

ASSEMBLÉE GENERALE DU 17 SEPTEMBRE 2021

COMMISSION
LIBERTÉS ET DROITS DE
L'HOMME

**PROJET DE LOI
RELATIF A LA
RESPONSABILITE
PENALE ET A LA
SECURITE INTERIEURE**

ASSEMBLEE GÉNÉRALE DU 17 SEPTEMBRE 2021

COMMISSION LIBERTÉS ET DROITS DE L'HOMME

PROJET DE LOI RELATIF A LA RESPONSABILITE PENALE ET A LA SECURITE INTERIEURE

RAPPORT

PREAMBULE

Le 19 juillet 2021, le gouvernement a présenté en conseil des Ministres le projet de loi n°4387 relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, à la suite de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 8 juillet 2021¹.

Comme à l'accoutumée, le texte doit être examiné en procédure accélérée, en commission des lois à l'Assemblée nationale le 14 septembre 2021 et en séance publique à partir du 21 septembre. Les rapporteurs en sont les députés de La République en Marche, Jean-François Eliaou, Jean-Michel Mis et Naïma Moutchou.

Véritable voiture balai, roulant sur le chemin de la campagne présidentielle, le projet de loi comprend des dispositions qui n'ont aucun rapport les unes avec les autres puisqu'il y est question de réformer l'irresponsabilité pénale mais également de repêcher certaines dispositions de la loi « sécurité globale » suite à l'invalidation du Conseil Constitutionnel ainsi que celles concernant les mineurs non accompagnés, évincées du projet de loi relatif à la « [protection des enfants](#) » en discussion au parlement .

S'agissant de l'irresponsabilité pénale, le texte, suivant certaines préconisations du rapport de la mission « Flash » MOUTCHOU SAVIGNAT², propose de revenir sur les équilibres législatifs inscrits à l'article 122-1 du Code pénal et vise à renforcer la pénalisation en cas de trouble mental résultant d'une intoxication volontaire.

¹ CE AVIS n°402975

² Mission « Flash » sur l'application de l'article 122-1 du Code pénal communication de Naima MOUTCHOU et Antoine SAVIGNAT du 30 juin 2021

Rapport d'information présenté à l'Assemblée générale du 17 septembre 2021
Ce rapport a donné lieu à l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux.

Autres axes du projet de loi dans un objectif l'objectif de répression accrue devenu récurrent dans les textes d'initiatives gouvernementales :

- Le renforcement de la protection des forces de sécurité intérieure avec les dispositions attendues sur la captation d'images tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés³.
- Un « cadre juridique aux garanties renouvelées » pour la mise en œuvre, par les services de l'État dans l'exercice de leurs missions, de dispositifs de captation d'images dans le respect du droit à la vie privée (vidéo-surveillance dans les locaux de garde à vue ; caméras aéroportées ; caméras embarquées).
- Des dispositions encadrant, en autres, les violences volontaires commises à l'encontre d'agents chargés de la sécurité, le refus d'obtempérer, les rodéos motorisés, le contrôle des armes.

Enfin, il introduit diverses dispositions au titre de l'expression devenue usuelle dans les réformes pénales - « l'efficacité et la simplification de la procédure pénale » - visant, à mots à peine couverts, les mineurs étrangers avec la possible retenue d'une personne du fait d'une erreur sur sa majorité ou sa minorité, et le recueil de ses empreintes digitales lorsqu'elle refuse de donner son identité ou le dispositif d'amende forfaitaire délictuelle.

Cette communication s'inscrit dans la continuité des 3 rapports et motions présentés par la Commission Libertés et Droits de l'Homme aux assemblées générales et la porte étroite déposée par le Conseil national des barreaux⁴.

³ [Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 - Loi pour une sécurité globale préservant les libertés \[Non conformité partielle – réserve\]](#)

⁴ 09.CNB-RP_2021-07-02_LDH_PJL-protection-des-enfants_SAINTE-REMY-ROQUES
06.CNB-RI_2021-06-04_LDH_Responsabilité pénale_ROQUES
15.CNB-MO_2020-11-13_LDH_Sécurité globale_VOSS[Final]

SOMMAIRE

[_Toc82621920](#)

SOMMAIRE	4
I. Pénalisation en cas de trouble mental résultant d'une intoxication volontaire	5
A. Contexte	5
B. Des propositions guère convaincantes	7
II. Des mesures diverses relatives à la justice et la sécurité intérieure	10
A. Les dispositions intéressant la sécurité intérieure	10
B. Autres dispositions diverses en matière pénale	16
III. ANNEXE : résolution portant sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure	21

I. PENALISATION EN CAS DE TROUBLE MENTAL RESULTANT D'UNE INTOXICATION VOLONTAIRE

A. Contexte

Pour rappel, en juin dernier, la commission Liberté et droits de l'Homme a présenté à l'Assemblée générale un rapport d'information sur le projet de réforme de l'irresponsabilité pénale, rapport qui s'inscrivait dans le cadre des réflexions engagées sur l'irresponsabilité pénale par le Garde des Sceaux, sur les équilibres législatifs, la nécessité ou pas de les faire évoluer.

Le rapport concluait en émettant des réserves concernant une réforme de l'article 122-1 du code pénal susceptible de déséquilibrer l'architecture existante et en insistant sur le besoin de moyen de l'expertise psychiatrique

Le 30 juin 2021, la mission flash de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'application de l'article 122-1 du code pénal privilégiait 3 pistes :

- La prise en compte de la faute antérieure en conservant l'article 122-1, en excluant l'irresponsabilité pénale en cas d'intoxication délibérée dans le cadre d'un projet criminel préalable et en sanctionnant l'intoxication délibérée,
- Maintenir la compétence de la chambre de l'instruction sans prononcer l'irresponsabilité pénale,
- Une reconsidération du rôle et de la place de l'expert dans la formation de la décision judiciaire pour répondre à l'effondrement du nombre d'experts psychiatres et à leurs besoins de formation.

Le projet de loi déposé le 20 juillet ne retient que la première piste avec la prise en compte du comportement fautif dans l'appréciation de l'irresponsabilité pénale :

Une exception à l'article 122-1 du Code Pénal.

L'article 1er du projet de loi insère dans le code pénal un article 122-1-1 lequel prévoit une exception à l'irresponsabilité pénale prévue par l'article 122-1 lorsque l'abolition du discernement de la personne ou l'abolition du contrôle de ses actes au moment de la commission d'un crime ou d'un délit résulte de ce que, dans un temps très voisin de l'action, la personne a volontairement consommé des substances psychoactives dans le dessein de commettre une infraction ou de faciliter sa commission.

Cette nouvelle disposition prévoit donc une exception à l'irresponsabilité lorsque la personne a consommé des produits toxiques pour faciliter le passage à l'acte après avoir forgé son projet criminel.

La création de deux nouvelles infractions en cas d'atteinte à la vie ou à l'intégrité de la personne résultant d'une intoxication volontaire (article 2 du P.J.L)

Il s'agit d'infractions intentionnelles de consommation de substances psychoactive même si le dommage final en résultant n'était pas voulu par leur auteur.

L'article 221-5-6 punit de dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende le fait pour une personne d'avoir consommé volontairement, de façon illicite ou manifestement excessive, des

substances psychoactives en ayant connaissance du fait que cette consommation est susceptible de la conduire à commettre des atteintes à la vie ou à l'intégrité d'autrui, lorsque cette consommation a entraîné un trouble psychique ou neuropsychique sous l'emprise duquel elle a commis un homicide volontaire dont elle est déclarée pénalement irresponsable en application du premier alinéa de l'article 122-1.

Si le fait mentionné au premier alinéa a été commis par une personne qui a été précédemment déclarée pénalement irresponsable d'un homicide volontaire en application du premier alinéa de l'article 122-1 en raison d'une abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes résultant d'un trouble psychique ou neuropsychique provoqué par la consommation volontaire des mêmes substances psychoactives, la peine est portée à quinze ans de réclusion criminelle.

L'article 222-18-1 sanctionne la même consommation lorsqu'elle a entraîné un trouble psychique ou neuropsychique sous l'empire duquel la personne a commis des faits qualifiés de violences sur autrui. Cette disposition réprime une telle consommation de sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque la personne aura commis sur autrui des violences ayant entraîné la mort, de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende si les violences ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente et de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende si les violences ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours.

L'article 3 de la loi procède à une coordination dans l'article 351 du code de procédure pénale concernant les questions devant être posées devant la cour d'assises en cas de poursuites pour meurtre ou assassinat :

Si la question de l'irresponsabilité pénale est posée devant la juridiction criminelle en raison d'un trouble mental, alors que ce trouble mental est susceptible de résulter d'une intoxication volontaire, le président devra obligatoirement poser une question subsidiaire portant sur la commission des deux infractions définies à l'article 2 du P.J.L.

Si la cour d'assises déclare l'accusé irresponsable pénalement pour les infractions d'assassinat, de meurtre, d'actes de torture ou de barbarie ou de violences, elle devra donc se prononcer sur la commission de ces nouvelles infractions.

Sans surprise, le gouvernement a donc retenu les pistes proposées par la Direction des affaires criminelles et des Grâces et la Mission Flash du 30 juin 2021 à savoir :

Une exclusion de l'irresponsabilité pénale lorsque l'auteur qui a forgé son projet criminel s'est délibérément intoxiqué pour en faciliter la commission.

La création d'une infraction autonome d'intoxication délibérée.

L'exécutif justifie cette réforme d'une ligne « la loi ne distinguant pas selon l'origine du trouble en particulier dans le cas où l'auteur a consommé délibérément des substances ayant conduit à l'abolition de son discernement, cet état de droit ne serait pas satisfaisant selon une grande majorité des personnes auditionnées ». Il est cependant très regrettable que l'étude d'impact ne comporte pas le détail des auditions lesquelles vont à rebours de celles contenues dans le rapport de mission de Messieurs HOUILLON et RAIMBOURG .

En outre, le gouvernement reconnaît que ces nouvelles dispositions ne viseront qu'une infime partie des personnes poursuivies puisqu'aujourd'hui l'irresponsabilité pénale ne concerne que 0,5% des quelques 2 millions de personnes poursuivies chaque année par la justice pénale.⁵

Dans ces conditions était-il vraiment nécessaire, opportun et utile de surpénaliser les malades mentaux, au risque de neutraliser l'irresponsabilité pénale et de porter atteinte à la sécurité juridique et aux principes généraux de droit pénal tels que l'élément intentionnel constitutif de l'infraction.

B. Des propositions guère convaincantes

Afin de justifier l'exclusion de l'irresponsabilité pénale prévue par l'article 122-1 à portée constitutionnelle lorsque l'abolition (et non l'altération) du discernement de la personne ou l'abolition du contrôle de ses actes au moment de la commission d'un crime ou d'un délit résulte de ce que la personne s'est volontairement intoxiquée dans le dessein de faciliter la commission de ces faits ou de faits de même nature, le gouvernement rappelle que la jurisprudence l'admet déjà⁶ et que des législations étrangères inscrivent cette condition d'absence de faute préalable dans leurs législations.

D'une part les législations étrangères dont on voudrait s'inspirer sont souvent idéalisées. Qu'il s'agisse des pays de Common Law ou des pays de tradition romano-germanique, la plupart des systèmes juridiques qui ont intégré la question de l'intoxication volontaire préalable comme exception à l'irresponsabilité pénale en cas de trouble psychique ou neuropsychique au moment des faits ont donné lieu à des législations souvent touffues, difficiles à interpréter ou intégrant des précédents jurisprudentiels parfois obsolètes. Il en résulte souvent une casuistique « (pré)-intentionnelle » si complexe que l'applicabilité du texte devient périlleuse pour le juge le rendant encore plus dépendant de l'expert, lequel hérite lui-même d'une mission toujours plus délicate à mener.

D'ailleurs, en 2003, la loi suisse, qui ne retient l'irresponsabilité pénale qu'à l'égard d'auteurs dont le discernement est aboli exclusivement en raison d'une pathologie mentale, a donné lieu de nombreuses critiques relatives aux très grandes difficultés rencontrées par l'expert pour se prononcer.

D'autre part on oublie que l'expertise psychiatrique n'est jamais qu'un élément de preuves parmi d'autres laissé à l'appréciation des juges et constitue par nature une évaluation voire une reconstitution au regard des connaissances de la clinique et des éléments de fait de ce qu'a « probablement » pu être ou ne pas être le discernement d'une personne au moment des faits. Dans ces circonstances, exiger des experts -comme on voudrait le faire avec les projets de réforme envisagés en présence d'auteurs souvent malades ou dépendant déjà de toxiques- qu'ils se déterminent sur des états de conscience antérieurs voire sur des conditions à seule fin de réprimer la prise de toxiques fautive ayant entraîné la commission d'infractions criminelles ou délictuelles pourrait aboutir de fait à pénaliser « la folie » dès qu'elle s'accompagne d'addiction.

L'adoption de ces dispositions va fragiliser incontestablement l'élément intentionnel, principe fondamental de droit pénal pour un résultat illusoire et une application ardue et hasardeuse.

⁵ De 2012 à 2019, 1159 décisions d'irresponsabilité pénale ont été rendues (Voir p. 7 les Conclusions de la Mission Flash)

⁶ Voir étude d'impact « Il est possible d'observer que d'une manière générale, le législateur prend en compte la faute antérieure en la faisant rétroagir sur la faute non intentionnelle, puisqu'il a érigé en circonstances aggravantes des qualifications d'homicide involontaire et de blessures involontaires la consommation de stupéfiants ou d'alcool. Tel est également le cas pour certaines infractions intentionnelles (viol, agression sexuelle, violences).

- Comment articuler la « pénalisation » de l'intention antérieure et le passage à l'acte favorisé par le toxique avec la notion de tentative laquelle n'est constituée et réprimée par notre code pénal que « dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur, ce qui implique a contrario que jusqu'à la survenance de la « circonstance indépendante », il n'y a qu'un simple projet qui peut avoir intellectuellement disparu s'il n'y a plus du tout de discernement et d'imputabilité ?
- Comment caractériser la faute préalable alors que les toxicomanes ont souvent une maladie mentale et les malades mentaux sont souvent des consommateurs de stupéfiants. Ainsi que le souligne le Syndicat de la Magistrature ⁷un comportement a priori fautif peut être également la résultante d'un trouble mental préexistant ?
- Comment éviter les risques de multiplication des mises en cause des personnes ayant en charge le suivi de personnes toxicomanes déclarés pénalement responsables dès lors que la prise de toxiques antérieure pourrait avoir été facilitée par leur éventuelle défaillance ou par un défaut de surveillance ?
- Comment déterminer avec certitude le lien de causalité entre l'intoxication volontaire et l'abolition de discernement alors même que les causes et les origines de la folie sont multiples et complexes ? Il n'est pas certain que la réserve prescrite par le Conseil d'Etat, selon laquelle l'intoxication doit avoir lieu dans un temps très voisin, « notion totalement floue » suffise.

D'ailleurs si dans son avis du 8 juillet 2021⁸ le Conseil d'Etat relève qu'à l'instar de la législation de nombreux pays comparables à la France, le texte apporte au principe d'irresponsabilité pénale une exception précise et limitée, ne méconnaît pas l'exigence d'un élément moral pour engager la responsabilité pénale et ne se heurte à aucun obstacle conventionnel ou constitutionnel, il souligne toutefois que l'exception introduite par le projet de loi, (...) a une portée plus que limitée : « la réunion des conditions de l'exclusion de l'irresponsabilité pénale paraissant très théorique et la preuve de l'élément intentionnel extrêmement difficile à apporter en pratique ».

La création d'infractions autonomes d'intoxication volontaire n'est guère plus convaincante.

Comme le souligne le gouvernement dans son étude d'impact, il s'agit de créer des infractions sui generis réprimant l'intoxication volontaire à l'origine d'une abolition du discernement, et se concluant soit par la mort soit par des blessures graves, dans le cadre de qualifications ad hoc, correspondant à des niveaux de répression en deçà de ceux de l'infraction initialement réalisée pour tenir compte des circonstances particulières de sa commission.

« La consommation de façon illicite ou manifestation excessive de substances psychoactives, comme des produits stupéfiants, de l'alcool ou des médicaments, doit ainsi avoir été réalisée volontairement, en ayant connaissance que cette consommation était susceptible de la conduire à commettre des atteintes à la vie ou à l'intégrité d'autrui ». Le texte d'incrimination n'exige pas néanmoins dans son élément intentionnel que la personne ait souhaité les conséquences de son acte.

- « Comment définir une consommation excessive ? Jusqu'où va-t-on pousser l'exigence de prévisibilité et de conscience par l'auteur des conséquences des effets de sa prise de toxique ? Faudra-t-il connaître de manière approfondie les contre-indications même rarissimes de tel ou tel toxique, couplée ou non à tel terrain pathologique préexistant, et ne pourra-t-on voir l'auteur bénéficier de l'irresponsabilité pénale que lorsque les conséquences d'une prise de toxiques sont totalement inconnues de la littérature scientifique et

⁷ Observations du Syndicat de la Magistrature devant la Commission sur l'irresponsabilité pénale du 8 septembre 2020

⁸ [Avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure](#)

imprévisibles pour le mis en cause alors même que ces conséquences sont variables d'un individu l'autre ? Ce serait pourtant faire peser sur l'auteur (qui commet certes une faute au regard de la loi en prenant un toxique non prescrit) une obligation de prudence d'une rigueur totalement décorrélée de la réalité en pratique de l'état de santé mental de bien de toxicomanes.

C'est si peu clair que le Conseil d'Etat a jugé utile de préciser que « la connaissance des risques par l'auteur des violences pourra résulter soit de la nature de la substance en cause et de ses effets connus, soit des conséquences que sa consommation par l'intéressé auront entraîné par le passé. Par ailleurs, tant cette condition que l'exigence que la consommation ait été volontaire conduira à exclure du champ d'application de la disposition les situations résultant d'un acte malveillant (empoisonnement), de l'erreur d'un tiers (prescription médicale erronée) ou d'une ingestion accidentelle. L'arrêt d'un traitement psychoactif ne pourra pas davantage être incriminé ».

Ainsi, en pratique, il conviendra que l'expert psychiatre évalue l'état mental de la personne au moment du passage à l'acte initial, pour le cas échéant conclure à une abolition de son discernement, mais également au moment de la prise des substances psychoactives. Les conclusions de l'expert devront ensuite être appréciées souverainement par les juges du fond mais aussi par les jurés à l'aune des éléments de faits du dossier et des circonstances de leur commission. C'est dire la responsabilité et la charge qui pèseront sur les épaules de l'expert aujourd'hui en voie de disparition et sur les jurés qui devront s'emparer d'une telle usine à gaz ?⁹

Or les peines prévues sont pourtant d'une lourdeur certaine (10 et 15 ans d'emprisonnement) avec une circonstance aggravante tenant à une déclaration d'irresponsabilité pénale antérieure.

A cet égard, il nous paraît très dangereux et à vrai dire sur le plan des principes de droit totalement hérétique de retenir une circonstance aggravante tenant à une déclaration d'irresponsabilité pénale antérieure. En effet dès lors que la personne n'était pas responsable des faits commis comment peut t'on les lui reprocher et les retenir comme une circonstance aggravante par la suite lorsqu'elle est de nouveau déclarée irresponsable. Il en va de même de retenir que cette circonstance puisse s'appliquer rétroactivement y compris en cas de déclaration d'irresponsabilité antérieure à l'entrée en vigueur de la loi ou relative à des faits antérieurs à cette entrée en vigueur.

En conclusion, le Conseil national des barreaux ne peut souscrire à de telles propositions lesquelles pénalisent encore la maladie mentale qui l'est déjà beaucoup trop , remettent en cause l'équilibre actuel du régime de l'irresponsabilité pénale et portent atteinte à l'élément moral principe fondateur de l'élément intentionnel par la création d'infractions sui generis au risque de créer un remède pire que le mal et de donner aux victimes l'illusion trompeuse que le droit peut leur apporter toutes les réponses.

Plutôt que de toucher à l'édifice de l'article 122-1 du Code pénal, le gouvernement devrait faire preuve de courage et repenser de manière urgente l'expertise psychiatrique en lui donnant les moyens humains, de formation et de rémunération pour fonctionner et rendre plus attractive la profession comme le préconisent les députés Moutchou et Savignat dans leurs conclusions du 30 juin 2021.

⁹ Si est posée devant la juridiction criminelle la question de l'irresponsabilité pénale en raison d'un trouble mental, alors que ce trouble mental est **susceptible de résulter d'une intoxication volontaire**, le président devra **obligatoirement poser une question subsidiaire portant sur la commission des deux infractions** définies à l'article 2 du P.J.L. **Si la cour d'assises déclare l'accusé irresponsable pénalement** pour les infractions d'assassinat, de meurtre, d'actes de torture ou de barbarie ou de violences, **elle devra donc se prononcer sur la commission de ces nouvelles infractions.**

II. Des mesures diverses relatives à la justice et la sécurité intérieure

Tel que le précise le Conseil d'Etat dans son avis précité du 8 juillet 2021 sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, le texte initialement consacré à l'irresponsabilité pénale en cas de trouble mental résultant d'une intoxication volontaire a été élargi, à la suite de la première saisine rectificative, à des mesures de nature diverse intéressant la justice et la sécurité intérieure.

Sans surprise on y trouve la suite de la pérennisation des quatre mesures de police administrative introduite par la [loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite SILT](#), qui a pris le relais de l'état d'urgence instauré à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis de novembre 2015. Et enfin, un « package fourre-tout » répondant à des exigences syndicales et politiques non satisfaites dans les textes précédents.

A. Les dispositions intéressant la sécurité intérieure

Les dispositions « sécurité intérieure » visent pour partie à se conformer aux exigences de la décision exposée précédemment du Conseil constitutionnel 20 mai 2021¹⁰ qui avait censuré certaines dispositions de la loi vers une sécurité globale préservant les libertés, promulguée le 25 mai 2021. C'est le cas des dispositions relatives au placement sous vidéosurveillance des personnes en garde à vue et de celles concernant l'usage par certains services de l'Etat de caméras aéroportées et de drones. En ce qui concerne la surveillance vidéo de la garde à vue, le Conseil constitutionnel avait retenu que l'article 41 de la loi n'assurait pas une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

Tout comme les dispositions relatives à l'irresponsabilité pénale, la création d'un délit nouveau réprimant certaines violences commises à l'encontre notamment de militaires de la gendarmerie et d'agents de police ont été décidées par le Gouvernement à la suite d'événements ayant suscité une grande émotion dans l'opinion publique.

Le P.J.L, dans sa partie « sécurité intérieure », vise à :

- **Renforcer la lutte contre les violences commises contre les forces de sécurité intérieure avec une augmentation des peines**

L'article 4 du projet de loi insère dans le code pénal au lieu et place d'une circonstance aggravante une infraction spécifique prévoyant des sanctions plus sévères, pour les violences commises à l'encontre des forces de sécurité intérieure, dont les agents de police municipale :

Ainsi, pour des violences aggravées ayant entraîné une incapacité totale de travail (ITT) de plus de 8 jours, les peines pourraient aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement, au lieu de 7 aujourd'hui. En l'absence d'ITT ou avec moins de 8 jours d'ITT, les peines seraient déjà de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Il en serait de même en cas de violences commises contre les membres de la famille de ces agents, ou contre toute personne affectée dans les services de police ou de gendarmerie nationales et qui exerce ses fonctions sous l'autorité des forces de l'ordre.

¹⁰ Op cit p.1 : [Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 - Loi pour une sécurité globale préservant les libertés \[Non conformité partielle – réserve\]](#)

Cette nouvelle infraction n'a d'autre justification que de répondre de manière démagogique à une demande jamais assouvie des syndicats de policiers qui considèrent la justice laxiste envers les auteurs de telles violences.

L'étude d'impact peine d'ailleurs à démontrer le lien de causalité entre la sévérité de la peine et la baisse de la délinquance. Par ailleurs, il a été mis en évidence par des sociologues comme Paul Rocher ou encore Fabien Jobard que le niveau de violence n'est pas statistiquement plus élevé aujourd'hui qu'il y a 20 ans, mais que le sentiment de violence de la part des policiers a augmenté, outre des conditions de travail qui se dégradent.

Les dispositions de l'article 4 du projet de loi ne sont pas exemptes de critiques. Nous partageons celles développées par le Conseil d'Etat, déjà émise dans son avis n° 401549 du 3 décembre 2020 : le code pénal comporte de nombreuses incriminations relatives aux menaces, intimidations ou violences contre des personnes chargées de certaines missions de service public. Ainsi, répondant une fois de plus à des événements particuliers, voulant légiférer sous le coup de l'émotion ou de la pression des syndicats de policiers, les dispositions proposées ne sont pas bien articulées entre elles, ce qui crée des incohérences, contribue à une fragmentation ou « *parcellisation* » des infractions et complexifie le droit positif.

L'inutilité de ce dispositif nous conduit à considérer, avec le Conseil d'Etat, qu'il convient « *d'engager une réflexion afin de (...) donner plus de lisibilité et de cohérence* » aux incriminations prévues sur ce point dans le code pénal. A cet égard, la profession d'avocat a très souvent critiqué les réformes législatives répondant à l'actualité et guidées par l'agitation sécuritaire en demandant une évaluation des dispositifs existants préalablement à toute volonté de légiférer.

Par ailleurs, le Conseil national des barreaux s'est déjà prononcé contre de telles mesures aux effets délétères en matière d'incarcération et ne peut que regretter qu'une fois encore aucune réflexion et encore moins disposition ne soit portée sur le rétablissement du lien de confiance entre la police et la population. Ce dernier suppose des mesures concrètes tel que l'instauration d'un récépissé en cas de contrôle d'identité, une identification des forces de l'ordre assortie d'une sanction ou encore la création d'une autorité indépendante de contrôle des forces de l'ordre.

- **Doter de nouveaux moyens juridiques en cas de refus d'obtempérer**

L'article 5 du projet de loi vise à renforcer les mesures administratives conservatoires et le régime des peines applicables au délit de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter.

Actuellement sanctionné d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (article L.233-1 du code de la route), les peines seraient doublées. De plus, serait prévue la rétention immédiate du permis de conduire pendant un délai de 72 heures, associée à la possibilité pour le préfet de prendre un arrêté de suspension provisoire (jusqu'à un an en cas de refus d'obtempérer aggravé) sans possibilité de permis blanc permettant de conduire pour le travail ou pour raison médicale ou familiale.

Enfin, le refus d'obtempérer est ajouté à la liste des infractions pour lesquelles les officiers ou agents de police judiciaire peuvent, avec l'autorisation préalable du préfet, faire procéder à titre provisoire pour une durée de 7 jours, à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule (article L.325-1-2 du code de la route).

En cas de mise en danger des agents qui procèdent au contrôle routier, les peines du délit de refus d'obtempérer aggravé (article L.233-1-1 du code de la route) sont augmentées (7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende).

Là encore l'aggravation des peines ainsi les nouvelles mesures conservatoires telles que la suspension provisoire sans possibilité de permis blanc permettant de conduire pour le travail ou pour raison médicale ou familiale apparaissent disproportionnées au regard du but poursuivi et sans rapport avec l'objet de ce dernier, à savoir le respect des forces de l'ordre.

• **Création de la réserve opérationnelle de la police nationale**

L'article 6 du projet de loi a pour objet de :

- transformer la réserve civile de la police nationale en une réserve opérationnelle, à l'instar de celles de la gendarmerie nationale et des armées ;
- renforcer les capacités opérationnelles des services de police en ouvrant la possibilité de confier à des réservistes, spécialement formés, des prérogatives étendues, sous la responsabilité de fonctionnaires de la police nationale.

On retiendra essentiellement que le dispositif prévu vise à permettre aux policiers réservistes :

- d'assurer des missions de police judiciaire dans les conditions prévues aux articles 16-1 A, 20-1 et 21 du code de procédure pénale ;
- d'assurer des missions de renfort temporaire à la demande des fonctionnaires sous l'autorité desquels ils sont placés ou des missions de spécialiste correspondant à leur qualification professionnelle ;
- de porter une arme lorsqu'ils participent à des missions les exposant à un risque d'agression.

Cela nous paraît extrêmement dangereuse et pose deux sérieuses difficultés.

D'une part, la possibilité de porter une arme concerne tous les réservistes, qu'il s'agisse de policiers retraités ou de réservistes volontaires issus de la société civile pose un problème de principe. A cet égard, le renvoi à l'autorité réglementaire (décret en Conseil d'Etat) pour la fixation de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, des types d'armes pouvant être autorisées, et des conditions de qualification exigées des réservistes, ne règle pas les difficultés de principe.

D'autre part, le statut d'OPJ sera accordé aux réservistes quand ils effectueront des missions de police judiciaire dans les conditions prévues aux articles 16-1 A, 20-1 et 21 CPP.

Rappelons que dans sa décision 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, le Conseil constitutionnel avait relevé que de très nombreuses réformes ont modifié l'article 16 du code de procédure pénale qui fixe la liste des fonctionnaires de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale qui ont la qualité d'officier de police judiciaire. Ces nombreuses modifications ont conduit à une réduction des exigences conditionnant l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter considérablement le nombre de ces fonctionnaires civils et militaires ayant la qualité d'officier de police judiciaire entre 1993 et 2009. Ces évolutions, couplées à celles de la procédure pénale et du poids croissant qu'y tient le parquet, ont contribué à banaliser le recours à la garde à vue, y compris pour des infractions mineures. Elles ont également renforcé l'importance de la phase d'enquête policière dans la constitution des éléments sur le fondement desquels une personne mise en cause est jugée.

Ce raisonnement doit être appliqué à cette extension du statut d'OPJ aux membres de la réserve opérationnelle de la police nationale.

- **Permettre une vidéosurveillance des gardés à vue**

L'article 7 du projet de loi vise à créer un cadre juridique dédié aux dispositifs de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue, placés sous la responsabilité des services de la police et de la gendarmerie nationales « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une personne placée en garde à vue pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui* ». A la différence de l'article 41 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, qui a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC précitée, les dispositions projetées ne couvrent pas la vidéosurveillance dans les chambres d'isolement des centres de rétention administrative. Il est intéressant de préciser que les quelques 3 000 cellules de la police nationale sont d'ores et déjà équipées de caméras.

Il s'agit de la reprise de l'article 21 bis AA de la [PPL Sécurité globale](#), qui a été censuré par la [décision du Conseil Constitutionnel du 20 mai 2021](#). L'article 7 précise le cadre du dispositif :

- **Décidé par le chef du service** responsable de la sécurité des lieux concernés ou son représentant lorsqu'il existe des **raisons sérieuses de penser qu'elle pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui**.
- Pour une **durée strictement nécessaire au regard du comportement de la personne concernée** et qui **ne peut excéder 24 heures**. Il est mis fin à la mesure dès que les motifs qui l'ont justifiée ne sont plus réunis.
- **Au-delà d'une durée de 24 heures, le placement de la personne sous vidéosurveillance ne peut être prolongé**, sur demande du chef de service établissant que les motifs justifiant la mesure sont toujours réunis, **qu'avec l'autorisation de l'autorité judiciaire** compétente, pour des **périodes de même durée** jusqu'à la levée de la garde à vue.
- **La décision de placement est notifiée à la personne concernée** qui est informée **qu'elle peut à tout moment demander à l'autorité judiciaire** compétente qu'il **soit mis fin à la mesure** de placement sous vidéosurveillance.
- **Lorsque la personne concernée est mineure, ses représentants légaux** ainsi que **l'avocat** qui l'assiste **sont informés sans délai** de la décision de placement sous vidéosurveillance.
- **La personne concernée** et, lorsqu'elle est mineure, **ses représentants légaux** ainsi que son **avocat**, sont **informés du droit de demander la conservation des enregistrements** et de la durée de cette conservation. Ils sont également **informés des droits** dont ils bénéficient en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, **à l'exception du droit d'opposition**.
- Le système de vidéosurveillance permet un **contrôle en temps réel** de la personne placée en garde à vue. Un pare-vue fixé dans la cellule de garde à vue **garantit l'intimité de la personne** tout en permettant la restitution d'images opacifiées. **L'emplacement des caméras est visible**.
- **Aucun dispositif biométrique ou de captation du son n'est couplé** avec ces traitements de vidéosurveillance.
- Les images issues du système de vidéosurveillance **peuvent être consultées en temps réel par le chef de service** ou son représentant.
- A l'issue de la garde à vue, **les enregistrements sont conservés sous la responsabilité du chef du service, pendant une durée maximale de 24 heures** sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire. **Ce délai est porté à 7 jours à compter du lendemain de la levée de la garde à vue lorsque la personne ayant fait l'objet de la mesure demande la conservation des enregistrements**. A l'issue de ces délais les enregistrements sont détruits.

- **Les modalités d'application** de l'article et d'utilisation des données collectées sont précisées par **décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL.**

En tenant compte des biais exposés, l'étude d'impact du P.J.L décompte du 1er janvier 2020 à ce jour 44 incidents (20 pour l'année 2020 et 24 pour l'année 2021) concernant des gardes à vue ayant entraîné des blessures ou un décès sur un des agents ou sur des gardés à vue (source : DGPN).

Non seulement, les chiffres ne sont pas consolidés mais, de surcroît, ils ne distinguent pas entre agents et gardés à vue. En outre, il ressort de l'étude d'impact que cette mesure a une fois de plus été décidée à l'aune des impératifs budgétaires (Voir Etude d'impact la possibilité de surveillance via un tel dispositif devrait permettre de diminuer le nombre de personnels nécessaires à la surveillance des personnes gardées à vue, tout en permettant d'en accroître l'efficacité)

Le Conseil national des barreaux ne saurait approuver d'emblée une telle disposition impliquant une surveillance permanente des gardés à vue et une collecte des données à caractère personnel particulièrement attentatoire au respect de la vie privée d'une personne présumée innocente et en situation de particulière vulnérabilité. Une telle atteinte ne peut dès lors être admise que si elle apparaît strictement nécessaire au but poursuivi et si des garanties fortes sont prévues, de nature à assurer la proportionnalité des dispositifs mis en œuvre. Cet élargissement des dispositifs déjà existants est susceptible d'en banaliser l'usage et de se substituer aux moyens humains de surveillance. On peut s'étonner dans l'exposé des motifs qu'une cellule de garde à vue soit apparentée à un domicile.

En tout état de cause au regard des recommandations du CGLPL, dans son rapport annuel de 2019, suivant lesquelles « *il était nécessaire que les images de vidéosurveillance soient sauvegardées de manière centralisée dans des conditions ne permettant pas de les modifier et pendant un délai suffisant pour que les signalements soient effectués* », le Conseil national des barreaux s'inquiète du délai de conservation des images et de la procédure pour pouvoir demander à les conserver ou les visionner.

Le délai de 7 jours de conservation des images au lendemain de la garde à vue nous apparaît beaucoup trop court. De même, il convient que la loi précise l'autorité compétente et donne la possibilité pour la personne gardée à vue de demander cette conservation au moins dans un délai de 72 heures à compter de la levée de la garde à vue. Il conviendrait que les images puissent être automatiquement transmises à l'autorité judiciaire dès lors qu'il y a des faits de violences, outrages, menaces, dégradations, reprochés au cours de la GAV ou que le certificat médical mentionne des éléments relatifs à des traces de violences sur la personne gardée à vue. De même il apparaît indispensable, afin d'assurer les droits de la défense, que la personne faisant l'objet de la mesure, contestant les conditions de la garde à vue et souhaitant conserver les enregistrements, puissent, avec son avocat, disposer d'une copie des enregistrements.

Pour ce faire il serait nécessaire que *dès la demande de conservation des enregistrements, une copie de ceux-ci soit mis à disposition de la personne ayant fait l'objet de la mesure et de son avocat et que la copie de ces enregistrements soit versée au dossier quelque soit l'issue de la garde à vue.*

Il serait nécessaire que la décision de placement sous vidéosurveillance, qui doit être motivée, soit obligatoirement communiquée à l'avocat qui intervient en GAV, dès le début de son intervention, au même titre que le PV de notification des droits.

Le défaut de notification de ce placement sous vidéosurveillance devra être prévu à peine de peine

de nullité de la GAV, cette même garantie devra être apportée en cas de renouvellement de la mesure au-delà de 24H.

- **Permettre l'utilisation des caméras aéroportées et embarquées**

Les articles 8 et 9 du projet de loi concernent la captation d'images par les forces de sécurité intérieure et visent à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et à proposer de nouvelles garanties. Elles ne visent pas seulement les caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord (notamment les drones), mais concerneront également les autres aéronefs équipés d'une caméra (ballons captifs, avions, hélicoptères et autres aéronefs). Autrement dit, tous les moyens aéroportés utilisés par les services de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que par les services investis de missions de sécurité civile.

On rappellera que la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, autorise d'ores et déjà, les caméras aéroportées par drones pour les pompiers et les personnels intervenant en matière de sécurité civile. Ils sont concernés par les nouvelles dispositions.

En revanche, à la différence de la proposition de loi sécurité globale qui avait été amendée en ce sens, les agents de police municipale (ou les gardes champêtres) ne sont pas visés.

La CNIL dans son avis du 8 juillet 2021¹¹ relève que le projet de loi n'épuise pas les problématiques relatives à l'encadrement juridique en matière de vidéoprotection avec le changement de nature et d'ampleur de ce type de dispositif par rapport à la vidéoprotection classique. Elle réitère sa proposition dans sa délibération, n° 2021-011 précitée, de conditionner l'utilisation des caméras aéroportées à une expérimentation préalable, dont la durée serait limitée, afin de s'assurer que ces dispositifs sont nécessaires et toujours proportionnés au regard des finalités déterminées. En dehors même d'un cadre expérimental, la publication d'un rapport évaluant l'efficacité et la proportionnalité de ces dispositifs par les forces de police serait également pertinente, après une première période d'utilisation.

Si le projet de texte, à ce stade, restreint l'usage des caméras aéroportées pour des finalités de police judiciaire, contrairement à l'article 47 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, et que l'usage ne sera possible que dans les conditions du droit commun des enquêtes pénales, régies par le code de procédure pénale (CPP), sous le contrôle du procureur de la République ou du juge d'instruction l'usage, il conserve les finalités relatives à la police administrative.

De surcroît, le projet de texte exige que l'utilisation des caméras soit strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention. Elle ne peut être permanente. Il conditionne également leur utilisation lorsque le service concerné n'est pas en mesure d'atteindre la finalité poursuivie par d'autres moyens ou lorsque l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents. Cette nécessité devra être appréciée au cas par cas, s'agissant tant du principe de recourir à des caméras aéroportées que de la détermination de l'étendue géographique et temporel de ces autorisations.

Le texte ne précise pas les critères d'appréciation de cette nécessité et place ces conditions sous le contrôle du préfet qui délivre l'autorisation.

On peut douter de la remise en cause par les préfets de la demande d'autorisation des services concernés. Pour rappel, la finalité doit constituer un usage proportionné des caméras aéroportées, eu

¹¹ [Délibération n° 2021-078 du 8 juillet 2021 portant avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure \(demande d'avis n° 21012005\)](#)

égard à l'atteinte causée à la vie privée des personnes. Les récentes manifestations des « gilets jaunes » permettent de douter d'un contrôle uniforme des conditions posées par la loi.

En ce qui concerne la durée de l'autorisation, celle-ci est délivrée pour une durée maximale de six mois. Pour la finalité relative à la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, l'autorisation n'est délivrée que pour la seule durée du rassemblement concerné.

A l'instar de la CNIL, le CNB émet de fortes réserves sur les durées d'autorisation, une telle durée n'est pas justifiée au regard de l'ensemble des finalités prévues par le projet de loi, variables selon les objectifs visés. Elles doivent également être précisées selon les cas dans la limite de cette durée maximale de six mois.

En outre, un contrôle renforcé doit être à nouveau exercée lors de son éventuel renouvellement et l'autorisation doit être abrogée dès lors qu'il apparaîtrait, après un temps d'usage suffisant, que le risque n'est plus avéré.

Le manuel de bonnes pratiques d'usage des caméras aéroportées suggéré par la CNIL et dont la mise à jour est promise par le gouvernement sera-t-il suffisant à éviter les dérives ?

Le dispositif vise également les lieux privés portant une atteinte disproportionnée à la vie privée des personnes. L'article L. 242-5 du CSI prévoit une interruption des captations lorsqu'elles sont mises en œuvre sur la voie publique de telle sorte qu'ils ne visualisent pas les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. La CNIL rappelle les limites techniques de tels dispositifs et notamment des caméras fixes déjà employées qui peinent à respecter l'interdiction de filmer l'intérieur ou les entrées des immeubles d'habitation : les mesures techniques mises en place sont souvent insuffisantes, voire inopérantes.

En l'espèce, l'élargissement des technologies envisagées permet de douter du caractère effectif des garanties techniques prévues par le projet de loi s'agissant de dispositifs mobiles.

Il en va de même pour les exceptions envisagées à l'obligation d'information par tout moyen des personnes concernées (L. 242-3 du CSI) particulièrement attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Il en va ainsi, par exemple, des véhicules bénéficiant d'une dispense d'identification.

Les observations et réserves du Conseil national des barreaux sur les dispositions relatives aux caméras embarquées sont les mêmes que sur les précédentes lois. Le projet de loi restreint le champ d'application de leur usage par rapport à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, « lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées ». Il n'est donc plus prévu des finalités générales de constat et poursuite de tout type d'infraction, ce que le CNB peut approuver mais les dispositions relatives aux caméras aéroportées (non terrestres) pourront venir largement compenser ces suppressions. Si ces dérogations devaient être adoptées, une grande vigilance devra être apporté au décret d'application envisagé.

B. Autres dispositions diverses en matière pénale

1. Renforcement de l'efficacité du fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA)

L'article 10 du projet de loi prévoit également un renforcement du contrôle des détenteurs d'armes et en particulier la possibilité d'interconnexion entre le casier judiciaire et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes.

2. Dispositions relatives aux mineurs

Le projet de loi comporte enfin des dispositions aux articles 12 et suivants des dispositions relatives aux mineurs, et principalement aux mineurs non accompagnés. Le P.J.L vise à renforcer les dispositions du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) issu de la loi du 26 février 2021 à leur rencontre.

A l'article 12, il introduit de nouveaux cas de détention provisoire en permettant, en cas d'erreur d'orientation, de garder à la disposition de la justice des prévenus présentés potentiellement mineurs ou majeurs devant une juridiction pénale incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité, le temps de les présenter devant la juridiction compétente (TPE ou TC).

Cette disposition motivée par le souhait de garder sous main de justice les personnes dont l'âge serait remis en cause contrevient aux principes de base du procès pénal qui consacre la compétence des juridictions et qui implique qu'une juridiction pénale pour majeur ne peut juger un mineur.

Comment accepter qu'un tribunal déclaré incompétent et ayant vidé sa saisine puisse porter atteinte au principe de la liberté d'aller et venir et placer en détention provisoire un mineur ou un majeur pendant 24 heures voire 48 heures aux seules fins de sa mise à disposition d'un tribunal ou d'une autorité judiciaire compétente ? L'atteinte à une liberté aussi fondamentale que celle d'aller et venir ne peut être motivée par des problèmes d'organisation ou de moyens de la justice.

Il prévoit également, dans des hypothèses précisément encadrées et avec l'autorisation du procureur de la République, qu'il soit procédé au cours d'une enquête, sans le consentement de la personne, au recueil de ses empreintes digitales lorsqu'elle refuse de donner son identité. Selon l'étude d'impact cette mesure vise à identifier et fichier les MNA, dont les actes de délinquance n'auraient de cesse d'augmenter. Une expérimentation à Paris viendrait prouver que sur 154 jeunes, 141 auraient été en réalité majeurs (pas de référence à cette étude dans l'étude d'impact).

En ce qui concerne le recueil des empreintes digitales, il est à craindre que le Conseil constitutionnel considère que la prise d'empreintes digitales ne constitue pas, stricto sensu, une mesure intrusive sur le plan corporel et qu'il s'agit d'une rigueur justifiée. A cet égard, on rappellera que le juge constitutionnel a validé les prélèvements sanguins, le cas échéant sous contrainte dès lors que le procureur de la République l'aura autorisé par écrit (décisions n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure ; n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010).

Cependant, en tant que données biométriques, les fichiers dans lesquels les empreintes sont rassemblées font l'objet d'un contrôle spécifique. Ainsi, le juge constitutionnel prête une attention particulière aux conditions d'accès et de consultation des fichiers notamment ceux comportant ce type de données (décisions n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 ; 97-389 DC du 22 avril 1997). Surtout, dans sa décision 2012-652 DC du 22 mars 2012, loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a censuré un traitement de données à caractère personnel comportant des données biométriques pour atteinte au respect de la vie privée et défaut de garanties suffisantes. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé pour ou contre la biométrie, ni pour ou contre un fichier réunissant des données biométriques. Il a seulement estimé que les garanties entourant la mise en œuvre d'un tel fichier, compte tenu de l'ensemble de ses caractéristiques, n'étaient pas suffisantes.

En l'état la condition résidant dans « l'unique moyen d'identifier » est particulièrement imprécise, floue, et difficile à déterminer s'agissant des mineurs. Comment sera définie et appréciée la vulnérabilité ?

Nous ajouterons également que l'on perçoit mal l'utilité d'un recueil des empreintes des MNA. De deux choses l'une :

- Soit les empreintes prises en France ne pourront pas être confrontées ni utilisées car les pays d'origine des MNA n'ont pas recueilli leurs empreintes et ne disposent pas de fichiers les recensant.
- Soit les empreintes ne serviront qu'à s'assurer que c'est toujours le même MNA auquel les services d'enquête ont affaire. Dans ce cas, il est certain que les nécessités de l'enquête et le respect de l'objectif de valeur constitutionnel de recherche des auteurs d'infraction seront mis en avant et risquent de prévaloir.

Cette prise d'empreintes sous contrainte risque d'avoir des effets particulièrement préjudiciables dans la pratique : comment prendre sous contrainte les empreintes au vu de la complexité de l'opération ? La prise d'empreintes peut mettre des jeunes exilés dans des situations d'extrême stress réactivant les vécus traumatiques. Ces dispositions risquent d'être utilisées pour un fichage de masse

A l'article 13, il introduit la possibilité pour le procureur de faire appel de la décision de refus de placement en détention provisoire d'un mineur (art. L 423-13 du CJPM). Il ouvre les voies de recours contre les décisions et les mesures prononcées avant la comparution devant la juridiction de jugement. Actuellement, seul l'appel du mineur est prévu sur la mesure éducative provisoire ou sur la mesure de sûreté. Il aligne sur L531-4 du CJPM qui permet déjà l'appel des parties sauf du parquet et des représentants légaux.

A l'article 14, dans un objectif d'impartialité (dans la suite de la décision du Conseil constitutionnel), le juge des enfants (JE) qui a instruit l'affaire d'un mineur et a renvoyé cette affaire devant le tribunal des enfants ne pourra plus présider cette juridiction (art. L 251-3 du code de l'organisation judiciaire).

Ces dispositions sont introduites dans un « Titre V visant à « améliorer les procédures de jugement des mineurs et autres dispositions pénales » et reviennent sur des dispositions qui n'avaient pas pu être introduites dans le cadre du vote du CJPM et aggravent certaines de ces dispositions alors que le code n'est pas encore mis en œuvre.

Il ambitionne de compléter l'arsenal répressif permettant de contourner la présomption de minorité déjà introduit dans 2 autres projets législatifs et ainsi de répondre aux demandes politiques maintes fois réitérées des Conseil généraux sur lesquels pèse la charge financière de la prise en charge des MNA.

Comment ne pas revenir également avec un tel titre V sur les critiques portées contre l'ordonnance de 1945 fondée principalement sur le millefeuille législatif rendant illisible le texte fondateur ? Le législateur envisage déjà des modifications du CJPM, dont la mise en œuvre est prévue le 30 septembre. Un nouveau millefeuille est en route rapprochant une fois de plus la justice des mineurs des majeurs et rejoignant l'objectif répressif et de rationalisation budgétaire poursuivis par le gouvernement en matière pénale.

Il complète ainsi les propositions législatives suivantes :

- Du **PJJ protection de l'enfance** que vous connaissez et qui a fait l'objet d'un rapport présenté en AG le 2 juillet dernier qui élargit à **l'article 14** les critères de répartition entre départements des MNA présents sur le territoire. Projet qui prévoit par ailleurs à **l'article 15** de

contraindre les départements récalcitrants à utiliser le fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM), afin d'éviter que la situation d'une personne soit évaluée successivement par plusieurs départements (transmission au représentant de l'État, chaque mois, des décisions). Article qui renforce également les pouvoirs d'investigation du président du conseil départemental qui pourra solliciter le concours du représentant de l'État dans le département pour vérifier l'authenticité des documents détenus par la personne et qui pourra demander à l'autorité judiciaire la mise en œuvre des examens prévus au deuxième alinéa de l'article 388 du code civil (tests osseux) selon la procédure définie à cet article.

- **Du P.J.L Confiance dans l'institution judiciaire** qui propose déjà de modifier in fine de l'article 10 (encore dans le cadre de dispositions pénales diverses) l'article L. 423-11 du code de la justice pénale des mineurs, afin de permettre au juge des enfants de délivrer un mandat de comparution, ou un mandat d'amener ou d'arrêt en cas de violation des obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à domicile sous résidence électronique.

Ainsi 3 projets législatifs, pour lesquels la procédure est accélérée, sont destinés à encadrer la situation de MNA dans l'objectif est de réduire drastiquement leur accueil et leur nombre, par conséquent sans considération de leur minorité qui suppose la mise sous protection d'urgence.

Le Conseil national des barreaux qui s'est déjà opposé à de telles dispositions portera à nouveau son veto à l'encontre de toutes dispositions attentatoires à la protection et la justice spécialisée des mineurs telle que la détention provisoire arbitraire qui pourrait être décidée.

3. **Extension du dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle**

Autre disposition, l'article 15 qui étend le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle aux vols portant sur une chose d'une valeur inférieure ou égale à 300 euros lorsqu'il apparaît au moment de la constatation de l'infraction que cet objet a été restitué à la victime ou que celle-ci a été indemnisée de son préjudice.

L'objectif est clairement de faciliter la répression des vols à l'étalage, en donnant la possibilité aux forces de l'ordre d'infliger immédiatement à l'auteur des faits une amende forfaitaire d'un montant de 300 euros (minorée à 250 euros et majorée à 600 euros).

Ce mécanisme d'amende forfaitaire délictuelle déjà mis en place pour la conduite sans permis ou sans assurance ou l'usage de stupéfiants nécessite pour sa mise en œuvre un certain nombre de mesures opérationnelles. Ainsi, il a été précisé par le gouvernement que l'amende forfaitaire en matière d'installations illicites de caravanes ne serait mise en œuvre que courant second semestre 2021, alors que la loi instaurant la forfaitisation date de novembre 2018.

- 4. **Les dispositions relatives aux gardes particuliers assermentés** censurées parce que sans rapport avec l'objet de loi Sécurité Globale (cavalier législatif) sont rectifiées, le P.J.L propose à l'article 17, de leur permettre de constater par procès-verbal certaines contraventions en matière de police de la circulation et de la sécurité routières sur les terrains dont ils ont la garde.

La procédure de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sont simplifiées à l'article 19 en vue de moderniser les outils dont dispose la CNIL dans le traitement des plaintes.

- **Lutter contre les rodéos motorisés** : L'article 18 propose afin de renforcer la lutte contre les rodéos motorisés, de faciliter l'identification des auteurs essentiellement par deux mesures

([circulaire publiée le 6 juillet](#), aux procureurs pour les inviter à conclure des protocoles avec les collectivités, pour que celles-ci prennent en charge à titre gracieux les véhicules confisqués dans le cadre de la lutte contre les rodéos urbains) :

- En cas de location d'un engin motorisé non homologué (comme les mini-motos ou certains quads, voir la fiche du ministère de l'économie), le contrat de location devrait intégrer le numéro d'identification de l'engin, ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule permettant de le transporter.
Obligation de déclaration auprès des autorités administratives des véhicules non soumis à réception dont la vitesse peut, par construction, dépasser 25 km/h (par le vendeur en cas de véhicule neuf ou par le détenteur pour les véhicules d'occasion).
- Le projet de loi prévoit également l'interdiction de récupérer un véhicule mis en fourrière s'il a servi à des rodéos dès lors que le propriétaire n'a pas accompli les démarches administratives relatives à l'immatriculation ou à l'identification de ce véhicule au moment de la prescription de sa mise en fourrière. Enfin, le délai permettant de constater l'abandon d'un tel véhicule laissé en fourrière serait réduit afin de le livrer à la destruction dès le constat de l'abandon.

L'article 20 prévoit l'application en outre-mer de la réforme, en modifiant les articles 711-1 du code pénal, 804 du code de procédure pénale, 721-1, 722-1 et 723-1 du code de la justice pénale des mineurs, et les articles L. 532-25, L. 552-19 et L. 562-35 du code de l'organisation judiciaire, ainsi que l'article 125 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il prévoit en outre d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour l'application outre-mer des modifications prévues par le présent projet de loi.

CONCLUSION

En conclusion nous déplorons ce projet « fourre-tout législatif » dépourvu de toute cohérence, comprenant des dispositions sans aucun rapport les unes avec les autres, dont plusieurs sont démagogiques et dont l'importance et la dangerosité ne devraient pas faire l'objet d'un examen en procédure accélérée.

Nous demandons au législateur de préserver l'équilibre actuel de l'article 122-1 du code pénal et de repenser l'expertise psychiatrique et de lui octroyer les moyens, de fonctionner.

Nous renouvelons son inquiétude quant aux dispositions liberticides ayant pour objectif de répondre de manière démagogique à une demande sécuritaire toujours croissante de certains syndicats de policiers et son regret de ne voir éclore aucune véritable réflexion et encore moins disposition sur le rétablissement du lien de confiance entre la police et la population.

Nous dénonçons la stigmatisation des mineurs non accompagnés présentés comme des fraudeurs et non pas des enfants.

Laurence ROQUES

Présidente de la commission Libertés et droits de l'homme

III. ANNEXE : résolution portant sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure

RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX PROJET DE LOI RELATIF A LA RESPONSABILITE PENALE ET A LA SECURITE INTERIEURE

Adoptée par l'assemblée générale du 17 septembre 2021

* *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale le 17 septembre 2021,

CONNAISSANCE PRISE du projet de loi portant sur la *responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, à la suite de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 8 juillet 2021 lequel prévoit de réformer l'irresponsabilité pénale mais également de repêcher certaines dispositions de la loi « sécurité globale » suite à l'invalidation du Conseil Constitutionnel ainsi que celles concernant les mineurs non accompagnés, évincées du projet de loi relatif à la « protection des enfants » ;

Vu les propositions contenues dans le projet de loi à savoir :

- Une exclusion de l'irresponsabilité pénale lorsque l'auteur qui a forgé son projet criminel s'est délibérément intoxiqué pour en faciliter la commission,
- La création d'une infraction autonome d'intoxication délibérée,
- Le renforcement de la protection des forces de sécurité intérieure avec les dispositions attendues sur la captation d'images tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés,
- Un « cadre juridique aux garanties renouvelées » pour la mise en œuvre, par les services de l'État dans l'exercice de leurs missions, de dispositifs de captation d'images dans le respect du droit à la vie privée (vidéo-surveillance dans les locaux de garde à vue ; caméras aéroportées ; caméras embarquées),
- Des dispositions qui encadrent, en autres, les violences volontaires commises à l'encontre d'agents chargés de la sécurité, le refus d'obtempérer, les rodéos motorisés, le contrôle des armes,
- La création d'une réserve opérationnelle de la police nationale,
- L'introduction de diverses dispositions au titre de l'expression devenue usuelle dans les réformes pénales - « l'efficacité et la simplification de la procédure pénale » - visant, à mots à peine couverts, les mineurs étrangers avec la possible retenue d'une personne du fait d'une erreur sur sa majorité ou sa minorité, et le recueil de ses empreintes digitales lorsqu'elle refuse de donner son identité ou le dispositif d'amende forfaitaire délictuelle.

DENONCE un projet « fourre-tout législatif » dépourvu de toute cohérence, comprenant des dispositions sans aucun rapport les unes avec les autres, dont plusieurs sont démagogiques et dont l'importance et la dangerosité méritent mieux qu'un examen en procédure accélérée.

ESTIME que les dispositions relatives la responsabilité pénale sont dangereuses en ce qu'elles ont pour conséquence la surpénalisation de la maladie mentale et la remise en cause de l'équilibre actuel du régime de l'irresponsabilité pénale en portant atteinte à l'élément moral, principe fondateur de l'élément intentionnel, par la création d'infractions sui generis au risque de donner aux victimes l'illusion trompeuse que le droit peut leur apporter toutes les réponses ;

DEPLORE que le gouvernement n'ait pas fait le choix de s'atteler à réformer l'expertise psychiatrique comme préconisé dans les rapports commandés par l'ancien et l'actuel Garde des Sceaux ;

RECLAME de repenser l'expertise psychiatrique, de lui octroyer les moyens de fonctionner pour rendre plus attractive la profession et la notification aux parties de l'intégralité des rapports d'expertise et pas seulement les conclusions ;

S'OPPOSE au renforcement de certaines dispositions de Sécurité intérieure complétant la loi SILT du 30 juillet 2021 répondant principalement à l'actualité et guidées par l'agitation sécuritaire sans évaluation préalable, dispositions liberticides aux effets délétères en matière de surveillance de masse et d'incarcération dans un contexte d'inflation carcérale aggravée ;

REGRETTE une fois encore l'absence de réflexion et de dispositions sur le rétablissement du lien de confiance entre la police et la population, qui suppose des mesures concrètes telles que l'instauration d'un récépissé en cas de contrôle d'identité, une identification des forces de l'ordre assortie d'une sanction ou encore la création d'une autorité indépendante de contrôle des forces de l'ordre ;

RECLAME des garanties supplémentaires quant au droit d'accès et de conservation des images de vidéo surveillance pour le gardé à vue et son avocat.

DENONCE la stigmatisation des mineurs non accompagnés vus comme des fraudeurs et non des enfants, au travers de dispositions liberticides telles que la détention provisoire arbitraire pour garder à disposition de la justice des personnes en cas d'erreur d'orientation ou la prise des empreintes digitales sous contrainte dont la finalité est le fichage ;

DONNE MANDAT au Conseil national des barreaux de porter toutes oppositions et propositions qu'il déterminera auprès des pouvoirs publics et des parlementaires dans le cadre de la procédure législative en cours ;

* *

Fait à Marseille le 17 septembre 2021