ayant fait usage de leurs armes, elle a conduit à causer un dommage ou le décès d'un tiers. En ce cas la situation du policier paraît particulièrement difficile, d'autant qu'il ne bénéficie en amont des événements, d'aucune disposition favorable ou dérogatoire à l'usage des armes pour accomplir sa mission dans une situation potentiellement dangereuse, et qu'au cours de cette mission sa situation à l'égard du danger qui surgit est ni plus ni moins celle du simple citoyen.

En réalité, sa situation est même plus difficile encore que celle du citoyen ordinaire puisque pèsent sur le policier des obligations professionnelles et déontologiques qui vont contraindre son action. C'est notamment l'obligation d'intervenir en tous temps et en tous lieux pour "*porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens.*" (Code de déontologie de la police nationale, Décret n° 86-692, article 8).

- Sur un plan général, au delà du fait divers dramatique, qui reste rare, c'est une tendance de fond défavorable au policier qui est observée d'année en année, et éloigne les conditions de son exercice professionnel du point d'équilibre entre obligations, contraintes, et protection face au risque.

On assiste ainsi à la mise en cause de plus en plus fréquente de l'action policière par des particuliers, des associations, des groupes d'intérêt ; à l'accroissement de la violence dans les relations entre police et population, et en particulier la population pénale ; à la dangerosité démultipliée de certains délinquants du fait de l'emploi d'armes contre les forces de sécurité ; mais encore au travers d'une forme d'arbitraire ou du moins d'aléa interne à l'institution policière qui, pour être insidieuse, n'est pas la moins grave des difficultés auxquelles le policier doit faire face.

## **I - L'usage des armes dans la police nationale**

Il s'agit d'une situation exceptionnelle et non comprise dans la notion *d'emploi de la force légitime* reconnue aux forces de police pour l'accomplissement de leurs missions.

En effet, vis à vis de l'emploi de armes la situation du policier est très ambiguë, loin de ce que pourrait laisser penser le Code de déontologie de la police nationale qui indique que "*Lorsqu'il est autorisé par la loi à utiliser la force et, en particulier, à se servir de ses armes, le fonctionnaire de police ne peut en faire qu'un usage strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre.*".

En réalité pour le policier l'usage des armes n'est jamais associé au but à atteindre, dans le sens où il n'est jamais autorisé d'avance par la loi comme un moyen de l'action policière pour atteindre un but déterminé, anticipé.

La seule exception à cette réalité se trouve dans les missions de maintien ou de rétablissement de l'ordre lorsque des matériels classés administrativement en tant qu'armes font l'objet d'un usage tactique au cours d'opérations menées par des unités constituées.

En dehors de ce cas particulier, la seule et unique autorisation donnée par la loi de faire usage des armes est celle tirée de la légitime défense, aux termes des articles 122-5 à 122-7 du Code pénal.

Encore faut-il préciser que la notion de légitime défense ne fait aucune référence explicite à l'usage d'armes, ni à la situation des représentants de l'ordre.

En droit, le policier est donc placé vis à vis de cette cause d'irresponsabilité pénale dans une situation identique à celle du citoyen non-policier.

Cette configuration est paradoxale puisque le policier est dépositaire d'une part de l'autorité publique, qu'il est doté et porteur d'une arme, et qu'il a vocation et parfois obligation d'intervenir dans des situations dangereuses dont il doit se rendre maître.

Toutefois, les conditions de l'usage de l'arme sont si restrictives que beaucoup de policiers la considèrent comme un objet malheureusement inutile. Ils anticipent que son usage leur apportera une telle quantité des problèmes administratifs, disciplinaires, judiciaires, qu'ils en repoussent l'idée.

Ce ressenti est en lui-même dangereux pour le policier, qui se trouve déresponsabilisé vis à vis de son arme. Ce rejet peut même mettre sa vie en péril quand le policier se trouve en nécessité d'utiliser son arme mais qu'il le fait tardivement, après avoir hésité, ou maladroitement, par défaut d'entraînement ou du fait de ce conflit entre ses valeurs quotidiennes et une situation d'exception à laquelle il n'est pas préparé.

Il paraît en effet absurde de demander d'un policier la parfaite maîtrise de l'usage de son arme lors de situations exceptionnelles dans lesquelles la légitime défense, qui seule l'y autorise et de façon très restrictive, peut faire l'objet d'analyses sans fin et de subtils distinguos quand lui n'a eu quelques secondes ou fractions de secondes pour se décider et agir.

C'est l'inconvénient majeur de limiter l'usage de l'arme à la seule hypothèse de la légitime défense, car le policier y est généralement placé que de façon imprévue, en réaction à un événement, une circonstance qui s'impose à lui. De ce fait le policier n'est plus le maître de la situation, il n'est pas en mesure de s'inscrire le premier, d'initiative, dans un cadre juridique et tactique autorisant l'usage de l'arme.

On observe ici que la situation est différente s'agissant des personnels de la gendarmerie qui, y compris dans le cadre de leurs missions civiles de sécurité des personnes et des biens, disposent de deux cadres juridiques pour justifier l'emploi des armes :

- ✦ d'une part le cadre du droit commun de la légitime défense, dans les mêmes conditions que les policiers ;
- ✦ d'autre part le cadre de l'article L.2338-3 du Code de la défense<sup>i</sup> qui leur permet de "déployer la force armée" dans plusieurs hypothèses qu'il précise, dont la portée opérationnelle est assez large, et peut placer les gendarmes en position d'initiative et de légitimité dans l'usage des armes.

Dans ce second cadre, il faut ajouter que les normes internationales et la jurisprudence<sup>ii</sup> ont ajouté la condition d'une *absolue nécessité* de l'usage de l'arme pour atteindre le but autorisé par la loi.

C'est dans ce contexte global que les autorités judiciaires et administratives sont appelées à connaître des cas d'usage des armes par les policiers.

Or, le cadre étroit de la légitime défense ne joue évidemment pas en faveur des policiers car elle ne peut être présumée acquise ; s'inscrit dans une procédure judiciaire d'examen des faits répondant au droit commun alors même que cet examen est d'autant plus attentif que le policier, en tant que professionnel, est présumé avoir une approche et une maîtrise de l'usage des armes supérieure à celle du citoyen ordinaire ; et enfin parce qu'au moindre doute l'autorité administrative est partagée entre sa vocation de protection des fonctionnaires et son exposition à la critique publique si elle n'adopte pas à son égard toutes les mesures conservatoires.

Ce court tableau amène à poser les deux questions essentielles :

- ⤴ Faut-il élargir les cas dans lesquels les policiers peuvent faire usage de leurs armes, et si oui comment ?
- ⤴ Faut-il améliorer la situation des policiers dans les enquêtes conduites sur l'usage des armes, et si oui comment ?

#### I.1 - Sur les situations autorisant l'usage des armes

L'autorité publique a toujours été réticente à envisager leur extension, et récemment encore le ministre de l'Intérieur Claude Guéant déclarait qu'il n'était pas envisageable d'aboutir à un "permis de tirer" délivré aux forces de police.

Certes cette déclaration faisait écho à d'autres propos tendant à la création d'une "*présomption de légitime défense*" au bénéfice des policiers ayant fait usage de leurs armes.

Une telle présomption serait en réalité un non-sens pratique et juridique, ce que même les défenseurs de cette proposition les plus enthousiastes ont fini par admettre, après un temps de réflexion.

S'il faut en parler, le rôle supposé d'une telle présomption aurait été de faciliter le "parcours procédural" du policier mis en cause au titre de l'usage des armes, ce qui nous renvoie à la seconde question, traitée *infra*.

C'est donc un point qu'il faut clairement distinguer du cœur de la difficulté qui nous occupe, celle des conditions de l'emploi des armes.

Le principal point de comparaison utile reste le régime de l'usage des armes pour les personnels de la gendarmerie nationale, mais ce n'est pas le seul.

Si le texte encadrant cet usage a des origines anciennes (loi du 28 germinal an VI, article 231, repris au décret du 20 mars 1903) il est toujours d'actualité au bénéfice de personnels qui, bien que de statut militaire, exercent leur mission de sécurité dans les mêmes conditions que les policiers nationaux c'est à dire dans un cadre civil, des conditions opérationnelles similaires, sous le contrôle des mêmes autorités administratives et judiciaires, et dans le respect des lois de la République en temps de paix.

Il n'y a donc aucune justification à cette différence de conditions de l'usage des armes qui peut en outre conduire à des situations d'autant plus aberrantes que policiers et gendarmes peuvent se trouver agir ensemble au cours d'opérations communes ou dans le cadre d'unités ou services mixtes, mutualisés.

A cet égard, en réponse à des questions parlementaires<sup>iii</sup> sur cette différence de régime, le ministre de l'Intérieur a régulièrement objecté qu'un usage des armes en milieu urbain par la police nationale emportait plus de risques que pour la gendarmerie sur son territoire, et qu'en outre le statut militaire des gendarmes pouvait le justifier.

Le motif du statut est sans objet compte tenu de la nature des missions accomplies, exemptes de toute dimension militaire.

Reste la question du « milieu urbain » qui pourrait rendre plus délicat l'usage des armes par les forces de police. En réalité un tel argument est totalement inopérant et ne repose sur aucune donnée technique ou statistique autre qu'une idée préconçue. Il ne s'agit que d'un semblant de justification imposant une image caricaturale, une représentation préétablie, dans l'esprit des non-professionnels chez qui cet argument génère inmanquablement la vision de coups de feu tirés en présence d'une population dense et nombreuse, les dégâts de « balles perdues », etc.

Cette vision par le pire est très éloignée de la réalité des territoires dont la police nationale assure la sécurité et néglige totalement le fait que la gendarmerie, elle aussi, assure ses missions dans des contextes urbains dont les caractéristiques, sur le lieu même d'une action pouvant impliquer l'usage des armes, sont absolument identiques.

En clair, pour un contrôle routier, rien ne distingue un rond point situé en zone gendarmerie d'un autre rond point situé en zone police...

Comment comprendre que dans un tel cas un gendarme puisse légalement faire usage de son arme là où un policier se rendrait auteur d'homicide volontaire aggravé ?

Enfin, on en parle moins, mais les douaniers disposent également d'un régime particulier d'usage des armes, prévu à l'article 56 du Code des douanes<sup>iv</sup>, dont l'esprit s'inspire du régime des gendarmes.

De même, une loi du 28 décembre 1943 relative à l'usage des armes par le personnel des établissements pénitentiaires autorise, dans certaines hypothèses, les membres, en tenue, du personnel de ces établissements de faire utilisation des armes.

Il est remarquable d'observer que les rédactions de ces textes présentent de nombreuses similitudes, ayant manifestement leur source dans la loi du 28 germinal an VI.

Les risques, contraintes et objectifs de leurs missions seraient ils si différents ou plus importants que ceux des policiers pour qu'ils bénéficient d'un cadre « pro-actif » d'usage des armes, là où le policier limité à la légitime défense a toujours un temps de retard ?

Il paraît donc d'autant plus curieux et pénalisant que les policiers soient réduits à la seule idée de la légitime défense pour justifier l'usage des armes.

Ce paradoxe prend encore de l'ampleur si on considère que les zones urbaines que la police a en charge concentrent de 75 à 80 % de la délinquance nationale, y compris dans ses formes criminelles les plus graves, et que le risque pour le policier de se retrouver en présence de malfaiteurs dangereux et armés y est d'autant plus élevé.

Si l'on considère encore qu'au delà de la légitime défense, les situations légalement prévues comme cas d'usage légal des armes sont une marque de l'autorité des forces de l'ordre nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, donc de l'État, on constate que c'est dans les zones couvertes par la police nationale, là où la sécurité et la paix publique sont les plus atteintes, que cette marque d'autorité est la plus faible puisque les policiers ne peuvent inscrire l'usage des armes dans aucun autre cadre que la légitime défense.

Le signal adressé à la criminalité violente, aux bandes de plus en plus lourdement armées, ne va évidemment pas dans le sens du respect et de la crainte de la force publique.

*En conclusion, le minimum qui puisse être fait pour remédier à cette situation est de donner à l'ensemble des forces de sécurité de l'État les mêmes règles d'usage des armes.*

*Un « minimum amélioré » serait que ces règles confirment le caractère dérogatoire à la seule légitime défense de l'usage des armes par les forces de l'ordre, en raison des particularités de leurs missions les exposant à des dangers exceptionnels, et en raison de la nécessité d'affirmer l'autorité de l'État et de ses représentants face aux situations d'atteinte les plus graves à cette autorité. Cela demande à définir par avance les situations et conditions dans lesquelles l'usage des armes est autorisé.*

*En tout état de cause l'usage des armes doit au cas par cas pouvoir faire l'objet d'un contrôle total par les autorités judiciaires, ce qui exclut toute idée de présomption d'usage légitime des armes.*

## 1.2 - Sur les enquêtes faisant suite à l'usage des armes

Dans tous les cas d'usage des armes par un policier, une enquête est diligentée. Il peut s'agir d'une enquête administrative, disciplinaire, ou judiciaire.

Dans ce dernier cas l'enquête n'a pas nécessairement pour seul objet les motifs et conditions de l'usage de l'arme, mais elle en contiendra une justification qui pourra être soumise au contradictoire.

La difficulté pour le policier est qu'il n'est pas en capacité de distinguer ce qui relève de l'explication technique et neutre de son geste, de sa mise en cause au titre d'une faute.

Toute investigation relative à son action est donc considérée avec une certaine méfiance, une crainte des implications du moindre mot duquel pourrait surgir une ambiguïté, une interprétation défavorable.

Comme déjà évoqué, cette crainte du policier est attisée par le contour flou de la légitime défense qui est appréciée très subjectivement par la justice, avec une remise en question à chaque cas d'espèce.

A cet égard on a bien compris que l'objectif d'une présomption de légitime défense était, au plan procédural, d'opérer un renversement de la charge de la preuve permettant au policier ayant utilisé son arme d'avoir éventuellement à répondre à la critique, mais plus d'avoir à se justifier à priori de sa légitimité à agir.

Si une telle option n'est pas envisageable, il faut néanmoins faciliter l'administration de la preuve au profit du policier devant justifier de l'usage de son arme.

En effet le policier a contre lui d'avoir dû assumer une mission dangereuse, dans une situation de tension très élevée, de faire face à des aléas matériels et juridiques, d'être présumé maître et responsable de déroulement des fait eu égard à sa qualité professionnelle, etc.

Bref, pour justifier de son action il doit gérer la preuve sur un nombre important de paramètres et simultanément devant plusieurs autorités distinctes, là où l'accusation n'aura qu'à prétendre devant un magistrat que le policier n'était pas en danger au point d'utiliser son arme.

*Dans les cas où la légitime défense est invoquée par le policier, la première mesure serait donc de limiter le cumul des enquêtes pour laisser la primauté à l'enquête judiciaire. Il ne s'agit pas d'interdire les enquêtes administratives ou disciplinaires qui ont leur autonomie, mais de les suspendre le temps de la procédure judiciaire. Cette suspension doit évidemment toucher l'enquête elle-même comme les décisions qu'elle aurait pu amener.*

Le policier pourrait ainsi concentrer sa défense sur une seule procédure, dont les conclusions, à terme, pourraient s'imposer sur les autres enquêtes.

Une telle hiérarchie des enquêtes n'empêcherait évidemment pas l'autorité administrative de prendre toutes les mesures conservatoires utiles à l'égard du fonctionnaire selon le degré de gravité apparente de la faute éventuellement caractérisée.

De même, en l'absence d'enquête judiciaire sur l'usage douteux d'une arme, dans l'hypothèse où il n'en est résulté aucune victime, l'autorité administrative et disciplinaire pourrait naturellement procéder aux enquêtes de sa compétence.

*En outre, le policier mis en cause par la contestation de son état de légitime défense, ou autre cause d'irresponsabilité pénale pour l'usage de l'arme, doit pouvoir systématiquement être assisté par un avocat de son choix, en dehors de toute mesure de garde à vue.*

Le contexte extrêmement contraint dans lequel le policier exerce et dans lequel il peut éventuellement être mis en cause justifie que lui soit accordée une aide à sa défense.

Cette obligation de protection du fonctionnaire pourrait s'inscrire dans le cadre général de la protection fonctionnelle des agents de l'État faisant l'objet de poursuites pénales, qui en pratique n'est toutefois pas suffisamment réactif notamment quand il s'agit d'intervenir au cours d'une enquête de flagrant délit, et tout particulièrement quand l'action du policier n'est pas encore explicitement mise en cause.

Cette assistance par un conseil serait donc une mesure de précaution adaptée aux risques administratifs, judiciaires, personnels et professionnels exceptionnels qui pèsent sur le policier en cas d'usage des armes.

## **II – La protection juridique et fonctionnelle des fonctionnaires de police.**

Le principe est issu de la loi n° 83-634 du 11 juillet 1983<sup>v</sup> portant droits et obligations des fonctionnaires, complété pour la police nationale par le Décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale<sup>vi</sup>, complété par une circulaire DGAFP B8 n° 2158 du 05 mai 2008.

Il faut noter que si le principe est clair, son étendue pratique doit presque autant à la jurisprudence qu'à la loi.

En effet, les qualifications et situations initialement décrites par la loi ont été élargies à d'autres par de nombreuses décisions de la justice administrative.

Il n'y aurait toutefois que des avantages à ce que la loi soit révisée sur ce point et consacre que la protection des fonctionnaires leur est due à raison de toute attaque relevant d'une qualification pénale.

D'autres situations montrent que le principe de protection fonctionnelle est trop limité, comme on l'observe dans le contentieux des accidents de la circulation où les fonctionnaires victimes dans l'exercice de leurs fonctions, ne voient pas la défense de leurs intérêts assurée par l'autorité publique.

En définitive, la protection fonctionnelle s'avère très complexe, peu réactive, et carencée dans de nombreux détails, renvoyant auprès des policiers l'image illisible d'un dispositif inefficace qui alimente le malaise général des policiers vis à vis de leur administration.

Sans pouvoir ici être exhaustif des insuffisances des textes ni de l'inadaptation des pratiques, quelques points plus ou moins directement liés à la protection fonctionnelle méritent d'être soulignés :

#### II-1 : le rôle de la communication institutionnelle

Dans une société sensible à l'évènement, où l'information se diffuse toujours plus largement et rapidement, une politique de communication officielle sur les faits impliquant des policiers et connaissant un retentissement médiatique participe indirectement à la défense individuelle et collective des fonctionnaires de police.

L'intérêt est à ce titre :

- d'une part d'objectiver la perception par l'autorité judiciaire du trouble à l'ordre public résultant d'une médiatisation orientée des faits, en rééquilibrant cette présentation devant l'opinion publique.

Les décisions de l'autorité judiciaire à l'égard des policiers mis en cause seraient dès lors moins suspectes de céder à la pression d'influences hostiles par principe ou par opportunité, à l'action policière.

- d'autre part, en interne à l'institution policière, d'assurer le soutien tant du fonctionnaire concerné que la défense de l'institution.

-- Vis à vis du fonctionnaire, cette disposition combinée au « gel » d'une éventuelle action disciplinaire permettra une relation de confiance retrouvée sans pour autant nuire à la mise en évidence des responsabilités.

-- Vis à vis de l'institution dans sa relation avec la population, le fait de défendre publiquement et en transparence chaque cas d'espèce ne peut que contribuer à améliorer l'image des policiers devant leurs concitoyens et, à terme, installer dans la sphère médiatique une approche technique des faits et de l'action policière.

Une disposition de cette nature a été créée au profit des procureurs de la République depuis la loi du 15 juin 2000<sup>vii</sup>, qui ont la possibilité d'être entourés à cette occasion des autorités de police, mais il serait bon que la pratique se développe au ministère de l'Intérieur, à l'image des pays anglo-saxons où la pratique des conférences de presse par les autorités de police est courante et complémentaire à la communication éventuelle des autorités judiciaires.

Il ne s'agit donc pas d'une mesure intéressant directement la protection juridique des policiers, mais d'un élément de contexte favorisant sa mise en œuvre et pouvant pleinement s'inscrire dans l'obligation générale de protection fonctionnelle et de soutien des agents dégagée des termes de l'article 11 de la loi n° 83-634.



## II-2 : « la police contre attaque »

Même si la protection fonctionnelle prévoit que le fonctionnaire victime d'une attaque puisse, dans certaines conditions, voir sa défense prise en charge par l'autorité publique, s'agissant des policiers qui sont plus particulièrement sujets à être visés par des de telles attaques le taux de riposte reste insuffisant.

En effet, si la prise en charge de la défense est en général correctement assurée quand le fonctionnaire est pénalement mis en cause pour une action accomplie au titre du service, cette protection est souvent défailante lorsque le fonctionnaire est victime d'une attaque, et plus encore lorsqu'il s'agit de se retourner contre l'auteur de la mise en cause injustifiée d'un policier. Dans ces circonstances, en dépit de la jurisprudence extensive du Conseil d'État, les services gestionnaires de la police nationale (les SGAP) se montrent peu réactifs et souvent très évasifs sur cette prise en charge, dans l'objectif vraisemblable de décourager les policiers d'y avoir recours.

Plus loin encore, lorsqu'un fonctionnaire a obtenu réparation en justice de son préjudice mais se trouve face à un auteur insolvable ou introuvable, l'administration ne prend en charge cette indemnisation (sans être tenu par le montant alloué) que dans des cas très exceptionnels, en particulier quand le policier a subi d'importants dommages corporels.

On observe donc que l'intervention de l'autorité publique au titre de la protection fonctionnelle est inversement proportionnelle aux intérêts du policier : lorsque l'État peut être mis en responsabilité au travers de l'action du policier, la protection fonctionnelle est systématiquement et rapidement mise en œuvre, mais elle s'amenuise au fur et à mesure que les intérêts défendus se réduisent à celui l'agent.

La question du coût global des actions en justice, tout comme celle de la durée et de la complexité des procédures dont le résultat n'est jamais garanti sont sans doute à l'origine de cette politique, mais il ne nous semble pas que ce soit un bon calcul sur le long terme.

Ainsi il est quasiment impossible pour un policier d'obtenir une protection fonctionnelle lorsqu'il a été mis en cause injustement au travers d'une dénonciation calomnieuse ou d'une diffamation.

Il faut toutefois noter que lorsque le policier veut engager une riposte judiciaire dans le même temps qu'il est pénalement mis en cause, la protection fonctionnelle s'étendra plus facilement à ces deux aspects.

C'est typiquement le cas lorsqu'une personne interpellée pour outrage ou rébellion conteste les faits présentés par les policiers et dépose plainte contre eux au titre des violences illégitimes. Dans cette hypothèse la protection fonctionnelle couvre à la fois la défense des policiers accusés de violences et la demande de réparations au titre des outrages, des violences, et de la dénonciation calomnieuse portées à leur encontre.

Hors ce cas d'école, le policier ne parviendra pas à faire prospérer sa demande de protection fonctionnelle alors qu'il est victime d'une attaque contre sa moralité, sa probité, sa réputation.

Cette situation est en réalité contre-productive car elle finit par installer dans la normalité que l'on puisse calomnier ou impliquer injustement des policiers sans s'exposer à la moindre sanction.

Cette forme de déni de justice est très mal vécue par les policiers qui y voient un manque de considération à leur égard, comme si ces avanies faisaient partie intégrante du métier sans qu'il faille s'y arrêter.

Or ces mises en cause sont très majoritairement injustifiées, malveillantes, et nuisent globalement au respect dû aux agents de l'État, notion d'une importance toute particulière lorsqu'il s'agit des agents chargés de la force publique.

Une politique de poursuite pénale systématique de ces mises en cause abusives serait de nature à restaurer cette valeur de respect et à faire diminuer leur nombre, tout en apportant une amélioration significative à la relation entre le policier et son administration, comme entre le policier et la justice pénale.

Il s'agit là essentiellement d'une démarche volontaire de l'autorité publique dans le cadre juridique existant.

### II-3 : L'assistance d'un conseil et les garanties de procédure

Cette nécessité a déjà été évoquée au chapitre précédent, au bénéfice du policier susceptible d'être mis en cause pour l'usage de son arme.

En réalité ce besoin déborde largement cette seule hypothèse et c'est ce à quoi répond l'idée même de protection fonctionnelle dont nous souhaitons que les textes et la pratique l'étendent le plus largement possible.

Il existe toutefois un domaine duquel elle reste absente en raison de sa nature juridique incertaine et de son autonomie : le domaine de l'enquête disciplinaire.

Il faut rappeler que cette phase est distincte de la procédure disciplinaire proprement dite, au cours de laquelle le policier peut bénéficier de certaines garanties telles l'accès au dossier et l'assistance d'un conseil.

Or cette phase d'enquête exclut toute idée de contradictoire et n'implique pour le policier absolument aucune garantie de ses droits fondamentaux. Généralement il ne connaît même pas le motif pour lequel il est interrogé.

Notre syndicat dénonce depuis des années cette situation de non-droit et s'attache à faire évoluer la jurisprudence administrative dans un sens favorable au policier, en obtenant de remarquables décisions de principe comme celle consacrant le droit de ne pas répondre aux questions<sup>viii</sup>, ou encore sanctionnant la pratique des sanctions disciplinaires déguisées assez courantes au sein du ministère de l'Intérieur, notamment au travers de mutations-sanctions.

La conduite des enquêtes disciplinaires aboutit malheureusement à un certain nombre d'abus, facilités par une dépendance totale des enquêteurs au donneur d'ordre et par l'absence de toute démarche contradictoire.

*Nous estimons donc absolument nécessaire que des garanties minimales soient accordées au fonctionnaire dans le cadre de telles enquêtes qui expriment la volonté répressive de l'autorité administrative à l'encontre d'un policier, garanties au premier rang desquelles se trouverait le droit à l'assistance d'un conseil.*

Il faudrait dès lors naturellement étudier les conditions dans lesquelles cette assistance pourrait être prise en charge au titre de la protection fonctionnelle laquelle, à ce jour, ne concerne que les procédures judiciaires.

Cette demande est transposable à une autre forme d'investigation conduite par l'autorité hiérarchique, celle dite de l'enquête administrative.

Positivement, cette pratique pourrait être assimilée à une forme ultime et contrainte de l'obligation faite à chaque fonctionnaire de rendre compte de ses actions. Ainsi il n'y aurait pas grand chose à y redire, le fonctionnaire répondant directement aux interrogations de sa hiérarchie au lieu de fournir un rapport d'explication.

Mais en réalité dans ce type de procédure le policier n'a aucun accès à l'information, ne bénéficie d'aucune garantie ni sur l'objet ni sur la destination des actes établis par l'autorité hiérarchique, et en particulier ne sait pas s'ils pourront alimenter le cas échéant une procédure disciplinaire.

De plus, le classement de ces actes au dossier individuel du policier n'est quasiment jamais assuré de sorte qu'il ne peut en avoir connaissance. Pourtant un archivage occulte existe bel et bien, dont le contenu peut suivre défavorablement et longuement le policier, à son insu.

C'est la raison pour laquelle notre syndicat a fini par obtenir très récemment que tout policier dont les déclarations sont recueillies dans le cadre d'une procédure d'enquête administrative avec ou sans portée disciplinaire, soit informé des suites données à ses déclarations.

Il reste encore à obtenir que cette information lui soit donnée par écrit afin qu'elle figure nécessairement à son dossier individuel.

Autre exemple : si les enquêtes administratives ont souvent pour objet de vérifier ou d'infirmer les dénonciations reçues sur les agissements allégués d'un policier, ce dernier n'a jamais connaissance de ces dénonciations et ne peut donc se retourner contre leur auteur. Cette situation est d'autant plus inacceptable qu'aux termes de l'article 40 du Code de procédure pénale l'autorité administrative a l'obligation de porter à la connaissance du procureur de la République les infractions dont elle a connaissance et de lui fournir tous les éléments relatifs, ce dont elle se dispense systématiquement en de tels cas.

Ces détails éclairent la difficulté à faire « bouger les lignes » en cette matière, objectif que nous poursuivons avec la pleine et entière conscience de la nécessité de préserver l'autorité et les marges de manœuvre des administrations. Mais il nous apparaît nécessaire de concilier ces impératifs avec le besoin de transparence et de justice qui a investi le rapport entre le fonctionnaire et l'autorité publique.

*Dans le cadre des procédures d'enquête administrative, nous souhaitons donc que le policier reçoive obligatoirement l'information du motif de sa déposition et qu'en dehors de toute visée disciplinaire il puisse être assisté d'une tierce personne choisie par lui, dont le rôle ne pourra qu'être limité à celui du témoin silencieux.*

Une telle assistance n'est à ce jour prévue par aucun texte, et la pratique ne l'admet que de façon très exceptionnelle.

#### II-4 : L'indemnisation du préjudice

Les conditions de la protection fonctionnelle incluent la prise en charge de l'indemnisation du policier victime par l'autorité publique, notamment si elle ne peut être obtenue auprès de l'auteur des faits.

La prise en charge s'étend à divers chapitres, tels les frais médicaux, le préjudice psychologique, le préjudice matériel, les frais liés à la procédure, etc.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que ces préjudices soient confirmés par une décision judiciaire, qui en tout état de cause ne lie pas l'administration dans le montant qu'elle pourrait servir à l'agent, mais en tout état de cause ces préjudices doivent être démontrés.

Or, dans quantité de situations ce préjudice est essentiellement moral et professionnel ce qui le rend difficile à établir et à quantifier, et d'autant plus quand le policier n'a pas eu la possibilité de le faire valoir en justice dans le cadre d'une procédure devant les tribunaux administratifs, civils ou pénaux statuant sur les intérêts civils.

Lorsque ces préjudices sont le fait de tiers, il paraît difficile d'envisager que l'administration puisse les indemniser alors même que l'agent n'en demande pas la réparation aux auteurs.

Il en va différemment lorsque le préjudice résulte d'une faute de l'administration elle-même. Notre expérience syndicale en la matière montre que ces préjudices sont bien réels et souvent graves.

Bien sûr, tout fonctionnaire est en droit de porter devant les juridictions administratives les conflits qui l'opposent à son administration et de demander à ce que ses préjudices soient réparés.

Mais en pratique ces procédures sont longues, l'administration de la preuve y est difficile, et les effets pervers sur la situation du fonctionnaire au sein de son administration sont très dissuasifs.

Une situation typique peut être trouvée dans la situation du policier ayant été indument sanctionné par l'autorité hiérarchique, et obtenant du tribunal administratif l'annulation de cette sanction.

Pour qui connaît la dureté qui peut caractériser les rapports hiérarchiques au sein de la police nationale, il ne peut être prétendu qu'un policier sortirait moralement et psychologiquement indemne d'une procédure disciplinaire donnant lieu à sanction, suivie d'une procédure au contentieux à son initiative, avant d'être réhabilité par la justice administrative.

Dans ces situations le préjudice professionnel est aussi une évidence, bien que l'administration prenne généralement soin de le dissimuler. Mais là encore, comment imaginer qu'un policier sanctionné, qui se pourvoit en justice contre son administration, ne subisse pas un minimum un ralentissement de sa carrière ?

Bien entendu il n'est pas contestable que l'administration veuille légitimement établir dans le temps une « zone de prudence » vis à vis d'un agent qui a pu manquer de loyauté, mais il n'est pas davantage contestable que l'administration puisse être totalement fautive dans ses actes et décisions, avec l'effet de créer un préjudice à l'agent.

Les policiers étant très étroitement contrôlés dans leur activité et faisant l'objet d'un nombre impressionnant de mises en cause disciplinaires, la prise en compte de leur préjudice en cas d'erreur ou de faute de l'administration apparaît d'autant plus nécessaire.

Si le policier a pu présenter une telle demande de façon étayée au juge administratif dans le même temps qu'il contestait les mesures prises à son encontre, ses intérêts pourraient apparaître comme préservés. Toutefois l'hypothèse est rare.

*Nous souhaitons donc qu'une instance paritaire puisse être saisie des demandes de policiers sollicitant la réparation d'un préjudice issu de la faute ou de l'erreur de l'administration, préalablement à l'engagement d'un recours contentieux ; qu'elle puisse à l'image des CAP rendre au ministre de l'intérieur un avis sur la demande afin que le conflit puisse se régler par la voie de la transaction.*

L'intérêt d'un tel système est multiple et sans en détailler tous les aspects, il permettrait là encore d'apaiser la relation entre le policier et son administration par la « mise à plat » d'un conflit et sa sortie honorable pour chaque partie.

#### II-5 : suspension et interdiction des fonctions

L'affaire récente de Noisy-le-Sec illustre la difficulté de concilier les mesures conservatoires ordonnées par l'autorité judiciaire ou administrative avec les légitimes intérêts des policiers dont l'action est si facilement exposée à la critique.

En théorie la mesure de suspension administrative conservatoire décidée par l'autorité administrative se veut une mesure protectrice à l'égard du policier, qui en effet continue de percevoir une part de ses revenus en étant dispensé (mais aussi interdit) de toute activité professionnelle.

En réalité cette mesure est vécue comme une sanction par les policiers à qui elle est appliquée, comme une forme préalable de culpabilité.

Paradoxalement le policier placé en détention provisoire trouvera un bénéfice à être suspendu administrativement puis qu'il percevra la part afférente de son traitement, alors que s'il n'était pas suspendu il ne percevrait rien, en raison de l'absence de service fait.

C'est là une hypothèse heureusement rare mais qu'il faut rapprocher de celle où le policier se retrouve mis en examen et interdit d'exercer son activité dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

S'il n'est évidemment pas dans le propos de critiquer les motifs d'une telle décision de l'autorité judiciaire et encore moins de l'empêcher, dans cette situation l'autorité administrative est à priori contrainte à son tour de prononcer la suspension administrative du policier concerné.

Cette double décision a pour effet de placer le policier dans une situation de fragilité liée pour une part à la baisse conséquente de ses revenus, surtout si la période d'interdiction/suspension se prolonge, et pour une autre part à l'absence d'activité qui peut être source de difficultés psychologiques en étant assimilée à une mise à l'écart, une négation de sa vie professionnelle.

*Nous souhaitons en conséquence que la possibilité soit expressément aménagée pour l'autorité administrative de détacher le policier concerné dans un emploi administratif ou technique, sans perte de revenus, de façon à satisfaire les termes des décisions de l'autorité judiciaire tout en limitant les conséquences préjudiciables à l'agent.*

\* \* \*

Ces quelques aspects ne suffisent sans doute pas à couvrir l'ensemble des difficultés issues tant de la question de l'usage des armes par les policiers nationaux que de l'efficacité et de l'équilibre de la protection fonctionnelle dont ils bénéficient dans le cadre de leurs fonctions.

Toutefois, nous sommes convaincus que le règlement des points évoqués contribuerait déjà significativement à améliorer leur situation, et enclencherait une dynamique positive dans un renouveau de la relation entre les policiers et leur administration, ce qui ne peut que bénéficier à la bonne marche et à la qualité du service public au service de la sécurité de nos concitoyens.

Le bureau national

i Article L2338-3 Code de la défense :

Les officiers et sous-officiers de gendarmerie ne peuvent, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, déployer la force armée que dans les cas suivants :

1° Lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ;

2° Lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés ou, enfin, si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue que par la force des armes ;

3° Lorsque les personnes invitées à s'arrêter par des appels répétés de " Halte gendarmerie " faits à haute voix cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et ne peuvent être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt.

Ils sont également autorisés à faire usage de tous engins ou moyens appropriés tels que herses, hérissons, câbles, pour immobiliser les moyens de transport quand les conducteurs ne s'arrêtent pas à leurs sommations.

ii Convention de sauvegarde des droits de l'Homme, article 2 ;

CEDH, 27 septembre 1995, Mc Cann c/ Royaume Uni, requête n° 18984/91 ;

Cass crim, 18 février 2003, n° 02-80095.

iii JO Sénat 02/01/2003, page 61 ; ou encore 13 juillet 2010.

iv Article 56 Code des douanes :

1. Les agents des douanes ont, pour l'exercice de leurs fonctions, le droit au port d'armes.

2. Outre le cas de légitime défense, ils peuvent en faire usage :

a) lorsque des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ;

b) lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations et autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt ;

c) lorsqu'ils ne peuvent autrement s'opposer au passage d'une réunion de personnes qui ne s'arrêtent pas aux sommations qui leur sont adressées ;

d) lorsqu'ils ne peuvent capturer vivants les chiens, les chevaux et autres animaux employés pour la fraude ou que l'on tente d'importer ou d'exporter frauduleusement ou qui circulent irrégulièrement.

v Loi n° 83-634, article 11 :

"Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire.

Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

La collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents publics non titulaires."

vi Décret n° 95-654 :

Article 32 :

"La protection de l'État, qui est due aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale, lorsqu'eux-mêmes ou leurs conjoints ou enfants sont victimes, à l'occasion ou du fait de leurs fonctions, d'atteintes contre leur personne ou leurs biens résultant de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages, comporte :

a) La prise en charge des frais résultant des procédures judiciaires engagées avec l'accord de l'administration par les fonctionnaires ;

b) La réparation pécuniaire, le cas échéant, de chaque chef de préjudice."

Article 33 :

"Le ministre de l'intérieur peut également décider de prendre en charge la défense des fonctionnaires actifs des services de la police nationale dans les litiges soumis aux juridictions judiciaires à la suite d'une action de service qui leur a été imputée à faute."

Article 34 :

"Les frais résultant de procédures judiciaires ou de citations devant les juridictions s'entendent des frais d'avocat, d'expertise, de déplacement, de signification et d'exécution des décisions de justice."

vii Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, intégrée dans l'alinéa 3 de l'article 11 du Code de procédure pénale.

viii CAA BORDEAUX, 11 mai 2010.