ASSEMBLÉE NATIONALE

Paris, le 23 novembre 2026,

Monsieur Richard Ferrand
Président du Conseil constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, j'ai l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions, définitivement adoptée par le Parlement le 20 novembre 2026.

À cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Boris VALLAUD
Député des Landes
Président du groupe Socialistes et apparentés

Saisine du Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité de la loi visant à instaurer une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions

Paris, le 23 novembre 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Les députées et députés soussignés ont l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils estiment que les dispositions de son article unique sont contraires à plusieurs exigences constitutionnelles.

Observations liminaires sur la portée des dispositions contestées

L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure détermine les hypothèses dans lesquelles les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent faire usage de leurs armes dans l'exercice de leurs fonctions. Dans l'état actuel du droit, ce recours demeure subordonné, dans tous les cas, aux conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

La disposition contestée prévoit que, lorsqu'ils font usage de leurs armes, ces agents sont présumés avoir agi dans l'un des cas autorisés par cet article[1], conformément aux conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. Cette présomption pourrait être renversée à tout moment, par tout élément de preuve contraire.

Les dispositions instituant cette présomption, seules contestées dans le cadre de la présente saisine, n'ajoutent pas de nouveaux cas dans lesquels l'usage des armes serait autorisé. Elles ne modifient pas davantage, par elles-mêmes, les exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité auxquelles cet usage demeure soumis.

Elles modifient en revanche le point de départ de l'appréciation juridique des circonstances dans lesquelles une arme a été utilisée. La réunion des conditions légales d'un recours à l'arme serait désormais présumée, alors que leur vérification repose, dans la pratique, nécessairement sur l'examen des circonstances concrètes de l'intervention.

La présomption ne porte pas seulement sur un fait matériel identifiable. Elle porte cumulativement sur l'existence de l'une des situations légalement autorisées et sur le respect des exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, lesquelles supposent une appréciation circonstanciée du danger, des possibilités d'action de l'agent et des alternatives disponibles.

En instituant une telle présomption, le législateur entend modifier la répartition de la charge de la preuve s'agissant des conditions de légalité de l'usage des armes : la réunion de ces conditions est désormais présumée, à charge pour celui qui entend contester cette présomption d'en établir le mal-fondé.

---

[1] Article L435-1 du Code de sécurité intérieure : "Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :
1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;
2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;
3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;
4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;
5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes."

Cette inversion de la charge de la preuve intervient alors même qu'il existe déjà une asymétrie entre les moyens dont dispose la puissance publique et ceux dont dispose le justiciable qui entend contester la légalité d'un usage de la force[2].

Le dispositif contesté risque ainsi de faire peser, en pratique, sur le citoyen la responsabilité de réunir les éléments nécessaires à la manifestation de la vérité, alors même qu'il ne dispose ni des prérogatives ni des moyens d'investigation dont est investie l'autorité publique et que la recherche de ces éléments relève des missions de l'autorité judiciaire. Lorsque l'usage de l'arme aura conduit à sa mort, seul le parquet sera en mesure d'établir la preuve contraire, alors même qu'il est lié organiquement audit fonctionnaire, en sa qualité de directeur d'enquête. Dans nombre de cas, le parquet qui dispose également de l'opportunité de l'ouverture d'enquête, décidera de ne pas y procéder.

À toutes fins utiles, les requérants rappellent que la présomption d'innocence, consacrée par l'article 9 de la Déclaration de 1789, bénéficie déjà pleinement aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale susceptibles de voir leur responsabilité pénale engagée.

En l'espèce, la principale difficulté du dispositif résulte du fait que la preuve contraire susceptible de renverser la présomption dépend, dans de nombreux cas, des investigations mêmes dont il convient de déterminer si la présomption est susceptible d'affecter le déclenchement, l'étendue ou l'appréciation.

Les requérants ne soutiennent pas que les dispositions contestées interdiraient expressément l'ouverture d'une enquête ou supprimeraient les pouvoirs de l'autorité judiciaire. Ils soutiennent que, compte tenu de leur objet, de leur portée et de l'absence de garanties spécifiques, elles sont susceptibles d'affecter les conditions effectives dans lesquelles peut être établie la responsabilité résultant d'un usage illégal des armes.

C'est au regard de cette portée normative que la constitutionnalité des dispositions contestées doit être examinée.

La présente saisine tend à démontrer que l'article unique de la loi déférée porte atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, à la liberté personnelle et au droit à une fin de vie digne (I), ainsi qu'au droit à la sûreté (II). Les requérants soutiennent également que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la justice (III), le droit à un recours juridictionnel effectif, les exigences d'une procédure juste et équitable et le principe du contradictoire (IV).

Ils font en outre valoir que le législateur n'a pas pleinement exercé la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution (V) et que le dispositif contesté méconnaît les exigences constitutionnelles de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (VI).

Les requérants soutiennent, par ailleurs, que les dispositions déférées compromettent la réalisation des objectifs de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions (VII) et de bonne administration

---

[2] Cette asymétrie a été depuis longtemps documentée en sciences sociales et criminologiques, tant à l'université qu'au CNRS, par ex. René Lévy, *Du suspect au coupable. Le travail de police judiciaire*. Klincksieck, 1987; Bruno Aubusson de Cavarlay et Marie-Sophie Huré, *Arrestations, classements, défèrements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice*. CESDIP, Études et données pénales n°72, 1995; Fabien Jobard, *L'usage de la force par la police en France*. SciencesPo, thèse de science politique, 1998; Cédric Moreau de Bellaing, "Le contrôle des activités de police", in Jacques de Maillard et Wesley Slogan (dir.), *Police et société en France*. Presses de SciencesPo, 2023, p. 123-140; Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police*. Armand Colin, 2024 (2e éd.), p. 137-151.

de la justice (VIII), et méconnaissent les exigences découlant des articles 12 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, relatives à la finalité de la force publique et au droit de la société de demander compte aux agents publics de leur administration (IX).

À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel ne prononcerait pas la censure des dispositions contestées, les requérants lui demandent d'assortir sa déclaration de conformité à la Constitution de réserves d'interprétation propres à garantir le respect des exigences constitutionnelles précitées (X).

I. SUR L'ATTEINTE AU PRINCIPE DE SAUVEGARDE DE LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE, LA LIBERTÉ PERSONNELLE ET LE DROIT À UNE FIN DE VIE DIGNE

Dans le prolongement de sa jurisprudence relative aux lois de bioéthique de 1994 (décision n° 94–343/344 DC du 27 juillet 1994), le Conseil constitutionnel estime qu'il résulte du Préambule de la Constitution de 1946, qui réaffirme que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés, que "la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe de valeur constitutionnelle" (décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres* [Garde à vue]).

Par la suite, le Conseil constitutionnel a précisé que le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, dont il garantit le respect pour toute personne vivante, peut également trouver à s'appliquer à l'égard des personnes décédées. Il a ainsi rappelé que « Le respect dû à la dignité de la personne humaine ne cesse pas avec la mort » (décision n° 2024-1110 QPC du 31 octobre 2024, *M. Michel B.* [Information des tiers lors de la reprise d'une sépulture en terrain commun], cons. 4).

Le Conseil constitutionnel a également estimé qu'en instituant un droit à l'aide à mourir, sous certaines conditions, le législateur avait contribué à mettre en œuvre le "droit de toute personne d'avoir une fin de vie digne" (décision n° 2026-910 DC du 14 août 2026 , *Loi relative au droit à l'aide à mourir*, cons. 75), tout en se référant à la liberté personnelle proclamée par les articles 1er, 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Dans une autre décision, le Conseil constitutionnel avait déjà estimé qu'il appartenait au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, notamment en matière médicale, "de déterminer les conditions dans lesquelles une décision d'arrêt des traitements de maintien en vie peut être prise, dans le respect de la dignité de la personne" (Décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017, *Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (Procédure collégiale préalable à la décision de limitation ou d'arrêt des traitements d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté)*, cons. 8).

Si, depuis sa décision de 1975 relative à l'IVG, le Conseil constitutionnel ne dégage pas formellement des textes ou principes constitutionnels de droit à la vie, le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse n'admettait pas qu'il soit porté atteinte "au principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie, rappelé dans son article 1er, qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limitations qu'elle définit". En outre, "aucune des dérogations prévues par

cette loi n'est, en l'état, contraire à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ni ne méconnaît le principe énoncé dans le Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel la Nation garantit à l'enfant la protection de la santé, non plus qu'aucune des autres dispositions ayant valeur constitutionnelle édictées par le même texte" (Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, cons. 9).

Il résulte de l'ensemble de cette jurisprudence que le Conseil constitutionnel s'efforce, à l'aune de **la liberté personnelle**, déduite des articles 1er, 2 et 4 de la Déclaration de 1789, du **principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine**, découlant du Préambule de la Constitution de 1946 et du **droit à la santé**, déduit du onzième alinéa de ce même Préambule, d'adopter des garanties équivalentes à celles apportées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme à l'aune de l'article 2 de la CEDH garantissant formellement le droit à la vie (cf. commentaire de la décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017).

Par suite, le Conseil constitutionnel devra reconnaître que les dispositions contestées portent atteinte, implicitement, au droit à la vie, dans son volet procédural, en n'apportant pas les garanties suffisantes en matière d'enquête sur l'usage d'une arme à feu par les forces de l'ordre (CEDH, GC, 27 septembre 1995, *McCann et autres c. Royaume-Uni*, 17/1994/464/545 ; CEDH, GC, 24 mars 2011, *Giuliani et Gaggio c. Italie*, n°23458/02) et, par suite, aux principes et libertés sus-évoqués.

En effet, l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure détermine les hypothèses dans lesquelles les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent faire usage de leurs armes dans l'exercice de leurs fonctions. Dans l'état actuel du droit, ce recours demeure subordonné, dans tous les cas, aux conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

Les dispositions contestées prévoient que, lorsqu'ils font usage de leurs armes, ces agents sont présumés avoir agi dans l'un des cas autorisés par cet article, conformément aux conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

Le 4° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent faire usage de leurs armes, en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée, lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui. Ce texte a introduit lors de son adoption en 2017 une appréciation subjective sur la dangerosité future du véhicule, élargissant les situations de tir prévues par le seul fait justificatif de légitime défense. Il avait déjà pour vocation d'assurer la sécurité juridique des fonctionnaires de police ou de gendarmerie qui utilisaient leurs armes lors de refus d'obtempérer.

L'adoption, en 2017, de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure a été suivie d'une augmentation particulièrement importante du nombre de tirs policiers mortels visant les occupants de véhicules en mouvement. Selon une étude pré-publiée en septembre 2022 par Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine, ce nombre a été multiplié par six entre les cinq années précédant et les cinq suivant la réforme de

2017[3]. Les auteurs de cette étude mettent en évidence un lien statistiquement significatif entre cette évolution législative et l'augmentation constatée des tirs sur véhicules en mouvement. Or, le rapport de la commission des lois ne paraît pas tirer toutes les conséquences de cette évolution préoccupante. Ces données conduisent ainsi à s'interroger sérieusement sur les conséquences de cette réforme, qui a pu contribuer à faciliter le recours aux armes à feu dans des circonstances susceptibles d'entraîner la mort.

Lorsqu'un tir est dirigé vers un véhicule en mouvement, et notamment vers son conducteur, il comporte un risque particulièrement élevé d'atteinte grave à l'intégrité physique ou à la vie de la personne visée. Ce risque est d'autant plus préoccupant que le refus d'obtempérer peut trouver son origine dans des infractions de gravité limitée, notamment des irrégularités administratives ou relatives à l'assurance du véhicule, sans que ces circonstances permettent, à elles seules, de présumer l'existence d'un danger justifiant le recours à une force potentiellement létale. Il importe, dès lors, que l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité de l'usage de l'arme puissent faire l'objet d'une appréciation rigoureuse, fondée sur les circonstances propres à chaque intervention.

Ainsi, la présomption nouvellement instituée est susceptible, en affaiblissant la perception des contraintes juridiques entourant l'usage des armes, d'accroître le risque de tirs mortels, notamment dans des situations où le refus d'obtempérer trouve son origine dans des infractions de gravité limitée.

Les limitations légales à l'usage des armes par les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie risquent ainsi de voir leur effectivité affaiblie, y compris dans des situations où les conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité ne seraient pas réunies.

Dès lors, en instituant une présomption de respect des conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité de l'usage des armes à feu, sans l'assortir de garanties suffisantes permettant d'en assurer la vérification effective, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles découlant du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et de la liberté personnelle. Il appartiendra, par conséquent, au Conseil constitutionnel de les déclarer contraires à la Constitution.

II. SUR L'ATTEINTE À LA SÛRETÉ

Le **droit à la sûreté** figure parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme consacrés par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

Cette garantie constitutionnelle doit notamment être appréciée au regard de la finalité assignée à la force publique par l'article 12 de la même Déclaration, selon lequel celle-ci est instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

---

[3] Sebastian Roché, Paul Le Derff et Simon Varaine, « Homicides policiers et refus d'obtempérer. La loi a-t-elle rendu les policiers irresponsables ? », *Esprit*, septembre 2022. L'étude relève une moyenne de 0,06 décès par mois avant la réforme de février 2017, contre 0,32 après celle-ci, pour les tirs policiers mortels visant des véhicules en mouvement. L'étude définitive, validée par les pairs, précise un taux de 0,06 avant et de 0,37, soit un facteur de x6 ("And the law relaxed the rules – A quasi-experimental study of fatal police shootings in Europe", *International Review of Law and Economics*, 2025, 83, pp.106282).

Le terme « sûreté », issu du latin *securus* (se [sans] ; cura [souci]) désigne l'absence de crainte des citoyens dans l'exercice de leur liberté individuelle. La sûreté constitue ainsi l'un des droits expressément consacrés par la Déclaration de 1789. Historiquement, elle traduit notamment l'exigence de protection des personnes contre l'exercice arbitraire de la puissance publique.

Comme l'indiquait l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793, « la sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés. » Cette disposition éclaire la conception historique de la sûreté comme protection de la personne contre l'arbitraire.

Le droit à la sûreté protège ainsi la *personne* du citoyen, notamment sa *sécurité physique*, en particulier contre les excès de l'autorité publique. Comme le relevait Robert Badinter, « ce qui est consacré dans la Déclaration des droits de l'homme, c'est la sûreté, c'est-à-dire l'assurance, pour le citoyen, que le pouvoir de l'État ne s'exercera pas sur lui de façon arbitraire et excessive ».

À ce titre, le droit à la sûreté offre une protection contre les arrestations et les détentions arbitraires, celles-ci constituant une contrainte sur le corps des citoyens les empêchant d'exercer pleinement leur liberté individuelle. *A fortiori*, le droit à la sûreté protège le corps des citoyens contre les violences illégales commises par les agents publics, le respect du droit à la vie et de l'intégrité physique étant une condition nécessaire à l'exercice effectif de la liberté individuelle.

Les dispositions contestées, parce qu'elles auraient pour effet d'empêcher, ou, à tout le moins, de compliquer excessivement la démonstration du caractère non nécessaire ou proportionné de l'usage de l'arme à feu par un policier ou un gendarme, constituent ainsi une violation manifeste du droit à la sûreté.

Le droit à la sûreté doit également s'apprécier au regard des règles spécifiques en matière de formation sur l'usage des armes et de formation au tir. L'absence d'étude d'impact, s'agissant d'une proposition de loi, sur la question de la formation est particulièrement regrettable s'agissant d'un texte dont les conséquences sur le droit à la vie sont immédiates et irrémédiables. Bien qu'ils soient soumis aux mêmes dispositions légales relatives à l'usage des armes, les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale bénéficient de formations distinctes, notamment en ce qui concerne leur contenu et leur durée. Lors des formations, les formateurs de la police nationale évoquent les textes légaux sans mettre en situation spécifique sur les cas légaux d'usage des armes. À titre d'exemple, la dangerosité potentielle d'un véhicule qui refuse d'obtempérer n'est pas déterminée par le texte légal, réglementaire ni même par les formations. Elle repose sur la seule appréciation du fonctionnaire de police, dans un temps très court. Il n'existe donc aucune garantie suffisante ou texte et précisions réglementaires ou légales suffisantes pour fixer l'appréciation de la dangerosité du tir. La marge d'appréciation et le risque d'appréciation arbitraire de l'article L 435-1 du CSI n'est pas suffisamment encadrée, en particulier s'agissant d'un texte, dont la présomption d'usage légal, confère au fonctionnaire de police une appréciation quasi-juridictionnelle et légale.

En outre, la compréhension des règles entourant l'usage des armes constitue une garantie essentielle tant pour les personnes concernées que pour les personnes susceptibles d'être exposées à leur intervention.

La prise en compte de cette exigence est indispensable lorsque les agents doivent apprécier, dans l'urgence, des conditions légales d'un éventuel recours à leur arme.

La présomption instituée ne saurait être comprise, à cet égard, comme un assouplissement des conditions légales autorisant le recours aux armes, ni comme une dispense de procéder à l'examen rigoureux des circonstances de chaque tir. Elle ne saurait davantage se substituer aux exigences de formation et d'encadrement auxquelles demeure soumis l'exercice de la force publique.

Les requérants soutiennent ainsi qu'en instaurant une présomption portant sur les conditions de légalité d'un usage potentiellement létal de la force publique, sans prévoir de garanties spécifiques propres à préserver l'effectivité de leurs vérifications, le législateur a insuffisamment assuré la protection du droit de sûreté consacré par l'article 2 de la Déclaration de 1789, lu à la lumière des exigences découlant de son article 12.

Les dispositions contestées doivent encourir, pour ce motif également, la censure du Conseil constitutionnel.

III. SUR LA MÉCONNAISSANCE PAR L'ARTICLE UNIQUE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

Il résulte de cette disposition, combinée avec l'article 16 de la même Déclaration, le **principe d'égalité devant la justice**.

Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que **ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales**.

Cette exigence a été rappelée dans la décision n° 2019-804 QPC du 27 septembre 2019, au paragraphe 4.

Il en résulte que le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour tenir compte des particularités de certaines situations, sans pouvoir instituer une différence de traitement procédural qui priverait une catégorie de justiciables de garanties équivalentes.

En l'espèce, la présomption instituée bénéficie exclusivement aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale lorsqu'ils font usage de leurs armes dans le cadre défini par l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

Elle conduit à traiter différemment, du point de vue de l'établissement de la licéité d'un acte susceptible de recevoir une qualification pénale, les situations dans lesquelles une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique[4] résulte de l'usage d'une arme par un agent qui bénéficie de cette présomption et celles dans lesquelles une atteinte comparable résulte de l'action d'une personne qui n'en bénéficie pas.

Les requérants ne contestent pas que les policiers et les gendarmes se trouvent, dans l'exercice de leurs missions, dans une situation particulière pouvant justifier des règles spécifiques. L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure prend en considération ces contraintes en définissant les cas particuliers dans lesquels l'usage des armes est autorisé.

Toutefois, la différence de traitement instituée par la loi déférée ne concerne pas les seules conditions matérielles dans lesquelles ces agents peuvent agir. Elle intervient au stade de l'appréciation de la légalité de leur action, en présumant réunies les conditions mêmes dont le respect est susceptible d'être contesté.

Or, lorsque l'usage d'une arme a causé la mort ou des blessures, les personnes concernées ne disposent pas nécessairement des éléments permettant d'établir immédiatement les circonstances de l'intervention. Ces éléments peuvent être détenus par les agents ayant participé à l'intervention ou par leur administration, et leur obtention peut nécessiter l'accomplissement d'actes d'investigation auxquels les personnes lésées ne peuvent procéder elles-mêmes.

Dans ces conditions, l'avantage juridique conféré à une catégorie déterminée d'agents publics est susceptible de se traduire, pour les personnes ayant subi les conséquences de leur action, par une difficulté supplémentaire dans l'établissement des faits nécessaires à l'exercice de leurs droits.

Cette différence de traitement doit être appréciée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Il ressort des travaux préparatoires que celui-ci entend renforcer la sécurité juridique des agents confrontés à des situations d'intervention particulièrement difficiles. Les requérants considèrent qu'un tel objectif peut être pris en considération par le législateur.

Cependant, la loi déférée ne modifie pas les hypothèses dans lesquelles les armes peuvent légalement être utilisées. Elle accorde une protection supplémentaire aux agents en présumant que les conditions de leur usage étaient réunies.

Dans ces circonstances, deux hypothèses doivent être envisagées :

- soit la présomption instituée demeure sans incidence sur la conduite des investigations, l'administration de la preuve et l'office du juge, auquel cas sa portée normative propre apparaît superflue[5] ;

---

[4] Les requérants rappellent que la protection de l'intégrité physique de la personne humaine participe des exigences constitutionnelles tenant à la sauvegarde de sa dignité, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle dans sa décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 (cons. 2). La différence de traitement instituée par le législateur concerne ainsi des situations dans lesquelles sont en cause des intérêts bénéficiant d'une protection constitutionnelle.

[5] Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 (cons. 8), il résulte de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ». Les requérants n'entendent toutefois

- soit elle modifie effectivement les conditions juridiques dans lesquelles la légalité de l'usage de l'arme est appréciée, auquel cas elle est susceptible d'affecter les garanties procédurales dont bénéficient les personnes lésées.

Dans cette seconde hypothèse, il appartenait au législateur de déterminer les conditions et les limites de l'application de cette présomption afin de prévenir toute atteinte aux droits constitutionnellement garantis.

En ne précisant pas les conditions dans lesquelles cette différence de traitement doit s'articuler avec les garanties procédurales reconnues aux justiciables, le législateur a institué une distinction dont les conséquences ne sont pas suffisamment encadrées.

De plus, les contraintes particulières auxquelles sont soumis les agents dépositaires de la force publique dans l'exercice de leurs missions ne peuvent, à elles seules, justifier que les personnes ayant subi les conséquences de l'usage de leurs armes bénéficient de garanties procédurales moindres dans l'établissement des circonstances à l'origine de leur préjudice.

Or, en instituant un régime probatoire favorable à ces agents, sans préserver expressément les conditions dans lesquelles les personnes lésées peuvent en contester l'application, le législateur a introduit une différence de traitement sans assurer aux justiciables des garanties égales.

Il en résulte que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la justice résultant des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789.

IV. SUR L'ATTEINTE DU DISPOSITIF AU DROIT À UN RECOURS JURIDICTIONNEL EFFECTIF, AUX EXIGENCES D'UNE PROCÉDURE JUSTE ET ÉQUITABLE ET AU PRINCIPE DU CONTRADICTOIRE

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789, « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Le Conseil constitutionnel déduit de cet article **le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif**. Il a rappelé cette exigence notamment dans sa décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, au considérant 4.

Il juge également que l'article 16 garantit le **droit à une procédure juste et équitable assurant l'équilibre des droits des parties**, ainsi qu'il ressort notamment de la décision n° 2010-62 QPC du 17 décembre 2010, au considérant 3.

Le Conseil constitutionnel rattache également à ces dispositions le **principe du contradictoire**, corollaire des droits de la défense, ainsi qu'il l'a expressément rappelé dans sa décision n° 2025-1147 QPC du 11 juillet 2025, au considérant 5. Dans cette même décision, il a jugé que ces exigences « font en principe obstacle à ce

---

pas soutenir que la disposition contestée serait dépourvue de toute portée normative. Cette hypothèse n'est envisagée que pour les besoins de la démonstration, afin de mettre en évidence les difficultés constitutionnelles qui résultent des effets juridiques propres de la présomption instituée.

qu'une décision juridictionnelle puisse être rendue sur la base d'éléments dont une des parties n'a pas pu prendre connaissance et qu'elle n'a pas été mise à même de contester » (par. 6).

Il a ainsi déclaré contraires à la Constitution des dispositions permettant à l'administration de soustraire certains éléments au débat contradictoire devant le juge administratif, en relevant notamment que la personne concernée pouvait se trouver « privée de toute possibilité de connaître et, par conséquent, de contester les éléments ayant fondé la mesure administrative prise à son encontre » et ne pouvait, de ce fait, exercer utilement les voies de droit qui lui étaient ouvertes (par. 14 et 15).

Il appartient donc au législateur, lorsqu'il aménage les règles applicables à une procédure susceptible de conduire à la reconnaissance d'une responsabilité, de préserver des garanties permettant aux intéressés de faire utilement valoir leurs droits.

Cette exigence est d'autant plus fondamentale lorsque la contestation porte sur l'usage de la force par des agents de l'État et que cet usage a causé une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, relative à la protection du secret de la défense nationale, le Conseil constitutionnel a rappelé, aux considérants 21 et 22, que **le droit à un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et l'objectif de recherche des auteurs d'infractions doivent faire l'objet d'une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée** avec les autres exigences constitutionnelles. Au considérant 37, il a censuré des dispositions qui permettaient de soustraire certains lieux aux pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire, dès lors que l'accès à l'ensemble des éléments de preuve présents dans ces lieux dépendait d'une décision administrative.

Cette décision établit l'importance des conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire peut accéder aux éléments nécessaires à l'établissement des faits.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le respect des exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne saurait s'apprécier au seul regard de l'existence de voies de recours ou de la faculté formellement reconnue aux parties de présenter des observations devant une juridiction. Il suppose également que les intéressés soient effectivement mis en mesure de connaître et de discuter les éléments déterminants pour l'issue de la procédure.

En l'espèce, les dispositions contestées instituent une présomption selon laquelle les conditions légales de l'usage des armes seraient réunies.

La présomption ainsi instituée porte non sur une circonstance accessoire, mais sur les conditions mêmes dont dépend la légalité de l'usage de l'arme et dont la réunion constitue précisément l'objet de la contestation susceptible d'être portée devant une juridiction.

Or, l'appréciation du caractère absolument nécessaire et strictement proportionné d'un tir suppose notamment de déterminer la situation de danger à laquelle l'agent était confronté, la position des personnes présentes, la chronologie des événements, les possibilités d'intervention alternatives et les circonstances matérielles de l'emploi de l'arme.

Ces éléments ne peuvent être déduits de la seule qualité de l'auteur du tir. Ils doivent être établis à partir des circonstances de chaque intervention.

Cette difficulté tient, plus fondamentalement, à la construction même du mécanisme présomptif institué par le législateur.

Dans sa fonction probatoire, une présomption constitue un raisonnement inférentiel permettant de tenir pour établi un fait incertain à partir de circonstances connues qui en rendent l'existence vraisemblable. Ainsi, les présomptions de légitime défense prévues à l'article 122-6 du code pénal reposent sur des circonstances objectives de l'agression permettant d'inférer l'existence d'une situation de légitime défense.

Or, le dispositif contesté ne repose sur aucune circonstance de cette nature. Il prend pour point de départ le seul usage de l'arme pour en présumer l'absolue nécessité, la stricte proportionnalité et la conformité aux hypothèses légales. Le tir devient ainsi l'indice de sa propre légalité. Le raisonnement est quasiment circulaire : il consiste à tenir par avance pour vrai ce qu'il s'agit précisément de démontrer.

Le procédé est à la présomption ce que le sophisme est au syllogisme : il en emprunte l'apparence et la force de conviction sans en respecter la rigueur logique. Consacré par la loi, il acquiert ainsi la force probatoire d'une présomption dont il n'a que l'apparence. Le législateur peut conférer une force juridique à une inférence ; il ne peut, par la seule autorité de la loi, fabriquer le lien rationnel qui devrait la fonder.

Ce détournement de la technique présomptive est particulièrement préoccupant au regard des exigences découlant de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La jurisprudence européenne témoigne en effet d'une vigilance particulière lorsque les circonstances d'une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique sont essentiellement connues des autorités publiques. Dans l'arrêt *Taïs c. France* du 1er juin 2006 (n° 39922/03, §§ 84-85), concernant le décès d'un homme placé en cellule de dégrisement dans un commissariat, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que, lorsque des événements se déroulent sous le contrôle des autorités et sont essentiellement connus d'elles, de fortes présomptions de fait peuvent naître des atteintes subies. Elle considère alors qu'il appartient à l'État de fournir une explication satisfaisante et convaincante.

Si cette solution, élaborée à propos de personnes privées de liberté, ne peut être automatiquement transposée à l'usage d'une arme à feu par les forces de l'ordre, elle révèle néanmoins une orientation probatoire significative : lorsque les éléments de preuve sont principalement entre les mains des autorités, leur obligation de rendre compte ne saurait être neutralisée par une présomption favorable dont le fait générateur ne renseigne aucunement sur les circonstances de l'atteinte.

Cette exigence se prolonge dans la jurisprudence relative aux investigations portant sur l'usage de la force. Dans l'arrêt *Chebab c. France* du 23 mai 2019 (n° 542/13, §§ 90-96), concernant précisément un tir policier, la Cour a rappelé que les autorités doivent agir d'office et ne peuvent abandonner à la victime l'initiative ou la responsabilité de l'enquête. Plus récemment, dans l'arrêt *Fraisse et autres c. France* du 27 février 2025 (nos 22525/21 et 47626/21, §§ 141-145), elle a réaffirmé l'exigence d'investigations propres à établir les faits,

reposant sur la recherche effective des preuves et leur examen objectif et impartial. Ces principes ont été expressément repris par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans son arrêt du 11 février 2026 (n° 24-83.328, § 22).

Il existe ainsi une tension entre les exigences conventionnelles, qui imposent un contrôle effectif des circonstances du recours à la force, et un mécanisme législatif qui présume réunies les conditions mêmes dont les investigations doivent permettre de vérifier l'existence. Le caractère réfragable de cette présomption ne suffit pas à résoudre la difficulté : encore faut-il que les éléments permettant de la renverser soient effectivement recherchés et recueillis.

Sans constituer des normes de référence autonomes du contrôle de constitutionnalité, ces exigences conventionnelles éclairent ainsi les atteintes susceptibles d'être portées au droit à un recours juridictionnel effectif et aux garanties d'une procédure juste et équitable, consacrés par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Dans de nombreuses situations récentes, les personnes atteintes par le tir sont décédées, ont été grièvement blessées ou rendues matériellement incapables de décrire les faits. Les témoins peuvent être absents, éloignés ou ne disposer que d'une perception partielle de la scène. Les constatations techniques et les enregistrements audiovisuels ne peuvent, quant à eux, que dépendre d'investigations immédiates.

La présomption contestée intervient donc dans un contexte caractérisé par une asymétrie objective d'accès à la preuve.

En effet, l'agent auteur du tir est en mesure d'exposer les circonstances qui l'ont conduit à faire usage de son arme. La personne lésée, ou ses ayants droit, ne dispose pas nécessairement de moyens équivalents pour contester cette présentation, surtout lorsque les seuls autres témoins directs sont les agents participant à l'intervention et des personnes intimidées à l'idée de témoigner contre des policiers ou des gendarmes.

En outre, les éléments susceptibles de remettre en cause la légalité de l'usage de l'arme peuvent être détenus par les agents ayant participé à l'intervention ou par leur administration, et leur obtention peut nécessiter l'accomplissement d'actes d'investigation auxquels les personnes lésées ne peuvent procéder elles-mêmes.

En instituant une présomption de légalité de l'usage de l'arme, le législateur confère ainsi un avantage probatoire à l'agent dans le cadre d'une procédure déjà caractérisée par une asymétrie substantielle dans l'accès aux éléments nécessaires à l'établissement des faits.

La loi prévoit certes que la présomption peut être renversée « à tout moment » et « par tout élément de preuve contraire ».

Toutefois, le caractère réfragable de cette présomption ne garantit pas, par lui-même, l'effectivité de sa contestation. Encore faut-il que les éléments susceptibles de constituer une preuve contraire puissent être recherchés, conservés et soumis au débat contradictoire. La faculté de discuter les déclarations des agents ne saurait suffire lorsque les personnes lésées ne disposent pas des éléments nécessaires pour en contester utilement le bien-fondé.

Les conséquences possibles d'une telle asymétrie probatoire peuvent être illustrées par les circonstances du décès de Nahel Merzouk, survenu à Nanterre le 27 juin 2023. Dans cette affaire, l'existence d'un enregistrement vidéo réalisé par un tiers a permis de confronter les premières présentations des circonstances de l'intervention aux éléments matériels visibles sur les images.

Dans une décision publiée le 18 juin 2026[6], la Défenseure des droits a conclu, au terme de son enquête, à plusieurs manquements déontologiques, notamment au regard des exigences d'absolue nécessité et de proportionnalité du recours à l'arme. Si cet exemple ne permet pas de préjuger de l'issue de la procédure pénale, il démontre qu'un élément de preuve extérieur aux déclarations des agents intervenants peut jouer un rôle déterminant dans la vérification des circonstances d'un usage de la force.

Or, l'existence d'un tel enregistrement ne présente aucun caractère systématique[7].

Il peut ainsi être envisagé qu'une personne soit atteinte dans son intégrité physique par un tir, sans qu'aucun enregistrement indépendant de l'intervention ne soit disponible. Dans une telle hypothèse, si la présomption légale devait recevoir une portée probatoire dès les premières appréciations de l'enquête, la contestation de la licéité du tir pourrait se heurter à une difficulté particulière : les éléments nécessaires à son renversement ne pourraient être obtenus qu'au terme d'investigations dont la nécessité risquerait elle-même d'être appréciée à partir de la présomption de légalité.

Cette difficulté ne concerne pas uniquement les conditions dans lesquelles les circonstances d'un usage potentiellement illégal de la force peuvent être soumises à l'examen de l'autorité judiciaire. Elle concerne également les conditions dans lesquelles les personnes lésées pourront, devant la juridiction saisie, débattre utilement de la légalité de cet usage.

En effet, faute de disposer d'éléments susceptibles de renverser la présomption, celles-ci pourraient se voir opposer, pour l'appréciation du bien-fondé de leurs prétentions, la réunion de conditions légales dont elles contestent précisément l'existence, sans être effectivement mises en mesure d'en discuter le bien-fondé sur le terrain probatoire.

La difficulté tient donc à la possibilité effective de faire examiner les circonstances d'un usage potentiellement illégal de la force.

Il serait contraire à la finalité du droit au recours juridictionnel effectif que la possibilité de contester utilement un usage de l'arme ne dépende, dans les faits, que de l'existence fortuite d'un enregistrement réalisé par un tiers.

---

[6] Décision 2026-135 du 18 juin 2026, décès d'une personne mineure à la suite d'un tir par arme à feu à l'occasion d'un contrôle routier (recommandations et saisine de l'autorité hiérarchique).

[7] L'importance de l'accès à ces éléments de preuve ressort, au demeurant, des travaux préparatoires de la loi déférée. Dans son rapport du 10 novembre 2026, la commission des Lois du Sénat, s'appuyant notamment sur les auditions de l'IGPN et de l'IGGN, a souligné la nécessité de systématiser le recours aux caméras-piétons et d'allonger la durée de conservation des images collectées afin de faciliter l'établissement des circonstances de l'usage des armes. Il ressort ainsi des travaux préparatoires eux-mêmes que l'effectivité du contrôle de la légalité de l'usage des armes dépend, notamment, des conditions dans lesquelles les éléments de preuve peuvent être recueillis et conservés.

Les requérants n'affirment pas que la disposition contestée impose nécessairement une telle conséquence. Ils soutiennent que sa rédaction ne l'exclut pas avec la précision requise, alors même que son objet est de conférer un effet juridique favorable à l'agent avant que les circonstances de l'intervention aient été pleinement établies.

Le droit positif n'impose pas l'ouverture systématique d'une enquête judiciaire à la suite de tout usage d'une arme à feu par un agent des forces de l'ordre.

S'agissant de la phase juridictionnelle, le rôle prépondérant du ministère public combiné avec la présomption d'usage de l'arme instaurée par le texte déféré est de nature, comme exposé ci-dessus, à porter une atteinte manifestement excessive au droit à la sûreté. Le procureur de la République se retrouve à la fois directeur d'enquête du fonctionnaire de police et de gendarmerie impliqué si les faits interviennent dans le cadre d'une opération de police judiciaire, directeur d'enquête du service enquêteur éventuellement saisi pour procéder aux investigations sur le tir. En outre, il a l'opportunité du choix de la qualification d'ouverture et de la saisine d'un juge d'instruction. Par le passé, plusieurs enquêtes de violences commises par des personnes dépositaires de l'autorité publique ont conduit à la mise en cause du procureur de la République en raison de sa proximité organique avec les fonctionnaires impliqués.

Lorsque le tir intervient dans le cadre d'une opération de police judiciaire, le procureur de la République peut être amené à diriger les investigations relatives à des faits survenus au cours d'une opération placée sous la direction de l'autorité judiciaire. Cette configuration appelle une vigilance particulière quant à l'indépendance et à l'impartialité des investigations conduites.

Le ministère public dispose de l'opportunité de l'enquête et des poursuites. Aucun dispositif légal ne lui impose de procéder à une enquête en cas de tir mortel.

Enfin, le code de procédure pénale ne prévoit pas au stade de l'enquête préliminaire de procédure de dépaysement à l'initiative d'une partie indépendante du ministère public.

En conséquence, l'instauration d'une présomption d'usage légal des armes combinée à la position du procureur de la République conduira à de nombreuses situations dans lesquelles une personne décédée des suites d'un tir d'arme à feu par un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie ne fera pas nécessairement l'objet d'une enquête permettant de déterminer les circonstances exactes de son décès.

À titre d'exemple, en l'absence de proches susceptibles de se constituer partie civile, la mise en mouvement de l'action publique à l'initiative d'une partie civile peut, en pratique, se trouver compromise. Indépendamment du dépôt d'une plainte[8], ces circonstances ne suffisent pas à écarter les difficultés constitutionnelles soulevées par les dispositions contestées.

Les requérants rappellent, à cet égard, que le placement éventuel en garde à vue d'un agent ayant fait usage de son arme ne constitue ni une sanction ni une présomption de culpabilité. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, la garde à vue demeure une mesure de contrainte nécessaire à certaines opérations de police

[8] Articles 40, 41 et 75 du code de procédure pénale. Ce dernier prévoit expressément que les enquêtes préliminaires peuvent être diligentées soit sur les instructions du procureur de la République, soit d'office par les services de police judiciaire.

judiciaire, dont le recours et le déroulement doivent être entourés de garanties appropriées assurant la protection des droits de la défense (décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, cons. 24 et 25). Strictement encadrée par l'article 62-2 du code de procédure pénale, elle ne peut être décidée que lorsque les conditions légales sont réunies et s'accompagne notamment du droit à l'assistance d'un avocat et du droit de garder le silence. Sa mise en œuvre, lorsqu'elle est légalement justifiée, permet ainsi la conduite des investigations nécessaires sans préjuger du caractère licite ou illicite de l'usage de l'arme ni de la responsabilité pénale de l'agent.

La garantie d'un recours juridictionnel effectif ne se réduit pas à l'ouverture d'une enquête, de même que le respect du principe du contradictoire ne saurait se réduire à la faculté reconnue aux parties de présenter des observations devant une juridiction.

Aucune disposition de la loi déférée ne précise expressément que la présomption est sans incidence sur l'ouverture d'une enquête, sur la recherche des éléments à charge et à décharge, sur la conservation des enregistrements disponibles, sur l'appréciation des charges par le ministère public ou sur l'office des juridictions.

La loi ne précise pas davantage si la présomption peut être opposée à la personne lésée dans le cadre d'une action indemnitaire, ni selon quelles modalités elle doit être conciliée avec les règles ordinaires de preuve applicables aux différentes procédures.

Il ne saurait être déduit de ces silences que les autorités judiciaires seraient juridiquement privées de leurs pouvoirs ou que certains éléments seraient, en application de la loi elle-même, soustraits au débat contradictoire. Toutefois, l'existence de ces pouvoirs ne suffit pas nécessairement à écarter les difficultés créées par une règle nouvelle dont la portée sur leur exercice n'est pas déterminée.

La difficulté constitutionnelle tient ainsi à ce que le législateur a entendu modifier les conditions probatoires dans lesquelles la légalité de l'usage de l'arme est appréciée, sans garantir que cette modification ne compromet ni l'effectivité des investigations nécessaires à l'établissement des faits ni celle du débat contradictoire devant les juridictions appelées à en tirer les conséquences.

Par ailleurs, les conditions dans lesquelles s'exercent actuellement les enquêtes visant des personnes dépositaires de l'autorité publique combinées à l'instauration de cette présomption d'usage légal des armes risquent d'aggraver le sort de la victime ou des parties civiles déjà particulièrement difficile.

La loi ne prévoit aucune compétence légale impérative s'agissant des services d'enquête susceptibles d'enquêter sur des fonctionnaires de police ou de gendarmerie. Si les services de l'IGPN et de l'IGGN ainsi que certains services de déontologie peuvent être saisis par le ministère public, un juge d'instruction, ou la victime, ces services ne sont accessibles qu'à certains justiciables. Ainsi l'IGPN est un service décentralisé dépendant du ministère de l'intérieur combinant des fonctions d'enquête administrative et judiciaire, mais ne comportant que 8 délégations territoriales à Paris, Lille, Metz, Rennes, Lyon, Bordeaux, Marseille, Fort-de-France ainsi qu'un bureau à Nice. Ces délégations ne répondent pas au téléphone, ne reçoivent qu'à certaines heures d'ouverture en semaine hors week-end et fixent des rendez-vous à long terme. Ainsi un

justiciable qui a fait l'objet d'un tir par arme à feu par un fonctionnaire de police en Corse ou en Guadeloupe ou encore à Thonon Les Bains, ne pourra bénéficier d'un accès immédiat à un service de plainte.

À titre d'exemple dans l'affaire de la mort de Souheil El Khalfaoui à Marseille en 2021, de nombreuses vidéos n'ont pas été collectées et ont par la suite disparu.

En outre, la présomption de légalité de l'usage des armes va accroître le risque de déperdition des preuves. Les vidéos dépendant des périmètres de vidéosurveillance de la préfecture ou de la ville sont soumises aux règles de suppression dans un délai maximal de 30 jours. Si dans certaines grandes villes, ce délai est de 30 jours, il est fréquemment restreint à 15 jours dans les petites communes.

Ces vidéos ne peuvent être sollicitées avant leur effacement que par le biais de réquisitions judiciaires. À titre d'exemple, dans une affaire récente, celle de la mort de Cheikh FIZAZI, tué par un tir d'une personne dépositaire de l'autorité publique au péage du Pontet dans la nuit du 14 au 15 juillet 2026, les vidéos du péage n'ont jamais été requises ni par le service d'enquête ni par le procureur de la République d'avignon, saisi après dépaysement auprès des services du péage.

De la même manière, la plupart des affaires concernant des tirs mortels font apparaître des carences manifestes dans le déroulement de l'enquête. Ainsi, les fonctionnaires impliqués sont laissés en mesure de se concerter sur le déroulement des faits, leurs téléphones ne sont pratiquement jamais saisis pour vérifier les communications échangées s'agissant d'une potentielle concertation.

La présomption d'usage légal des armes permettra de valider l'absence d'investigations pourtant nécessaires au renversement de ladite présomption.

En instituant une présomption relative aux conditions mêmes de la légalité d'un usage de la force susceptible de causer la mort ou des blessures graves, sans prévoir les garanties nécessaires pour que les personnes concernées puissent utilement en contester l'application, le législateur a porté une atteinte disproportionnée aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Les dispositions contestées doivent, pour ce motif également, être déclarées contraires à la Constitution.

V. SUR LE MOYEN TIRÉ DE L'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE DU LÉGISLATEUR

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe notamment les règles concernant la procédure pénale ainsi que les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Il appartient dès lors au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, en déterminant lui-même les règles essentielles des dispositifs qu'il institue ainsi que les **garanties nécessaires à la préservation des droits et libertés constitutionnellement protégés**.

Le Conseil constitutionnel juge à cet égard que le législateur ne saurait abandonner aux autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles relevant de sa compétence. L'incompétence négative peut ainsi résulter de dispositions excessivement imprécises ou ambiguës, mais également de l'absence de garanties légales nécessaires au respect d'exigences constitutionnelles.

En matière de procédure pénale, le Conseil constitutionnel rappelle notamment, dans sa décision n°2011-223 QPC du 17 février 2012, aux considérants 4 et 5, qu'il appartient au législateur de déterminer les règles applicables et d'assurer une conciliation équilibrée entre la recherche des auteurs d'infractions et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis. De même, dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, il a censuré des dispositions qui, en subordonnant l'accès de l'autorité judiciaire à certains éléments de preuve à une décision administrative, n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles en présence, notamment le droit à un recours juridictionnel effectif et l'objectif de recherche des auteurs d'infractions.

Il résulte de ces exigences que, lorsqu'il institue une règle susceptible d'affecter les conditions d'établissement d'une responsabilité pénale, le législateur doit en déterminer la portée et préserver les garanties permettant aux personnes concernées de faire effectivement valoir leurs droits.

Or, en l'espèce, le législateur a institué une présomption qui porte sur les conditions mêmes de légalité de l'usage des armes par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, sans en déterminer suffisamment les effets juridiques ni les garanties procédurales nécessaires à son application.

En effet, la disposition contestée présume que les agents concernés ont agi dans l'un des cas autorisés par l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, conformément aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. Elle porte ainsi sur les éléments dont l'établissement conditionne précisément l'appréciation du caractère licite ou illicite du recours à l'arme.

Pourtant, le législateur n'a pas précisé l'articulation de cette présomption avec les règles applicables à l'enquête et à l'appréciation des responsabilités.

En l'état du droit, les articles 39-3 et 81 du code de procédure pénale (CPP) imposent que les investigations soient conduites à charge et à décharge, tant au stade de l'enquête qu'à celui de l'instruction judiciaire.

Les requérants n'ignorent pas les garanties procédurales reconnues aux personnes lésées par le CPP, notamment la possibilité de contester une décision de classement sans suite (article 40-3 du CPP), de déposer, dans les conditions prévues par la loi, une plainte avec constitution de partie civile (article 85 du CPP) ou encore de solliciter l'accomplissement de certains actes d'instruction (article 82-1 du CPP).

Toutefois, l'existence de ces garanties ne dispense pas le législateur de déterminer les conditions dans lesquelles une règle probatoire nouvelle est susceptible d'affecter leur mise en œuvre. Ces garanties ne peuvent se substituer à la recherche et à la conservation, dès les premières phases de l'enquête, d'éléments de preuve susceptibles de disparaître avec le temps.

Or, en instituant une présomption portant sur les conditions mêmes de légalité de l'usage des armes, sans déterminer son articulation avec ces dispositions, le législateur laisse incertaine l'incidence de cette présomption sur les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire exerce sa mission de recherche de la vérité.

En particulier, le législateur n'a pas déterminé si cette présomption est susceptible de produire des effets dès les premières phases de la procédure pénale, notamment lors de l'appréciation des éléments justifiant

l'ouverture, la poursuite ou l'étendue des investigations, ou si elle ne peut être prise en considération qu'au stade de l'appréciation de la responsabilité par la juridiction compétente.

Il n'a pas précisé si cette présomption a vocation à s'appliquer exclusivement en matière pénale ou si elle peut également être invoquée dans le cadre d'autres procédures tendant à établir les conséquences juridiques d'un usage de l'arme, notamment en matière de responsabilité indemnitaire.

Surtout, le législateur n'a prévu aucune garantie spécifique permettant d'assurer que la présomption instituée ne puisse affecter la recherche et la conservation des éléments de preuve nécessaires à son renversement.

Le législateur n'a pas davantage précisé les conditions dans lesquelles la présomption doit être regardée comme renversée, notamment si la production d'éléments faisant naître un doute sérieux quant à la réunion des conditions de légalité de l'usage de l'arme suffit à écarter son application ou si leur méconnaissance doit être positivement établie.

Cette carence revêt une importance particulière dès lors que les circonstances d'un usage de l'arme ne peuvent, dans de nombreux cas, être établies qu'au moyen d'investigations auxquelles les personnes lésées ne sont pas en mesure de procéder elles-mêmes. L'appréciation du caractère absolument nécessaire et strictement proportionné d'un tir suppose en effet de reconstituer les circonstances de l'intervention à partir de témoignages, de constatations matérielles, d'expertises et, lorsqu'ils existent, d'enregistrements audiovisuels.

Or, en présumant réunies les conditions de légalité du recours à l'arme, sans préciser les conséquences de cette présomption sur la conduite des investigations, le législateur laisse indéterminée la question de savoir si la présomption peut être prise en considération avant même que les éléments susceptibles de la renverser aient été recherchés et recueillis.

La disposition contestée prévoit certes que la présomption peut être renversée « à tout moment » et « par tout élément de preuve contraire ». Toutefois, cette précision, qui concerne les modalités de contestation de la présomption, ne garantit pas que les éléments nécessaires à son renversement pourront être effectivement obtenus. La faculté de rapporter une preuve contraire ne saurait, à elle seule, tenir lieu de garantie quant aux conditions dans lesquelles cette preuve peut être recherchée et administrée.

Ainsi, en l'absence de précisions sur la portée procédurale de la présomption et de garanties propres à préserver l'effectivité des investigations, il reviendrait aux autorités chargées de l'appliquer de déterminer elles-mêmes les conditions dans lesquelles cette règle nouvelle doit s'articuler avec les pouvoirs d'enquête, l'appréciation des charges et les droits des personnes lésées.

Une telle indétermination ne porte pas sur de simples modalités accessoires du dispositif, mais sur les conditions essentielles de son application et sur les garanties nécessaires à la protection de droits constitutionnellement garantis.

En particulier, elle est susceptible d'affecter le droit à un recours juridictionnel effectif et les exigences d'une procédure juste et équitable découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, dès lors que la possibilité de

contester utilement la légalité d'un usage de l'arme dépend de l'accès aux éléments de preuve qui permettent d'en établir les circonstances.

Il ne saurait être objecté que les pouvoirs d'investigation prévus par le CPP demeurent formellement inchangés. **La difficulté constitutionnelle tient précisément à ce que le législateur a entendu modifier les conditions juridiques d'appréciation de la légalité d'un tir sans déterminer l'incidence de cette modification sur l'exercice de ces pouvoirs et sur les garanties reconnues aux personnes concernées.**

Dès lors, en instituant une présomption de légalité de l'usage des armes sans en définir suffisamment la portée ni prévoir les garanties nécessaires pour assurer son articulation avec les règles de procédure pénale et le droit à un recours juridictionnel effectif, le législateur n'a pas pleinement exercé la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution.

Les dispositions contestées doivent, par conséquent, être déclarées contraires à la Constitution.

VI. SUR LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE DE CLARTÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI

Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le principe de clarté de la loi appelle une appréciation variable selon le public destinataire de la norme.

Le Conseil constitutionnel rattache l'exigence de clarté de la loi à l'article 34 de la Constitution et l'**objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** aux articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Il appartient ainsi au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire (décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 9).

Anne-Laure Valembois constate que « le Conseil semble prendre en considération l'identité des destinataires de la loi pour rejeter le grief d'inintelligibilité (...) ce qui suppose une évaluation de la réception intellectuelle de la loi par son destinataire » (*La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, p. 287). Pour Alain Viandier, « L'intelligibilité, qualité d'un instrument de communication, ne peut donc être mesurée qu'en prenant en considération les caractéristiques de l'émetteur et surtout des récepteurs du message ; en cela, l'intelligibilité de l'acte normatif est relative » (A.VIANDIER, *Recherche de légistique comparée*, p.103).

Enfin, le Professeur Cornu explique : « Aussi bien le législateur est-il en situation de doser le degré de technicité supportable selon la personnalité de son interlocuteur supposé. À lui de comprendre qu'il ne parle pas toujours aux mêmes. » (G.CORNU, *L'art du droit en quête de sagesse*, p.287).

Aussi, le Conseil constitutionnel a pu juger que les modifications complexes des règles de financement de la sécurité sociale ne méconnaissaient pas, par leur seule complexité, les exigences constitutionnelles de clarté et d'intelligibilité de la loi, dès lors que leur portée demeurait suffisamment déterminée (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000).

Inversement, dans la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (cons. 77 à 89), le Conseil constitutionnel apprécie la complexité d'un dispositif fiscal au regard de l'aptitude de ses destinataires à en mesurer utilement la portée. Il est relevé que les dispositions en cause, incompréhensibles pour le contribuable et parfois ambiguës pour le professionnel, étaient susceptibles de placer les intéressés dans l'impossibilité d'effectuer les choix auxquels la loi les invitait. Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, censuré ce dispositif en raison de sa complexité excessive, non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

Il résulte de ces décisions que la complexité d'une disposition législative ne suffit pas, à elle seule, à caractériser une méconnaissance des exigences constitutionnelles précitées. Il convient néanmoins d'apprécier si la rédaction retenue permet aux personnes auxquelles la norme s'adresse d'en comprendre la portée et d'en prévoir les conséquences juridiques.

Dans le cas présent, les règles relatives à l'usage des armes à feu devront être accessibles pour les policiers et gendarmes placés dans des situations d'urgence particulière. Aussi leur rédaction ne devrait tolérer aucun flottement terminologique susceptible d'induire en erreur les agents de la police et de la gendarmerie. Il en va de leur sécurité juridique.

Cette exigence est indispensable dès lors que les décisions auxquelles ces règles s'appliquent peuvent être prises dans l'urgence et emporter des conséquences irréversibles sur la vie ou l'intégrité physique des personnes.

Or, telle que formulée, la loi déférée est susceptible d'induire en erreur les policiers et gendarmes auxquels elle est destinée, en les laissant imaginer que la présomption d'usage licite de l'arme qu'elle établit les protège juridiquement y compris lorsque tel ne sera pas le cas.

En effet, si l'intitulé de la loi évoque une présomption de légitime défense, le dispositif contesté ne modifie pas les conditions substantielles dans lesquelles les agents peuvent légalement faire usage de leurs armes. Il institue une présomption portant sur la réunion de ces conditions, dont la portée relève de l'appréciation juridique et probatoire des circonstances du tir.

Il faut donc opérer une distinction entre les conditions autorisant l'usage des armes et celles dans lesquelles la légalité de cet usage est ultérieurement appréciée. Or, les dispositions contestées ne précisent pas expressément que la présomption instituée ne saurait être comprise comme un assouplissement des exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

L'introduction de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 s'est accompagnée d'une augmentation notable des tirs effectués par les fonctionnaires de police, particulièrement en direction de véhicules en mouvement, situation visée au 4° de cet article. Sous réserve de l'appréciation des autres facteurs susceptibles d'expliquer cette évolution, celle-ci illustre l'importance que peut revêtir la formulation des règles encadrant l'usage des armes. Dans ces conditions, l'introduction d'une ambiguïté quant à la portée des exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité est susceptible non seulement de nuire à la sécurité juridique des agents concernés, mais également de porter atteinte au droit à la sûreté consacré par l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Le régime des présomptions en droit pénal est une question juridique que l'on peut qualifier de complexe, et les policiers et gendarmes placés dans une situation d'urgence doivent pouvoir se référer à des règles juridiques formulées de la manière la plus claire possible, sans que l'articulation entre les conditions d'autorisation de l'usage des armes et les effets probatoires de la présomption puisse donner lieu à une interprétation équivoque.

C'est cette question de l'interprétation de la loi par ses principaux destinataires qui est centrale en termes d'effets prévisibles du texte soumis à votre contrôle. Les risques que ce texte fait courir sont principalement liés aux incompréhensions que ce texte pourrait susciter.

Les requérants soutiennent ainsi que l'ambiguïté entourant la portée de la présomption instituée est susceptible d'entretenir, chez les agents concernés, une confusion entre la protection juridique qui leur est reconnue après l'usage de leur arme et les conditions légales auxquelles cet usage demeure soumis.

Une telle confusion ne saurait être regardée comme dépourvue de conséquences dans un domaine où la compréhension exacte de la règle de droit participe directement à la prévention des atteintes à la vie et à l'intégrité physique des personnes.

Les requérants demandent, par conséquent, au Conseil constitutionnel de déclarer les dispositions contestées contraires aux exigences constitutionnelles de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

VII. SUR LA MÉCONNAISSANCE PAR L'ARTICLE UNIQUE DE L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE RECHERCHE DES AUTEURS D'INFRACTIONS

Le Conseil constitutionnel reconnaît que **la recherche des auteurs d'infractions constitue un objectif de valeur constitutionnelle** nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle.

Il l'a notamment rappelé dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, au considérant 4.

Dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, au considérant 21, il a également reconnu cet objectif dans le cadre de l'examen de dispositions relatives aux pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire.

Cette dernière décision illustre la nécessité de préserver les possibilités effectives d'accès aux éléments de preuve nécessaires à la recherche des responsabilités pénales[9].

En instituant une présomption selon laquelle les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ont fait un usage légal de leurs armes, le législateur introduit une règle susceptible d'influer sur les conditions dans lesquelles sont appréciés les faits pouvant recevoir une qualification pénale.

La recherche des auteurs d'infractions ne saurait être regardée comme pleinement assurée si les circonstances susceptibles de révéler l'existence d'une infraction ne peuvent être utilement établies.

---

[9] Les requérants entendent rappeler, à toutes fins utiles, que la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 11 février 2026 (n° 24-83.328, § 22), a réaffirmé, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 27 février 2025, *Fraisse et autres c. France*, req. nos 22525/21 et 47626/21), les exigences tenant à l'effectivité des investigations diligentées lorsque l'usage de la force publique a entraîné la mort d'une personne, notamment en ce qui concerne le recueil des éléments de preuve et leur examen objectif et impartial.

Or, lorsqu'un tir a causé la mort ou une atteinte à l'intégrité physique, les investigations ont pour objet de déterminer si l'une des hypothèses légales autorisant l'usage de l'arme était caractérisée et si les conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité étaient réunies.

En présumant ces conditions satisfaites, la loi déférée introduit une appréciation favorable à l'agent avant que les éléments nécessaires à cette vérification aient été réunis.

Ce risque est particulièrement sensible lorsque les éléments susceptibles de contredire les déclarations des agents ne peuvent être obtenus que par des actes d'enquête, tels que des auditions, des confrontations, des expertises ou l'exploitation d'enregistrements[10].

Si la présomption peut être renversée par tout élément de preuve contraire, cette faculté suppose que les investigations nécessaires à la découverte de tels éléments aient effectivement été conduites.

Ainsi, l'absence de garanties propres à assurer que la présomption demeure sans incidence sur l'ouverture, l'étendue et la conduite des investigations est susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif constitutionnel de recherche des auteurs d'infractions.

Il en résulte que les dispositions contestées n'assurent pas une conciliation satisfaisante entre l'objectif de protection juridique des agents poursuivi par le législateur et les exigences constitutionnelles attachées à la recherche des auteurs d'infractions.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, pas plus que la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour européenne de justice ou la chambre criminelle de la Cour de cassation, n'a jusqu'alors eu à se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une présomption d'usage licite en matière pénale.

La rédaction de l'article L. 435-1, III, du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction adoptée par le Parlement le 20 novembre 2026, crée une situation juridique inédite en matière pénale, consistant à introduire une présomption destinée, lorsqu'il sera fait usage de son arme par un agent de la force publique, non plus à réduire la portée et l'incidence de la présomption d'innocence, mais à renforcer la sécurité juridique des agents.

À titre liminaire, dans la conception française, consacrée depuis le code d'instruction criminelle de 1808, la procédure pénale a pour objet la manifestation de la vérité.

Ainsi, dans le code d'instruction criminelle, à tous les stades du procès pénal, la recherche et la manifestation de la vérité étaient l'objectif assigné aux autorités d'enquête, de poursuite et de jugement et la loi leur conférait les prérogatives nécessaires à cette recherche. Il en est ainsi des articles 35, 36, 87, 247, 268 et 321.

De même, le code de procédure pénale évoque la manifestation de la vérité en ses articles préliminaire; 39-3; 53; 54; 56; 60-2; 77-1-1; 77-2, I, I; 80-5; 81; 82; 82-1; 83-1; 94; 97; 99; 99-1; 99-2; 100-5; 103; 144; 144-1;

[10] Ce risque a été souligné par la Défenseure des droits qui, dans son avis n° 26-05 du 26 juin 2026, a alerté le législateur sur les conséquences que pourrait emporter l'instauration d'une telle présomption sur la conduite des investigations judiciaires, la manifestation de la vérité et l'effectivité des voies de recours ouvertes aux victimes.

175-2; 189; 221-1; 221-3; 230-28; 230-29; 230-30; 230-39; 230-40; 230-52; 310; 331; 373-1; 388-5; 393; 397-1; 397-1-1; 446; 456; 481; 484-1; 640; 652-2: 694-27; 706-40-1; 706-63-1 B; 706-95-9; 706-95-18; 706-101; 706-102-8.

La lecture de ces dispositions permet de constater que la manifestation de la vérité a deux implications en procédure pénale : elle permet, d'une part, de définir les missions et obligations des acteurs du procès pénal et, d'autre part, de justifier et de définir le cadre de la proportionnalité des atteintes aux droits fondamentaux des personnes mises en cause.

Dès lors, sans que cela puisse surprendre, les présomptions en matière pénale, qui en l'état du droit positif constituent toutes des atteintes à la présomption d'innocence, n'ont été admises que parce qu'elles contribuent à la manifestation de la vérité.

C'est la conclusion à laquelle parvient Virginie Hecquet, dans la thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles qu'elle a consacrée aux présomptions de responsabilité en droit pénal (Lille 2, sous la direction de la Professeure F. Dekeuwer-Desfossez, 2006) : « En tant que règle de preuve, elles contribuent notamment à la manifestation de la vérité qui, en raison des intérêts en jeu dans le procès pénal, revêt une importance capitale » (conclusion générale).

C'est aussi ce qui a conduit les juridictions à les admettre.

Ainsi, dans l'arrêt CEDH, 7 octobre 1988, *Salabiaku c. France*, n° 10519/83, la Cour européenne, envisageant la question sous l'angle de l'article 6, par. 2, de la Convention, relève que:

«28. Tout système juridique connaît des présomptions de fait ou de droit; la Convention n'y met évidemment pas obstacle en principe, mais en matière pénale elle oblige les États contractants à ne pas dépasser à cet égard un certain seuil. Si, comme semble le penser la Commission (paragraphe 64 du rapport), le paragraphe 2 de l'article 6 (art. 6-2) se bornait à énoncer une garantie à respecter par les magistrats pendant le déroulement des instances judiciaires, ses exigences se confondraient en pratique, dans une large mesure, avec le devoir d'impartialité qu'impose le paragraphe 1 (art. 6-1). Surtout, le législateur national pourrait à sa guise priver le juge du fond d'un véritable pouvoir d'appréciation, et vider la présomption d'innocence de sa substance, si les mots "légalement établie" impliquaient un renvoi inconditionnel au droit interne. Un tel résultat ne saurait se concilier avec l'objet et le but de l'article 6 (art. 6) qui, en protégeant le droit de chacun à un procès équitable et notamment au bénéfice de la présomption d'innocence, entend consacrer le principe fondamental de la prééminence du droit (voir, entre autres, l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 34, §55).

L'article 6 par. 2 (art. 6-2) ne se désintéresse donc pas des présomptions de fait ou de droit qui se rencontrent dans les lois répressives. Il commande aux États de les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense. La Cour recherchera si elles ont été franchies au détriment de M. Salabiaku » (dans le même sens : CEDH, 30 mars 2004, *Radio France c. France*, n° 53984/00).

Plus clairement, dans sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, le Conseil constitutionnel a décidé:

« 5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi » ; qu'il en résulte qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ; que, toutefois, à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ;

6. Considérant, en l'espèce, que le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est tenu au paiement d'une somme équivalant au montant de l'amende encourue pour des contraventions au code de la route en raison d'une présomption simple, qui repose sur une vraisemblance raisonnable d'imputabilité des faits incriminés ; que le législateur permet à l'intéressé de renverser la présomption de faute par la preuve de la force majeure ou en apportant tous éléments justificatifs de nature à établir qu'il n'est pas l'auteur de l'infraction ; qu'en outre, le titulaire du certificat d'immatriculation ne peut être déclaré redevable pécuniairement de l'amende que par une décision juridictionnelle prenant en considération les faits de l'espèce et les facultés contributives de la personne intéressée ; que, sous réserve que le titulaire du certificat d'immatriculation puisse utilement faire valoir ses moyens de défense à tout stade de la procédure, est dès lors assuré le respect des droits de la défense ; que, par ailleurs, manque en fait le moyen tiré du caractère automatique de la sanction ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'en l'absence d'événement de force majeure tel que le vol de véhicule, le refus du titulaire du certificat d'immatriculation d'admettre sa responsabilité personnelle dans la commission des faits, s'il en est l'auteur, ou, dans le cas contraire, son refus ou son incapacité d'apporter tous éléments justificatifs utiles seraient constitutifs d'une faute personnelle ; que celle-ci s'analyserait, en particulier, en un refus de contribuer à la manifestation de la vérité ou en un défaut de vigilance dans la garde du véhicule ; qu'est ainsi respecté le principe, résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait ».

Enfin, la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt Crim. 10 février 1992, n° 90-83.278, *Bull. crim.*, n° 62, a estimé que l'article 6, par. 2, de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas « pour objet de limiter les modes de preuve prévus par la loi interne mais d'exiger que la culpabilité soit légalement établie » et consacré le principe selon lequel ce texte ne met « pas obstacle aux présomptions de fait ou de droit instituées en matière pénale, dès lors que ces présomptions prennent en compte la gravité de l'enjeu et laissent entiers les droits de la défense » (v. aussi Crim., 1er février 2000, n° 99-84.764, *Bull. crim.*, n° 51).

Il en ressort qu'à l'égard de l'auteur présumé d'une infraction, préférablement de faible gravité, une présomption en matière pénale n'est admissible qu'autant qu'elle « répond à l'exigence pratique de

démontrer une infraction dont les preuves sont difficiles, voire impossibles à rapporter. L'atteinte à la présomption d'innocence est alors légitimée par la nécessité de pouvoir réprimer des atteintes à l'ordre public » (A. Darsonville, *Droit pénal général*, Dalloz, Sirey Université, 2024, §237 ; v. aussi F. Desportes et F. Le Gunehec, *Droit pénal général*, 15e éd., Economica, 2008, §469-2) et l'objet de la présomption légale consiste à tenir pour avérée l'existence de l'élément matériel et son imputation au mis en cause, par application du principe *Res ipsa loquitur* : les faits matériels établis sont suffisamment clairs et dénués d'ambiguïté pour que soit justifié le renversement de la charge de la preuve (selon la formule du Conseil constitutionnel, « les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité » au point que l'impossibilité du mis en cause à apporter une preuve contraire peut s'analyser « en un refus de contribuer à la manifestation de la vérité »). Ainsi, « cette présomption d'imputation n'est [...] reconnue qu'à certaines conditions dont la première est qu'elle repose sur des éléments la rendant vraisemblable et la seconde qu'elle puisse être renversée » (V. Malabat, « Responsabilité et irresponsabilité pénale », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, La Constitution et le droit pénal, août 2009).

Même si le raisonnement par analogie est toujours imparfait, il est en l'espèce justifié par l'innovation à laquelle a procédé le législateur en créant, non plus une présomption de culpabilité, mais une présomption de licéité. Il permet alors de constater que la présomption créée par le III. de l'article L. 435-1 CSI ne satisfait, *mutatis mutandis*, à aucune des conditions de légalité des présomptions en matière pénale.

- S'agissant, d'abord, de la nature des infractions concernées, dès lors que la présomption se rapportera à des faits d'usage des armes, elle concernera des faits graves ou qui auraient pu avoir des conséquences graves (homicide, mutilations, etc.) ;
- Ensuite, l'ambition de cette présomption n'est que, d'une part, de protéger les agents de la force publique de certains actes de la procédure pénale tant que ne sera pas renversée la charge de la preuve, et, d'autre part, d'amoindrir leur réticence à faire usage de leurs armes en opération.

L'exposé des motifs relève ainsi que « les agents des forces de l'ordre font souvent face à un second défi : celui de la judiciarisation de leurs actions, parfois perçue comme une remise en question systématique de leur engagement sur le terrain. Cette situation peut engendrer une insécurité juridique dissuasive et peser sur leur capacité d'agir face aux dangers » (E. Pauget, proposition de loi n° 691 visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions, Ass. nat., 3 décembre 2024).

Le rapporteur à la commission des Lois de l'Assemblée nationale est plus explicite. Il évoque « l'épreuve que représente l'ouverture d'une enquête pénale, quand bien même le policier aurait agi dans le strict respect du droit ; c'est aussi l'éventuelle médiatisation de son intervention, hélas de plus en plus fréquente, souvent à partir de vidéos tronquées à la défaveur des forces de l'ordre ; c'est enfin la mise en cause personnelle du policier et du gendarme, parfois sa suspension, alors même qu'il n'a fait que son travail et que, dans l'immense majorité des cas, il l'a bien fait, comme le montrent les conclusions des procédures pénales. [...]. La philosophie du présent texte est comparable. Il vise, au fond, à tenir compte des spécificités opérationnelles propres aux interventions des policiers et des gendarmes, qui ont lieu dans des situations de danger, dans un temps extrêmement contraint, et qui sont ensuite disséquées a posteriori. Cette proposition de loi a finalement un objectif clair : sécuriser l'action de ceux qui nous protègent. Il ne s'agit pas d'opposer les forces de l'ordre à l'État de droit, mais au contraire de permettre à l'État de droit de mieux prendre en compte les

contraintes qui pèsent sur l'action des forces de sécurité intérieure ». Mais il ajoute : « Le deuxième objectif du texte est d'éviter une forme d'inhibition des forces de l'ordre au cours de leurs interventions. La crainte d'une judiciarisation de tous leurs faits et gestes peut créer du doute dans leur esprit et compliquer la prise d'une décision importante en urgence. Je tiens ici à être clair : je ne souhaite pas une police qui tire davantage, mais je ne souhaite pas non plus une force publique qui n'intervient plus ou trop tard, par peur d'être systématiquement mise en cause, quand bien même elle aurait agi dans le strict respect des règles – ce qui est, encore une fois, le cas dans l'immense majorité des situations » (I. Boucard, Rapport n° 2342 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions, Ass. nat., 14 janvier 2026, compte-rendu des débats).

En d'autres termes et en pratique, comme le réclament de longue date les syndicats de police, l'ambition poursuivie par le législateur consiste:

- d'une part, à soustraire les agents de la force publique à la garde à vue tant que ne sera pas renversée la présomption d'usage légitime de l'arme. En effet, aux termes de l'article 62-2 du code de procédure pénale, pris en son alinéa premier, « la garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, par laquelle une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs » (nous soulignons). La présomption serait ainsi susceptible d'affecter l'appréciation des "raisons plausibles de soupçonner" que l'agent a commis un crime ou un délit puni d'emprisonnement ;
- d'autre part, à amoindrir l'incidence de la crainte de commettre une infraction lorsque l'agent de la force publique devra décider de faire ou non usage de son arme.

Or, force est de constater que la présomption ne sert que maladroitement l'objectif de sécurité juridique poursuivi par le législateur. En effet, si telle avait réellement été l'ambition du législateur, il aurait été mieux avisé de rapporter l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure à son seul alinéa premier, qui consacre dans le droit national les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme, et en restaurant l'autonomie du 5° dans le code pénal, parmi les causes d'exonération de la responsabilité pénale, comme il l'avait initialement fait (v. ancien art. 122-6-1 du code pénal). Surtout, en réduisant la crainte chez l'agent de la judiciarisation de ses actes, elle risque de produire l'effet inverse à celui recherché, en amenant des agents de la force publique, dont la formation n'est pas toujours satisfaisante, à s'être crus protégés par la présomption, qui n'aura aucun effet sur leur éventuelle responsabilité pénale lorsque les magistrats constateront que les conditions de l'alinéa 1er et/ou des 1° à 5° de l'article L. 435-1 CSI n'ont pas été scrupuleusement respectées.

De surcroît, l'introduction de la présomption ne sert aucune nécessité juridique, dès lors qu'il n'est pas contestable que les enquêtes diligentées contre les agents de la force publique, pour des faits d'usage de leurs armes, sont menées dans le respect scrupuleux des droits de la défense, que les poursuites sont diligentées avec parcimonie et que les condamnations sont rares et généralement peu sévères. Il est établi que les agents de la force publique bénéficient en pratique d'un traitement privilégié de la part de l'institution judiciaire, ce qui ne justifie pas la nécessité de leur offrir une quelconque protection en la matière.

En revanche, ainsi qu'il a été précédemment démontré, la présomption créée par le texte est susceptible, en retardant le début de l'enquête, de porter une atteinte irrémédiable à l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions (Cons. const., décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, cons. 4 et décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, cons. 21).

Ce risque est d'autant plus important qu'en retardant le placement en garde à vue de l'auteur du tir, le législateur lui offre, implicitement mais nécessairement, le temps de se concerter avec ses collègues.

Or, les rapports IGPN de 2024 et 2025 s'alarment de la multiplication des faits de faux et usage de faux en écriture publique imputables aux agents, qui « trouvent notamment leur origine dans la rédaction de procès-verbaux inexacts ou mensongers, visant à altérer la réalité des faits ou à dissimuler certaines actions ». Les chiffres ne sont pas négligeables, particulièrement si l'on se souvient que l'IGPN n'est saisi que d'environ dix pour-cent des enquêtes judiciaires diligentées contre des agents des forces étatiques de sécurité intérieure. Ainsi, en 2025, les saisines pour faux et usage représentaient presque sept pour-cent des affaires confiées à l'IGPN et le nombre d'affaires s'est établi comme suit ces dernières années : 2019 : 58 ; 2020 : 49 ; 2021 : 67 ; 2022 : 61 ; 2023 : 77 ; 2024 : 98 ; 2025 : 65.

De surcroît, les affaires récentes permettent de constater que la propension des agents à rédiger de faux procès-verbaux s'exprime y compris lorsque les faits pour lesquels ils sont mis en cause sont graves.

Enfin, et la durée des enquêtes en matière de tirs létaux ou ayant entraîné des mutilations, tout comme les divergences d'interprétation des juridictions pénales, le prouvent (v. pour un exemple récent, dans l'affaire du tir mortel contre Nahel Merzouk, CA Versailles, 5 mars 2026 et Crim. 10 juin 2026, 26-81.675 ; en outre, contrairement aux affaires de violences, y compris avec armes, contre personne dépositaire de l'autorité publique, les faits d'usage de leurs armes par les agents de la force publique ne sont généralement pas orientés vers des procédures accélérées - ce qui confirme la difficulté à les interpréter a priori et sans qu'une enquête sérieuse et effective soit diligentée), les circonstances dans lesquelles les agents de la force publique sont amenés à faire usage de leurs armes sont rarement univoques et évidemment conformes aux exigences légales. Or, force est à nouveau de constater que la présomption créée à l'article L. 435-1, III, du code de la sécurité intérieure n'aura pour seul effet que de retarder le début de l'enquête judiciaire, et de la rendre plus complexe chaque fois que l'auteur du tir et ses collègues auront disposé du temps de se concerter et d'harmoniser leur version des faits.

Dès lors, en instituant une présomption de licéité de l'usage des armes susceptible d'entraver la manifestation de la vérité et la conduite effective des investigations, sans prévoir de garanties suffisantes pour prévenir de telles conséquences, le législateur a méconnu les exigences découlant de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

Il appartient, par conséquent, au Conseil constitutionnel de déclarer les dispositions contestées contraires à la Constitution.

VIII. SUR LA MÉCONNAISSANCE PAR L'ARTICLE UNIQUE DE L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Le Conseil constitutionnel reconnaît que l'**objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice** résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789.

Dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, il a examiné, au regard de cet objectif, les conditions d'articulation des compétences judiciaires résultant de la création du procureur de la République financier. Dans sa décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014, il a également tenu compte des garanties permettant de prévenir des difficultés dans le fonctionnement des juridictions prud'homales.

Il résulte de ces décisions que le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice s'apprécie notamment au regard des conséquences susceptibles de résulter des règles instituées par le législateur sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, ainsi que de l'existence de garanties légales permettant de prévenir les difficultés inhérentes à leur mise en œuvre.

En l'espèce, la loi déférée institue une présomption de légalité sans déterminer son articulation avec les différentes étapes de la procédure pénale.

Elle ne précise pas les conséquences de cette présomption sur l'appréciation des circonstances de l'usage de l'arme par les enquêteurs, sur les décisions du ministère public ou sur l'office des juridictions de jugement.

Elle ne détermine pas davantage les conditions de son application éventuelle aux procédures non pénales susceptibles de résulter du même usage de l'arme.

Or, un même usage de l'arme est susceptible de donner lieu à plusieurs procédures, pénale, disciplinaire ou indemnitaire, dont les finalités et les règles probatoires diffèrent.

À défaut pour le législateur d'avoir déterminé le champ d'application de la présomption instituée, les autorités appelées à connaître des mêmes faits pourraient être conduites à retenir des interprétations divergentes de sa portée et des conditions de son renversement.

Si l'autonomie de ces procédures ne fait pas obstacle à des appréciations distinctes, cette imprécision est susceptible d'entraîner des interprétations divergentes de la portée du dispositif et de compliquer l'articulation des procédures engagées à raison des mêmes faits.

La difficulté est particulièrement importante lorsque la présomption porte sur les conditions mêmes dont la vérification constitue l'objet des investigations.

En effet, l'autorité judiciaire doit pouvoir apprécier la légalité d'un tir au terme d'une analyse complète et contradictoire des circonstances de l'intervention. Une règle conduisant à présumer cette légalité, sans déterminer précisément son incidence sur les actes de procédure et sur l'appréciation de la preuve, est susceptible de perturber la cohérence de cette démarche.

Les requérants soutiennent que le législateur n'a pas suffisamment déterminé les modalités d'articulation de la présomption avec les missions des autorités chargées de l'enquête, des poursuites et du jugement, alors même que cette articulation conditionne l'effectivité du dispositif.

Dans ces conditions, les dispositions contestées sont susceptibles de compromettre la cohérence de la procédure pénale et l'exercice effectif des missions de l'autorité judiciaire.

Elles méconnaissent ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, et doivent, sur ce fondement également, être déclarées contraires à la Constitution.

IX. SUR LA MÉCONNAISSANCE PAR L'ARTICLE UNIQUE DES EXIGENCES DÉCOULANT DES ARTICLES 12 ET 15 DE LA DÉCLARATION DE 1789

Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789, « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

Cette disposition consacre une exigence constitutionnelle de **contrôle de l'action des agents publics**.

Dans sa décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, aux paragraphes 11 et 12, le Conseil constitutionnel a examiné au regard de l'article 15 l'exclusion de certaines catégories de responsables publics du champ des poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Il a jugé que cette exclusion ne méconnaissait pas l'article 15, compte tenu des autres contrôles et obligations politiques, administratives ou pénales auxquels les responsables concernés demeuraient soumis.

Cette décision ne consacre donc pas l'obligation de soumettre tous les agents publics à un régime identique de responsabilité. Elle montre néanmoins que l'appréciation d'un régime particulier doit tenir compte des mécanismes de contrôle et de responsabilité qui subsistent.

Cette exigence doit être rapprochée des dispositions de l'article 12 de la Déclaration de 1789, aux termes desquelles « la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

Les requérants soutiennent qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les garanties juridiques reconnues aux agents dépositaires de la force publique dans l'exercice de leurs fonctions ne sauraient avoir pour effet de compromettre l'effectivité du contrôle auquel l'usage de cette force doit demeurer soumis.

Les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale exercent des prérogatives de puissance publique dont l'usage est susceptible de porter gravement atteinte aux droits des personnes. L'exercice de ces prérogatives doit demeurer soumis à des mécanismes effectifs de contrôle et, le cas échéant, de mise en cause de la responsabilité des agents concernés.

La disposition contestée ne crée pas une immunité pénale. Elle ne supprime ni les contrôles administratifs ni les procédures disciplinaires ou judiciaires applicables.

Elle instaure toutefois, au bénéfice des agents concernés, une présomption qui porte sur la légalité même de l'usage de leur arme.

Si cette présomption devait avoir pour effet de rendre, en substance, plus difficile l'établissement des circonstances d'un usage illégal de la force, elle serait susceptible d'affaiblir l'effectivité des mécanismes permettant aux citoyens de demander compte aux agents publics de l'exercice de leurs fonctions.

Or, le législateur n'a pas déterminé les garanties propres à prévenir un tel effet.

Les requérants soutiennent dès lors que, compte tenu de la nature des prérogatives concernées et des conséquences que leur exercice est susceptible d'emporter sur la vie et l'intégrité physique des personnes, l'instauration d'une telle présomption de légalité, sans garanties suffisantes permettant aux citoyens de demander effectivement compte aux agents publics de l'usage qu'ils font de la force, méconnaît les exigences découlant notamment de l'article 15 de la Déclaration de 1789.

Les requérants demandent, par conséquent, au Conseil constitutionnel de déclarer, également sur ce fondement, les dispositions contestées contraires à la Constitution.

X. À TITRE SUBSIDIAIRE, SUR LA NÉCESSITÉ DE RÉSERVES D'INTERPRÉTATION

Si le Conseil constitutionnel ne devait pas déclarer contraires à la Constitution les dispositions contestées, celles-ci ne pourraient, sans méconnaître les exigences résultant notamment des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, être interprétées comme ayant pour effet :

- De subordonner l'ouverture ou la poursuite d'une enquête judiciaire à la production préalable d'un élément de preuve susceptible de renverser la présomption ;
- De limiter l'étendue des investigations nécessaires à la recherche et à la conservation des éléments de preuve relatifs aux circonstances de l'usage de l'arme ;
- De dispenser les autorités compétentes d'examiner les éléments à charge et à décharge permettant d'apprécier le respect des conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité ;
- De restreindre l'office du juge dans l'appréciation des circonstances de l'intervention et des conditions légales du recours à l'arme ;
- De faire obstacle à l'exercice des recours ouverts aux personnes ayant subi un dommage résultant de l'usage de l'arme ;
- De dispenser les autorités chargées de l'enquête et de l'instruction de vérifier concrètement la réunion de chacune des conditions légales auxquelles l'usage des armes demeure subordonné ;
- De transférer aux personnes lésées la charge de rechercher et de produire les éléments de preuve dont l'obtention nécessite l'exercice des pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire.

Il appartiendrait également au Conseil constitutionnel de préciser, si cela était nécessaire à la sauvegarde des droits constitutionnellement garantis, que la présomption ne saurait avoir pour effet de faire peser sur les personnes lésées une obligation préalable de produire des éléments auxquels elles ne peuvent accéder qu'au moyen des investigations conduites par l'autorité judiciaire.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office,

Les députées et députés auteurs de la présente saisine demandent au Conseil constitutionnel :

À titre principal, de déclarer contraires à la Constitution les dispositions de l'article unique de la loi déférée instituant une présomption de légalité de l'usage des armes au bénéfice des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ;

À titre subsidiaire, si le Conseil constitutionnel ne prononçait pas cette censure, d'assortir la déclaration de conformité des réserves d'interprétation nécessaires pour garantir que la présomption instituée demeure sans incidence sur l'ouverture et la conduite des investigations, sur la recherche et la conservation des éléments de preuve, ainsi que sur l'exercice des recours et l'office du juge.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, à l'expression de notre haute considération.